

Samarbetet med

Litauen

- en resultatanalys

Augusti 1998

**Susanne Oxenstierna
Björn Wallberg**



**STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE**

**Avdelningen för
Central- och Östeuropa**

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Innehållsförteckning	<i>sida</i> i-ii
Sammanfattning	iii-vi
1. INLEDNING	1
1.1 Uppdraget	1
1.2 Metod	2
2. UTVECKLINGSSAMARBETET MED LITAUEN	3
2.1 Målen i utvecklingssamarbetet	3
2.2 Organisationsstruktur	5
2.3 Målen reflekterade i Sida-Östs samarbete	6
2.4. Andra givare	6
3. SÄKERHETSFRÄMJANDE SAMARBETE	7
3.1 Egenintresset och behov av ökat stöd	8
3.2 Sveriges profil i EU-samarbetet	8
4. DEMOKRATI	9
4.1 Demokratiprojektet	9
4.2 Kommunsamarbetet	10
4.3 Länsstyrelsesamarbetet	12
4.4 Journalistfortbildning	13
4.5 Domstols- och rättsväsende	13
4.6 Enskilda organisationer	14
4.7 Samarbetet genom Svenska Institutet (SI)	16
5. EN SOCIALT HÅLLBAR EKONOMISK OMVANDLING	18
5.1 Näringslivsstöd och förvaltning	18
5.2 Sociala sektorer	24
5.3 Infrastruktur och fysisk planering	26
6. EN MILJÖMÄSSIGT HÅLLBAR OMVANDLING	28
6.1 Kärnkraftssäkerhet och strålskydd	28
6.2 Vatten- och avloppsrening	29
6.3 Baltic Agricultural Run-off Programme	33
6.4 Östeuropaprojektet genom Naturvårdsverket	33
6.5 Energiprojekt	35
7. SLUTSATSER	35
7.1. Relevansen i samarbetet i förhållande till situationen i Litauen	35
7.2 Relevansen i förhållande till huvudmålen	36
7.3 Det svenska stödet i förhållande till landstrategin	38
7.4 Resultat och genomförande	40
7.5 Effekter och uthållighet	40
7.6 Erfarenheter av Sidas arbete	41

8.	KÄLLFÖRTECKNING	45
	8.1 Litteratur	45
	8.2 Intervjuade personer	46

Tabeller		
Tabell 2.1	Fördelning av beviljade medel till Baltikum 1990-1996	3
Tabell 2.2	Utvecklingssamarbetet med Litauen 1995-1997. Beviljade medel enligt huvudmålen	4
Tabell 2.3	Utvecklingssamarbetet med Litauen 1991-1997. Beviljade projektanslag via olika myndigheter	5
Tabell 2.4	Utvecklingssamarbetet med Litauen 1995-1997. Projekt via Sida-Öst uppdelat på målområden	6
Tabell 2.5	Sida-Östs samarbetet med Litauen 1995-1997. Uppdelning av projekt inom området Socialt hållbar ekonomisk omvandling	6
Tabell 5.1	Litauen 1991-1998. Ekonomiska indikatorer	18

Bilagor	
	Terms of Reference

SAMMANFATTNING

Rapporten ger en sammanfattning och en analys av resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet med Litauen under åren 1995-1998. Analysen avser relevansen i samarbetet både vad gäller Litauens behov av stöd i reformprocessen och med avseende på de mål och den landstrategi som styr samarbetet från svensk sida. Rapporten diskuterar också konkreta resultat av de genomförda projekten, deras genomförande, effekter och uthållighet samt tar upp erfarenheter som är relevanta för det fortsatta samarbetet. Den bygger på tidigare genomförda utredningar och utvärderingar samt intervjuer med personer som på båda sidor varit inblandade i samarbetet. Därtill har ett antal projekt studerats närmare under två veckors fältbesök i Litauen.

Sammanlagt har knappt 620 MSEK använts i det bilaterala utvecklingssamarbetet med Litauen mellan 1991-1997. Stödet till kärnkraftssäkerhet och strålskydd, framförallt vid kärnkraftverket i Ignalina, motsvarar närmare 30 procent av de totala kostnaderna.

Huvudmålen i utvecklingssamarbetet reflekteras i reella kostnader enligt följande 1995-1997: Främjandet av en *säkerhetsgemenskap* 37 MSEK, 13 procent; Fördjupandet av *demokratins kultur* 18 MSEK, 6 procent; Stödjandet av en *socialt hållbar ekonomisk omvandling* 83 MSEK, 29 procent; Stödjandet av en *miljömässigt hållbar ekonomisk omvandling* 146 MSEK, 52 procent.¹ Drygt hälften av stödet har kanaliseras via det som blivit "Sida" efter omorganisationen 1995.

Alla projekt ligger väl inom huvudmålen ganska vida ramar. Någon medveten prioritering görs inte från svensk sida angående resursfördelningen mellan målen. Hittills har miljö- och energiprojekten krävt stora investeringsresurser och detta mål reflekteras därför i höga belopp. Demokratiprojekten har inte innefattat några investeringar. Det har i hög grad byggts på vänortssamarbete, där kommuner, länsstyrelser, och frivilligorganisationer ställt upp med stora egna resurser. Liksom i kultur- och expertutbytet via SI involverar vänortsprojekten ett stort antal personer inom olika samhällsgrenar, såväl på svensk som litauisk sida. Dessa samarbetsområden är därigenom mer omfattande än vad som återspeglas i penningtermer.

Det kan vidare noteras att många projekt bidrar till flera mål samtidigt. Ett miljöprojekt, som rör vattenrening, kan också innefatta demokratiaspekter genom att det berör den kommunala förvaltningen, vänortssamarbetet kan stärka handelsförbindelser, och projekt inom den centrala förvaltningen kan påverka demokratin. Sammantaget bedöms det svenska stödet som högst relevant i förhållande till huvudmålen.

Även i förhållande till landsstrategin bedöms det svenska stödet ha hög relevans. I stort följs de allmänna riktlinjer som anges angående stöd till reformprocessen inom olika samhällsområden, kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad, och samordning regionalt och med andra givare. De speciella riktlinjer som angivits för stödet inom de fyra huvudområdena har följts.

Vad som kan noteras av brister gäller främst jämställdhetsperspektivet, som ska genomsyra hela utvecklingssamarbetet. Det finns inte reflekterat i den omfattning som strategin ställer upp. Sida-Öst har nu tagit fram en handlingsplan för att förbättra denna aspekt. Vidare har

¹ Samtliga siffror är hämtade ur UD:s databas som är ofullständig. Många myndigheter har inte rapporterat in projekt efter 1995. Se också tabellerna 2.1-2.5 i rapporten.

stödet på rättsområdet varit svagt hittills eftersom projekt har haft svårt att komma igång. Rent allmänt verkar det ha förekommit svårigheter att arbeta med lagstiftningsfrågor inom flera områden. Även här har åtgärder vidtagits och samarbetet förväntas att öka.

Det svenska utvecklingssamarbetet ligger väl i linje med riktningen i den litauiska samhällsutvecklingen. Stödet på *säkerhetsområdet* har nyligen utvärderats och bedöms ha hög relevans. Den litauiska sidan uttrycker stor uppskattning för samarbetet, såväl vad gäller tekniska lösningar som lyhördhet och förståelse för de lokala behoven, och har förordat en högre svensk profil i EU-samarbetet. Samtidigt uppfyller stödet ett stort egenintresse från svensk sida nationellt och regionalt och från berörda myndigheter

Det svenska stödet till den *demokratiska* utvecklingen har varit av stor vikt för landet under dess första tid av självständighet. De olika komponenterna inom kommunalt och länsstyrelsesamarbetet har kombinerats väl med journalistutbildning, stöd till enskilda organisationer och de många små insatserna genom SI.

Litauen har kommit medellångt i sin omvandling mot en marknadsekonomi och strävar mot ett framtida EU medlemskap. Det svenska stödet till institutions-, lagstiftnings-, och infrastrukturell utveckling inom området *socialt hållbar ekonomisk utveckling* har därför varit relevant. Stödet har riktats mot näringslivet, sociala sektorer, förvaltning och infrastruktur. I hög grad har stödet gått till långsiktig institutionsutveckling men också till att fylla i väsentlig kompetens, där sådan inte har funnits.

Utvecklingen och den redan uppnådda kompetensutvecklingen ställer nu krav på en mer noggrann analys av var det fortsatta stödet kan vara mest relevant. Det kan också konstateras att det inom många områden idag krävs investeringsresurser och institutionsutveckling snarare än renodlad kunskapsöverföring. Termen "kunskapsöverföring" skulle därför med fördel kunna ersättas med "kompetensutveckling" eller "kapacitetsuppbyggnad" när stödets art skall definieras inför nästa samarbetsperiod.

Stödet inom *miljöområdet* har stor relevans för det svenska egenintresset. Med detta avses främst den förbättrade säkerheten vid kärnkraftverket i Ignalina, men även insatserna på vattenreningsområdet, som påverkar situationen i Östersjön. I Litauen finns idag ingen stark miljöopinion, man saknar resurser för denna typ av åtgärder samt i viss mån kompetens. Stödet på miljöområdet får betraktas som synnerligen relevant vad gäller anpassningen till EUs miljönormer. Flera av projekten genomförs i samarbete med andra givare.

Stödet innefattar förutom investeringar också element som omstrukturering av kommunala bolag och förvaltningar inom olika områden, och har därför relevans för demokratimålet och institutionsutvecklingen. Större uppmärksamhet bör i fortsättningen läggas vid hur lokala beslutsfattare och den lokala förvaltningen är involverade i dessa projekt så att deras åtaganden fullföljs. Genom att skapa förutsättningar för fördjupad lokal förankring och även ett högre miljömedvetande hos politiker och allmänhet, kan förhoppningsvis friktioner och politiska blockeringar minskas.

Genomförda utvärderingar samt den begränsade uppföljning som gjorts i samband med resultatanalysen, visar att det flesta projekt uppvisar resultat enligt de ramar, som finns angivna för varje enskilt projekt, samt att de är väl genomförda. Hög kompetens och kulturellt

likartade synsätt på litauisk och svensk sida har starkt bidragit till goda resultat och effektivt genomförande.

I de fall där problem har förekommit har det ofta haft att göra med att den svenska genomföraren saknar egen större kompetens för sådant arbete. En mängd myndigheter och organisationer, som är inblandade i samarbetet sysslar normalt inte med internationellt samarbete och saknar erfarenheter av detta slag av projektarbete. Den tid och det engagemang som sådant arbete kräver, har ofta varit undervärderat i den högsta ledningen. Detta har lett till stor belastning på de få personer, som är aktivt inblandade. Det noteras att det är av stort värde att myndigheter och andra organisationer är inblandade i olika former av kunskapsutbyte och systersamarbete. I vissa fall måste resursbasen hos dessa genomförare stärkas för att samarbetet ska kunna utvecklas till ett normalt grannlandssamarbete.

Ett annat problem är att förutsättningarna för genomförandet inte har blivit tillräckligt genomlysta, innan projekt har startats. I rapporten finns exempel på hur otillräcklig kunskap om de institutionella och politiska förutsättningar har skapat problem för rent tekniska projekt.

Ett tredje problem som inverkar på genomförandet är att Sidas dialogkapacitet och möjlighet att följa upp den mängd av projekt man stödjer är låg. Oklarheter råder också i vissa fall vad gäller rapporteringsrutiner. Rapporten pekar på behovet av att utöka kapaciteten för den kontinuerliga uppföljningen av projekt, t ex med hjälp av sakkunniga närkonsulter och/eller med Sidanärvaro vid ambassaden i Vilnius.

De utvärderingar som görs idag är av varierande kvalitet och en metodmässig genomgång samt bättre medvetenhet om vad utvärderingarna ska användas till och hur de ska spridas är att rekommendera.

Ibland saknas ett reellt "ägarintresse" hos mottagaren då vissa projekt är utbudsstyrda och den svenska genomföraren, om inte formellt, dock i realiteten kontrollerar alla resurser. Vid förlängning av projekt bör den litauiska sidans intresse och synpunkter utredas mer noggrant. Fler projekt skulle bli av kostnadsskäl behöva läggas ut på anbud.

Troligen skulle det svenska samarbetet med Litauen kunna bli än mer effektivt om det fanns en bättre samordning mellan alla svenska bidragsgivare i landet. Framförallt gäller detta samordningen av investeringsresurser och tekniskt och organisatoriskt kunnande. Kunskapen om de olika möjligheter till stöd och samarbete som finns i Sverige är fortfarande svag i Litauen.

Sammanfattningsvis bedöms utvecklingssamarbetet med Litauen som framgångsrikt i samtliga aspekter som resultatanalysen avser. Faktorer som bidragit till den positiva bedömning är hög kompetens hos mottagaren, effektiv och flexibel behandling från Sidas och andra svenska organisationers sida, kompetenta och engagerade genomförare, fokuserade och välriktade projekt inom relevanta områden.

Svagheter i samarbetet hittills beror delvis på den kortsiktiga kontraktsmodell som ligger till grund för Sida-Östs arbetssätt. Denna modell har stora fördelar bl a för att inleda ett samarbete, men vissa typer av projekt är alltför komplicerade och långsiktiga för att ta fram och driva på detta sätt. Flera parter kan vara inblandade på båda sidor, projekten kan kräva en

mer långsiktig planering och ett helt annat stöd behövas för att analysera förutsättningarna och ta fram och genomföra dem.

Vidare saknas i många fall förstudier som kartlägger kringliggande förhållanden som starkt inverkar på projektens genomförande. Bättre förstudier skulle också kunna tjäna som referenspunkt och bidra till mer kvalificerad utvärdering av projektens resultat och effekter. I de projekt, som mött svårigheter och där friktioner uppstått mellan parterna eller mellan genomföraren och Sida, har dessutom projektorganisationen inte varit helt professionell och det har saknats tydliga målformuleringar och konkreta aktivitetsplaner.

Inför framtiden kan man överväga en starkare prioritering i landsstrategin dels med avseende på behoven i Litauen dels med avseende på det svenska egenintresset och den relativa överlevnadspotentialen i de projektmål man vill uppnå. Här bör mottagarens intresse och reella möjligheter att inom en rimlig framtid ta över och utveckla resultat inom de sektorer som man samarbetar i starkt vägas in.

Projektens tidshorisont bör också tydliggöras. Stödet gäller i hög grad institutionsutveckling som tar tid. Idag pågår projekt i flera år men finansieringen beslutas oftast för ett till ett-och-ett-halvt år och för varje beslut krävs en ny framställan. På Sida-Öst har man börjat eftersträva en något längre tidshorisont, men detta är inte känt för alla genomförare. I den mån man avser att utveckla utvecklingssamarbetet inom vissa områden måste en modell för detta tas fram som tydligt beskriver ansvars- och resursfördelning mellan olika aktörer i övergången till ett normalt grannlandssamarbete.

Sida samarbetar framgångsrikt med Världsbanken i projekt inom flera områden. Samarbetet med EU är emellertid svagt. Från litauisk sida har ökad svensk medverkan i EU-projekt framförts. För att detta ska bli möjligt krävs en nationell strategi för att ge ökat stöd till potentiella genomförare.

Utvecklingssamarbetet med Litauen

en resultatanalys

1. INLEDNING

Sverige inledde ett utvecklingssamarbete med Litauen i samband med landets frigörelse från Sovjetunionen 1991. Under perioden 1991-1997 har stödet uppgått till knappt 620 MSEK. Under 1996 antog regeringen landstrategier för utvecklingssamarbetet med de prioriterade länderna i Central- och Östeuropa för perioden 1997-1998. Dessa strategier identifierar de prioriterade målen för samarbetet och preciserar sektorer och de riktlinjer som ska gälla för samarbetet.

Regeringen har därefter föreslagit ett nytt treårsprogram för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa för perioden 1999-2001 (Prop. 1997/98:70). Föreliggande resultatanalys av utvecklingssamarbetet under perioden 1995-1998 ska ligga till grund för utarbetande av en ny landsstrategi som ska styra det svenska stödet till Litauen under de kommande tre åren.

Projektstödet till Litauen, liksom till övriga Central- och Östeuropa, har kanaliserats via ett vitt spektrum av svenska myndigheter. Under perioden 1991-1997 gick huvuddelen av medlen via BITS, Sida-Öst, och Svenska Kärnkraftsinspektionens (SKI) internationella bolag SPI. Projekt stöds också direkt via UD, SIDA, Svenska Institutet, Svenska Strålskyddsinstitutet (SSI), NUTEK, Swedfund, SwedeCorp, och Försvarsdepartementet. Under perioden 1991 - 1997 har drygt 40 procent av det totala bilaterala stödet till Litauen kanaliserats via Sida-Öst/BITS. Sverige bidrar också till EUs budget för utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa. På årsbasis motsvarar bidragen till PHARE och TACIS drygt 40 procent av det totala bilaterala öststödet.

Resultatanalysen har koncentrerats till det stöd som kanaliserats via Sida-Öst sedan 1995. Övrigt samarbete berörs mycket översiktligt. Rapporten refererar enbart slutsatser i tidigare utredningar, om sådana föreligger men drar slutsatser ur dessa. En övergripande utvärdering av hela Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa samt en utvärdering av det säkerhetsfrämjande stödet föreligger redan (UD, Ds 1997:30; Ds 1998:30).

1.1 Uppdraget

Huvudsyftet med rapporten är att sammanfatta och analysera resultaten av det svenska utvecklingssamarbetet med Litauen under de senaste fyra åren, 1995 - 1998. Analysen avser *relevansen i samarbetet* med avseende på reformprocessen i Litauen samt de svenska huvudmålen och landsstrategin, *projektresultat och genomförande* samt *effekter och uthållighet*. Analysen ska utmynna i en sammanfattande bedömning av utvecklingssamarbetet som kan användas vid utarbetandet av den nya landsstrategin.

1.2 Metod

Utredningen bygger till stor del på de utredningar som gjorts tidigare och på genomförda utvärderingar av Sida-Östs samarbete. För översikten av det svenska stödet till Litauen har dessutom UDs databas över det svenska samarbetet samt en sammanställning av Sida/SEKAs samarbete med enskilda organisationer använts.

För att tillfredsställa uppdragets krav på konkret belysning av relevansen i projektsamarbetet, faktiska resultat, kvaliteten i genomförandet och uthållighetsaspekter har också ett antal projekt valts ut för en något mer djupgående bedömning. Under två veckors fältbesök i Litauen besöktes ett tiotal projekt och diskussioner fördes med de litauiska parterna på olika nivåer. Svenska samarbetspartners har intervjuats liksom företrädare för internationella givarorganisationer.

Urvalet av projekt är gjort mot bakgrund av att projekten varit centrala i samarbetet in någon mening och kan tjäna som exempel. Vi har således tittat närmare på Demokratiprojektet med Östersjöinstitutet och vänortsutbytet mellan svenska kommuner och städerna Klaipeda och Panevezys samt de sk "systerarrangemangen" mellan Stockholm Vatten och Kaunas Vatten. Det senare är intressant, eftersom det svenska stödet till institutionsutveckling av det litauiska vattenbolaget ges som ett komplement till en större multilateral finansiering av en utbyggnad av Kaunas avloppsreningsverk.

Därtill valde vi ut ett antal projekt som ännu inte utvärderats, t ex:

- Systerarrangemanget mellan Malmö Vatten och Klaipeda Vatten, vilket inte är direkt kopplat till någon liknande stor investering som den i Kaunas
- Utvecklingen av informationssystem för det litauiska parlamentet, *Seimas* och övrig statsförvaltning
- Utbildning av litauiska journalister
- Rådgivning till det litauiska finansministeriet
- Sydsvenska Handelskammarens stöd till utveckling av handelskammare i Vilnius och Panevezys och stödet till litauiska företag genom Baltic Corps
- Socialhögskolans projekt för utbildning av socialarbetare och utveckling av den litauiska socialtjänsten

De slutsatser, som på basis av den korta och relativt ytliga genomlysningen dras vad gäller dessa projekt, kan inte jämföras med vad som kommer fram vid en normal utvärdering. Däremot menar vi att belysningen av dem tillsammans med de utvärderingar vi har tagit del av har givit oss en bredare kunskap om det svenska samarbetet med Litauen och bidragit till de sammanfattande slutsatser vi kommit fram till.

Begränsningar

De två utredarna har för genomförandet av uppdraget vardera haft knappt två månader till sitt förfogande. Brister i den befintliga statistiken över samarbetet har gjort det svårt att under denna begränsade tid ge en fullständigt systematisk bild över samarbetet. Det svenska biståndet till Litauen är som det till de andra baltiska staterna, mycket spritt över många ämnesområden och uppdelat på ett stort antal små projekt. Under åren har ansvaret för olika projekt växlat från BITS och SwedeCorp till Sida-Öst och det har varit svårt att i detalj följa

vad som har finansierats inom olika områden. Vidare har stödet till vissa projekt, t ex till skogssektorn och kommunutveckling kunnat hänföras till flera områden.

2. UTVECKLINGSSAMARBETET MED LITAUEN

Redan under 1980-talets sista år, medan de baltiska staterna fortfarande var delar av Sovjetunionen, hade Sverige inlett ett blygsamt samarbete inom områdena Östersjöns miljö, säkerheten vid kärnkraftverket i Ignalina samt ett visst kommunalt samarbete i liten skala. Det mer organiserade svenska biståndet till de baltiska staterna inleddes under 1990, strax före ländernas frigörelse från Sovjetunionen. I denna första fas dominerade regionala insatser och biståndet till Estland, medan det till Lettland och än mer till Litauen var betydligt mindre.

