

Sveriges stöd till de baltiska ländernas omvandling 1990–2003



Förord

I och med Estlands, Lettlands och Litauens inträde i EU avvecklas det stöd som Sverige inom ramen för det statliga utvecklingssamarbetet lämnat till dessa länder alltsedan 1990. Det har varit ett samarbete där vi från svensk sida med stora insatser hjälpt till att befästa dessa länders återvunna frihet, suveränitet och demokratiska samhällsordning och att utveckla och organisera vitala samhällsfunktioner som bl a luftfart, sjöfart, bank- och rättsväsende, socialförsäkringssystem och äganderäts- och fastighetsregistersystem. Det har varit ett brett samarbete som engagerat stora delar av det svenska samhället: enskilda organisationer, näringsliv, kommuner och landsting, departement, myndigheter samt högskolor. I utvecklingssamarbetet är jobbet nu avslutat i och med att länderna utvecklat normsystem och institutioner som kvalificerar dem som medlemmar i EU. Den process som dessa länder genomgått på 13–14 år är i utvecklingssammanhang kort och imponerande.

Syftet med denna rapport är att samlat försöka redovisa vad som gjorts och åstadkommit. Med tanke på att det svenska stödet omfattat 1000-tals olika insatser på en mängd olika samhällsområden så är den inte heltäckande.

Men ambitionen har varit att försöka belysa de viktiga delarna och erfarenheterna av det stöd som lämnats från Sverige – inte minst för att dra lärdomar för vårt utvecklingsamarbete i andra länder.

Rapporten är skriven av Krister Eduards från Stockholm Group of Development Studies. Arbetet har skett i nära samverkan med en redaktionskommitté i vilken ingått Peeter Horm, Sida, Anders Bengtén, UD och Hans Lepp, Svenska Institutet.

Krister Eduards har mångårig erfarenhet av arbete med utvecklingsfrågor i u-länder och i Central- och Östeuropa. Han genomförde bl a en särskild utvärdering av Östsamarbetet år 2000 inom ramen för ett uppdrag från regeringen.



Maria Norrfalk
Generaldirektör

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Mål och ramar för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna 1990–2003	19
2. Reformstödet	24
2.1 Säkerhetsfrämjande samarbete	24
2.2 Demokratisarbete	34
2.3 Ekonomisk omvandling	48
2.4 Social trygghet	65
2.5 Miljösamarbetet	72
2.6 Utbildnings- och forskningsutbytet genom Svenska institutet	83
3. Utmärkande drag hos utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna	86
4. Det svenska stödets bidrag till övergångsprocessen i Baltikum	97
5. Ett reguljärt samarbete	110
6. Utfasningen	121
Bilaga 1: Statsmakternas riktlinjer	130
Bilaga 2: Ord- och förkortningslista	145

Utgiven av Sida 2004

Avdelningen för Europa

Författare: Krister Eduards

Tryckt av Edita Sverige AB, 2004

Artikelnummer: SIDA3740sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från www.sida.se/publikationer

Sammanfattning

Det svenska statliga utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa inför och till följd av sovjetsystemets fall inleddes hösten 1989 med stöd till reformprocessen i Polen. Följande år påbörjades de första insatserna i de baltiska staterna, då ännu delrepubliker i Sovjetunionen. Med Sovjetunionens upplösning och de baltiska ländernas återvunna självständighet 1991 inleddes ett omfattande svenskt program för stöd till deras suveränitet, till deras omvandling till demokratiska marknadsekonomier och till deras integrering i europeiskt och annat internationellt samarbete. Samarbetet har berört flertalet samhällssektorer och engagerat det svenska samhället på bred front.

Den svenska regeringen såg paradigmskiftet i Central- och Östeuropa i början av nittiotalet och de därpå följande strukturella förändringarna där som en av vår tids ödesfrågor och bedömde det som ett starkt svenskt intresse att lämna ett brett politiskt, ekonomiskt och tekniskt stöd till processen. En socialdemokratisk, en borgerlig och därefter åter en socialdemokratisk regering har alla varit eniga både om den höga prioriteringen av reformstödet till länderna i Central- och Östeuropa, i denna rapport kallat

Östsamarbetet, och om den särställning i detta samarbete, som tillerkänts de tre baltiska länderna.

Under de första åren fokuserades reformstödet till Baltikum på de tre ländernas suveränitet och på deras omställning från planekonomi till marknadsekonomi och från enpartistat till parlamentarisk demokrati, samt på Östersjöns miljö. Reformprocessen blev snabbare än väntat – redan 1995 var de tre målen för samarbetet inte längre aktuella. Suveräniteten var inte längre ifrågasatt, varför suveränitetsstödet ersattes av ett säkerhetssamarbete som även inkluderade Ryssland. Demokratin hade etablerats på ett övertygande sätt, vilket gjorde det möjligt att rikta in samarbetet på dess fördjupning. Övergången till marknadsekonomi var inte ifrågasatt, varför de sociala aspekterna av reformprocessen fick en allt starkare position i samarbetet. Miljösamarbetet fortsatte inom ramen för de internationella överenskommelserna kring Östersjöns miljö.