Tabell 2.1 Fördelning av beviljade medel till Baltikum 1990-1996.

Procent och tusentals SEK.

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Totalt 1990-1996
<i>Andel av bilateralt stöd till Baltikum %</i>								
Estland	69	49	28	31	33	22	17	27
Lettland	22	21	36	25	39	27	37	33
Litauen	9	31	36	44	28	51	46	40
Bilateralt tusen SEK	9 066	43 768	105 670	223 142	404 378	338 698	293 844	1 418 566
<i>Andel av totalt stöd %</i>								
Estland	42	24	21	23	24	18	12	20
Lettland	14	10	28	19	28	22	26	24
Litauen	6	15	28	34	20	42	32	30
Regionalt	39	50	23	24	28	17	29	26
Total, tusen SEK	14 933	88 323	137 324	292 564	558 085	409 263	415 429	1 915 921

Källa: UD, Ds 1997:75 sid 27-28.

Under 1992 och 1993 byggdes biståndet till Litauen gradvis upp till nuvarande omfattning och storlek och idag är Litauen den sedan starten sammanlagt största biståndsmottagaren av de tre länderna. Mellan 1990 och 1996 uppgick stödet till Litauen till ca 40 procent av det bilaterala biståndet till Baltikum eller 30 procent om man räknar med det regionala stödet i det totala biståndet (Tabell 2.1).

Fram till 1997 har det svenska ackumulerade stödet till landet uppgått till drygt 618 MSEK, vilket kan jämföras med Lettland, 573 MSEK respektive Estland med 408 MSEK. Utöver detta har 557 MSEK gått till regionalt samarbete med de baltiska staterna under åren 1990-1997.

2.1 Målen i utvecklingssamarbetet

Huvudinriktningen i utvecklingssamarbetet med Litauen styrs av de övergripande målen i hela östsamarbetet

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

Utifrån befintlig statistik framgår att miljömålet totalt under 1995-1997 fått drygt hälften av de beviljade medlen för det bilaterala samarbetet. Projekt inom området socialt hållbar ekonomisk omvandling har tilldelats 29 procent och säkerhetsfrämjande, 13 procent. Demokratiprojekten har erhållit 6 procent av beviljade medel (Tabell 2.2).

Tabell 2.2 Utvecklingssamarbetet med Litauen 1995-1997. Beviljade medel enligt huvudmålen*. Tusentals SEK och procent.

	1995	1996	1997	1995-1997	%av total 1995-1997
Säkerhet	4 030	18 805	14201	37 036	13
Demokrati	7 320	5 750	4 915	17 985	6
Soc.ek. omvandl.	39 902	22 962	26 829	82 693	29
Miljö & energi	128 445	16 303	1 707	146 455	52
Total	172 697	63 820	47 652	284 169	100

Källa: UDs databas. *Databasen är ofullständig varför uppgifterna för 1996 och 1997 inte stämmer med uppgifterna i Tab.2.1.

Landsstrategin

Landstrategin för Litauen 1996-1998 framhäver följande områden och ger följande riktlinjer för utvecklingssamarbetet:

Allmänt

- * Utvecklingssamarbetet ska fortsätta främst i form av tekniskt samarbete som stöd till reformprocessen inom olika samhällssektorer, inklusive ökad säkerhet och förbättrat strålskydd vid Ignalina.
- * Det tekniska samarbetet skall inriktas på strategiska insatser för främst kunskapsöverföring och institutionsutveckling.
- * Stöd till integration i Europa och anpassningsarbete för ett framtida EU-medlemskap
- * Svenskt stöd skall koordineras och om möjligt samordnas med EU/PHARE, Världsbanken, EBRD och IAEA samt andra bilaterala givare. Sverige ska också aktivt bidra i policyformuleringen av EU/PHAREs program i Litauen.
- * Sverige ska förutom det bilaterala samarbetet söka medverka i regionala projekt mellan Litauen och grannländerna
- * Allt samarbete ska genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv.

Säkerhetsfrämjande

- * Utveckling av gränskontroll och polis
- * Insatser på minröjnings- och sjöräddningsområdet

Demokrati

- * Stöd för att förstärka rättsstaten
- * Fördjupat vänorts- och länstyrelsesamarbete
- * Stöd till medborgarnas deltagande i det politiska livet och föreningsverksamhet
- * Fortsatt expertutbyte och kultursamarbete via SI

Socialt hållbar ekonomisk utveckling

- * Effektivisering av den offentliga förvaltningen, t ex budgetprocess, revisionsystem, offentlig upphandling, arbetsmarknadens institutioner
- * Landreform och utveckling av fastighetsregister
- * Bank- och kapitalmarknadsområdet
- * Centralbankens övervaknings- och tillsynsfunktion
- * Affärslagstiftning
- * Småföretagarutveckling

* De sociala sektorerna - socialförsäkringar, socialtjänst, handikappsomsorg, hälso- och sjukvårdens organisation, hälsovård, arbetarskydd, etc

Miljö

- * Kärnkraft och strålskydd
- * Vatten- och avloppsanläggningar
- * Åtgärder som minskar jordbrukets skadliga miljöpåverkan
- * Effektivisering av energianvändningen

Inom vissa områden förutses stödet kunna börja fasas ut, t ex stödet inom skogs-, lantmäteri -, väg- och luftfartsområdena.

2.2 Organisationsstruktur

Det svenska stödet till Litauen har i hög grad kanaliserats via Sida, men medel kanaliseras också via ett andra antal myndigheter med ansvar för olika verksamheter.

Utrikesdepartementet (UD) är ansvarigt för säkerhetsfrämjande verksamheter, Svenska Institutet för insatser inom kultur och undervisning, NUTEK för klimatpolitiska insatser inom energi och energihushållning samt, fram till 1995. Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) via Swedish International Project Nuclear Safety (SIP) och Statens strålskyddsinstitutet (SSI) svarar för kärnkraftssäkerheten. Försvarsdepartementet (Fö) ansvarar därtill för ett svenskt deltagande i ett projekt för utveckling av ett regionalt utbildningscentrum för miljöförsvarsfrågor tillsammans med det amerikanska försvars- och miljödepartementen (Tabell 2.3).

Tabell 2.3 Utvecklingssamarbetet med Litauen 1991-1997. Beviljade projektanslag via olika myndigheter. * Tusentals SEK och procent.

	1991-1997	% total 1991-1997		1991-1997	% total 1991-1997
UD	41 754	7	SPI/SKI	175 367	28
SI	13 501	2	SSI	8 398	1
Totalt "Sida"	338 235	55	NUTEK	35 643	6
<i>BITS</i>	<i>123 269</i>	<i>20</i>	<i>Swedfund</i>	<i>2 880</i>	
<i>Sida-Öst</i>	<i>131 109</i>	<i>21</i>	<i>SNV</i>	<i>1 750</i>	
<i>SIDA</i>	<i>72 277</i>	<i>12</i>	<i>Fö</i>	<i>950</i>	
<i>SwedeCorp</i>	<i>11 580</i>	<i>2</i>	TOTAL	618 478	100

Källa: UD:s databas. * Databasen är ofullständig, för flera myndigheter saknas uppgifter efter 1995. T ex anger SNV att för denna period har utbetalats 8 MSEK.

En stor andel av stödet, närmare 30 procent, har gått till kärnkrafts- och strålskyddsområdet via SPI/SKI och SSI (Tabell 2.3). Främst går denna del till att höja säkerheten vid kärnkraftverket i Ignalina. I övrigt har stödet främst kanaliserats via Sida-Öst/ BITS. Mellan 1991-1997 gick över 40 procent av stödet denna väg. Ser man till den senare delen av perioden, dvs 1995 och framåt, så har Sida-Öst/BITS haft ca 170 MSEK till sitt förfogande. I detta ingår även ramanslag till vissa myndigheter t ex naturvårdsverket (SNV).

Förutom det i Tabell 2.3 redovisade stödet finns Östersjömiljarden som handläggs av Statsrådsberedningen och Närings- och handelsdepartementet. Östersjömiljarden syftar till att lyfta fram Östersjöregionens betydelse för tillväxt och sysselsättning i Sverige. Medlen har under en treårsperiod använts till att stärka samarbetet bl a inom områdena livsmedel, energi, utbildning, infrastruktur och miljö.

2.3 Målen reflekterade i Sida-Östs samarbete

Sida-Östs verksamhet är inriktad på de tre senare målen. Om vi ser till de 131 MSEK som anslagits mellan 1995-1997, finner vi att den största delen av medlen gått till projekt inom miljö- och energiområdet (Tabell 2.4). De stora kostnaderna här ligger på vatten- och avloppsreningsprojekten i Kaunas och Siauliai på 25,5 respektive 31,5 MSEK som beslutades 1995. Att andelen för demokratistödet är så lågt har bl a att göra med att personer, kommuner och organisationer bidragit med arbete inom sina ordinarie budgetar och det inte innehåller några investeringskostnader.

Tabell 2.4 Utvecklingssamarbetet med Litauen 1995-1997. Projekt via Sida-Öst uppdelat på målområden. Tusentals SEK och procent.

	1995	1996	1997	1995-1997	% av total 1995-1997
Demokrati	4 948	1 571	4 423	10 942	8
Soc. ekonomisk omvandl.	7 772	22 962	26 829	57 563	44
Miljö & energi	60 742	1 750	785	62 702	48
TOTAL	73 462	25 708	32 9037	131 207	100

Källa: UDs databas; Sida-Öst.

Projekten inom området en socialt hållbar ekonomisk omvandling är starkt diversifierade. Här finner vi allt mellan stöd till socialtjänstens utveckling till infrastrukturella projekt och näringslivsstöd. En nedbrytning av denna post visar att näringslivsstödet varit dominerande och att områden som sociala sektorer och övrig förvaltning ökar (Tabell 2.5).

Tabell 2.5 Sida-Östs samarbetet med Litauen 1995-1997. Uppdelning av projekt inom området Socialt hållbar ekonomisk omvandling. Tusentals SEK och procent.

	1995	1996	1997	Total 1995-1997	% av total 1995-1997*
Soc. ekonomisk. omvandl.					
Näringsliv	4 485	18 468	4 118	27 071	47 (21)
Soc. sektorer	0	310	11 765	12 750	21 (9)
Infrastruktur	1 447	1 000	2 400	4 847	8 (4)
Fysisk plan.	140	3 904	4 485	8 979	16 (7)
Övr. förvaltn.	440	0	3 963	4 403	8 (3)
Övrigt		90	98	188	
TOTAL	7 772	22 962	26 829	57 563	100 (44)

Källa UDs databas; Sida-Öst. * Procentandel av totala Sida-Öst stödet inom parentes.

2.4 Andra givare

Litauens är det land i Baltikum som har fått den i pengar största andelen av det multilaterala stödet. EU PHARE bedriver ett stort antal projekt i landet. För 1998 är budgeten 36 MECU för stöd till 28 nationella program inom rättssektorn (bl a lagstiftning om finansiella tjänster), reformering av jordbruket och till reformering av den offentliga sektorn. Ca 70 procent går till investeringar och 30 procent till institutions- och kompetensutveckling. För perioden 1996-1999 har 152 MECU anslagits. PHARE-programmet har blivit ett viktig instrument för Litauens arbete att bli medlem i EU och ett strategiskt dokument, Agenda 2000, har arbetats ut för det kommande arbetet. I dokumentet anges de områden inom vilka stöd bör ges för att möjliggöra landets inträde i EU. Ett tidigare program i samma syfte har misslyckats, eftersom man inte fick medlemsstaterna att arbeta i samma riktning.

Man räknar dock med att de bilaterala givarna även i fortsättningen i mycket kommer att följa sina egna handlingslinjer. Samarbetet med Sida ansågs dock av den för PHARE-programmet ansvarige som "mycket gott" om än det fanns få beröringspunkter i projekten. PHARE-programmet har dock kritiserats hårt vid många tillfällen.

Världsbanken hade till december 1996 lämnat sju lån till Litauen till ett sammanlagt belopp av 42,1 MUSD. Bland dessa krediter finns bl a lånen till rehabilitering av avlopps- och vattenledningssystemen samt byggande av nya avloppsreningsverk i Klaipeda och Siauliai, vilka kompletterats med stöd till institutionsutveckling genom Sida. Ett annat lån har givits till uppbyggnad av sociala inrättningar, till vilket Sida lämnat kompletterande stöd för utbildning, institutionsutveckling och projektkoordinering. Vidare har *Världsbanken* givit krediter för att starta nya företag i Telsiai i norra Litauen. Detta projekt kompletterades av ett svenskt stöd till utbildning och uppbyggandet av ett arbetscentrum.

EBRD har i Litauen till och med 1996 lämnat 12 krediter på tillsammans 170 MECU. En del av dessa krediter har gjorts i samfinansiering med *Världsbanken*. Sida medverkar bl a i rehabilitering av avloppssystemen och byggande av avloppsreningsverket i Kaunas.

Övriga kreditgivare till landet är Nordiska Investeringsbanken (NIB), Baltiska Investeringsprogrammet (BIP), Nordiska projektexportfonden (NOPEF) samt Nordiska Miljöfinansieringsbolaget (NEFCO). Av dessa deltar NIB som delfinansiär i samma projekt som *Världsbanken* och *EBRD*.

Av de nordiska länderna är Sverige den största bilaterala givaren och Danmark den näst största i samarbetet med Litauen med ca 400 MSEK under perioden 1990-1996. Det danska biståndet ansågs på utrikesministeriet vara svårt att hantera eftersom ansvaret för det i Danmark är spritt på fyra olika ministerier som alla har olika agendor och arbetsmetoder. Det danska biståndet är, i jämförelse med det svenska som mer betonar ett direkt samarbete mellan två jämlika parter, mycket danskt och konsultorienterat. Det stod i våra intervjuer helt klart att de litauiska samarbetsparterna föredrar den svenska modellen.

Norges och Finlands stöd till landet är mer blygsamt, ca 160 MSEK vardera. Finland satsar betydligt mer i grannlandet Estland. Det tyska utvecklingssamarbetet med Litauen är omfattande, ca 1 miljard DM har satsats under perioden. Andra samarbetsländer är Holland, Storbritannien, Kanada och Japan.

3. SÄKERHETSFRÄMJANDE SAMARBETE

Verksamheten inom säkerhetssamarbetet har bedrivits inom följande huvudområden:

- säkerhetspolitisk kompetens
- den demokratiska och civila styrningen av försvarsmakten
- förmågan att delta i internationella fredsfrämjande insatser
- kust- och gränsbevakning
- förmåga att bekämpa organiserad brottslighet
- asyl- och migrationspolitisk kompetens
- förmåga att hålla säkerhetsberedskap mot olyckor och katastrofer

Utvärderingen (UD, Ds:1998:30) visar på hög relevans hos gjorda insatser och att de svenska

stödet står sig väl i jämförelse med andra givares. Hållbarheten och kostnadseffektiviteten varierar dock mellan projekten. Samarbetet med Litauen har av svenska myndigheter upplevts som mer tungrott än det med Estland. Samtidigt uppfattas det som mer stabilt än samarbetet med Lettland. Erfarenheterna pekar på det större värdet av långsiktiga insatser. Den litauiska sidan uttrycker stor uppskattning av samarbetet med Sverige. Samtidigt är Litauen det baltiska land som är minst beroende av stöd från Sverige eftersom landet strävar efter att utveckla en bredare och mer kontinentalt inriktad kontaktyta än sina båda grannar.

Svenskt stöd till kustbevakningen i Litauen lämnas via Kustbevakningen (KBV) och Försvarets materialverk (FMV). Båda dessa instanser har levererat utrustning som kustbevakningsfartyg, verkstads- och förrådscontainers, räddningsbåtar och tre radarstationer utefter Östersjökusten. Landgränsbevakningen gentemot Ryssland/Kaliningrad stöds dels med kommunikations- utrustning dels med fordon, utrustning för dokumentkontroll mm, genom Rikspolisstyrelsen (RPS). RPS har också stött den litauiska polisen med ett trettiotal fordon, kriminalteknisk utrustning och utbildningsinsatser. Stödet via Generaltullstyrelsen (GTS) till tullväsendet har omfattat fordon, kommunikations-, kontroll- och röntgenutrustning.

Det litauiska inrikesministeriet förordar att migrationsfrågorna får en större plats i det fortsatta samarbetet. Svenskt stöd efterlyses för att skapa en bättre migrationspolitisk ordning i Östersjöområdet. Den litauiska kandidaturen till medlemskap i EU är en viktig faktor bakom detta önskemål.

3.1 Egenintresset och behov av ökad biståndskompetens

Egenintresset hos flertalet svenska verk och myndigheter av att utveckla ett säkerhetsfrämjande samarbete med sina litauiska motsvarigheter är stort. Ibland kan en stödinsats i landet vara mer effektiv för verksamhetens mål än motsvarande insats i Sverige. Eventuellt borde detta kunna få konsekvenser för prioriteringen av resursanvändningen inom berörda svenska myndigheter.

De insatser som studerats i utvärderingen pekar på behov av förstärkning av biståndskompetensen hos flertalet medverkande myndigheter. Man menar att Sidas väl etablerade biståndskompetens bör kunna tas i anspråk för all svensk biståndsverksamhet. Det borde utvecklas lämpliga former för kunskapsöverföring från Sida till de samarbetande myndigheterna och verken genom rådgivning, utbildning och rekryteringspolitik. De personalresurser som inom UD avsatts för att hantera det säkerhetsfrämjande stödet har varit klart underdimensionerade. Det är utredningens (Ds 1998:30) rekommendation att huvuddelen av beredningen av projekt inom de säkerhetsfrämjande biståndet bör föras över till Sida. För detta krävs att personalresurserna stärks inom Sida.

3.2 Sveriges profil i EU samarbetet

Det är utvärderingens intryck att samarbetet med Sverige röner stor uppskattning inte bara på grund av de materiella resurser det medför. Den litauiska sidan har framfört sin uppskattning av kombinationen av lyhördhet för lokala förhållanden och behov. Man har mot bakgrund av detta samt de avancerade tekniska lösningar som erbjudits på olika områden, uppmanat till en högre svensk profil i EU samarbetet.

Utvärderingens slutsats är att Sverige bör utvidga sitt samarbete via EU-PHARE men bör även fortsätta och fördjupa det bilaterala samarbetet som oftast är snabbare att etablera och lättare att kontrollera ur givarsynpunkt. De berörda svenska myndigheternas kapacitet för ett sådant utökat samarbete måste dock byggas ut och man menar att det antagligen krävs ett regeringsinitiativ för att åstadkomma detta.

4. DEMOKRATI

4.1 Demokratiprojektet

Demokratiprojektet inleddes 1993 av tre litauiska kommuner, Kaunas, Klaipeda och Panevezys och tre svenska, Karlskrona, Kalmar och Växjö. Målet var att medverka till en nyutveckling av det politiska systemet i Litauen och att utbilda kommunalpolitiker. Dessutom syftade projektet till att etablera och utveckla länkar mellan litauiska och svenska politiker för att på så sätt länka Litauen till det europeiska politiska systemet. Projektet är utvärderat (Sjölander, 1995) och en intern utvärdering är gjord för perioden 1993-1995.

Projektet har letts av Östersjöinstitutet i Karlskrona under en styrelse på hög nivå med representanter från alla medverkande kommuner. Projektet har bestått av kurser, seminarier och studiebesök i de båda länderna. Bl a studerade de litauiska kommunalpolitikerna det svenska valet 1994. Genom åren har projektet har ca 300 svenskar medverkat i projektet och drygt 400 litauiska politiker, funktionärer, journalister, lärare, arkitekter och tolkar. Kostnaderna för projektet under perioden 1993-95 ligger på drygt 4 MSEK. En andra fas, för perioden 1996-98, nu finansierad genom Svenska Kommunförbundets medel för fördjupat vänortssamarbete, håller nu på att genomföras. För denna period har fem svenska kommuner, Karlskrona, Kristianstad, Kalmar, Växjö och Stockholm fått SEK 350,000 vardera, eller 1,75 MSEK totalt.

Den av projektet gjorda utvärderingen bygger på noggranna enkäter med alla deltagare. Samtliga indikatorer visar att demokratiprojektet har skattats som "bra" till "mycket bra" av över 80 procent av deltagarna vad gäller mål, genomförande och praktiska arrangemang. Projektet har gjort det svenska politiska systemet synligt i Litauen och har i det första politiskt känsliga skedet i landets självständighet medverkat till att informera om en mer samarbetsinriktad och mindre konfrontationsbenägen modell för det politiska arbetet.

Enligt de personer som intervjuades i samband med resultatanalysen, vilka varit ansvariga genomförare på litauisk sida, har projektet verkligen förändrat de deltagande politikernas attityder gentemot andra partier. Det var som ett "fönster som öppnades" och det gav de litauiska politikerna en möjlighet att bearbeta sin egen värld mot en svensk spegel. Projektet har därför ansetts vara av stor betydelse för formandet av den litauiska kommunalpolitiken. Det har vidare bidragit till att bättre politiska program har utformats av de olika partierna. Det har varit av betydelse på det nationella planet, eftersom många kommunalpolitiker har gått vidare till den nivån. Den förste koordinatör i Kaunas är nu t ex viceminister för EU-frågor.