Gradvis förstärktes intresset hos de baltiska regeringarna för ett närmande till EU. Att bistå dem i den strävan blev ett mål för det svenska reformstödet. När de 1996 beslutat sig för att också söka medlemskap i EU, fick samarbetet som huvudinriktning att stödja den ambitionen. De senaste åren har reformstödet till de baltiska länderna haft som en huvuduppgift att bidra till deras fulla EU-integration. Samtidigt har samarbetet hela tiden också haft som en andra huvuduppgift att stärka banden mellan de baltiska länderna och Sverige. De två målen har tydligt styrt samarbetet och bedöms allmänt som väl tillgodosedda i termer av resultat. Samarbetet har också haft målet att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra samarbetet, vilket har varit svårare att nå i samarbetet.

Perspektiven på samarbetet har modifierats under gång. Målen har omformulerats och kompletterats. Icke desto mindre är det övergripande intrycket ett av beständighet –

målen är i grund desamma över tiden, men har modifierats och balanserats om efter ändrade förutsättningar. Det sammantagna intrycket är därför ett av kontinuitet. Totalt har det svenska statliga reformstödet till Baltikum uppgått till omkring fyra miljarder kronor under perioden 1989/90–2003.

Suveränitet och säkerhet

Det säkerhetsfrämjande samarbetet kring Östersjön inleddes 1991 som ett svenskt stöd till de baltiska ländernas återvunna suveränitet. Det tidiga samarbetet inriktades bl a på gräns- och kustbevakning, polis- och tullverksamhet, säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad samt civilförsvar och räddningstjänst. I slutet av nittiotalet fanns tre huvudområden: 1) säkerhetspolitisk kompetens, demokratiskt totalförsvar och fredsfrämjande, 2) gränsbevakning och -kontroll, samt 3) internationell och organiserad brottslighet, asyl- och migrationspolitisk kompetens samt olycks- och katastrofberedskap. År 2000 inleddes det s k arméprojektet, där kostnaderna på den svenska sidan delades mellan Östsamarbetet och Försvarsmakten.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet bedöms påtagligt ha bidragit till att främja säkerheten och stabiliteten i hela närområdet. Det har även underlättat Estlands, Lettlands och Litauens framtida medlemskap i EU och uppbyggnaden av ländernas nationella försvarsförmågor. Militära representanter för de mottagande länderna uttrycker en stor uppskattning av de aktuella insatserna, både av materielleveranserna och av utbildningsmöjligheterna. De är samtidigt klara över att det också ligger i Sveriges intresse att den baltiska försvarsförmågan stärks. Nära band med Sverige har skapats. Kostnaderna har delats mellan Utrikes- och Försvarsdepartementen.

Demokrati

Det har varit en central ambition hos de svenska statsmakterna att bidra till en övergång från enpartistat till parlamentarisk demokrati i de baltiska länderna. Ett brett samarbete har ägt rum med huvudinriktning på rättsstatens institutioners funktionsduglighet, decentraliseringsprocessen och den lokala demokratin, media, jämställdhet, politiska beslut, samspelet mellan politik och förvaltning, förvaltningen, samt medborgarutbildning och -aktivitet i samhällsfrågor. För att illustrera demokratisamarbetet presenteras i rapporten Svenska institutets samarbete inom kultur och samhälle, det fördjupade vänortssamarbetet, stödet via enskilda organisationer samt rättssamarbetet mer ingående.

Svenska institutet (SI) hade ett samarbete med Baltikum redan innan självständigheten återupprättades, vilket under nittiotalet har fått en allt starkare profil. En stor mängd bidrag har fördelats löpande av SI till utbyte och presentationer inom skilda områden, såsom demokrati, film, IT, litteratur, kultur, miljö, musik, samhälle, sociala frågor, teater och dans. Stödet täcker främst resekostnader för utresande svenskar och rese- och uppehållskostnader för utländska besökare i Sverige. Bland de institutionella samarbetspartnerna i Sverige märks bl a Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens Historiska museum, Livrustkammaren, Nationalmuseum, Statens kulturråd (KUR), Folkoperan och Dalhalla. SI har också stött större projekt och program, såsom Partnerskap för kultur, filmnätverket Tranzit Zero, Barnkultur dagar i Tallinn, Riga och Vilnius år 2001, *Présence Balte* i London, Paris, Lissabon och Aten. Barnrättsliga frågor har en framträdande plats i SI:s verksamhet.