Frågan om när betydelsen av denna typ av stöd kan sägas vara över, besvarades lite olika av de intervjuade. En person ansåg att det även framgent kommer att finnas ett behov av ett liknande stöd, men mer specifikt och djupare, som t ex att gå längre in i frågan om demokrati i

skolan. Samtidigt ansåg hon att det hela tiden fanns ett utbildningsbehov av de nya, ofta unga personer som kommer in i lokalpolitiken. Den andra intervjupersonen var mer tveksam till en vidare utveckling av denna form av stöd. Man hade lärt sig mycket och måste nu själv kunna ta ansvar för utvecklingen. Kommunerna behövde nu egentligen mer resurser för att sätta i verket allt man åtagit sig gentemot kommuninnevånarna, snarare än nya kurser och studiebesök.

I såväl Klaipeda som Panevezys var man positiv till samarbetet med Östersjöinstitutet och såg det nu som en viktig resurs att få hjälp av, när man skulle bygga upp och formulera projekt för finansiering genom EU-PHARE.

4.2 Kommunsamarbetet

Vänortssamarbetet

Ett vänortsprogram mellan svenska kommuner och deras motsvarigheter i Central- och Östeuropa inleddes 1991. Programmet hade till uppgift att med svenska statliga medel främja den demokratiska utvecklingen i Polen, de baltiska staterna och sedermera, från 1993 i nordvästra Ryssland. Programmet som administreras av Svenska Kommunförbundets internationella avdelning har hitintills kostat 99,3 MSEK. Av detta har 20,8 MSEK gått till samarbete i Litauen. Kommuner som planerar gemensamma projekt i vänortssamarbetet kan hos Kommunförbundet ansöka om projektmedel med idag högst 400 000 SEK.

I utvärderingen (Falk & Wallberg, 1996) konstaterades att Sidas vänortsstöd till de fyra länderna hade lett till ökad lokal demokrati, hade haft en viss inverkan på den nationella politiken i länderna och varit kostnadseffektivt. Det hade främjat goda grannrelationer och gemensam säkerhet genom att bygga nätverk mellan Sverige och de samarbetande länderna. Det hade introducerat nya förvaltningssätt, bidragit till ökad miljömedvetenhet samt influerat utbildningssystem och andra sektorer inom offentlig service.

Bland svagheter på svensk sida noterades att utbytet av erfarenheter och information kommuner emellan inte fungerade och att detta troligen ledde till ett visst dubbelarbete, till exempel med utarbetande av utbildningsmaterial. Några få indikationer fanns om att en del av den utbildning, som gavs av svensk kommunalpolitiker kunde vara "väl svensk".

Det lokala självstyret ansågs fortfarande vara svagt i alla länderna. Kommunerna saknade som regel beskattningsrätt och var därmed helt beroende av statliga bidrag för att finansiera sin verksamhet. Många frågor, bland annat i Litauen, var beroende av nationell lagstiftning och politiska beslut på det nationella planet. Utredarna såg därför ett behov av ett ökat institutionellt stöd i alla fyra länderna vad gäller kommunala reformer och nationell utbildning av kommunala politiker, chefstjänstemän och andra kommunalanställda.

Jämställhetsfrågorna borde ges ökad uppmärksamhet. Vidare noterades att det begränsade antalet svenska kommuner som deltog i vänortssamarbetet hade en hindrande effekt på dess möjligheter att växa, och att det fanns en risk att den våg av entusiasm och engagemang som samarbetet byggde på med tiden skulle komma att ebba ut. Utvärderingen rekommenderade att man i vänortssamarbetet skulle ta upp andra frågor som utbildning, sociala frågor och miljö.

I samband med denna resultatanalys gjordes en uppföljning i Klaipeda och Panevezys. Därvid bekräftades i mycket observationerna i den tidigare utvärderingen. Att resultaten har varit så positiva beror till del på att mottagarnas kompetens är mycket hög. De litauiska kommunala tjänstemännen är oftast akademiker, ofta med högre utbildning än sina svenska kollegor och de har stor förmåga att ta till sig ny kunskap. Studieresorna till Sverige ansågs allmänt ha haft stora "demonstrationseffekter" och de har påverkat det dagliga arbetet vid kommunerna i positiv riktning.

Efterfrågan på mer konkreta projekt och investeringar ökar. I såväl Klaipeda som Panevezys var det tydligt, att man nu ville inrikta samarbetet på mer konkreta frågor. Investeringar är av idag större intresse än allmän kunskapsutveckling. De är i många fall också vad som behövs för att utveckla grannsamarbete på ett bredare sätt, eftersom investeringar oftast behöver kompletteras med utbildning och andra kapacitetshöjande insatser. I Klaipeda var t ex byggandet av en passagerarterminal och öppnandet av en färjelinje mellan Klaipeda och Sydsverige en prioriterad fråga. En sådan skulle öka grannkontakterna mellan västra Litauen och Sverige betydligt mer radikalt än genom kommunala utbildningsprojekt. Eftersom Klaipedas hamn är statlig avgörs dock denna fråga på nationell nivå.

Enligt Kommunförbundet har en viss sådan förändring av samarbetets inriktning också skett. En del av kommunsamarbetet har utvecklats mot att svenska kommuner hjälper sina vänorter att göra underlag för och utarbetat projektförslag som skall presenteras för de stora långivarna. Dock kunde vi i Panevezys konstatera, vad gäller miljösamarbetet, att stöd och kunskap behövs för att utforma större projekt, t ex byggande av en avloppsrenings station, som skulle kunna "knoppas av" från vänortssamarbetet och göras till ett eget "systerprojekt" i samband med en investering inom miljöområdet, som de i Kaunas, Klaipeda och Siauliai.

Stöd till uppbyggnaden av ett litauiskt kommunförbund

Sedan 1994 har Svenska Kommunförbundet stött en utveckling i Litauen, där tidigare fyra kommunförbund har slagits ihop till ett. För detta har man fått stöd av Sida (och BITS) med totalt SEK ca 4 MSEK. Uppbyggnaden av detta nya kommunförbund var till en början mycket svår. Det har varit och är fortfarande svårt att få olika instanser och intressenter att förstå att det behövs ett oberoende organ för att ta tillvara kommunernas intressen vid sidan av det för kommunfrågorna ansvariga ministeriet. Chefs- och personalproblem bidrog till att göra situationen osäker. Först under de senaste två åren har situationen stabiliserats och det nya Kommunförbundet håller på att bli en viktig remissinstans för kommunala frågor. Förbundet står dock fortfarande inför många utmaningar. Den viktigaste är kanske att gentemot sina medlemmar, kommunerna, bygga upp sin legitimitet som deras representant och talesman. En central del i detta arbete är att kunna utveckla en central utbildningsfunktion.

Kommunalt utbildningscentrum, ett försenat projekt

En viktig fråga, som togs upp i utvärderingen av vänortssamarbetet, gällde hur man skulle kunna få innehållet i den utbildning, som hade givits av de svenska parterna inom kommunsamarbetet mer hållbar. Utredningen ansåg att det i de tre baltiska staterna fanns ett stort behov av både grundutbildning av ny personal, av vidareutbildning av redan anställda liksom utbildning av kommunala politiker. Den föreslog därför, att ett samarbete skulle kunna inledas i framtiden med nationella, baltiska utbildningsinstitutioner, t ex genom tvillingarrangemang med Svenska Kommunförbundets kursgård, Stora Brännbo, som redan då hade stor erfarenhet av vänortssamarbetet.

Detta förslag har sedan tagits upp inom ramen för Östersjömiljarden, men det har fått en helt annan utformning än vad utvärderingen föreslog. Det lilla och relativt okomplicerade förslaget till ett tvillingsarrangemang har ersatts med ett betydligt större projekt. Ett försök från regeringskansliet att få till stånd en gemensam nordisk finansiering av byggandet av ett nytt institut för alla tre länderna har stött på flera hinder. Resultatet är nu att frågan om ett svenskt stöd till kommunal utbildning är nära två år försenad.

4.3 Länsstyrelsesamarbetet

Länsstyrelsesamarbetet inleddes 1993. Målen i samarbetet har varit att överföra kunskaper och erfarenheter från svenska länsstyrelser till deras motsvarigheter i de Baltiska länderna och härigenom stärka demokratin och öka kompetensen i de regionala och lokala förvaltningarna. Mellan 1993-1995 anslogs ungefär 12 MSEK till detta samarbete som omfattade ca 120 projekt. Samarbetet med Litauen inleddes först 1994 och totalt genomfördes ett trettiootal projekt mellan 1994-1995. Knappt 3 MSEK anslogs till dessa vilket motsvarar knappt en fjärdedel av de totala projektmedlen under 1993-1995.

Enligt utvärderingen (Almqvist, 1996) har samarbetet skapat ett bra kontaktnät mellan det tjugotal svenska länsstyrelser och trettiootal baltiska förvaltningar som varit inblandade. Mer än 2 000 personer från de baltiska länderna har deltagit i projekten. I Litauen har framförallt de norra och västra regionerna varit inblandade: Klaipeda, Panevezys, Siauliai, Taurage, Telsiai. Av de central och sydostligt belägna regionerna har Alytus, Kaunas, Marijampole, Utena, och Vilnius deltagit. På svensk sida har länsstyrelserna i Kristianstad, Göteborg och Bohuslän, Kronoberg, Malmöhus, Blekinge, Kalmar och Södermanland deltagit.

Utvärderaren menar att samarbetet skulle vinna på att ha ett mer långsiktigt perspektiv. Många projekt har haft en alltför *ad hoc* -mässig ansats och det saknas ett strategiskt tänkande i såväl i utvecklingen av samarbetet som i vad den svenska sidan skulle kunna bidra med. Till en början saknades information om de regionala och lokala förvaltningsstrukturerna på baltisk sida vilket i initialskedet minskade effektiviteten i kunskapsöverföringen. Trots detta är den övergripande bedömningen från mottagarsidan att stödet har varit värdefullt för utvecklingen i länderna. Stödet ses som mycket kostnadseffektivt. Ungefär hälften av stödet anses ha gått direkt till verksamhet som varit riktad mot demokratiutvecklingen. Av resterande medel har ca 20 procent riktats mot miljömässiga åtgärder. Denna del av stödet är också det som tillsammans med aktiviteter riktade mot utveckling av landsbygden har värderats högst av de baltiska motparterna. Därefter rankas förvaltnings- och demokratiaktiviteter. Jämställdhetsaspekten har varit eftersatt i stödet. Samarbete som rört handels- och näringslivsaktiviteter rankas lägst.

Utvärderaren rekommenderar bl a att samarbetet ska vara mer planerligt. Den länsstyrelse som är huvudansvarig för varje land bör utarbeta en operativ plan för verksamheten som ligger i linje med svenska regeringens landsstrategi. Projektperioderna bör förlängas till tre år. Bättre koordinering och erfarenhetsutbyte bör ske mellan länsstyrelser som är aktiva i samma land. Projektdokumentationen bör förbättras och spridas mer effektivt. Jämställdhetsaspekten bör uppmärksammas betydligt mer. Vidare efterlyses bättre målformuleringar för enskilda projekt, en översyn av hur medel ansöks och beviljas samt bättre uppföljning.

Sida beslutade i april 1998 att bevilja 7 MSEK för fortsatt länsstyrelsesamarbete med Baltikum. Beslutet om en fortsättning baseras på en knapphändig ansökan och Sida har i sitt

beslut efterlyst mer relevant information från länsstyrelserna , bl a ska en verksamhetsplan för varje land utarbetas.

4.4 Journalistfortbildning

FOJO (Institutet för fortbildning av journalister) bedriver sedan 1996 ett fortbildningsprojekt för journalister från lokala medier i Litauen. Utbildningarna har genomförts i samarbete med Lithuanian Journalist Centre i Vilnius och Litauiska journalistförbundet. Kontakterna med FOJO upparbetades inledningsvis av journalister representerande framförallt nationella medier som deltog i FOJOs seminarier om journalistik och demokrati.

Utgångspunkten för projektet har varit bristen på kompetens hos journalister som arbetar i landsortsmedier. De flesta journalister är unga och har saknat yrkesutbildning. Detta innebär att det har rått oklarhet om journalistrollen och journalistisk etik. Journalisterna har därmed haft svårighet att fylla sin uppgift som kompetenta och oberoende granskare av samhällsutveckling och makthavare. De lokala medierna hade behov av modernisering och effektivisering av den redaktionella organisationen.

Insatsen har bestått av fyra tvåstegskurser vardera under 1996 och 1997, där del ett har genomförts i litauiska regioner och steg två i Sverige. Sammanlagt har omkring 140 journalister utbildats.

I samband med resultatanalysen besöktes tidningen *Klaipeda*, som utkommer dels i en litauisk upplaga dels i en rysk. Chefsredaktören för den menade att FOJOs kurser haft en avgörande betydelse för hur denna lokaltidning utvecklats, något som vi också handgripligen kunde se i jämförelser i hur tidningen såg ut tidigare. Att insatserna har haft stor betydelse anser även intervjuade journalister verksamma i nationella media i Vilnius. Om man ser till den skrivna pressen kommer den lokala dagspressen ut med ca en halv miljon exemplar per dag, att jämföra med den nationella pressens ca 60 000 nummer per dag. Fortbildningen med svensk hjälp skulle kunna fortsätta, eventuellt i en utvecklad form i samarbete med den utbildning som bedrivs vid Lithuanian Journalist Centre i Vilnius.

4.5 Domstols- och rättsväsende

Det svenska stödet till justitieministeriet avses få två huvudkomponenter, stöd till domstolsväsendet och till kriminalvården. Samarbetet är ännu i ett begynnelseskede, men icke desto mindre har främst stödet till domstolsväsendet varit svårt att få igång, trots att det är högt prioriterat av det litauiska justitieministeriet. Inte minst vill man få tillgång till nya kunskaper om ett västerländskt rättssystem samt EU-lagar och konventioner. Skälen för denna tröga start står att finna på båda sidor.

Domstolssamarbetet

Enligt den litauiska sidan hade man vid de inledande kontakterna mellan parterna inte tillräckligt beaktat de skillnader som fanns mellan de svenska och inhemska rättssystemen. Det hade därför varit svårt att finna gemensamma områden. Det fanns heller inte någon riktig förstudie att utgå ifrån. Detta hade medfört att den svenska sidan haft otillräcklig information om hur det litauiska systemet såg ut, samt vilka områden och typer av insatser som borde prioriteras. Den svenska partnern, domstolsverket, hade heller inte haft, eller

satt av tillräcklig kapacitet för att medverka till att ta fram ett projekt. Därigenom hade det varit svårt att få igång en dialog om vad som skall göras och vilka resultat båda sidor förväntat sig få ut av samarbetet. Sida har emellertid reagerat på den uppkomna situationen och har tillsammans med parterna identifierat problemen med att ta fram ett projekt och en extern konsult har tillsatts för att hjälpa fram projektet. Ansvariga samordnare av projektet har nu identifierats på båda sidor.

Kriminalvård

Kriminalvårdsprojektet, som också genomförs i samarbetet med justitieministeriet, om än kriminalvården lyder under inrikesministeriet, har kommit längre än domstolssamarbetet. Det består av två delar, ett utbildningsprojekt och ett "twinningssamarbete". Detta projekt har varit väl förberett på många sätt. Europarådets program, THEMIS, som ger stöd och råd till de baltiska länderna för att de skall kunna reformera sina fängenvårdssystem, har finansierat en inventering av litauiska fängelser. Studien har lämnat många förslag på dessa skall kunna reformeras och bringas att fungera i bättre samklang med de europeiska fängelsesystemet. Som en uppföljning av THEMIS-rapporten har Europarådet vidare startat ett nytt projekt, Nordbalt, med uppgift att följa upp pågående bilaterala samarbete mellan de nordiska länderna och de baltiska staterna och, om så behövs, bidra till att fylla gap mellan olika aktiviteter genom att engagera annan europeisk expertis. Genom THEMIS-rapporten och Nordbalt verksamhet finns idag både en sk "base-line study" och ett inbyggt monitoringsystem i projektet. Det bör därför kunna bli relativt lätt att följa upp dess resultat. Utbildningssamarbetet har redan kommit igång. En utbildningsverksamhet, som skall starta i januari 1999, håller på att förberedas. Visst utbildningsmaterial av god klass är redan klart.

Twinningprojektet är i startfasen och det är därför för tidigt att kunna ge något omdöme om det. På litauisk sida är man dock mycket nöjd med hur det hitintills har utvecklats. Samarbetet mellan de utsedda projektansvariga ansågs fungera mycket väl.

De två insatserna inom justitieministeriet visar väl på vad skillnader i projektförberedelserna kan ge för effekter. Kriminalvårdsprojektet var långt bättre förberett än det tänkta domstolssamarbetet, bl a genom en ordentlig förstudie. Projektet har klara målsättningar och aktiviteterna är väl beskrivna. Ansvariga och engagerade personer är utsedda på båda sidor. Den svenska parten, kriminalvårdsstyrelsen, är också mycket pådrivande i samarbetet.

KUR

I syfte att stärka den svenska resursbasen och få till stånd samordning av det internationella arbetet på rättsområdet och mellan de rättsvårdande myndigheterna i Sverige har Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR) bildats. I KUR sitter representanter för Justitiedepartementet, UD, Sida samt de övriga fyra rättsvårdande myndigheterna: Kriminalvårdsstyrelsen, Domstolsverket, Riksåklagaren och RPS. KUR skall till regeringen avlämna ett betänkande i mars 1999 med bl a förslag till en långsiktig lösning vad avser utbyte av information, samråd, erfarenhetsåtervinning och kompetensutveckling. (Prop. 1997/98:70 sid. 33-34). Ett delbetänkande vad avser samarbetet med främst Baltikum lades fram i juli 1998 vilket bl a innebär att samarbetet inom rättsområdet förväntas öka.

4.6 Enskilda organisationer

Utvecklingen av enskilda organisationer (EO) har betydelse för den demokratiska utvecklingen eftersom dessa engagerar vanliga medborgare i samhällslivet samt kan verka

som viktiga påtryckningsgrupper i det politiska livet. Detta samarbete drivs genom Sidas avdelning för samarbete med enskilda organisationer och humanitärt bistånd (SEKA). Sammanlagt har Sidas anslag till EO-samarbetet i Central- och Östeuropa under de senaste tre åren uppgått till ca 190 miljoner kronor. Stödet har möjliggjort för hundratals större och mindre föreningar och organisationer i Sverige att genomföra projekt tillsammans med sina samarbetspartners i de olika länderna. Totalt har medel för ca 800 insatser beviljats av Sida. De täcker ett vitt spektrum av verksamhetsområden: integrering av handikappade i samhället; barns rättigheter; unga kvinnors deltagande i politiken; alkohol- och drogprevention; kooperativ utveckling på landsbygden; uppbyggnad av folkbildningsorganisationer, etc.

Sida tar sedan 1997 inte själv emot ansökningar direkt från enskilda organisationer och föreningar. Istället förmedlas största delen av stödet via 11 skramorganisationer.¹ Dessa bedriver i regel egen verksamhet tillsammans med parter i Central- och Östeuropa. Därtill förmedlar och bereder vissa av skramorganisationerna ansökningar från andra svenska enskilda organisationer, vilka i sin tur har samarbetsparter i dessa länder.

Enskilda organisationer i Litauen

I och med självständigheten tog utvecklingen av de enskilda organisationer i landet fart efter att ha varit förbjudna under kommunisttiden. Trots att den litauiska civila sektorn är underutvecklad och endast har minimala resurser till sitt förfogande finns det nästan 5000 EOs registrerade (ungefär 1500 betraktas som aktiva EOs i egentlig mening), däribland 239 fackföreningar, 99 politiska partier och organisationer, 115 religiösa sammanslutningar samt 283 välgörenhetsorganisationer och stiftelser. I Vilnius finns ett *NGO Information and Support Center* som finansieras av UNDP. Centret har etablerat kontakter med Forum Syd för att underlätta skapandet av kontakter mellan svenska och litauiska organisationer.

Svenska och litauiska enskilda organisationers samarbete

Mellan 1995/96 och 1998 har Sida/SEKA beviljat medel om drygt 11 MSEK till samarbetet med Litauen. Dessa används för 65 insatser av vilka 20 har haft barn och ungdom som målgrupp. Övriga har berört hela befolkningen generellt. En stor del av EO-stödet till Litauen har gått till verksamhet inom lant- och skogsbruksutveckling. Därtill kommer sociala insatser. Fackligt och folkrörelse arbete utgör också en stor del av enskilda organisationers samarbete.

Sida har låtit utvärdera det samarbete mellan enskilda organisationer i Sverige och Baltikum som finansieras med svenska medel (Winai et al., 1997). Utvärderingen fokuserar på samarbetets innehåll och utveckling samt på bärkraften i de resultat som uppnåtts. Den täcker nio litauiska enskilda organisationer. Utvärderingen drar slutsatsen att merparten av de berörda enskilda organisationerna är på god väg att utveckla en hållbar demokratisk struktur för sin verksamhet samt att de uttryckligen arbetar för en demokratisk samhällsuppbyggnad. Samtidigt är de flesta enskilda organisationerna i hög grad beroende av ekonomiskt stöd utifrån, både för den löpande verksamheten och för sitt strategiska utvecklingsarbete.

Det svenska stödet har bidragit till ökad kapacitet och kunnande samt en medvetenhet om behovet av en intern demokratisering och en utveckling av förmågan att fungera som demokratiska fora. Sammanfattningsvis anser utredningen att EO-samarbetet har genererat avsedda resultat och att dessa i rimlig utsträckning är hållbara. Effekterna ligger främst inom

¹Olof Palmes Internationella Center; LO/TCOs Biståndsnämnd; Sveriges Bönder Hjälp/LRF; Naturskyddsföreningen; Rädda Barnen; Röda Korset; SHIA (handikapporganisationernas paraplyorganisation); Svenska Missionsrådet; SMR; Svenska Kyrkan/Lutherhjälpen; Pingstmissionens U-landshjälp och Forum Syd.

områdena "förstärkning av demokratin" och "organisationsutveckling". De svenska insatserna bedöms som acceptabla i kompetenshänseende, även om vissa felbedömningar skett på båda sidor. Graden av samordning med andra aktiviteter inom berörda organisationer har inte studerats i utvärderingen.

Som framgår av utvärderingen befinner sig olika EO:s i Central- och Östeuropa ännu på mycket olika utvecklingsnivå. En uppföljning av organisationernas utveckling och en flexibilitet i stödet är därför viktig. För vissa organisationer lämpar sig ett engagerat personligt stöd, för andra mer utvecklade organisationer behövs mer organiserat samarbete, t ex via partnerskapsfonder eller kontrakt. Vidare måste alltid ansvarsfördelningen mellan samarbetsparterna klargöras tydligt. Ett erfarenhetsutbyte mellan olika organisationer och ett nätverksbyggande till andra samhällsområden, t ex näringslivet, är också av stor vikt och bör stödjas.

I termer av de fyra huvudmålen för östsamarbetet är det aktuella EO-samarbetet främst relevant vad gäller demokratimålet. Där är relevansen hög. Flera av de berörda litauiska organisationerna har emellertid också ambitioner och aktiviteter av relevans även för andra huvudmål, främst att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling, men även i viss mån att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

De lärdomar för framtiden, som lyfts fram av utvärderingen, bör också vara av intresse i ett bredare perspektiv. En är, att samtidigt som ett samarbete inledningsvis måste få vara trevande, måste också förväntningar och utfästelser göras allt mer tydliga så snart förutsättningar finns för det. En annan erfarenhet är att alltför optimistiska målformuleringar och snäva tidshorisonter kan leda till förlängda projektengagemang. En tredje pekar på vikten av att definiera sluttidpunkter och önskvärda tillstånd för när ett Sida-finansierat samarbete kan övergå i ett genuint partnerskap som är oberoende av Sida-medel.

I samband med resultatanalysen besöktes Litauiska Rädde Barnen. De arbetar framförallt med att på kommunal och statlig nivå påverka beslutsfattare till att satsa mer på utsatta barn i Litauen. Litauiska Rädde Barnen har stark konkurrens från andra organisationer som är engagerade i barnfrågan (det finns ett dussintal) och mer direkt tar hand om barn som av olika skäl är övergivna och befinner sig på gatan. Eftersom Rädde Barnen främst arbetar som en påtryckningsorganisation som arbetar med politiker och tjänstemän på kommunal och statlig nivå, har man stött på kritik och liknats vid en "pappersorganisation". Rädde Barnen driver självt 11 dagcentra för barn, men man försöker att få kommunerna att ta över dessa.

Man har ca 1500 medlemmar och har, förutom det centrala kontoret i Vilnius, 30 lokalkontor, varav 17 är aktiva. Chefen för Litauiska Rädde Barnen i Vilnius ansåg att den hjälp man fått från Sverige starkt bidragit till Litauiska Rädde Barnens utveckling. Den svenska hjälpen täcker idag ca 80 procent av budgeten. Den utbildning man fått värdesätts högt. Ett besök av svenska Rädde Barnens ordförande hade haft positiva effekter på organisationens PR arbete. Man jobbar nu aktivt på att hitta andra finansieringsmöjligheter. År 2001 ska stödet från svenska Rädde Barnen upphöra.

4.7 Samarbetet genom Svenska institutet (SI)

Det kultur- och utbildningssamarbete som sker genom Svenska institutet har stor betydelse för att skapa ett demokratiskt öppet samhälle och utveckla grannsamarbetet. Kultur- och

utbildningssamarbetet med samtliga baltiska stater har ökat starkt under 1990-talet. En samverkan på kultur- och utbildningsområdet sker genom att SI kan subventionera deltagande av kulturarbetare, experter och forskare i olika kulturevenemang och utbildnings- och forskningsprojekt. Genom att stödja ett sådant utbyte med den gemensamma kunskapsutvecklingen som mål stärks banden mellan människor i Östersjöländerna. Samarbetet är uppdelat i tre delar: Kulturutbyte, expertutbyte och akademiskt utbyte. Dessutom producerar SI information om Sverige på litauiska.

Kulturutbyte

Mellan 1995/96 och 1997 beviljades 5,4 MSEK till kulturutbytet där Litauen var representerat. Flera av arrangemangen omfattar också deltagande från andra länder i östsamarbetet. Totalt genomfördes 117 projekt där Litauen var representerat. De enskilda anslagen för projekt ligger som regel mellan 5-25 000 SEK. Några enstaka projekt är större, runt 100 000 SEK, och då omfattar de som regel deltagande från flera länder. Aktiviteterna består av ett vitt spektrum av kulturevenemang.

Expertutbyte

Knappt 1 MSEK beviljades till expertutbyte 1995/96-1997. Även i denna summa ingår flera projekt som rör flera länder inom östsamarbetet. Projekten spänner över en vid skala. Här ingår t ex anslag för deltagande i arkeologisk utgrävning vid Birka; studier av svensk kulturförvaltning av litauiska kulturministeriet; produktion av TV-program om Sverige; deltagande i konferenser och seminarier av olika slag.

Högskolesamarbete, Visbyprogrammet och individuella stipendier

Under 1995/96 beviljades 3,5 MSEK till högskolesamarbete mellan Sverige och Litauen. Därutöver beviljades Litauen medel för projekt, där fler länder i närområdet var involverade. Motsvarande siffra för Litauen samarbetet under läsåret 1996-97 var 4,3 MSEK. Medlen rör framförallt samarbete inom naturvetenskap men i viss utsträckning också inom samhällsvetenskap. Inom de olika stipendieprogrammen (Östersjöstipendier, Visbyprogrammet etc.) utdelas individuella stipendier till forskare och forskarstuderanden. Genom Visbyprogrammet, som tillkom 1997, finns även möjlighet för svenska universitet och högskolor att få stöd till gemensamma forskningsprojekt och nätverk med länderna i närområdet. För Visbyprogrammet beviljades läsåret 1997-98 för Litauen 6,4 MSEK.

Svenskundervisning

I Litauen stödjer SI svenskundervisningen vid Vyautas Magnus universitetet i Kaunas, Klaipeda universitet, Siauliai Pedagogiska Institut och Vilnius universitet. I Vilnius och Klaipeda finns av SI förmedlade lektorer. Stödet består i övrigt av läromedel, skönlitteratur och teknisk utrustning som datorer. Vidare erbjuder SI friplatser vid svenska folkhögskolor, svensklärarkonferenser samt gåvoprenumerationer av tidningar. Vi bedömer att den ökade undervisningen i svenska är av stor betydelse för utvecklandet av grannlandskontakterna.

Internationell juristutbildning

Regeringen gav 1 juli 1997 i uppdrag åt SI att bereda Sveriges deltagande i sambandet med bildandet av Riga Graduate School of Law. Detta svenskinitierade projekt finansieras av svenska staten, EU-PHARE och privata svenska och internationella stiftelser. Skolan riktar sig till studenter i de tre baltiska länderna och ska erbjuda all undervisning på engelska. Initiativet vänder sig till behovet av en ny generation jurister med hög yrkeskompetens framförallt inom områden som blir aktuella inför det framtida EU-medlemsskapet.

5. EN SOCIALT HÅLLBAR EKONOMISK OMVANDLING

Litauen är ett av de länder som kommit medellångt i sin transitionsprocess mot en modern marknadsekonomi. Detta innebär att man har uppnått makroekonomisk stabilisering, dvs inflationen och budgetbalansen är under kontroll. Den småskaliga privata sektorn är relativt välutvecklad och banksektorn och andra finansiella institut är under uppbyggnad. En mer omfattande privatisering är ännu bara påbörjad.

Litauen är det av de baltiska länderna som har förlorat mest i BNP i samband med den ekonomiska omvandlingen. År 1997 uppskattades BNP vara 44 procent av 1989 års nivå. Landet har alltså tappat över 50 procent. I Lettland uppskattas 1997 års BNP till 54 procent av 1989 års nivå och i Estland till 76 procent. Vändningen till positiv tillväxt kom 1994. Under 1997 beräknas BNP ha växt med drygt 4 procent. Prognoserna för 1998 ger i genomsnitt 4.3 procent (mellan 3 och 5.5). Litauen har under hela omvandlingen haft en god budgetbalans. Budgetunderskottet 1996 uppgick till 3.6 procent av BNP.

Tabell 5.1 Litauen 1991-1998. Ekonomiska indikatorer. Årlig förändring, procent.

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997*	1998*
BNPtillväxt %	-13.4	-37.7	-24.2	1	3.0	3.6	4.3	4.3
Inflation %	345	1 161	189	45	36	13	8.7	6.0
Arbetslöshet				10.6	11.8	14.2	13.0	
Budgetunderskott som % av BNP	2.7	0.8	-3.1	-4.2	-3.3	-3.6		

Källa: EBRD, 1998, sid. 135-140. Oxenstierna & Huitfeldt, 1998 sid. 3. * Prognoser.

Litauen har en relativt stor inofficiell - grå/svart - ekonomisk sektor. Denna uppskattades till 22 procent av BNP 1995. Detta är lägre än i Lettland (35 procent), men högre än i Estland (12 procent). Andelen inofficiell sektor har sjunkit sedan 1993, då den uppskattades till uppemot 40 procent av BNP (EBRD, 1998, sid. 74).

5.1 Näringslivsstöd och förvaltning

Extern skuldhantering

Sverige bedriver inom detta område ett rådgivningsprojekt med inriktning på extern skuldhantering. Kostnaden för projektet var ca 3 MSEK per år i en första omgång. Konsulten har bl a medverkat vid Litauens första Eurobond emission.

Finansministeriet har en mängd utländska rådgivare inom olika områden. Den svenske konsulten kom in år 1994 genom ett Världsbanksprojekt som var inriktat på kompetensuppbyggnad inom extern upplåning i samband med de första Världsbankslånen. Detta projekt skulle ha fortsatt i en andra fas, men så skedde inte, varpå konsulten med stöd av finansministeriets ledning ansökte om ett direkt Sida-stöd för en fortsatt insats.

Projektet har i viss mån innehållit samarbete med den inhemska upplåningssidan som ursprungligen byggts upp med hjälp av ett projekt via det engelska företaget Crown Agents. Den svenska Sida finansierade insatsen har fyllt en viktig funktion då kompetens i utländsk upplåning helt saknats vid det Litauiska finansministeriet. Speciellt viktigt har kvalificerad rådgivning vid förhandlingar med internationella bank- och finansinstitutioner varit. Konsulten har assisterat det litauiska finansministeriet på olika resor runt hela världen för att informera om Litauen och introducera landet som en internationell låntagare.

De litauiska samarbetsparterna ansåg att de hade lärt sig det mesta om internationell skuldhantering genom detta projekt men någon klar bild av huruvida det har inneburit en utbildning och kunskapsutveckling av mer långsiktig karaktär gick dock inte att få vid vårt korta besök vid finansministeriet. I projektdokumentationen talas t ex om "on-the-job training" men denna verkar inte ha skett på någon systematisk grund utan mer i det löpande arbetet. Vad organisationen och personalen har lärt sig, i vad mån man har arbetat med relevanta personer och vad de nu, efter den närmare treåriga insatsen, kan klara att utföra självständigt, kräver en mer kvalificerad utvärdering för att bedöma.

Rådgivaren har engagerats i sin personliga kapacitet. Detta återspeglas i de höga kostnaderna för projektet. Den litauiska sidan bidrar endast med tjänsterum och lokala transporter. Med tanke på den ökade upplåning till minskade upplåningskostnader som hans insatser har inneburit, enligt det litauiska finansministeriet, skulle någon form av kostnadsdelning kunna ha övervägts när projektet förlängdes våren 1998.

Projektet är både centralt och intressant för utvecklingen av nationella finansmarknader och statlig upplåning. Samtidigt är det dyrt, litet och relativt isolerat i ett betydligt större sammanhang, där olika biståndsgivare trängs. Vi anser att projektet bör utvärderas.

Bank och finans

Sida-Öst har drivit ett flertal projekt inom bank och finanssektorn i Litauen. Flera av projekten har skett i samröre med Världsbanken och särskilt inom det finansiella sektorprogram till samtliga baltiska stater som syftat till att bidra till omstruktureringen av banksektorn och förstärka den finansiella infrastrukturen.

Under 1995 finansierade Sida-Öst en korttids rådgivare till Apex-enheten vid centralbanken som skulle bistå enheten och de lokala bankerna med specialiserad rådgivning och praktisk utbildning. Apex-enheten inrättades för att ansvara för utbetalningarna av Världsbankslån och genomföra transaktioner på valutakonton. Projektet utgjorde ett komplement till den tidigare beslutade finansieringen av en svensk expert till Technical Unit i Lettland. Speciellt inriktades expertinsatsen på att säkerställa den finansiella uppföljningen och rapporteringen av kreditgivningen från Världsbanken.

Inom den del av Världsbankens finansiella sektorprogram som riktats mot privatiserade företag har Sida-Öst finansierat en rådgivare i redovisningsfrågor vid Consulta enheten vid Litauens industriministerium. Syftet med denna insats var att utforma, genomföra och övervaka bokförings- och finansiella rapporteringssystemet för Consultas operativa verksamhet.

I samband med bankkrisen i Litauen 1995 initierades ett projekt för upprättande av en kreditavvecklingsorganisation med uppgift att avveckla krediter och tillgångar från de krisdrabbade bankerna så att största möjliga värde återförs. Efter ett inledande studiebesök i januari 1996, bedömdes den svenska modellen som använts vid kreditavvecklingsbolagen Retriva (Gotabanken) och Securum (Nordbanken) som synnerligen relevanta för den litauiska situationen. Mot bakgrund av detta beslutade man att som en del i ett helhetspaket för den litauiska bankkrisen bilda en sk "work-out unit" med Retriva som förebild. Personal från det tidigare Retriva deltog i projektet via genomföraren, konsultbolaget GRAMMA AB.

Under 1995 och 1996 upprättades avvecklingsorganisationen Turto Bankas med Retriva som

förebild. Totalt kostade insatsen 1,7 MSEK. Projektet, som är avslutat, betraktades av Världsbankens representation i Vilnius som en central del av det åtgärds paket som utarbetades för att lösa bankkrisen.

Förutom Sida är Swedfund engagerad i den litauiska banksektorn. Mellan 1995-1997 har man gått in med riskkapital om ca 70 MSEK.²

Informationssystem för parlamentet, Seimas, och övrig statsförvaltning

Det svenska stödet till projektet började år 1995 med en studie av en svensk konsult av det litauiska parlamentets, Seimas, dokumentationssystem. Den litauiska regeringen var vid den tiden inne i en diskussion, om det system man själv hade byggt upp var tillräckligt eller om man skulle behöva köpa in ett helt nytt. Man hade flera utländska anbud på nya mer sofistikerade dokumentationssystem. Den svenske konsulten ansåg emellertid att det befintliga systemet med vissa förbättringar skulle vara tillräckligt.

I arbetet med att förbättra dokumentationssystemet hade man sedan haft ett intensivt utbyte med svenska företag och institutioner och studiebesök i Sverige, bl a vid riksdagen, för att lära mer och pröva olika alternativ. Detta arbete koordinerades på ett bra sätt av den svenske konsulten. Ett exempel på detta var det säkerhetssystem, som man med svensk hjälp har tagit fram och installerat. I det svenska stödet har också ingått smärre inköp av hårdvara. Kostnaden för detta projekt har totalt varit ca 3 MSEK.

Den svenska insatsen anses ha varit avgörande för den kompetens och kapacitet som nu byggts upp, både i *Seimas* och i premiärministerns kansli. Man har haft stöd från andra länder också, bl a från USA, men detta har mest varit leveranser av hårdvara. *Seimas* utbildningsprogram har t ex genomförts helt med endast Sida-stöd. Resultatet av projektet är att ett effektivt informationssystem nu finns tillgängligt. Detta har inneburit att all dokumentation om och från parlamentet nu är tillgänglig för massmedia och allmänheten. För närvarande håller man på att bygga ut systemet så att det också skall vara tillgängligt på Internet. Nästa steg blir att med ett internt informationssystem knyta ihop hela den litauiska statsförvaltningen. Systemet finns och genom en uppkoppling som gjorts mellan premiärministerns kansli och utrikesministeriet, är det också utprovat.

De svenska konsulterna har enligt den litauiska sidan utfört ett mycket gott arbete. Med små strategiska insatser har uppsatta mål nåtts. Den litauiska regeringen har gjort stora besparingar, när man beslutade att inte köpa något nytt system för dokumentation. Därmed har det också varit kostnadseffektivt. Man har snabbt kunnat bygga upp en egen kompetens, som idag är i nivå med den svenska. Därmed är det också uthålligt.

Det stora problemet är inte längre den interna kompetensen utan brist på investeringsmedel för att kunna bygga ut systemet. Ett annat problem man har haft, beror på de låga statliga lönerna. Det har varit svårt att hålla kvar kvalificerad personal i statsförvaltningen, när privata företag kan betala dubbelt så hög lön.

En viktig förutsättning är nu att man kan finna ytterligare finansiering och en sådan fanns. Man motsåg att efter att det pågående projektet med Sidas avslutas kan man räkna med

² Stödet har främst gått till de ledande affärsbankerna *Vilnius Bankas* och *Hermes Bankas*, och till en mindre bank, *Ukio Bankas*. Tidigare var Swedfund även ägare i *Lithuanian Development Bank*, men där har man gått ur.

fortsatt finansiering genom den s k Östersjömiljardens Baltic Sea IT-fund vilken förvaltas av Swedfund.

Arbetsmarknadspolitik

Sverige har sedan 1992 bedrivit ett framgångsrikt arbetsmarknadsprojekt med den litauiska arbetsmarknadsmyndigheten. Mellan 1995-1997 allokerades 2,3 MSEK till projektet. Motparten är Länsarbetsnämnden i Blekinge. Arbetslösheten är 13 procent i Litauen och i en utvärdering (Oxenstierna & Huitfeldt, 1998) bedöms projektet som relevant i förhållande till den litauiska arbetsmarknadssituationen. Samarbetet karakteriseras av hög kompetens på bägge sidor och stort engagemang. Den litauiska sidan har utvecklat förmedlingarnas materiella sida i takt med de svenska utbildningsinsatserna. En av orsakerna till att samarbetet varit så framgångsrikt är, att man på båda sidor har engagerat en stor del av personalen i samarbetsprojektet. Projektet utmärks också av en projektorganisation av hög standard, god kostnadseffektivitet och tydlig dokumentation.

AMS har liknande projekt i de andra baltiska staterna och i nordvästra Ryssland. Delegeringen av projekten till olika länsarbetsnämnder har varit en mycket bra modell för en svensk myndighet att driva denna typ av projekt. Centralt har man en liten internationell enhet som sköter samordning och viss administration. Efter det att projekten utvärderats har man i större utsträckning satsat på informations- och erfarenhetsutbyte mellan projekt i olika länder.

AMS och den litauiska arbetsmarknadsmyndigheten har inkommit med ett förslag på fortsättning av samarbetet där ett flertal av utvärderingens rekommendationer tas till vara, bl a samordning av vissa projektmoment, t ex EU-anpassning, för deltagare från olika länder.

Sysselsättningsprojektet på landsbygden, i Telsiai regionen

Detta projekt är intressant, eftersom det är ett av få som inte har utvecklats som det var tänkt. Ursprungligen var det tänkt som ett stödprojekt till ett Världsbankslån. Målet var att bidra med krediter till att nya företag startades för att ge nya utkomstmöjligheter för både män och kvinnor, i denna fattiga del av Litauen. Som komplement till detta tillhandahöll Sida genom LRF/AMU tekniskt bistånd för 4,3 MSEK.

I en utvärdering (Falk, 1997a) noteras att de metoder för utbildning och rådgivning som användes i verksamheten troligen hade medverkat till att få igång en process i regionen för att starta eget. Rådgivningen till kvinnor hade fungerat särskilt väl och hade också spritt sig till män. Vidare hade det lett till uppbyggnaden av två företagscentra i Telsiai län.

I övrigt var resultaten svaga. Även om en process hade inletts var det ännu få projekt som hade kommit igång och dessa var så små att de knappast kunde ge några större effekter på sysselsättningen. Spridningseffekterna var låga. Projektledningen hade kritiserats. Jordbruksministeriet ansåg att man hade för lite insyn i det och att de svenska medlen hade kunnat användas till att anställa litauisk personal som bättre kände till förhållandena i landet. Världsbankens krediter hade tagit lång tid att få fram och när de till slut var tillgängliga hade situationen i Litauen förändrats så att villkoren för dem inte längre var attraktiva. Av de 30 MUSD som fanns tillgängliga för krediter hade bara 1 MUSD utnyttjats. De litauiska affärsbanker som skulle förmedla lånen föredrog att låna ut egna medel. Kulturella förhållanden i kombination med den generellt osäkra bank- och finansmarknaden i landet gjorde också att företagen föredrog att finansiera sina företag utan dessa dyra, osäkra krediter.

Enligt LRF har emellertid projektet utvecklats vidare efter utvärderingen. En datorutbildning har startats i ett företagscentrum. En beräkning visar att antal nya arbeten i Telsiai är ca 100. Tydligt borde tidsperspektivet i detta projekt på "gräsrotsnivå" ha varit längre.