Det *fördjupade vänortssamarbetet* har engagerat närmare 200 svenska kommuner i samarbete med baltiska kommuner. 91 estniska, 44 lettiska och 33 litauiska kommuner har haft

vänortsprojekt med Sverige. Samarbetet hade de första åren i flertalet fall en utpräglad demokratiinriktning, men har efter hand blivit mer sektorspecifikt med tonvikt på social sektor, utbildning, demokrati och miljö. Vänortssamarbetet med de baltiska länderna har bedömts som relevant för både behoven där och målen för Östsamarbetet.

Flertalet *länsstyrelser* i Sverige har också deltagit i ett decentraliserat samarbete med sina motparter i Central- och Östeuropa. Estland har sedan samarbetets inledning erhållit mest stöd och har flest samarbetslän i Sverige, men Lettlands andel av programmet har ökat i relation till den estniska under periodens senare del. Samarbetet med Litauen har främst involverat län i Sydsverige. De främsta verksamhetsområdena har varit förvaltning, näringsliv, miljö och jämställdhet.

Stödet via *enskilda organisationer (EO)* till reformprocessen i Central- och Östeuropa inleddes 1989/90, inledningsvis främst i form av frakter av materiel och projekt med humanitär inriktning, men gradvis alltmer fokuserat på organisationsuppbyggnad. Den helt dominerande delen av EO-stödet gick under större delen av nittioalet till Baltikum. Det syftar idag till att stärka de lokala samlingsorganisationerna och därmed bidra till ett starkare civilt samhälle. De största projektbidragen till Baltikum har gått via Forum Syd, LO/TCO:s Biståndsnämnd och Olof Palmes Internationella Centrum. De många ideella insatserna har bidragit till att göra samarbetet kostnadseffektivt.

Rättssamarbetet med de baltiska länderna inleddes mot bakgrunden av bedömningen att brister i de baltiska rättssamhällenas funktionssätt skulle kunna riskera att bli hinder för ländernas EU-medlemskap. Fyra myndigheter i den svenska rättskedjan – Rikspolisstyrelsen, Riksåklagarämbetet, Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen – engagerade sig i samarbetet, senare även Brottsförebyggande

rådet och Ekobrottsmyndigheten. Myndigheterna själva har gradvis tagit ett växande ansvar för beredning och genomförande av insatserna, medan den politiska dialogen kring övergripande prioriteringar och kopplingar, inte minst till EU legat kvar på departementsnivån.

Ekonomisk omvandling

Stödet till övergången från planekonomi till marknadsekonomi i Baltikum har varit det största samarbetsområdet, innehållande makroekonomiskt stöd, normalisering av handeln, marknadsekonomisk kunskapsöverföring och näringslivssamarbete. Tidigt lämnades en särskild garanti-ram via Exportkreditnämnden, betalningsbalansstöd och stöd till strukturlångivning samt kurser, seminarier och annan utbildningsverksamhet för att lära ut marknadsekonomiska elementa, inklusive bokföring och liknande. Gradvis togs alltmer institutionella frågor av väsentlig betydelse för näringsliv och marknadsekonomi upp, t ex fastighetsregister, bankväsende, näringslivsstödjande organisationer, standardisering, arbetsmarknadsfrågor, statistik samt utbildningsinstitutioner.

Infrastruktursamarbetet tillhör de tidiga samarbetsområdena med insatser av svenska Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket, både utbildningsinsatser och praktiska insatser som upprustning av flygplatser, farleder och väganalyser. En genomgående satsning har gjorts på en institutionell utveckling av systemmyndigheter i de baltiska länderna, vilket har resulterat i en påtaglig kapacitetsutveckling på infrastrukturområdet där och i ett fungerande grannlandssamarbete.

Tidiga insatser till stöd för övergången från planekonomi till marknadsekonomi gjordes också inom *marknadsekonomisk utbildning och utveckling*. Vissa projekt hade som mål att reformera institutioner och regelverk för ekonomisk verksamhet, andra syftade till att utbilda personer i styrelsearbete eller dylikt, medan en tredje grupp insatser var

inriktade på problemlösning inom ett enskilt företag eller på andra konkreta tjänster. Till de långsiktiga insatserna hör Handelshögskolan i Riga (SSER), som grundades på initiativ av Handelshögskolan i Stockholm 1993.

En strukturinsats gjordes från svensk sida för reformering av *banksektorn*, som kombinerade ägarkapital från Sverige via SwedFund Financial Markets med en kreditram från Världsbanken och en teknisk biståndsdel. Insatsen bidrog till en utveckling och konsolidering av de tre ländernas banksektorer och underlättade därmed också anskaffandet av utländska partners eller ägare, inte minst svenska och nordiska banker.