Baltic Corps

Sydsvenska handelskammaren har bedrivit samarbete med handelskammarna i Panevezys, Siauliai och Vilnius. Man har också ansvarat för projektet Baltic Corps, i två omgångar, där arbetslösa, kvalificerade svenskar erbjudits som experter till litauiska företag. Kontraktstiden har varit mellan sex månader och ett år. De har arbetat främst med produktion, kvalitetskontroll, affärsplanering och marknadsfrågor.

Baltic Corps har kritiserats av utomstående, men projektet verkar, i varje fall under den andra fasen, ha fungerat väl. Under första omgången gjordes några missar vad gäller urvalet av svenskar, vilket hade påverkat projektets rykte negativt. Detta rättades till i den andra omgången då man gjorde ett betydligt noggrannare urval. Vid studier av de projektrapporter, som lämnats av de anställda konsulterna har vi kunnat konstatera att några är mycket kvalificerade medan andra är mer torftiga. De senare insatserna behöver dock inte vara sämre. Duktiga praktiker kan inte alltid skriva bra.

Projektet ansågs i viss mån ha missat att språkkunskaperna på landsbygden ännu är svaga och hade därmed undervärderat både behov av och tillgång till tolkning på företagen.

Den litauiska sidan var på det hela taget mycket nöjd med projektet. Man menade att värdet av denna längre hjälp till de utvalda företagen hade varit större än vad inhyrda korttidskonsulter hade kunnat ge. De litauiska företagen har betalat en litauisk lön till de svenska specialisterna. I ett fall, i Panevezys, hade ett företag inte velat betala lönen, p.g.a. att man inte ansåg att man hade haft tillräcklig nytta av experten.

Vi tror att projektet varit bättre än sitt rykte och att en inhemsk utvärdering, t ex genom en litauisk, ekonomisk fakultet, skulle ha kunnat ge en mer nyanserad bild av det.

Handelskammare

Sydsvenska handelskammaren har också haft ett *systemsamarbete* med handelskammarna i Panevezys, Siauliai och nu, som ett separat projekt, i Vilnius vad gäller organisation och uppbyggnad samt även i konkreta frågor. I detta samarbete har man kommit in efter ett tyskt bistånd, som har drivit en helt annan utvecklingslinje med obligatoriskt medlemskap till skillnad från i Sverige där det är frivilligt och bygger på medlemmarnas känsla av att de får ut något av det. En viktig del av samarbetet har bestått i att medverka till att skapa tjänster för vilka man kan ta betalt, som t ex utfärdande av s k ATA-dokument för tillfällig införsel av varor till andra länder. Samarbetet med den svenska parten lovordades under vår intervju med chefen för handelskammaren i Panevezys. Enligt den svenska sidan hade den ena av de två handelskammarna på landsbygden utvecklats bra, medan den andra, vars chef mer börjat ägna sin tid till en politisk karriär utvecklades långsammare.

Handelskammaren i Vilnius bekräftade till fullo de positiva omdömena om samarbetet och pekade därtill särskilt på den hjälp man fått vad gäller att skriva förslag till regeringen om tullregler. Värdet av att man hade ett långsiktigt samarbete, som medförde att den svenska parten lärt sig de litauiska förhållandena betonades speciellt. Den svenska partnern ställde

alltid upp med rätt expertis och utan dröjsmål. Samarbetet håller nu på att utvecklas så att Sydsvenska handelskammaren på prov har öppnat ett kontor i Vilnius handelskammars lokaler. Med tiden finns det möjligheter att egenintresset kan komma att efterträda det av Sida finansierade projektet.

Start-Öst

Sidas Start-Öst program ger stöd till små svenska företag att etablera sig i Central- och Östeuropa för att starta kommersiella aktiviteter som samtidigt för över kunskaper till deras partners. Programmet erbjuder de svenska parterna möjligheter att få två slags krediter. Upp till 350,000 SEK användas för kunskapsöverföring. Denna kredit skrivs av, när ett projekt har etablerats och bedömts vara positivt. Därtill kan ytterligare en kredit lämnas för inköp av utrustning. De båda krediterna kan tillsammans uppgå till maximalt 500,000 SEK eller 30 procent av den totala investeringen. En del av det utbetalade stödet skrivs av. Fram till 1996 har i Litauen lämnats stöd till totalt 40 sådan projekt.

Utvärderingen (Karlstedt, Hilding, Gryko, 1997) menar att ca 50 procent av projekten hade varit framgångsrika men framhåller att det ännu gått för kort tid för att kunna göra längre gående slutsatser. Av särskild vikt för detta slags stöd har varit den geografiska närheten mellan Sverige och Litauen. Av de projekt, som studerats närmare, fanns fyra i Litauen. Dessa hade allmänt bedömts som positiva vad gäller stabilitet och överföring av ny teknik, positivt med ett undantag vad gällde ledningens kompetens och företagets finansiella styrka och möjligheter till tillväxt men mer negativt vad gäller ökning av produktionsvolymerna och vinstmarginaler. Marknadens storlek är alltså av stor betydelse.

Utvärderingen rekommenderade Sida att genomföra en tredje fas av projektet, men med en bättre genomgång av projekten före beslut för att göra en bättre analys av marknaden och av företagets finansiella styrka. Mer vikt borde vidare läggas vid en bedömning av både av de utländska företagens tillväxtpotential och av de svenska företagens industriella kunskaper och praktiska erfarenheter.

Skogsvårdssektorn

Stödet inom skogssektorn har skett inom ett Svensk-litauiskt skogsutvecklingsprogram som kom till stånd 1992. Svensk genomförare har varit Jaako Pöyry Consulting AB och på litauisk sida, Skogsministeriet. En Master Plan utarbetades för insatserna och enligt utvärderingen (Bendz, 1996) har denna följts och uppfyllts till nästan 100 procent.

Stödet har innefattat: Utveckling av administration och lagstiftning; inventerings- och tillsynssystem; anpassning av klassifikationssystem samt kvalitetskontroll till europeisk standard; utveckling av mätsystem för trä- och biomassa; och utveckling av skogsföretag. Samarbetet har utmärkts av en stor komponent utbildning för olika kategorier av anställda inom sektorn.

Under perioden 1995-1997 uppgick stödet till drygt 6 MSEK. Utvärderingen konstaterar att stödet varit relevant och välriktat och att det har varit väl genomfört och involverat många människor. Det har haft en direkt inverkan på policyformulering och medverkat till skogsvårdssektorns modernisering. Utvärderaren anser att det litauiska skogskapitalet är undervärderat och att därför skogsresurserna är underutnyttjade. Sida rekommenderas att lämna stöd till projektet åtminstone under ytterligare ett år. Den litauiska sidan bör då

involveras bättre i projektförberedelser och genomförande. Vidare konstateras att på litauisk sida det nu snarare finns behov av resurser som hårdvara och fonder än av fortsatt rådgivning.

I en intervju med utvärderaren har vi fått veta, att sedan den rekommenderade förlängningen av projektet hade avslutats, hade den svenska konsulten inkommit till Sida med förslag om ytterligare en fas. Frågan om, ”om, när och hur” detta projekt skall avslutas är ännu ej löst.

Övriga projekt inom näringsliv och förvaltning

Bland övriga projekt inom områdena näringsliv och förvaltning finns t ex handelsfrämjande aktiviteter som *Advantage Balticum Project*; organisation och utrustning av en postterminal i Vilnius; utveckling av den centrala förvaltningen med hjälp av RRV. Sida har också stött utvecklingen av försäkringssektorn genom ett utbildningsprogram för försäkringstjänstemän som drivs av IFU.

5.2 Sociala sektorer

Utveckling av socialtjänsten, Socialhögskolan

Det litauiska socialministeriet arbetar med att reformera landets socialpolitik i riktning från institutionsvård mot mer öppenvård för socialt svaga grupper. Detta gäller äldreomsorg, vård av handikappade barn, missbrukare, personer som lämnat kriminalvården och andra utsatta grupper. Sverige deltar idag i ett pilotprojekt tillsammans med Världsbanken, vilket syftar till att utveckla socialtjänsten i sex kommuner. Projektet innefattar uppbyggnaden av fjorton öppenvårdscentra för olika grupper. Projektet har en bra bas att starta från, då det bygger på projektförslag från kommunerna, som också åtar sig att finansiera den fortsatta verksamheten av de centra som öppnas. De sex kommuner som nu deltar är utvalda bland elva inkomna förslag. Världsbanken står för rekonstruktion av byggnader och nödvändig utrustning. I avtalet med kommunerna finns vissa villkor som t ex en bemanningsplan specificerade. Världsbanken har också utrustat ett kontor för ett projektkontor, Project Coordination Unit (PCU), i Vilnius.

Det svenska projektet står för löner till personalen vid detta PCU, rådgivning samt utbildning av de socialtjänstemän (i det aktuella pilotprojektet utgörs dessa av ca 150 personer av totalt ca 600) som ska arbeta vid de nya centralerna för öppen vård. Man har också medverkat i en s k baseline study, vilken utförts av personer vid Vilnius universitet. Enligt denna är det ca 1500 personer behov av den vård som skall erbjudas av pilotprojektet i de sex kommunerna. En finansiell studie av den litauiska socialpolitiken har också gjorts.

Kommunerna har engagerat sig hårt i dessa frågor. Tanken är att man via projektet ska kunna minska kostnaderna genom att stänga hem, där de äldre idag är inackorderade på heltid. Centra för handikappade barn representerar en ny typ av social service som erbjuds. Tidigare har barn med handikapp uteslutande vårdats i sina hem eller på internat. Missbrukare och tidigare kriminalvårdsfall är andra grupper, som tidigare inte har haft tillgång till denna typ av service. Speciella centra där misshandlade kvinnor och barn kan bo temporärt är också en nyhet. Redan innan pilotprojektet är slutfört och utvärderat planerar man att utöka verksamheten på helt litauiskt initiativ till andra kommuner.

Detta tyder på att resultaten av det så här långt är hållbara. De bidrar därtill till ett ökat förtroende för samhällets förmåga att hjälpa svagare grupper och bidrar därmed indirekt till en

demokratisk utveckling. Eftersom en stor del av personalen som utbildas för att tjänstgöra vid de nya centra är kvinnor, bidrar projektet till att främja jämställdhetsaspekten.

Sociala projekt är viktiga även för medborgarnas förtroende för samhället och därmed för utvecklingen av ett demokratiskt samhälle. Samtidigt är de sällan, när det råder brist på resurser, vare sig högt prioriterade eller självgående. Behoven i Litauen är enorma inom alla sociala områden. Under våra intervjuer hörde vi om ett nära nog obegränsat behov av åtgärder, investeringar och önskningar om stöd.

Ett stort svenskt engagemang i dessa frågor kan därför bli svårt att avveckla. Den svenska rollen i detta och liknande projekt måste därför hela tiden vägas noga mot vilka nationella resurser som sätts in. Det är viktigt att det svenska stödet inte medverkar till att nya eller för stora system skapas, som gör det svårt för kommunerna att leva upp till sina åtaganden. Nedskärningar i den slutna vården kan heller inte göras, innan öppenvården och kringliggande förutsättningar är utbyggda, t ex måste de utlokaliserade ha tillgång till ett anpassat boende, tillsyn, möjlighet att ta sig till aktivitetscentra, etc.

I samband med resultatanalysen gjordes besök vid dagcentra för förståndshandikappade barn i Anyksciai och Moletai. Personalen där var nöjd med den utbildning som givits i Sverige. Programmet hade varit väl sammansatt och genomfört. Värdet av studiebesök och möjligheten att praktisera vid liknande center i Sverige hade varit ovärderliga, eftersom de hade givit en ny kunskap och därmed en ny styrka att stå upp för vad man trodde på och ville göra. Den efterföljande tioveckors kursen i Litauen hade varit av mer teoretisk karaktär. En konferens, som anordnats i Anyksciai under 1997, ansågs ha bidragit till en vidare spridning av koncept och kunskaper över hela Litauen. Ytterligare en konferens planeras till september 1998.

Den svenska insatsen genomförs av Socialhögskolan vid Stockholms universitet. Nuvarande projektledare där medverkade i förarbetena till projektet. Den svenska insatsen är därigenom inte upphandlad i konkurrens. Projektbudgeten har stora koordinerande och administrativa inslag. Enligt den går närmare 2 MSEK av en total projektkostnad på 8 MSEK för 1998 till detta. Detta kan dock bero på att budgeten är illa specificerad. Projektledningen i Stockholm anser bl a att rollen som rådgivare i projektet är betydligt mer omfattande än de koordinerande och administrativa uppgifterna. De problem man har haft vad gäller dess administration har berott på att de senare haft lägre prioritet. Detta, menar man, har nu rättats till. Vi anser dock att mer fortfarande behöver göras.

Arbetsfördelningen vad gäller uppföljnings- och projektutvecklande insatser mellan det delvis svenskfinansierade PCU i Vilnius och Stockholmkontoret ter sig fortfarande oklar. De olika rollerna för deltagande personal kunde definieras bättre. Så gott som all undervisning sköts av annan personal, såväl i Sverige som i Litauen. Likaså har "base-line studien" och den finansiella studien genomförts av andra personer. Den ekonomiska hanteringen av projektet har reviderats och befunnits ha brister. Dessa var ännu inte avhjälpta. Bl a fungerade inte rutinerna för överföring av medel från Sverige till PCU i Litauen ännu i maj 1998.

Bilaterala finansiärer som Sida brukar i andra sammanhang vara tveksamma till att bygga upp separata projektkontor vid sida av den ordinarie strukturen i mottagarorganisationerna, eftersom de riskerar att bli fungerande men isolerade öar i mottagarmiljön med liten kunskapsbyggande effekt. Socialministeriet har i detta fall dock varit mycket positivt till PCU och speciellt uttryckt önskemål om att få vidare hjälp med finansieringen av enheten. Därför

ter det sig angeläget att i mer detalj analysera dess funktion och verksamhet samt socialministeriets möjligheter att på sikt ta över funktionen.

Projektet avslutar nu sitt första år, men utfästelser har gjorts för fem år. Med dess långsiktiga karaktär torde det vara rimligt att för alla parter säkerhet och planering lägga upp en mer långsiktig projektplanering. Med en längre finansieringsmodell behöver Sida inte heller varje år fatta nya beslut. Årliga ansökningar om nya medel riskerar att öppna för nya initiativ som kan bli svåra att kontrollera.

Vi anser att Sida av många skäl som angivits ovan, bör överväga att bygga in en löpande uppföljning av projektet med person(er) med kompetens och erfarenhet av att driva projekt inom det socialpolitiska området både för att kunna följa den långsiktiga utvecklingen.

Pilotprojektet i Utena kommun

I detta projekt har Svenska Kommunförbundet tillsammans med Utena kommun gjort ett studie över vilka sociala områden (barnomsorg, utbildning, hälso- och äldreomsorg samt handikappfrågor) som skulle kunna utvecklas vidare med svenskt stöd. Projektet genomfördes under 1996. Ett projektförslag om en fortsättning lämnades in till det litauiska utrikesministeriet under 1996.

Utvärderingen av pilotprojektet under våren 1997 (Falk, 1997) rekommenderade en fortsättning efter vissa omarbetningar av det ursprungliga projektdokumentet. Bland annat skulle projektets mål, aktiviteter och förväntade resultat formuleras tydligare. En sådan omarbetning gjordes i december 1997 tillsammans med Sidas egen LFA expertis och en nytt dokument presenterades i mars 1998. Beslut om stöd till ett nytt projektet med 2,5 MSEK fattades i juni 1998. Det nya Utena-projektet är inriktat på miljöförvaltning och stadsplanering.

Övriga sociala projekt

Sida-Öst finansierar också ett antal mindre projekt inom den sociala sfären. Dessa rör utveckling av rehabiliteringscentra för handikappade barn, utbildning av förstånds-handikappade barn samt integrering av handikappade barn i skolan.

5.3 Infrastruktur och fysisk planering

Landreform

Sverige har lämnat stöd till landreformen i Litauen sedan 1992 genom Swedesurvey AB. Projektet har främst gällt utvecklingen av ett fastighetsregister och skapande av kartor över landet, vilket är en förutsättning för att landet skall kunna utveckla en fungerande fastighetsmarknad av västeuropeiskt slag. En utvärdering (Brook & Ragnar, 1996) fastslår att projektet har varit relevant och att det har en långsiktig positiv inverkan på landreformen och marknadsutvecklingen. Ett fastighetsregister är bl a nödvändigt för skapande av ett inteckningsregister, en fastighetsbok, vid belåning av fastigheter.

Utvärderingen konstaterar att de litauiska myndigheterna i dessa frågor fortfarande har vissa koordineringsproblem och att man kan vänta att det kommer att ta ytterligare 7-10 år, innan programmet för landreform är fullbordat. Den förslår vidare att Sida och jordbruksministeriet formulerar en rampolicy för 2-3 år med syfte att uppnå en hållbar kunskaps- och teknisk överföring.

I den uppföljning som gjordes i samband med resultatanalysen kunde vi konstatera att koordineringsproblemen mellan de litauiska myndigheterna fortfarande existerar. Utvecklingen av ett inteckningsregister låg nu på justitieministeriet och inte på det litauiska lantmäteriverket, State Land Cadaster Register, som innehar fastighetsregistret. Friktionerna i relationerna var tydliga. Enligt Swedesurvey sågs detta projekt från början som en del i ett större svenskt stöd till att utveckla en fungerande fastighetskreditväsende.

Projektet går nu in i en fas med fortsatt finansiering via EU-PHARE. Swedesurvey, som biträtt lantmäteriverket i hela utvecklingsarbetet, deltog i upphandlingen av en fortsättning och hade först vunnit projektet hos EU-PHARE. Sedan hade upphandlingen förklarats ogiltig med hänvisning till att den inte varit korrekt, då man på litauisk sida inte värderat andra budgivares kompetens på rätt sätt. Lantmäteriverket hade dock endast fått ett skriftligt besked om det första positiva beslutet om projektet. Inofficiellt hade man sedan hört att EU-PHARE hade ändrat beslutet till förmån för en tysk konsultfirma. Verkets ledning var mycket frustrerat över EUs förfarande och bristen på officiell information och kommunikation. Den jämförde kontakterna i denna fråga och handläggningen inom EU-PHARE med sina tidigare erfarenheter av att ha att göra med Moskva. Ännu i augusti 1998 hade varken det litauiska lantmäteriverket eller Swedesurvey fått något officiellt besked från Bryssel.

Det inträffade pekar på svenska konsulter svårigheter att hävda sig i EU sammanhang och indikerar att ett annat stöd behövs för att motivera större svensk medverkan i EU projekt. Idag har Sida-Öst inga resurser till att följa upp och bevaka svenska intressen i Bryssel och man bör eventuellt fundera på hur svenska intressen kan stödjas i dessa sammanhang inför nästa samarbetsperiod. I detta fall var det frågan om en uppföljning av vad som hitintills har gjorts med svenska medel för att få till stånd en nödvändig landreform. EU-PHAREs hantering försvagar effekterna av redan gjorda svenska insatser och minskar dessutom förtroendet för EU-PHAREs program både på litauisk sida och bland svenska konsulter.

Infrastruktur

BITS/Sida har stött utvecklingen inom vägsektorn, sjö- och luftfart i samtliga baltiska stater. För Litauens del anslogs totalt knappt 5 MSEK till infrastrukturella projekt 1995-1997 (Tabell 2.5).

Samtliga projekt är utvärderade och utvärderingarna ger en övervägande positiv bild av projekten vad gäller uppnådda resultat. Undantaget är projektet till *sjöfartssektorn*, som inte hade avslutats när utvärderingen gjordes och det därför inte var möjligt att utvärdera effekterna (Bruzelius, 1996). Förseningar och uteblivna resultat verkar ha berott på inadekvata projektförberedelser, ett svagt intresse från litauisk sida att bygga upp sjöfarten, språkproblem och som i så många andra fall att Sjöfartsverket inte ställt tillräckliga resurser till förfogande.

Projekten inom *vägsektorn* har mottagits väl av den litauiska sidan (Markstedt, 1996). Speciellt har utbildningsinsatser för viktiga managementfrågor uppskattats. Genomförandet har i någon mån avvikit från den ursprungliga projektplanen, beroende på att man varit tvungen att lösa akuta problem, innan BITS finansieringen var klar. I det fortsatta arbetet bör mer vikt läggas vid utbildning av utbildare. Lokala experter bör involveras mer. Man menar att bättre förberedelser av projekten och koordinering med andra givare skulle kunna öka effektiviseringen i genomförandet.

På *luftfartens* område konstateras i utvärderingen (Svenningsson, 1996) att det sätt på vilket Swedavia utfört sina åtaganden i hela Baltikum kan ses som exempel på ett mycket lyckat utvecklingssamarbete. Mottagarna har varit starkt engagerade i utvecklingsprocessen och detta har särskilt kommenterats, när Swedavia jämförts med andra konsulter i branschen. Stödet har haft en mycket systematisk uppläggning i olika faser vilket bidragit till de positiva resultaten.

Litauen anses fortfarande ha en mindre utvecklad luftfart än sina baltiska grannar och är i behov av fortsatt stöd för att uppnå västerländsk standard. Speciellt omnämns säkerhetsaspekter och räddningstjänst som områden där fortsatt samarbete är välmotiverat. Fortsatt finansiering har tillstyrkts med 2,4 MSEK för de närmaste två åren.

6. EN MILJÖMÄSSIGT HÅLLBAR UTVECKLING

6.1. Kärnkraftssäkerhet och strålskydd

För projekt inom kärnkrafts- och strålskyddsområdet svarar dels Swedish International Project Nuclear Safety (SIP) som etablerades den 1 juli 1995 som en operativ självständig enhet inom Statens kärnkraftsinspektion (SKI) och dels Statens strålskyddsinstitut (SSI). Dessutom bedriver SKI verksamhet inom området nukleär icke-spridning, med särskild finansiering från anslaget för säkerhetsfrämjande samarbete.

I Litauen är projekt inom området inriktade på att:

1. Öka reaktorsäkerheten vid kärnkraftverket Ignalina (SIP)
2. Stödja den kärnsäkerhetsmyndighet som byggs upp efter självständigheten (SIP)
3. Effektivisera strålskyddet vid Ignalina och beredskapen mot nukleära olyckor (SSI)
4. Stödja Litauens strålskyddsmyndigheter med materiella resurser och kompetensutveckling (SSI)
5. Etablera kontrollsystem för använt kärnbränsle vid Ignalina-verket (SKI)

Fram till budgetåret 1995/96 hade för verksamhet i Litauen 205 MSEK ställts till SIPs förfogande och 18 MSEK till SSI inom ramen för Projekt Strålskydd Öst. Därefter har ytterligare ca 76 MSEK tillskjutits till SIP. För SSI är medelstillelningen inte ländermässigt entydig, men uppskattningsvis 6 MSEK ytterligare har allokaterats till Litauen. För SKIs icke-spridningsinsatser har hittills ca 3 MSEK avsatts för Litauen.

Huvuddelen av verksamheten är inriktad på att höja reaktorsäkerheten vid kärnkraftverket Ignalina (INPP). Fram till 1998 har ca 220 MSEK anslagits för detta. Ungefär 40 procent av detta belopp har använts till investeringar och hårdvaruleveranser. Säkerhetsnivån vid INPP har höjts avsevärt, såväl direkt som indirekt till stor del till följd av det svenska stödet.

Uppbyggandet av säkerhetsmyndigheten VATESI har varit framgångsrikt. Myndigheten fungerar i huvudsak som eftersträvat, även om den fortfarande har begränsningar i form av personalens omfattning och erfarenhet. Lagstiftning finns på kärnteknikområdet. Stödet till VATESI har uppgått till ca 24 MSEK fram till 1998.

Strålskydd och olycksberedskap har stötts genom samarbete med de litauiska myndigheterna inom området men också genom direktinsatser till Ignalina. Myndigheterna är fortfarande relativt svaga och en viss splittring finns. Strålskyddslagstiftning är på gång, det finns ett stort behov av kompletterande regelverk i form av föreskrifter mm.

Icke-spridning har stötts på såväl anläggnings- som statsnivån. Litauen har anslutit sig till NPT och har tecknat Safeguard-avtal med IAEA. Genom SKIs stöd har bl a redovisningssystem för kärnämnen installerats på statsnivån (VATESI) och det fysiska skyddet förbättrats vid INPP. På alla dessa fronter bedrivs arbetet i nära samröre med internationella organ som IAEA, G 24, EBRD och EU. Sverige har kommit att inta en "fadder-roll" för Litauen speciellt vad gäller kärnsäkerhetsfrågorna och deltar aktivt i samtliga internationella fora som behandlar Litauens kärnkraftsäkerhet.

Projekten inom kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet i Central och Östeuropa är för närvarande under utvärdering. Preliminärt menar utvärderaren att projekten i Litauen varit mycket lyckade. De har gett svensk kärnenergi- och strålskyddskunnande ett mycket gott renommé såväl i Litauen som hos internationella organisationer och andra givare och markant förbättrat situationen i Litauen.

I det fortsatta samarbetet inom området i Litauen bör, när pågående hårdvaruprojekt inom kort trappas ned, särskilt stödet till den fortsatta myndighetsutvecklingen prioriteras. Behov för detta finns fortfarande, såväl inom VATESI som kanske speciellt inom strålskydds- och beredskapsorganisationerna. För att Litauen skall ha möjlighet att nå önskvärd nivå på området bör tidsperspektivet i det fortsatta utvecklingssamarbetet vara ytterligare 3-5 år. Därefter kommer ett normalt myndighetssamarbete med det för Sverige vad gäller kärnkraft viktiga grannlandet Litauen att vidta.

6.2. Vatten- och avloppsrening

Efter självständigheten kom de svåra miljöproblemen i staterna på andra sida Östersjön i fokus. Inom ramen för Helsingforskommissionen, HELCOM, enades länderna kring Östersjön om ett åtgärdsprogram för att återställa den ekologiska balansen. Programmet identifierade 132 s k "hot spots", varav 47 var särskilt prioriterade. I Litauen var det fem platser som var prioriterade vad gäller avloppsrening. Den mest förorenande orten var Kaunas, en stad med ca 430,000 innevånare, där avloppsvattnet släpptes ut i stort sett utan rening i floderna Nemunas och Neris som rinner ut i Östersjön. Andra litauiska "hot spots" är Klaipeda och Siauliai, där svenskt stöd ges både till byggandet av avloppsreningsanläggningarna och till institutionsutveckling.

Stöd till investeringar

Internationella långivare har gått samman och bidrar nu bl a till en omfattande upprustning och nybyggnation av avloppsnät och stationer för avloppsrening, i Kaunas, Klaipeda och Siauliai. Totalkostnaden för de tre investeringarna uppgår till ca 1 200 MSEK. Den största långivaren i Klaipeda och Siauliai är Världsbanken som också är "Lead Agency". I Kaunas är det EBRD som är "Lead Agency". EU-PHARE och NEFCO lämnar också krediter till dessa investeringar. Finland ger på samma sätt som Sverige, gåvostöd. Sida bidrar med 100 MSEK som gåvostöd, d v s med mindre än 10 procent av de totala kostnaderna. Målet är att minska utsläppen i de vattendrag som för avloppsvattnet ut i Östersjön.

Sidas stöd som komplement till de multilaterala långivarna och den litauiska statens egna insatser anses ha bidragit starkt till att dessa projekt kunnat komma till stånd. I både Klaipeda och Siauliai är dock byggnationen försenad, bl a beroende på att man har förändrat de tekniska

förutsättningarna för stationerna, viss oerfarenhet av sådana stora projekt och på grund av att den litauiska staten haft svårt att täcka upp kostnadsökningar.

Institutionsutveckling

En mindre, men viktig del av det svenska stödet har gått till institutionsutveckling genom ett s k *systersamarbete* ("twinning co-operation"). Detta, som väl kompletterar de stora investeringarna, har ansetts vara en grundförutsättning för att de nyinvesteringar och förbättringar som görs skall kunna drivas och underhållas på ett uthålligt sätt. Målen för systersamarbetet är att

- medverka till att de nya vattenbolagen blir självständiga, effektiva självfinansierade och självstyrda organisationer som kunderna har stort förtroende för;
- stödja de nya vattenbolagen i deras arbete med de stora investeringsprogrammen;
- medverka till att väl fungerande ägarförhållanden etableras.

Systersamarbetet mellan *Kaunas Water - Stockholm Vatten* är det mest omfattande. Det svenska stödet har gått till projektering med 16 MSEK och systersamarbete mellan Stockholm Vatten (SV) och Kaunas Water Company (KWC) med samma belopp. Samarbetet mellan de båda bolagen inleddes år 1994 då SV deltog i utformningen av projektet.

En utvärdering (Lariola, Danielsson, 1998) visar att resultaten av samarbetet har varit bra men att rapporteringen som Sida krävt har stött på vissa svårigheter. Bland de positiva effekterna från den första fasen nämns att bolaget år 1995 fick en ny mer fristående status med nya förordningar vad gällde dess verksamhet. Detta gav möjlighet till att sätta upp en ny styrelse och att modernisera och utveckla dess ledningsgrupp.

Under den andra fasen har bolaget omvandlats till ett av kommunen ägt aktiebolag. Ett nytt och bättre ekonomisystem infördes samtidigt med ett bättre system för betalning och indrivning av räkningar. Ett väl utformat program för kompetensutveckling har inletts och företagets ledning har under den andra fasen tagit till sig mycket av de moderna ledarskapsfilosofier och metoder, som har introducerats i systersamarbetet. Samarbetet har varit kostnadseffektivt i jämförelse med om man hade anlitat ett konsultföretag. Vissa fördyringar har skett på grund av en långsam beslutsprocess på litauisk sida. SV har kunnat leverera vad KWC och finansörerna har önskat. Samarbetets resultat betecknas utan reservationer som "uthålligt" och "mycket positivt". Det konstateras även att KWC är klart ett av de bästa vattenföretagen i Baltikum.

Bland problemen nämns att det varit svårt att få lokala politiker att fatta beslut om realistiska priser på vatten, en förnödenhet, som tidigare varit fri. Det hade därigenom också varit svårt att tillsätta en styrelse som vågar ta ansvar för företaget. Detta gjordes dock i mars 1997. Utvärderingen kritiserar bristen på s k "performance indicators" som skulle ha gjort det lättare att mäta både resultaten av samarbetet och KWC:s utveckling mot företagets faktiska resultat. SV har efter utvärderingen påpekat att några krav på sådan har emellertid inte funnits med i de ursprungliga projektplanerna utan har växt fram under samarbetets gång.

Vid vår uppföljning bekräftades att mottagarsidan var mycket nöjd med det stöd man har fått av SV. Även Sidas insats prisades. KWCs ledning ansåg att det tidiga Sida-stödet för projektering hade bidragit till att övertyga litauiska politiker om projektets värde. Ändå hade det visat sig vara svårt att få kommunala litauiska politiker att leva upp till tidigare åtaganden.

I ljuset av dessa erfarenheter ansåg man att det skulle ha varit ett viktigt stöd om Sida och andra finansiärer varit mer aktiva att följa upp också de icke-tekniska delarna av projektet och bevaka att tidigare åtaganden hölls.

Denna litauiska förväntan på Sida att medverka mer aktivt vid de s k "styrgruppsmötena" och att påverka de litauiska kommunalpolitikerna skulle kräva ett mer aktivt resande av Sidas personal för att följa upp enskilda projekt och/eller en fältorganisation som har mer resurser än vad svenska ambassaden idag kan ställa upp med.

Det fanns på båda sidor i systersamarbetet en frustration vad gäller den rapportering som krävdes av Sida. KWC och SV sammanställer kvartalsvis en rapport till finansiärerna. Den innehåller en fyllig information om bygg- och installationsverksamheten samt en kortare beskrivning av det institutionella utvecklingsarbete, som pågår. Detta har av Sida inte ansetts vara tillräckligt och SV har i efterhand ålagts att göra en separat rapportering om systersamarbetet. Ansvariga handläggare på Sida har i våra intervjuer ansett, att man vid flera tillfällen försökt ge SV både anvisningar och råd om hur man skall rapportera, men att dessa inte har följts. På den andra sidan är det helt uppenbart att man inom SV och KWC inte ansett sig ha fått något sådant, hållbart stöd. Man efterlyste också en mer aktiv dialog och ett engagemang i verksamheten. Vi anser att den uppkomna situationen både beror på både Sida-Östs arbetssätt som en relativt passiv finansiär och på att SV inte är något internationellt erfaret konsultföretag, utan ett kommunalt vattenbolag. Därigenom har båda sidor haft inte helt realistiska förväntningar på samarbetet. SV anser dock att man idag, enligt Sidas önskemål har utvecklat en acceptabel form för rapportering av institutionsutvecklingen, vilken skall ingå i den normala kvartalsrapporteringen.

I detta fall, när det finns en överenskommen rapporteringsrutin skulle det troligen ha varit att föredra, om Sida tidigt hade kunnat få in sina krav på rapportering vad gäller den institutionella utvecklingen i huvudrapporten så som nu skall ske. Då hade rapporten varit litauisk och alla, finansiärer och andra hade kunnat ta del av dess resultat och problem.

Vad gäller SV kan vi bara konstatera att detta såväl som andra internationella projekt ligger på "marginalen" av vad företaget enligt sina ägare har till uppgift. Företaget har utan tvekan den nödvändiga yrkesmässiga kompetensen och har presterat goda resultat i systersamarbetet, men har varken haft en organisation eller ansett sig få tillräckligt betalt för att hålla en sådan. När samarbetet inleddes, år 1994 hade för övrigt inget vattenverk i Sverige sådan internationell erfarenhet. Bl a på grund av detta har man inte klarat av att rapportera om verksamheten så som Sida vill ha den. En mer erfaren, internationell konsult skulle säkert mycket snabbt ha kunnat bygga upp en sådan acceptabel rapporteringsrutin. Frågan är bara om Sida då skulle kunnat få del av det institutionella kunnandet, som finns inom det svenska vattenbolaget.

Klaipeda Water Company och Malmö Vatten har ett systersamarbete som är mindre omfattande än det i Kaunas. Även i Klaipeda bidrar Sida till investeringarna och stödet uppgår till 38 MSEK, vid sidan av IBRD och Finland. Verket beräknas totalt kosta ca 160 MSEK. Det är ritat av en svensk konsult, men byggs som ett "turn-key" projekt av ett finskt företag. I enlighet med Världsbankens interna regler krävdes att Klaipeda Water Company (KLWC) skulle ingå ett systersamarbete med ett västeuropeiskt vattenföretag. Ett sådant samarbete kom till stånd 1995 med Malmö Vatten (MV). Nuvarande avtal tar slut i december 1998. Budgeten för detta samarbete är 5,2 MSEK.

Systemersamarbetet i Klaipeda har en annan uppläggning än det i Kaunas. MV har i uppdrag huvudsakligen att stödja det litauiska bolaget med institutionsutveckling, d v s ”mjuka frågor”. I detta mindre projekt hade man till en början endast korttidsrådgivare styrda av en koordinator i Malmö men det visade sig vara otillräckligt. Därför har man under det senaste året engagerat en långtidskonsult som vistas i Klaipeda ca två veckor per månad. Det nuvarande arrangemanget fungerar bra.

Även i detta projekt har en god förståelse byggts upp mellan parterna. Den litauiska ledningen anser att man får snabb hjälp, när man behöver. Koordinatoren på svensk sida anser att samarbetet efter en trevande start med vissa språkproblem fungerar väl. På yrkesplanet har man goda kontakter och möter en stor vilja att lära. Företaget har i nära samarbete med MV utarbetat en strategi för hur det skall utvecklas. Man har också arbetat mycket med att förändra de interna strukturerna och koncentrerar sig idag mer på prioriterade uppgifter.

Ändå anser vi att förutsättningarna för goda och hållbara resultat är sämre här. Liksom i Kaunas är den politiska situationen ett hot mot uppnådda resultat. Olika politiker har olika uppfattningar om vad som behöver förändras. De som sitter i styrelsen har svårt att skilja på rollen som politiker och som styrelsemedlem. Den nuvarande chefen var starkt ifrågasatt, främst av stadens politiker. Hans rörelsefrihet är starkt begränsad vad gäller bl a taxe- och inkassofrågor. Hans position gentemot de personer i ledningen som var mindre benägna till förändring var därmed också svag. Eftersom bolaget stod inför att genomföra stora personalminskningar var hans möjligheter att samtidigt modernisera ledningen små. Som ett resultat av allt detta gick företaget med förlust och kommunen fick varje år skjuta till medel för att täcka den.

Siauliai Water - Kristianstad Kommuns Tekniska förvaltning genomför ett systemersamarbete som är uppbyggt på ett tredje sätt, i ett trepartssamarbete. Kristianstad kommuns tekniska förvaltning (KK) är en av två partner med vattenverket i Siauliai (SW). Den andra partnern är Trondheims kommun. Samarbetet med Trondheim är störst, med ansvar för olika delar av institutionsutveckling, som ekonomi, utveckling av organisationen samt dricksvattenfrågor.

Arbetet med byggandet av reningsstationen och därmed även systemersamarbetet är försenat på grund av bl a på grund av förseningar vad gäller designen. KK biträder nu SW med råd vad gäller design och utrustning och skall därtill ansvara för utbildning av avloppsreningstekniker till det nya verket under 1998. Den svenska budgeten för detta systemersamarbete uppgår till 2,2 MSEK och hela projektet till ca 145 MSEK. Kristianstad ansvarar för samarbetet endast vad gäller avloppsfrågor, d v s stadens avloppsnät och dess vattenlaboratorium. Arbetet under 1997 har varit inriktat mot att rensa och renovera avloppsledningarna i staden samt att förbättra företagets laboratoriekapacitet. Under 1998 skall en utbildning av personalen till det nya reningsverket genomföras.

Verksamheten fungerar väl, men från svensk sida har man haft problem med en annorlunda litauisk kultur vad gäller beslutsfattande. Det har tagit lång tid att besluta om inköp av utrustning. Arbetet med design av reningsverket och underlag för upphandling har också tagit lång tid.

Resultaten av de tre vattenprojekten är trots ovanstående problem på grund av den politiska miljön mycket positiva. De är mycket relevanta både ur ett miljöperspektiv och ett

ekonomiskt. De svenska investeringarna i byggandet har varit av stor betydelse för att projekten skulle komma igång. När de är färdiga kommer de att innebära stora mätbara förbättringar av både Litauens miljö och Östersjöns vatten. Det svenska "systerstödet" ger de litauiska bolagen tillgång till svensk teknik och svensk organisatorisk kunskap. De svenska parterna har kunnat ställa upp med efterfrågad expertis på ett bra sätt och samarbetet har utvecklats mot ett ökat förtroende, ett allt bättre samarbete och ett ömsesidigt kunskapsutbyte.

Frågan är dock om tidsaspekten har givits tillräcklig uppmärksamhet. Att utveckla en ny institution som de tre vattenbolagen kommer troligen att ta mycket längre tid och kräva mer stöd än vad nuvarande arrangemang medger. Den politiska miljön för de förändringar som förväntas genom projekten förefaller inte heller ha blivit tillräcklig analyserad. En annan fråga är, vilken flexibilitet de olika parterna har och vilka åtgärder som bör vidtas, om det dyker upp sådana här oväntade hinder.

EBRD och Världsbanken agerar i sin roll som Lead Agency kraftfullt för att komma tillrätta med de problem som finns inom dessa projekt (förseningar, tekniska problem och företagens dåliga ekonomiska bärkraft) men andra långgivare och finansörer, inklusive Sida, borde kunna spela en mer betydande roll för att säkerställa att den litauiska sidan lever upp till sina åtaganden.

6.3 Baltic Agricultural Run-off Programme

Detta regionala program som inleddes under 1995 har som mål att minska flödet av föroreningar från jordbruket i Baltikum ner i Östersjön. Projektets totala budget är 25 MSEK och den första fasen av det avslutades under 1997. Det drivs av Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU) i samarbete med LRF och JTI (Jordbrukets Tekniska Institut) tillsammans med de litauiska jordbruksministeriet. Projektet arbetar vertikalt genom hela samhället, med lagstiftningsfrågor, forskning och praktisk utbildning av bönder samt bidrar med vissa investeringar för gödselplattor, växtodlingsfrågor, m m.

Projektet är utvärderat och resultaten är mycket goda. Den vertikala strukturen gör att man på ett tidigt stadium kan få igång ett arbete för att förbättra lagstiftningen inom detta område. Den praktiska utbildningen av bönder ger direkt kunskap om hur man skall sköta gödsel och andra gödningsämnen så att de ger mindre skada i naturen. En pågående forskning följer upp resultaten och ger nya infallsvinklar till de andra komponenterna.

6.4. Östeuropaprojektet - Naturvårdsverkets Sidafinansierade miljösamarbete

Statens Naturvårdsverks (SNV) Östeuropaprojekt utgör en del av Sveriges miljösamarbete med Central- och Östeuropa. Det kom igång i mer ordnade former under år 1993. SNV får ett rambelopp på ca 11 MSEK per år. Beslut om de olika projekten fattas av en styrgrupp i vilken en representant för Sida ingår. Sedan starten har ca 50 MSEK utbetalats till en mängd, i de flesta fall små projekt, varav ca 8 MSEK till Litauen.

I en utvärdering (Falk & Wallberg, 1997) konstateras att målen för verksamheten är vida, men de bygger på en gemensam, internationell referensram. Mottagarna har visat sig vara kompetenta att själva välja projekt och arbetssätt som svarar mot de kriterier som har ställts upp för samarbetet. Projektet har med små medel kunnat både stimulera till ny utveckling och att "rädda" verksamheter, som i den tidiga, mest turbulenta omställningen från ett

kommunistiskt samhälle höll på att gå över styr. Andra insatser hade haft ett viktigt inflytande på den nationella nivån i Litauen och varit av stor betydelse för viktiga strategiska beslut i miljöfrågor. Projektet har med viss framgång arbetat med utbildning i management inom de tre baltiska miljövärdministerierna.

De SNV-finansierade insatserna hade givit mottagarna tillgång till professionell expertis som arbetar med samma problemställningar i Sverige som i Litauen. De svensk-stödda projekten ansågs i jämförelse med andra länders konsultinsatser, t ex Danmarks, vara både mer kostnadseffektiva och innebära ett mer jämlikt samarbete - en bättre bas för en ömsesidig utveckling av kompetens och kapacitet.

De smärre problem man hade mött i samarbetet hade till viss del berott på att parterna hade haft för lite internationell erfarenhet och/eller att verksamheten ibland hade kommit igång på för lösa grunder. I något fall har man haft svårt att komma fram till ett fungerande projekt, trots att samarbetsområdet varit högt prioriterat. Antalet medverkande experter från SNV var fortfarande förhållandevis lågt. Inom SNV är uppgifter inom EU av högre prioritet än utvecklingssamarbetet. Det borde inom verket finnas långt fler lämpliga personer att tillgå för internationellt arbete. Detta sågs dock inte alltid som en merit av cheferna och innebar ofta en ännu en betungande uppgift för de anställda. Detta gällde i hög grad även anlitad personal från länsstyrelsernas miljövärdsenheter.