För att främja handel och industriutveckling i närområdet inledde SwedeCorp 1994 *StartÖst*. Programidén var att bidra till produktiva investeringar och utveckling av affärsverksamhet genom att erbjuda små- och medelstora svenska företag lån för samarbetsprojekt med partners i närområdet. Över hundra projekt genomfördes. StartÖst har haft påtagliga effekter på den ekonomiska utvecklingen, främst i sin utbildningsdel.

Sverige beslöt tidigt stödja införandet av marknadsekonomi i Baltikum genom att bidra till en modern fastighetshantering. *Lantmätarisamarbetet* hör till de undantagsområden, där Östsamarbetet i större utsträckning också finansierar utrustning. Flygfotografering och -fotoproduktion har genomförts för alla länderna. Det institutionella samarbetet har resulterat i en betydande kapacitetsuppbyggnad och myndighetsutveckling bl a inom områden som lantmäteri, fastighetsregister och fastighetsinformation.

En serie insatser med ren *förvaltningsinriktning* har också genomförts. I Estland har stöd bl a gått till ett datoriserat budgeterings- och redovisningssystem för förvaltningen, ett nationalräkenskapssystem och till EU-anpassningen. I Lettland har managementutbildningar riktats till stats-tjänstemän, parlamentariker och regeringsledamöter samt

rådgivarinsatser genomförts bl a inom områdena skuldhantering och offentlig upphandling. I Litauen har den offentliga skuldhanteringen, den litauiska bank- och finanssektorn samt informationsverksamheten inom det litauiska parlamentet fått stöd. Förvaltningsinsatserna har i allmänhet varit spridda och relativt begränsade, men har ändå kunnat lämna värdefulla bidrag till reformprocessen och till EU-anpassningen.

Social trygghet

Med 1995 års särproposition fick den sociala sektorn en tydlig plats i Östsamarbetet. Under de följande åren ägde en kraftig expansion av samarbetet på det sociala området rum, bl a inom områden som pensioner, hälso- och sjukvård, socialtjänst, alkoholmissbruk, barn och arbetsmarknad. I rapporten exemplifieras samarbetet med stödet via ÖEK, utvecklingen av socialtjänsten i Litauen samt pensionsprojektet i Lettland.

Östeuropakommittén under Socialstyrelsen (ÖEK), som skapades 1992, omfattar flertalet parter i den svenska sjuk- och hälsovården. ÖEK:s samarbetsprogram i närområdet täcker hela sjukvårdsområdet och innehåller särskilda satsningar på t ex psykiatri och på bekämpningen av smittsamma sjukdomar. I alla tre baltiska länderna har ÖEK bl a engagerat sig i mödra- och barnvården, i psykiatrin och i infektionssjukdomarna. Insatserna hade inledningsvis en tonvikt på kliniskt, lokalt samarbete, ofta i form av syster-samarbete mellan två institutioner, men har alltmer tagit upp system-, struktur- och metodfrågor i sjukvården på en policynivå.

Tillsammans med Världsbanken har Socialhögskolan i Stockholm deltagit i uppbyggnaden av en behovsriktad och effektiv *kommunal socialtjänst i Litauen*. Socialhögskolan har stått för rådgivningsdelen i projektet, medan världsbankskrediten har finansierat de nödvändiga investeringarna. Utbildning av socialarbetare har varit det främsta

arbetssättet. Målgruppen har varit handikappade, miss-handlade mödrar med små barn, narkotika- och alkoholmissbrukare, samt äldre i utsatt position.

Ett samarbete med Världsbanken har också genomförts avseende *pensionsförsäkringar i Lettland*. Svenska rådgivare från bl a Riksförsäkringsverket, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och några konsultföretag har biträtt den lettiska regeringen med att utveckla ett nytt pensionssystem, en sammanhållen administration för pensioner och socialförsäkringar och en datoriserad budgetmodell för beslutsfattande. Världsbanken har bidragit med kreditmedel för de nödvändiga investeringarna.

Miljö

Miljöfrågorna gavs från första början högsta prioritet i det svenska Östsamarbetet. Sverige var internationellt pådrivande för att få fram åtgärder för att förhindra ytterligare miljöförstöring i Östersjöområdet. Miljösamarbetet har varit finansiellt tungt inom Östsamarbetet, främst tack vare att det har tillgång till investeringsmedel. Miljöstödet har huvudsakligen gått till vatten- och avloppsprojekt, fjärrvärme och bränslekonvertering, kärnsäkerhet och strålskydd samt ett institutionellt samarbete.