Samarbetet mellan Sida och SNV fungerar väl till en del på grund av goda personliga kontakter. En viss översyn av vad de två organisationerna stödjer skulle dock behöva göras för att undvika risken för dubbelarbete. Detta sker numera genom ett regelbundet samråd om nära nog alla insatser som planeras.

Utredarna rekommenderade en rad förbättringar i SNVs eget arbete med projekten; utarbetande av mallar för överenskommelser med mottagarna om projekten; bättre projektdokument baserade på ett Logical Framework; en förbättrad, ömsesidig och regelbunden uppföljning av projektens resultat; en förbättrad ekonomisk rapportering; en breddning av den svenska resursbasen för internationellt miljöarbete; en vidareutveckling av formerna för samarbete med andra aktörer i Sverige; en utveckling och stadfästande av principer för ersättning.

En större insats som inte utvärderats, är den svenska expert i sophantering från Kristianstad kommun som arbetar inom ECAT (Environmental Center for Administration and Technology). Inom projektet ger man råd till och planerar projekt för förbättringar av sophanteringen i de fem största städerna i landet. Projektet är för svensk del beräknat till 300,000 Ecu på tre år. Det stöds vidare av EU, Finland och Bayern. Projektet fungerar enligt SNV väl och har funnit medel till olika investeringar genom olika bilaterala och multilaterala källor.

Östeuropaprojektets stöd till en miljömässigt hållbar utveckling är både viktig och i det lilla framgångsrik. Vi saknar dock i landstrategin för Litauen en tydligare målformulering vad gäller stödets innehåll, en uppbyggnad av miljöadministrationen i landet och utveckling av policy och lagstiftning.

6.5 Energiprojekt

NUTEK har genom åren drivit ett antal projekt som främst gått ut på att konvertera gamla kommunala värmeanläggningar för att få ned oljeförbrukningen och att introducera energisparande. Under åren 1990 till 1995 har tio sådana projekt genomförts till ett belopp av ca 35 MSEK. Sedan 1995 har inga nya sådana beslut tagits.

Stödet till energisektorn genom Sida är fortfarande svagt utvecklat trots att det finns stora behov. Skälet härför är att de institutionella förutsättningarna tills helt nyligen har saknats. Den tidigare regeringen var negativ till decentralisering och privatisering av sektorn. På grund av de statliga energibolagens stora förluster har man tvingats att tänka om. Efter stora våndor har nu beslut om privatisering tagits av *Seimas* och de stora finansörerna IBRD och EBRD förbereder ett antal projekt. EBRD skall t ex finansiera en upprustning av värmesystemet i Kaunas. Denna finansiering är dock delvis beroende av hur väl Kaunas stad kan stödja vattenprojektet och medverka till att det genomförs planerligt.

Sida, som tidigare finansierat ett antal mindre studier och insatser inom energisektorn är nu tillsammans med Finland intresserat av att finansiera en större "feasibility study" för sektorns upprustning. Energisektorn kommer att bli en prioriterad sektor för den litauiska staten.

7. SLUTSATSER

7.1 Relevansen i samarbetet i förhållande till situationen i Litauen

Litauen är ett land som har kommit medellångt i sin omvandling mot en marknadsekonomi. Efter frigörelsen 1991 har man också kommit en bra bit på väg vad gäller byggandet av en demokratisk stat. Litauen strävar också mot att integreras till fullo i Europa. Detta kräver en anpassning av på de flesta centrala samhällsområden, som t ex säkerhetsområdet, lagstiftning och rättsväsende, energianvändningen, infrastruktur som vägar och luftfart, och förvaltningskultur.

Utvecklingssamarbetet med Sverige ligger inom centrala områden och är helt i linje med riktningen i den litauiska samhällsutvecklingen. Det är emellertid svårt att påvisa övergripande effekter av just det svenska utvecklingssamarbetet i denna utvecklingsprocess. En mängd samverkande faktorer påverkar landets utveckling. Först och främst drivs den av litauerna själva, därtill finns en mängd andra aktörer inblandade i det internationella utvecklingssamarbetet, affärsmässig verksamhet och kulturutbyte i vid bemärkelse.

Behoven av ett inflöde av nya kunskaper och ny teknik var efter självständigheten så stora att det inom praktiskt taget alla områden har varit relevant att gå in med stöd. Allteftersom Litauen har utvecklats har situationen ändrats och landet har alltmer behov av investeringar och utveckling av fördjupade kunskaper inom mer specifika områden.

Det svenska egenintresset styr samarbetet inom t ex det säkerhetsfrämjande stödet och i en hel del miljöprojekt, framförallt ökandet av kärnkraftssäkerheten och reningen av Östersjön. Stödet är dock samtidigt relevant för Litauen, som idag saknar resurser men måste uppgradera den egna nationella säkerheten och standarden på miljöområdet, inte minst inför ett framtida EU-medlemskap. Egenintresset finns också på längre sikt i mycket av det övriga samarbetet –

t ex kommunsamarbetet, näringslivsstöd, kulturutbyte - som i slutändan bidrar till att bygga normala grannlands- och affärskontakter.

Övergripande bedöms samarbetet som relevant för Litauen. Det är emellertid svårt att säga om det som görs är det mest relevanta, eftersom det inom samarbetet inte gjorts några mer detaljerade gemensamma analyser av de specifika behoven under senare år och mål och strategier är mycket öppna. Stödet är spritt över en mängd svenska organisationer, som inte alltid är samordnade och det är fortfarande vanligt att det är svenska genomförare som kommer med förslag på projekt. Detta bidrar till att stödet blir mångfacetterat och man minskar risken för stora felsatsningar, men det kan också innebära att projekt inom vissa områden som kan ha hög relevans för Litauens del inte kommer fram.

7.2 Relevansen i förhållande till huvudmålen

Hela utvecklingssamarbetet med Litauen ligger väl inom de brett formulerade huvudmål som den svenska regeringen har satt upp för samarbetet. Många projekt bidrar till flera mål samtidigt.

Säkerhetsfrämjande stöd

Det säkerhetsfrämjande stödet bedöms ha hög relevans och 13 procent³ av stödet under 1995-1997 har gått till detta. Inom detta område finns ett starkt svenskt egenintresse. Utveckling av gränskontroll och polis är viktiga för att för att få en brottsbekämpande verksamhet som hänger samman runt hela Östersjön. Samarbetet uppfattas som stabilt på svensk sida och erfarenheterna pekar på värdet av långsiktiga insatser. Samarbetet har också rönt stor uppskattning från litauisk sida som uppmanat till en högre svensk profil i EUs säkerhetsfrämjande samarbetet.

Demokrati

Det svenska stödet till den demokratisk utveckling har varit av stor vikt för landet under dess första tid av självständighet. Av stödet de senare åren har 6 procent gått till projekt inom demokratiområdet, varav drygt hälften tilldelats via Sida-Öst.

I vänortssamarbetet, demokratiprojektet, länsstyrelsesamarbetet och Kommunförbundets eget samarbete i Litauen arbetar man med ett nedifrån och upp perspektiv, prövar nya möjligheter och för upp lokalt viktiga frågor till det nationella planet. I Litauen har det förhärskande perspektivet varit mycket uppifrån och ned, men det pågår en delegering av ansvar och befogenheter från nationell till regional nivå. Sverige har i ett internationellt perspektiv en långtgående lokal demokrati och kan också fortsättningsvis bidra till denna process.

De olika komponenterna inom kommun- och länsstyrelsesamarbete har kombinerats väl med journalistutbildning, stöd till enskilda organisationer och många mindre insatserna genom Svenska Institutet. Demokratistödet har därmed nått ett stort antal personer i Litauen och involverat många olika grupper på svensk sida. Tillsammans utgör insatserna en kritisk massa som utan tvekan är av stort värde för etablerandet av nya, hållbara kontakter med Litauen och de andra länderna runt Östersjön.

³ Andelarna i detta avsnitt är hämtade från tabell 2.2. Som tidigare nämnts är det underliggande siffermaterialet inte fullständigt.

Stödet till rättssystemet har haft vissa igångsättningsproblem men projekt inom domstolsväsendet och kriminalvården ser nu ut att komma igång. Båda områdena är viktiga både ur rättssäkerhetsperspektivet och vad gäller stärkande av de mänskliga rättigheterna. De är också centrala för Litauens möjligheter att bli accepterat i EU-samarbetet.

Vi anser att utökade insatser fortfarande behövs inom området demokrati och mänskliga rättigheter, särskilt inom rättsområdet.

Socialt hållbar ekonomisk omvandling

Stödet till en socialt hållbar ekonomisk omvandling har uppgått till 29 procent av stödet under 1995-1997, och har administrerats av BITS/ Sida-Öst. Projekt inom detta område täcker näringslivsstöd, sociala sektorer, infrastruktur och fysisk planering samt förvaltning. Näringslivsstödet har varit dominerande under den aktuella perioden men stödet till sociala sektorer och förvaltning är ökande.

Samarbetet bedöms som mycket relevant. Stödet till bank- och finanssektorn har bidragit till att stabilisera det litauiska bankväsendet. Rådgivningen till Finansministeriet har hjälpt Litauen med att utveckla utlandsupplåningen och stärkt landets kreditvärdighet. Stödet till landreform har varit ett starkt bidrag till en viktig reform vad gäller äganderätsfrågorna i landet. Utvecklingen av en "fastighetsbok", ett inteckningsregister har dock inte fått någon slutlig form på grund av att de litauiska parterna inte är överens.

Medverkan i att sätta upp fristående handelskammare är ännu en byggsten i ett öppet ekonomiskt system, där efterfrågan styr verksamhetens omfattning och inriktning. Start Öst, Baltic Corps och andra projekt för företagsutveckling har medverkat till att litauisk företagsamhet har fått ett både kort och mer långsiktigt stöd till utveckling av sina företag och produkter. Stödet till den litauiska skogssektorn har direkt påverkat utvecklingen av ett skogspolitiskt program och skogsvårdssektorns modernisering. Arbetsmarknadsprojekten har på ett framgångsrikt sätt utvecklat och moderniserat synen på arbetslöshet och behovet av arbetsmarknadsåtgärder på en flexibel arbetsmarknad och bidragit till att arbetsförmedlingar, en viktig funktion i samhället, byggts upp.

Stödet till den centrala förvaltningen har inneburit att ett informationssystemet för Seimas har utvecklats och det håller nu på att införas för hela den litauiska statsapparaten. RRVs utbildningsprojekt för offentlig revision medverkar till att införa nya arbetssätt inom förvaltningen.

De sociala sektorerna har tagits i beaktande framförallt genom projektet med Socialhögskolan men också genom projekt via Kommunförbundet och Samhall. Dessutom stöds denna sektor i samarbetet med enskilda organisationer.

De infrastrukturella projekten har, med undantag för projekt inom sjöfarten, haft en systematisk uppläggning och mottagits väl av den litauiska sidan. Särskilt noteras Swedeavias mycket lyckade samarbete i samtliga baltiska stater. Litauen har fått fortsatt stöd på området, då dess luftfart är mindre utvecklad än hos de övriga två baltiska staterna.

Miljömässigt hållbar omvandling

Stödet till en miljömässigt hållbar utveckling har uppgått till drygt hälften av de totalt beviljade medlen under 1995-1997. Den största delen har gått till öka säkerheten vid

kärnkraftverket i Ignalina och att bygga upp en nationell institution för kärnkraftssäkerheten. Tidigare sköttes detta direkt av Statens Kärnkraftsinspektion och Statens Strålskyddsinstitut. Sedan 1995 har medlen för detta samarbete förts över på Sida.

Den näst största posten i miljösamarbetet är stödet till vatten- och avloppsrening. Genom stödet till finansiering av avloppsreningsverken i Siauliai och Klaipeda, samt systemsamarbetet med dessa båda städers vattenbolag samt det i Kaunas, har Sida haft en drivande roll i avlopps- reningsfrågorna och medverkar samtidigt på ett effektivt sätt med kompetenshöjande insatser i samband med större investeringar. Det framgångsrika arbetet med institutionsutveckling i Kaunas kommer troligen att få en positiv effekt på utvecklingen av många andra kommunala institutioner både i Kaunas och i hela Litauen

Genom Baltic Run-off Agricultural Project stöder Sida en förbättring av hanteringen av föroreningar från jordbruket. SNVs Östeuropaprojekt spelar en viktig roll som institutionell partner till miljöministeriet. Man driver ett stort antal beloppsmässigt små men viktiga projekt och har bl a tagit på sig att genomföra viss managementutbildning för ministeriets ledande personal.

Genom NUTEK och Sida har det svenska stödet i en begränsad omfattning bidragit till en effektiviserad energianvändning, men fortfarande skulle landet behöva mycket mer stöd i dessa frågor. Det kommande samarbetet inom energisektorn bör behandla denna fråga.

Det finns ännu inte någon stark miljöpolitisk opinion i Litauen och man saknar också resurser för att driva miljöfrågor. De stora miljöprojekten, där Sverige är starkt engagerat, skulle därför knappast ha kommit igång utan utländsk hjälp. Stödet är därför mycket relevant såväl det svenska egenintresset som den lokala miljön och närmandet till EUs miljönormer.

7.3 Det svenska stödet i förhållande till landsstrategin

En jämförelse mellan de redovisade projekten och landsstrategin visar att de väl svarar mot både de allmänna riktlinjer och de ämnesområden, som där anges.

Kunskapsöverföring

Kunskapsöverföring har genomförts i alla projekt, ofta på ett organiserat, men ibland, direkt i arbetet, på ett mindre systematiskt sätt.

Det ursprungliga begreppet kunskapsöverföring har dock blivit allt mindre relevant. Allteftersom de litauiska motparterna lär sig och bygger upp starkare egna strukturer, blir man mer tveksam till att enbart bli beskriven som en mottagare av andras kunskaper. Man betonar att man själv har kunskaper som kan vara av värde för andra.

Begreppet "kunskapsöverföring" är inte heller täckande för de processer som Sida stödjer för utveckling av institutioner och organisationer. I dessa ingår kompetensutveckling med högre, ofta specialiserad teknisk och ekonomisk kunskap, kompletterad med en djupare insyn i frågor som rör management och organisationsutveckling.

Vi föreslår att Sida utsträcker begreppet "kunskapsöverföring" ur riktlinjerna för samarbetet och ersätter det med ett begrepp som bättre speglar ett ömsesidigt lärande och utveckling, t ex "kunskapsutbyte" eller "kompetensutveckling". Ett annat alternativ kunde vara

”kapacitetsuppbyggnad”, eftersom den litauiska sidan alltmer behöver investeringsmedel och finansiella resurser för att kunna utnyttja sina nya kunskaper. Om möjligt borde Sida utveckla en roll som ”mäklare” för att sammanföra ledigt kapital för investeringar och driftskostnader med tekniskt kunnande i projekt som syftar till långsiktig kapacitetsuppbyggnad. Detta kräver ökade satsningar på samordning och samfinansieringar med andra finansiärer, inte minst på svensk sida.

Institutionsutveckling

En mängd projekt som Sida har stött har starkt bidragit till institutionsutvecklingen. Exempel på framgångsrika projekt i detta avseende är arbetsmarknadsprojekten och ”systemarrangemangen” i vatten- och avloppsprojekten.

Det faktum att vanliga myndigheter i så hög grad är inblandade i samarbetet bidrar till att denna aspekt har uppfyllts väl. En bättre mekanism för spridning av information om metoder, arbetssätt och erfarenheter i denna typ av projekt skulle troligen med tiden kunna höja de svenska organisationernas medvetenhet om samarbetets krav och möjligheter, t ex genom ämnesinriktade konferenser och en ökad spridning av publicerat material.

Tidsperspektivet för projekt som syftar till institutionsutveckling har varit väl kort och det är av vikt att det fortsatta samarbetet ges större långsiktighet.

Regionala projekt

Regionala projekt har stötts, främst inom säkerhetsfrämjandet men även inom områden som miljö, lokal demokrati, fackligt arbete, transporter och journalistutbildning. Inom SI-samarbetet är det vanligt att man anordnar aktiviteter med deltagare från alla samarbetsländer. Vi anser att det finns en möjlig förstärkande effekt i ett mer utvecklat regionalt samarbete. Sida bör därför kunna satsa mer på ett erfarenhetsutbyte mellan samarbetsländerna inom de viktigaste sektorer, där Sverige medverkat, t ex miljö, arbetsmarknad, den sociala sektorn, vänortssamarbete och affärsutveckling.

Integreringen i Europa och multilateralt samarbete

Integrering i Europa genomsyrar i ett övergripande perspektiv indirekt hela samarbetet. Litauen får ett stöd som syftar till att underlätta övergången till en marknadsekonomi och anpassa landet till de normer som gäller för säkerhet, demokrati och miljö i Västeuropa. Moment som är direkt inriktade på att stödja integreringen inom speciella områden kan dock tydliggöras i projektdokument och stärkas.

Sverige deltar i detta multilaterala samarbete i Litauen, inte minst på miljöområdet. En förstärkning skulle dock behövas av samarbetet med EU. Svenska institutioner och konsulter har emellertid uppenbara svårigheter att vinna EU-PHARE projekt och behöver mer stöd för att kunna delta i upphandlingar. Bättre samarbete med kontinentala partners inom EU projekt är viktigt för att stärka stödet inom olika områden till Litauens anpassning till EU. Den litauiska sidan har uttryckt önskemål om en större svensk medverkan i EU samarbetet

Samarbetet med *Världsbanken* har däremot fungerat bra. Som exempel kan nämnas projekten inom bankväsendet, det sociala projektet med Socialhögskolan och projekt inom vatten- och avloppssektorn. Sysselsättningsprojektet i Telsiai utgör ett undantag. Vi finner att svenskt utvecklingssamarbete även i framtiden bör kombineras med världsbanksfinansiering och andra investeringar, t ex inom sociala sektorer samt energi- och miljöprojekt.

Jämställdhet

Jämställdhetsaspekten ska genomsyra samarbetet, men det konstateras i flera utvärderingar att den aspekten är eftersatt i de flesta projekt. En grundläggande orsak till detta är att en avsevärd andel av stödet återfinns i traditionellt mansdominerade sektorer som t ex infrastruktur, energi, miljöteknik, där jämställdhetsaspekten heller inte setts som central i projektarbetet och de förväntade resultaten.

Sida-Öst har nu utarbetat en handlingsplan för ökat jämställdhetsmedvetande i östsamarbetet. Bland annat vill man uppmuntra starkare svenskt kvinnligt deltagande i projekt. Detta skulle kunna resultera i att fler frågor och områden, som är viktiga för kvinnor, ställs i centrum, t ex den finansiella sektorn som fortfarande är kvinnodominerad i Litauen, mediautveckling, organisationsteknik, utbildning etc. I Litauen har kvinnor en hög förvärvsfrekvens och hög utbildningsnivå och en mängd kompetenta och välutbildade litauiska kvinnor återfinns på ledande positioner i projekten.

7.4 Resultat och genomförande

Genomförda utvärderingar samt den begränsade uppföljning som gjorts i samband med resultatanalysen, visar att de flesta projekt uppvisar resultat enligt de ramar som finns angivna för varje enskilt projekt samt att de är väl genomförda. Hög kompetens och kulturellt likartade synsätt på litauisk sida har starkt bidragit till goda resultat och effektivt genomförande. En gedigen professionell kunskap hos svenska myndigheter, kommuner och organisationer samt ett starkt engagemang och intresse på svensk sida att hjälpa sina baltiska grannar är givetvis också centrala faktorer.

I de fall som problem har förekommit och det är svårt att identifiera resultaten beror det ofta på att projekten inte varit klart formulerade. Målen har ibland varit oklara, likaså vad parterna faktiskt skulle ta ansvar för och göra. Bristen på en djupare projektberedning, kombinerad med ett s k Logical Framework, kan dölja problem som kan skapa konfliktpunkter senare under projektarbetet. Rapporteringen av verksamheten blir härigenom också lidande och det blir svårt att dokumentera projekten och ge dem en större spridning.

Ofta hänger problemen samman med att den svenska genomföraren saknar gedigen erfarenhet av internationellt projekt- och biståndsarbete. Exempel finns vidare på samarbetsparter som har haft svårt att få igång verksamheter och har satt till för lite resurser för att sköta dem.

7.5 Effekter och uthållighet

De projekt som kan uppvisa konkreta resultat – t ex fastighetsregister, vatten- och avloppsverk, rekonstruktion och uppbyggnad av institutioner - har gett tydliga effekter på olika områden i Litauen som i dagsläget ter sig positiva ur samhällsomvandlings- och EU-perspektivet. De faktorer som bidrar till uthålligheten i resultaten är kompetensen på litauisk och svensk sida och litauernas förmåga att förstå och utveckla de nya kunskaperna och anpassa dem till de egna förhållandena. Att regelrätta svenska myndigheter i så hög grad är inblandade i samarbetet har stor betydelse för att det ska kunna övergå i normalt grannlandssamarbete och förbli hållbart.