Stödet till *vatten- och avloppsförsörjningen* har främst inriktats på förbättringar av vatten- och avloppssituationen runt Östersjön på orter, som identifierats som ”hotspots” i Åtgärdsplanen för Östersjön. Under de senaste åren har flera större investeringsprojekt färdigställts i de baltiska länderna. Sida har, förutom investeringar i reningsanläggningar, finansierat konsultstudier och rådgivning bl a för förinvesteringsstudier, utrustningskomponenter, samt twinningsarbete mellan kommunala V/A-bolag, medan utvecklingsbankerna som regel finansierat vattenkomponenterna. De svenska insatserna får enligt olika utvärderingar goda vitsord för relevans, effektivitet och institutionell förändring hos de baltiska V/A-förvaltningarna.

En del av det svenska miljösamarbetet inriktades tidigt på *energisektorn*. Samarbetet har syftat till att minska energiförluster och höja effektiviteten hos befintliga fjärrvärmeanläggningar och har innehållit konsultinsatser för förstudier, projektering och övervakning, twinningsarbete mellan svenska och baltiska energibolag, demonstrationsprojekt med konkurrenskraftig svensk teknik, samt utbildningsinsatser till avgränsade målgrupper. Även här har insatserna lett till kreditfinansiering av investeringarna.

Tidigt beslöt Sverige försöka höja *kärnsäkerheten vid Ignalinakraftverket* i Litauen. Målen var att minska risken för en kärnkraftsolycka, att det radioaktiva avfallet togs om hand och lagrades på ett acceptabelt sätt, att det fysiska skyddet säkrades, samt att den litauiska tillsynsfunktionen stärktes. Det stora internationella stödet till Litauen, där Sverige varit den ledande bilaterala givaren, har enligt SKI:s bedömning medfört att Ignalinaverket i dag kan betraktas som det säkraste av alla kärnkraftverk, som liksom Tjernobyl är utrustade med s k RBMK-reaktorer.

Naturvårdsverkets program för *institutionsutveckling* i närområdet har stött miljömyndigheterna där i arbetet att utveckla ett effektivt miljöarbete och att uppfylla sina internationella åtaganden. Projektarbetet i Baltikum har bl a gått in på EU:s regelverk för kandidatländer, gränsöverskridande floder och sjöar, miljökonsekvensutredningar och kemikaliekontroll. I alla tre länderna har ett tillämpningen av EU:s regelverk på miljöområdet under senare år blivit samarbetets fokus.

Utbildning och forskning

Stödet via Svenska institutet till svenskundervisning, forskning och högre utbildning är ett fristående samarbetsområde inom Östsamarbetet. Utbildnings- och forskningsutbytet har utgjort den ekonomiska tyngdpunkten, främst med de två stipendieprogrammen Visby- och Östersjöstipendierna. Visbyprogrammet har de senaste åren omfattat

högskoleutbildning och forskning, vuxenutbildning samt gymnasieskolan. Stödet till projekt och nätverk, där svenska och baltiska akademiker samarbetar, har också varit en stor komponent i Visbyprogrammet. Stödet till svenskundervisningen i utlandet har länge varit en viktig del av SI:s verksamhet. Under flera år fanns sju svensklektorer i de baltiska länderna med finansiering från SI, som också bekostade läromedel och bokgåvor, samt fortbildning och sommarkurser i Sverige. Därutöver fanns också fem svensklärare vid baltiska gymnasieskolor. Tillsammans läste mellan femhundra och tusen studenter svenska varje år i de tre länderna. Sammanlagt har mellan 8.000 och 9.000 personer studerat i någon form på andra sidan Östersjön tack vare SI:s program.

TA-fonder

För att underlätta utfasningsprocessen har Sida introducerat särskilda TA-fonder för tekniskt samarbete i de tre baltiska länderna. Syftet med fonderna är att främja övergången till reguljärt, icke biståndsfinansierat samarbete. De skall fungera som ett komplement till EU-programmen, inte ersätta dem. Fonderna kan finansiera rådgivningsinsatser av och studiebesök hos svenska myndigheter, departement och motsvarande i deras samarbete med sina baltiska kolleger, främst i sådana fall där ett samarbete redan pågår. Användningen var från början inskränkt till EU:s *acquis*, men kan nu även omfatta insatser, som syftar till anpassning av förvaltningen till standards enligt andra internationella överenskommelser.

Utmärkande drag hos utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna

Utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna, som har sina grunder gemensamma med det klassiska utvecklingssamarbetet, har också skilt sig från det på flera sätt,

något som delvis förklarar de goda resultaten. Det har ägt rum mellan utvecklade industriländer. Det har baserats på en strävan att också stärka banden mellan dem och Sverige. Kontexten för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har varit tre länders fundamentala omställning från ett femtioårigt, påtvingat medlemskap i sovjetsystemet till först nationell självständighet, parlamentarisk demokrati och marknadsekonomi och därefter till deras närmande till EU och slutligen medlemskap i EU. EU-medlemskapet har varit en drivkraft och en målbild för förändringsarbetet. Och parterna i samarbetet har varit grannländer.