En viktig förutsättning för att effekterna ska vara positiva och hållbara, även på längre sikt, är att mottagaren på sikt själv har möjligheter att underhålla vad som åstadkommits genom

samarbetet, som t ex nya institutioner eller system som byggs upp med svenskt stöd. Inom flera sektorer, bl a de sociala, finns idag enorma behov som Litauen i dagsläget inte kan tillgodose. I projekt som kommer tillstånd inom områden där mottagaren saknar resurser måste därför en seriös bedömning göras vad gäller hur länge man tänker stödja utvecklingen inom en sektor samt mottagarens reella möjligheter och politiska vilja att ta över resultat eller system som byggts upp till en viss nivå när stödet avslutats. Mottagaren bör också i högre grad än nu involveras i denna typ av diskussioner och beslut för att man ska utveckla ett reellt ”ägarintresse”.

Tydliga effekter av hållbart slag har uppnåtts i projekt där Sverige samarbetar med andra givare. Medverkan i dessa som har större resurser ger större spridningseffekter och hållbarhet av svenska insatser. Den svenska medverkan har i hög grad uppskattats av den litauiska sidan som efterlyst mer svensk medverkan multilaterala projekt. Samarbetet med EU är dock ännu svagt utvecklat och EU-PHARE programmet har i Litauen kritiserats hårt för tröga procedurer och svag handläggning. Ett bättre samarbete kräver troligen vissa officiella insatser från svensk sida i Bryssel

7.6 Erfarenheter av Sidas arbete

Sida har ett gott rykte på utrikesministeriets tekniska biståndsenhet. Samarbetet med Sida används där ofta som exempel på ett effektivt fungerande samarbete. Speciellt framhåller man möjligheten att kunna diskutera projekts framtagande, att Sida alltid informerar enheten om projekt och att man är noga med att de formellt tillstyrks av denna enhet. Sida står här högt i kurs i jämförelse med andra givare eller vissa projekt med de internationella organisationerna.

Ett samarbete på kort och/eller lång sikt?

Samarbetet via BITS/ Sida-Öst har utmärkts av en kortsiktig⁴ uppläggning och att Sidas roll är att finansiera projekt som föreslås av kontraktsparter.⁵ Modellen fungerade mycket väl i början av 1990-talet, eftersom det svenska stödet då handlade om att starta projekt snabbt och fylla hål och täcka upp, där landet saknade kompetens. Det gällde också att bryta nya vägar, eftersom den nya staten inte hade någon större erfarenhet av kontakter med det internationella samfundet.

Idag står Sida inför en betydligt mer komplex situation och på många sätt i en brytningstid. På många områden har Litauen kommit mycket långt i sin utveckling, på andra ligger man fortfarande efter. Därför krävs nu en mer noggrann analys för att identifiera vad som egentligen behöver göras. Utvecklingen inom ett område kan t ex hämmas av outvecklad lagstiftning, snarare än av tekniska brister. Detta måste i högre grad beaktas, innan nya projekt och program inleds. Det ställer krav på bättre förstudier och mer kvalificerade uppföljningar. Det Sida-finansierade samarbetet handlar i hög grad om institutionsutveckling. Detta tar tid och hanteras inte på ett optimalt sätt i projekt med ettårig finansiering. Sida verkar redan vara

⁴ Med ”kortsiktig” avser vi här att de konkreta projektförställningarna som Sida tar ställning till som regel har avsett projektgenomförande under en period av ca ett år och oftast har finansierats via ettårsbeslut. Det är dock inte ovanligt att projekt fortsätter i flera år med nya förställningar varje år. De stora miljötekniska projekten som är knutna till stora investeringar utgör undantag eftersom de ofta har ett något längre perspektiv på 3-4 år (medellång sikt).

⁵ Den formella förställningen till Sida görs som regel av den centrala biståndssamordnaren, dvs det litauiska utrikesministeriet. Ministeriet har dock ingen operativ roll i utarbetandet av projektförslagen. För detta ansvarar de berörda parterna.

inne på att ett längre perspektiv krävs i projektuppläggningsen för att man ska kunna möta den nya situationens krav. Man strävar mot att projekt läggs upp och planeras så att beslut om finansiering kan fattas för 1,5-2 år. Detta är dock fortfarande ett mycket kort perspektiv för mer komplicerade projekt som syftar till långtgående förändringar.

Samtidigt som man har arbetat med den kortsiktiga modellen, har vi funnit att det varit svårt att avsluta projekt.⁶ Vi föreslår därför att, om det svenska stödet skall avslutas, en modell för gradvis avveckling tas fram, som bidrar till att bevara uthålliga kontakter. En avvägning måste ske av hur och när "utvecklingssamarbete" ska övergå till normalt "grannlandssamarbete" och av hur ansvaret och resurserna för detta fortsatta samarbete ska fördelas i olika skeden mellan Sida och den svenska genomföraren.

Utbudsdrivet kontra reell efterfrågestyrning - budgetansvar

Många av de projekt vi har studerat närmare, ägs av mottagaren och är efterfrågedrivna. Delar av det svenska stödet är dock utbudsdrivet, d v s projektidén har tagits fram av den svenska partnern och frågan om Sida-stöd drivs av denne. Sidas finansiering av projekten går till den svenska partnern, vilket innebär att mottagarna ofta inte har tillräcklig insyn i vare sig budget eller kostnader, trots att man formellt har kontroll genom attesträtt.

Vi anser att detta i vissa fall har lett till att alla parter, inräknat Sida, har accepterat verksamheter som kunde ha genomförts till lägre kostnader utan att förlora i kvalitet. Vi tror också att om de litauiska mottagarna hade haft större insyn och medbestämmande i de ekonomiska förhållandena, de skulle ha haft fler åsikter om vad som skulle göras och vilka svenska resurser som behövdes.

Framförallt vid förlängning av projekt bör Sida vara mer observant på detta, eftersom det ofta ligger i den svenska genomförarens intresse att fortsätta något som redan pågår. En bättre kontinuerlig uppföljning av projekten skulle ge en bättre bild av hur pass relevant de egentligen är för mottagarna. Regelrätta konkurrensupphandlingar bör också genomföras oftare än nu, även när det finns en etablerad konsult, om inte annat för att få en bild av kostnadseffektiviteten i projekten.

Bristande biståndskompetens - bristande dialog med Sida

Sida arbetar med en blandad grupp av svenska genomförare. Flera har det gemensamt att de har liten erfarenhet av internationellt arbete. Ofta vilar projekten på en eller ett litet antal personer. Som regel har dessa viktiga andra arbetsuppgifter vid sidan av projekthanteringen. Projektarbetet kan också vara undervärderat av högsta ledningen. I många fall har man i budgeten för projektet låg ersättning för projektarbetet och oftast för personlig del ingen ersättning alls. Organisationernas interna kapacitet utnyttjas endast delvis. Kärnan i samarbetet ligger inte sällan hos ett litet antal entusiaster.

I några fall anser svenska samarbetsparter att finansiären Sida inte tillräckligt klart beskrivit vilken slags rapportering man vill ha. Sida å sin sida, anser att det finns sådana klara

⁶ Vi avser här att projekt som finansieras via ettårsbeslut ofta fortsätter i flera år. Vi anser att det är mycket svårt att bygga in ett avvecklingsmoment med denna finansieringsmodell samt att det är stor skillnad för genomförarna att arbeta inom t ex ett treårsprojekt som avstäms varje år och den kortsiktiga modellen. Den senare inbjuder till att väva in nya uppslag för att göra de nya framställningarna till Sida mer intressanta, även om de ursprungliga projektmålen rimligtvis inte kunnat uppnås fullt ut under den ursprungliga perioden.

riktlinjer. Vi ser detta som en viktig indikation på de kulturskillnader som finns mellan t ex en teknisk samarbetspartner och den offentliga myndigheten Sida, som ständigt måste samla information och vara beredd att offentligt redovisa vad som görs inom olika projekt. Ett annat skäl till denna åsiktsskillnad kan finnas i att vissa projekt vuxit fram under samarbetets gång och inte fått en utformning som möjliggör en fastare uppföljning. Om projekten saknar tydliga mål, arbetsplaner och tydligt utsäger vilka resultat man förväntas uppnå, blir det svårt att göra en bra uppföljning av resultaten.

När man har en tekniskt kompetent men oerfaren svensk genomförare måste därför Sida lägga ned mer tid och ansträngning på att utbilda och informera om regler för och förväntningar på genomförandet av projektet. Samtidigt är det inte realistiskt att förvänta av en handläggare på Sida att denne skall kunna föra en initierad dialog om allt från kärnkraftssäkerhet till kriminalvård.

Ett mer systematiskt användande av projekt kompetenta svenska organisationer och ett antal s k "närkonsulter" i ett kompetensutvecklande arbete skulle kunna förbättra de nuvarande situationen. Återigen är naturligtvis avvägningen av hur mycket ansvar och resurser som Sida ska hantera och hur mycket som ska läggas på genomföraren viktig. I den mån man vill att myndigheter ska fortsätta med samarbetet på lång sikt måste en långsiktig kompetens byggas upp och resurser för detta tillföras.

Uppföljning

I ett mer långsiktigt stöd blir en kontinuerlig uppföljning av projekt av experter med såväl sektor- som utvecklingskompetens viktig. I den nuvarande modellen har vi sett hur den litauiska parten ibland är helt i händerna på den svenska genomföraren som har nära nog total kontroll över den svenska budgeten och man saknar en neutral part att diskutera problem och förbättringar med.

Andra avdelningar på Sida använder med viss framgång s k monitoring-konsulter som med fleråriga uppdrag följer strategiska projekt och program och för en dialog med både Sida och de genomförande parterna. Sida skulle för detta ändamål kunna träffa avtal med specialister, som äger den nödvändiga kompetensen. Detta skulle ge en betydligt bättre insyn i projekten, en helt annan bild av vad som egentligen sker. Det skulle vidare ge möjligheter att effektivisera biståndet och medverka till att undanröja onödiga friktioner mellan genomförare och Sida. Detta skulle också stärka mottagarens möjligheter att vara med i dialogen för att förbättra insatserna.

Ett annat alternativ skulle kunna vara att förstärka ambassaden i Vilnius med en Sida handläggare med ett tydligt ansvar för att följa de svenska insatserna på plats.

Utvärderingar och förstudier

De utvärderingar vi har studerat är av skiftande kvalitet. De fokuserar på projektet och saknar som regel en relatering till den sektor/ de problem i mottagarlandet projektet egentligen skall medverka till att lösa. Analysen av projektens relevans blir följaktligen för snävt projektorienterad. Detta beror i sin tur på att uppdragsbeskrivningarna varit snäva - att utvärdera projekten som projekt inom deras egna ramar. För att råda bot på detta krävs att utvärderingsuppdragen görs bredare, mer ambitiösa och att det ställs krav på en mer genomgripande "omvärlds"- och relevansanalys.

Beslutade projekt bör också i högre grad bygga på gedigna förstudier som just diskuterar relevansen inte bara på projektnivå utan också ur ett samhällsperspektiv. Sådana förstudier ger också en referenspunkt för bedömningen av projekts effekter vid utvärderingar. Det är viktigt att dessa förstudier involverar andra än enbart projektgenomförare. Ansvaret bör hellre vila på utredare/forskare från båda länderna utan eget intresse av att projektet kommer till stånd.

Utvärderingarna skrivs som regel på engelska. Vi rekommenderar att alla utvärderingar skall språkgranskas. Poängen med att de ska vara skrivna på engelska är att de ska spridas bland mottagarna. Detta sker ännu endast i begränsad omfattning. Utvärderingar bör göras ländervis eftersom resultatanalyserna görs ländervis. Även de baltiska staterna skiljer sig åt i en mängd aspekter. Utvärderingar som ger allmänna slutsatser från flera länder är svåra att använda i detta arbete. Jämförelser mellan länder bör göras som särskilda uppdrag på basis av landspecifika utvärderingar inom samma sektor.

Utredningsverksamheten runt öststödet borde kunna planläggas i god tid och också kombineras med oavhängig forskning runt den demokratiska, sociala, ekonomiska, och miljöutvecklingen i samarbetsländerna. Statistik om stödets omfattning och inriktning borde i högre grad än idag finnas tillgänglig i uppdaterat skick.

8. KÄLLFÖRTECKNING

8.1 Litteratur

- Almqvist, Lennart C.G., (1996), "Cooperation between the Swedish County Administrative Boards and the Baltic Countries", *Sida Evaluation* 96/17.
- Bendz, Mårten, (1996) "Forest Sector Development Programme", *Sida Evaluation* 96/13.
- EBRD, (1997), *Transition Report 1997*.
- Falk, Håkan, (1997a), The rural employment generation project in Telsiai - An evaluation, Sida.
- Falk, Håkan (1997b), Co-operation between the Swedish Association of Local Authorities and the Association of Municipalities of Lithuania - An evaluation, Sida.
- Falk, Håkan & Wallberg, Börje, (1996) "Twinning Programmes with Local Authorities in Poland, Estonia, Latvia, and Lithuania", *Sida Evaluation* 96/14.
- Falk, Håkan & Wallberg, Börje (1997), Naturvårdsverkets biståndsfinansierade miljösamarbete med Baltikum och nordvästra Ryssland, Naturvårdsverket.
- Karlstedt, Cecilia, Hilding Sven, Gryko, Piotr, (1996), "Sida's Support to the Start East Programme", *Sida Evaluation* 97/6.
- Kommunförbundet, (1996), *Demokratiprojektet Final Report*, mars.
- Lariola, Marti & Danielsson, B., (1998), Kaunas twinning review, utkast, maj.
- Markstedt, Anders, "Support to the Road Sector in Lithuania", *Sida Evaluation* 96/33.
- National Programme for the Adoption of the Acquis (NPAA) of the Republic of Lithuania*, 27 March, Vilnius.
- Oxenstierna, Susanne & Huitfeldt, Henrik, (1998), "Swedish Labour Market Projects in Lithuania", *Sida Evaluation* 98/3.
- Regeringens proposition, (1997), *Att utveckla ett grannlandssamarbete*, Prop. 1997/98:70.
- Sida-Öst, Sidas stöd till Östersjöprogrammet, mars 1996.
- Sida-Öst, Strategi för samarbetet med Litauen 1996-1998.
- Sjölander, S., (1995), Demokratiprojektet i Litauen - en utvärdering och förslag till fortsättning, BITS.
- Sida-Öst, (1997), *Strategi och handlingsplan för stöd till ökad jämställdhet i Central- och Östeuropa*, februari.
- Sida-Öst, (1997), *Environment and Energy Projects*, maj.
- Svenningsson, Per Johan, (1996), "Support to the Development of Civil Aviation Administration in the Baltic States", *Sida Evaluation* 96/36.
- UD, (1994), *Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa*, Ds: 1994:134.
- UD, (1997), *Att utveckla grannlandssamarbetet - en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa*, Ds 1997:75.
- UD, (1998), *Att söka säkerhet i samarbete*, Ds 1998:30.

Van Arkadie, Brian & Karlsson, Mats, *Economic Survey of the Baltic States*, Ministry of Foreign Affairs of Sweden, Pinter Publ., London, 1992.

Winai, Peter *et al.*, (1997), "Bärkraft och partnerskap", Sida-Seka, December 1997.

Worldbank, (1997), "Social Policy and Community Social Services Development Project", *Staff Appraisal Report*, No 15376, LT, January.

8.2. Intervjuade personer

Baltic Run-off Programme

Mats Hedbom	vd SwedeAgri
Gunnars Lans	projektkoordinatör

Domstolsväsende och kriminalvård

Gintaras Svedas	Vice-Minister, Ministry of Justice of the Republic of Lithuania
Ausra Bernotiene	Specialist, Ministry of Justice
Håkan Falk	Konsult

Kärnkraft och strålskydd

Per Johan Svenningsson

Landreform, fastighetsregister

Bronislovas Mikuta	Head of Marketing and International Relations Board, State Land Cadastre and Register
Rimantas Rimanauskas	Deputy Director of the State Land Cadastre and Register
Jurgita Rotomskiene	Central Mortgage Office
Daina Petrauskaite	Adviser, Ministry of Justice
Lennart Frej	Swedesurvey

Information och dokumenthantering inom parlamentet och statsförvaltningen

Jonas Milerius	Head of Computer Data Processing Department, Seimas
Edmundas Kazakevicius	Head of Information Technology Dept., Prime Minister's Office of Lithuania
Vytautas Butrimas	Vice Minister, Ministry of Communications and Informatics
Ausra Petraitiene	Senior Consultant, Computer Data processing Dept., Seimas

Sveriges ambassad i Vilnius

Stellan Ottosson	Ambassadör, Sveriges ambassad, Vilnius
Björn Linderfalk	Andresekreterare, Sveriges ambassad i Vilnius

Sysselsättningsprojektet i Telsiai

Mats Hedbom	vd SwedeAgri
-------------	--------------

The World Bank Regional Mission Baltic Countries, Vilnius

Mantas Nocius	Operations Officer (Energy issues)
Vilija Kostenickiene	Operations Office (Social projects)

Twinning Project Kaunas Water

Stig Björsten	Vice Manager Director, Kaunas Water and Environment Project
Steen Bjerggaard	Stockholm Vatten, tidigare rådgivare
Vyautas Ceringis	General Director, Kaunas Water
Alydas Dipartas	Technical director
Vilius Burokas	Chief of Waste Water Treatment Department
Birgitta Danielsson	Senior Consultant, ÅF-Swedish Management Group (utvärderare)
Lennart Berglund	Stockholm Vatten

Twinning Project Klaipeda Water

Sven Widing	Malmö VA verk
Kastytis Tuminas	Director, Klaipeda State Water Supply Enterprise
Sigute Leksiene	Manager, World Bank Implementation Unit

Social Project

Ronald Penton	Projektledare, Socialhögskolan
Yvonne Askerlund	Project Manager, Socialhögskolan
Kerstin Jurdell	Psykodramaregissör
Alfredas Nazarovas	Secretary of the Ministry, Ministry of Social Affairs
Alfredas Zabieta	Training and evaluation Specialist, PCU
Jonas Mickus	Local Project Coordinator, PCU
Gedimas Kaslauskas	Procurement Specialist, PCU
Pina Catenaro	Contacts with Swedish Project management, PCU
Nijole Zagorskiene	Director, Shelter for Battered Mothers and their Children, Vilnius
Ona Repeckiene	Director, Centre for Disabled Children, Anyksciai
Laime Zanitaitiene	Head of Department, Centre for Disabled Children, Anyksciai
	Director of Centre for Disabled Children, Moletai
	Deputy Director centre for Disabled Children, Moletai
Albinas Bagdonas	Head of Dept. of Social Work, Vilnius University

Twinning Project, Siauliai

Ann-Christin Sundahl	Kristianstads VA-verk
----------------------	-----------------------

Skogsprojektet

Mårten Benz	Konsult, utvärderare
-------------	----------------------

NGOs

Vaidotas Ilgius	Director of NGO's Information and Support Centre
Renata Satuaskaite	Information Services Manager, NGOs Information and Support Centre
Tara Brabazon	Marketing and PR Consultant, Peace Corps Volunteer
Loreta Trakinskiene	Director, Lithuanian Save the Children, Vilnius

Journalistutbildning

Arturas Mankevicius	Editor, Verso Zinios, Vilnius
Antanas Stanevicius	Klaipeda County and City Daily
Lars Holm	FOJO, Kalmar (per telefon)

Ministry of Foreign Affairs of Lithuania

Rasa Kairiene Head of Technical Ass. Div., European Integration Dept.

Rådgivning till Ministry of Finance of the Republic of Lithuania

Ruta Skyriene Deputy Director, International Dept.
 Ramunas Lygis Head of Market Operations Div., Int. Dept.
 Danute Zasiene Head of Foreign Loans Service Div., Int. Dept.
 Peter Engström Peter Engström AB, Stockholm

RRV, Karlstad

Jan Ståhl RRV, genomförare av seminarier i Vilnius
 Marie Örtendahl RRV, genomförare av seminarier i Vilnius

Handelskammare, Baltic Corps

Ingemar Nilsson Vice-VD; Sydsvenska handelskammaren, Malmö
 Marianne Flygare Sydsvenska handelskammaren, Malmö
 Rasa Pipriene Vice Managing Director, Southern Sweden Chamber of
 Commerce, Representative office, Vilnius
 Vytautas Kazakevicius Director General, Panevezys Chamber of Commerce
 Alvydas Genys Director General, Vilnius Chamber of Commerce,
 Industry and Crafts
 Irena Jasiukeviciute Deputy Director of international Relations Dept., Vilnius
 Chamber of Commerce

Svenska institutet

Sylvia Augustinsson Programme officer

Vänortssamarbete

Steinar Langbakk Kommunförbundet, Enheten för internationellt samarbete
 Viriginija Langbakk Kommunförbundet, Enheten för internationellt bistånd
 Tommy Holm Kommunförbundet, Enheten för internationellt bistånd
 Vilma Kucyte Head of Foreign Relations Office, City of Panevezys
 Ina Sidlauskienė Deputy Head of Department of Foreign Relations, Municipality of
 Klaipėda
 Vytautas Valevicius Municipality of Kaipėda
 Rimantas Liepa Panevėžys Water Cleaning Plant

Sida Öst

Kerstin Nyman
 Lars Eklund
 Ann-Lis Åberg

PHARE

Stephen Prichard Programme Coordinator, Adviser, Vilnius

ToR

Lithuania: A Results Analysis

1. Background and purpose of the Analyses

Swedish support to Lithuania during the period 1990 -1997 has amounted to approx. 620 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 Lithuania 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 Lithuania 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 Lithuania 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 Lithuania 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 Lithuania are envisaged.

4. Reporting

A draft report in Swedish shall be presented to Sida before June 15, 1998.

A final report shall be submitted no later than August 15.



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