Den baltiska reformprocessen har haft ett starkt svenskt politiskt stöd. Den har också varit oväntat snabb och har krävt lika snabba anpassningar av samarbetsprogrammet. Ett tredje utmärkande drag inom samarbetsprocessen har varit att hela det svenska samhället har deltagit. Utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har också haft sin egna institutionella ordning, där fyra särpropositioner lämnats till riksdagen, där administrationen i hög grad legat i Sverige, där svenska offentliga myndigheter och andra institutioner utgjort en av kärngrupperna bland aktörerna, och där parallellt med Östsamarbetet stora resurser avsatts för att främja näringslivssamarbetet över Östersjön, de s k Östersjömiljarderna.

Utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har också haft tillgång till flera olika samarbetsinstrument, varav några specialdesignade, såsom Baltramen hos EKN och rättskedjeprogrammet. Även projektverksamheten har uppvisat särdrag, t ex en snabb övergång från insatser av ad hoc karaktär till ett långsiktigt samarbete, samt ett starkt ägarskap på mottagarsidan.

En internationell samordning med andra givare har varit en utgångspunkt. På den operativa nivån har en viss givarkonkurrens förekommit, som med tiden dock kompenserats av att hanteringsförmågan på mottagarsidan

stärkts. Viktiga samarbetspartners har varit den europeiska kommissionen och utvecklingsbankerna, särskilt Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Nordiska Investeringsbanken (NIB).

Det svenska stödets bidrag till övergångsprocessen i Baltikum

Det svenska reformstödet betydelse för omvandlingen i Baltikum har varierat mellan sektorerna. På suveränitetssområdet bedöms tidiga svenska insatsen till stöd för de tre ländernas gräns- och kustbevakning – tillsammans med det politiska stödet för den baltiska suveräniteten – ha spelat en konsoliderande roll. De främsta bidragen till demokratiutvecklingen har kommit från det fördjupade vänortssamarbetet, från samarbetet mellan enskilda organisationer, från rättssamarbetet och från kultursamarbetet via Svenska institutet.

Det tidiga stödet inom infrastruktur, marknadsekonomisk utbildning och utveckling samt inom banksektorn har lämnat tydliga bidrag till grunderna för en fungerande marknadsekonomi. Andra, mer långvariga program såsom lantmäterisamarbetet, StartÖst och förvaltningsstödet har inneburit stöd för framväxten av en modern marknadsekonomi och ett effektivt näringsliv. På det sociala området har ÖEK:s program åstadkommit en omfattande kunskapsöverföring och utveckling inom hälsovård och modern sjukvård. Svenska erfarenheter och system för socialvård, socialtjänst och socialförsäkringar har bidragit till ett brett reformarbete i Baltikum.

Miljösamarbetets bidrag består bl a i att ett flertal större projekt genomförts i de tre länderna, i flertalet fall i samarbete med andra givare och kreditinstitutioner, inom vatten- och avloppsförsörjning, fjärrvärme och kärnsäkerhet. Ett långsiktigt institutionellt samarbete har bidragit till kapacitetsutveckling och till framgångsrika EU-medlemskapsförhandlingar. Till resultaten på forsknings- och

utbildningsområdet får räknas en serie individuella forskningsresultat och bestående nätverk inom olika discipliner. Över 8.000 balter och svenskar har studerat på andra sidan Östersjön.

På jämställdhetsområdet är resultaten svagare. Temat har av många i Baltikum upplevts som förknippat med den gångna regimen och därmed komprometterat. Det har varit svårt för UD, Sida och SI att lyfta frågan i dialogen med samarbetsländerna. På senare år har aktiviteten och antalet insatser ökat påtagligt.

Ett övergripande mål för hela Östsamarbetet har varit att ”bidra till att föra in Central- och Östeuropa såväl i det globala som i det europeiska ekonomiska samarbetet.” För Baltikums del synes det svenska reformstödet i sin praktik – ånyo tillsammans med det svenska politiska stödet – ha kunnat utgöra ett betydande bidrag till de baltiska ländernas ansträngningar att inlemmas i det europeiska ekonomiska samarbetet.

Ett reguljärt samarbete

Utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har lämnat ett påtagligt bidrag till uppkomsten av ett reguljärt samarbete mellan Sverige och de baltiska länderna. Stödet till näringslivets utveckling i samarbetsländerna har också haft en tydlig, positiv effekt på svenska företags möjligheter att etablera sig där. En stor mängd svenska tjänster och utrustningar har upphandlats. Ett flertal statliga myndigheter har idag en löpande samverkan med sina systemmyndigheter i Baltikum tack vare genomförda Sida-finansierade insatser. Det decentraliserade samarbetet och EO-samarbetet har i allmänhet inte kunnat få samma slags fortsättning i form av reguljärt samarbete, men bedöms ändå ha förstärkt grannlandsrelationerna och att skapa ett värdefullt kontaktnät inför framtiden.

Samarbetsparternas kapacitet och kompetens, liksom omvandlingsprocessen i länderna har haft en avgörande

betydelse för hur utvecklingssamarbetet har kunnat övergå i ett reguljärt samarbete. Det starka resultatet förklaras av grannlandssituationen, av de politiska attityderna och den allmänna opinionen under nittioalet och av det starka personliga engagemanget hos aktörerna

Utfasningen

Statsmakterna har beslutat att utvecklingssamarbetet med de länder i Central- och Öst-europa, som kandiderar till medlemskap i EU, skall fasa ut i samband med deras EU-medlemskap och att finansiering av ett eventuellt fortsatt samarbete i första hand skall sökas från olika EG-instrument. Utfasningsprocessen pågår. I många fall har ett reguljärt samarbete uppstått, i andra kan samarbetsrelationerna fortsätta bilateralt men på en lägre nivå. Vänortssamarbetet, länsstyrelsesamarbetet och EO-samarbetet behöver i större utsträckning extern finansiering för en eventuell fortsättning.

För att underlätta utfasningen av utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har UD och Sida vidtagit vissa åtgärder. En är de ovan nämnda TA-fonderna, som skall främja övergången till ett reguljärt, icke biståndsfinansierat samarbete. En annan är att söka få till stånd ett grannskapsprogram hos EG, motsvarande det nu befintliga Interreg-programmet. En tredje är aktivt stödja parternas ansträngningar att fortsätta samarbetet. En fjärde är att engagera baltiska parter i utvecklingssamarbete med tredje part.

Utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har också givit erfarenheter av intresse för samarbetet i andra regioner. Det gäller t ex värdet av att kunna utnyttja svenska myndigheter som aktörer i biståndet, av att kunna använda EU-anpassningen som en ledstjärna i samarbetet, av att kunna arbeta med en begränsad biståndsrepresentation på plats och av att skapa särskilda instrument för utfasningen av biståndet. Erfarenheterna

är i första hand relevanta för utvecklingssamarbetet i övriga Europa, men borde delvis kunna vara av intresse även i andra regioner.

1. Mål och ramar för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna 1990–2003

Utgångspunkterna för det svenska reformstödet till Baltikum har växlat kraftigt under den aktuella samarbetsperioden. När det inleddes 1990 var de tre länderna fortfarande sovjetrepubliker. Stödet till den begynnande reformprocessen i dåvarande Sovjetunionen begränsades i huvudsak till deltagande i kurser i förvaltnings- och näringslivsfrågor. Att Sverige hade ett starkt svenskt intresse för Baltikum avspeglades i det första treåriga Östsamarbetsprogrammet 1990/91–1992/93 i regeringens föreskrift att en betydande andel av kursdeltagarna skulle vara baltar.

Så snart de baltiska staterna hade blivit fria från Sovjetunionen sommaren 1991 – ett sannskyldigt paradigmskifte i Sveriges närområde – sattes en kraftig svensk officiell Baltikumsatsning i gång på flera plan, inte minst det politiska. Utvecklingssamarbetet gjordes till ett viktigt komplement till det politiska stödet. Ett nytt 3,5-årsprogram lanserades för perioden 1992/93–94/95 med ett anslag om en miljard kronor per år, varav merparten skulle gå till Baltikum. Utvecklingssamarbetet präglades under det andra treårsprogrammet av separationen från sovjet-systemet – huvudmålen blev att stödja de tre ländernas ansträngningar att befästa sin suveränitet, att bygga en

parlamentarisk demokrati och att ersätta planekonomin med marknadsekonomi.

Mot slutet av treårsperioden genomfördes en programöversyn, som blev underlag för den första särpropositionen 1995 om reformstödet till Central- och Östeuropa. Då hade flera länder, bland dem de baltiska, kommit långt i att bygga ett demokratiskt samhällssystem och en fungerande marknadsekonomi. De hade inlett associationsförhandlingar med EU, med sikte på ett framtida EU-medlemskap. Europaintegrationen hade också gått vidare, bl a i form av det svenska EU-medlemskapet. Särpropositionen lanserade ett tredje treårsprogram 1995/96–98 omfattande fyra miljarder kronor, där Östsamarbetets uppgift skulle vara att bidra till att befästa omvandlingen i Central- och Östeuropa och till att integrera dess länder i det nya Europa. För Baltikums del skulle Östsamarbetets uppgift nu vara att ”syfta till ländernas fulla europaintegration, efter den inledande periodens stöd till självständigheten”.

De baltiska ländernas suveränitet hade vid denna tidpunkt upphört att vara ett skäl till politisk oro. Det tidigare endast till dem riktade suveränitetsstödet kunde därmed i stället omvandlas till ett bredare samarbete kring säkerhet inom Östersjöregionen, d v s även omfattande Ryssland.

De första årens reformprocess i Baltikum hade haft ett högt tempo. Demokratiska institutioner och marknadsekonomiska strukturer hade snabbt etablerats och konsoliderats i de tre länderna. Samtidigt hade de första årens reformprocess i de tre länderna skapat arbetslöshet och sociala problem, som regeringen bedömde inte var förenliga med en bärkraftig ekonomisk utveckling. Även de två andra målen för reformstödet behövde nu ses över i ljuset av utvecklingen. För det tredje treårsprogrammet omformades därför demokratimålet till att syfta till en fördjupning av demokratins kultur, medan det ekonomiska målet breddades till att också innehålla en social komponent.

I samma särproposition samordnade regeringen också Östsamarbetet genom UD, vilket bl a innebar att det omfattande miljöstödet, som till dess hade skötts parallellt av miljödepartementet, nu samordnades inom samma ram och under ett fjärde mål. Därmed hade det svenska reformstödet fått den sammanhållna programform, som fortfarande består. Fram till 1995 administrerades huvuddelen av stödet av BITS och Swedecorp, därefter av Sida (Sida-Öst). Andra delar har hanterats av Svenska institutet och direkt av regeringskansliet (UD).

Med det tredje treårsprogrammet fick utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna också den huvudsakliga inriktning, som bestått fram till idag. Den inledande fokuseringen på utvecklingen eller reformprocessen i samarbetslandet hade gradvis men snabbt förskjutits mot EU-hållet. I sin andra särproposition 1998, som också innehöll ett förslag om ett fjärde treårs-program 1999–2001, beslöt regeringen att en huvudinriktning av samarbetet med de baltiska länderna skulle vara åtgärder, som leder till deras medlemskap i EU. Mot slutet av utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna blev den uppgiften helt dominerande.

Det andra huvudmålet i de senare särpropositionerna, utnyttjandet av den svenska resursbasen, eller Sverigelänsken, formulerades tydligt i den andra särpropositionen 1998, på förslag av 1997 års programutvärdering: ”Utvecklingssamarbetet skall inriktas på sådana sektorer inom vilka Sverige har komparativa fördelar, d v s där den svenska resursbasen har särskild efterfrågad kompetens.” Den svenska resursbasens utnyttjande hade varit ett centralt drag redan från början i Östsamarbetet. Med formuleringen i den andra särpropositionen fick det också en kodifiering.

I den tredje särproposition, som avlämnades 2001 och som föreslog ett tvåårsprogram 2002–2003, bekräftade regeringen att ”svenska intressen skall tillgodoses ... och

den svenska resursbasen utnyttjas”, med preciseringen att verksamheten skall utgå från ”samarbetsländernas behov”. Utvecklingspropositionen 2002/03, slutligen, återger målformuleringarna om inriktningen på svenska områden, medan formuleringen avseende resursbasutnyttjandet modifieras något: ”Där så är lämpligt bör den svenska resursbasen utnyttjas.” Utvecklingspropositionen sätter också in relationsbyggandet med Sverige i övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete och till ett nära samarbete inom EU.

Om Europalänken och Sverigelänken således har utformats som centrala målsättningar för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna – och i hög grad också varit styrande – har den tredje riktlinjen, den om jämställdhet, redan från början haft en relativt begränsad ambitionsgrad. Frågan uppmärksammades i den första särpropositionen 1995, men fick en egen titel först 1997, efter det att riksdagen hade antagit särpropositionen om jämställdhet inom utvecklingssamarbetet. Ett jämställdhetsperspektiv skulle nu genomsyra hela Östsamarbetet. Formuleringen har stått sig över samtliga därefter följande propositioner, inklusive utvecklingspropositionen 2003.

Sammanfattningsvis är bilden av de politiska ramarna för reformstödet till de baltiska länderna en av kontinuitet. De övergripande målen, Europaintegrationen och Sverigeanknytningen, har styrt programmet hela tiden. Samtidigt har de operativa målen anpassats till ändrade förutsättningar, t ex i 1995 års beslut att suveränitetsstödet till Baltikum skulle övergå i ett bredare säkerhetssamarbete över Östersjön, respektive att samarbetet med de baltiska länderna fortsättningsvis skulle syfta till deras ”fulla europaintegration”, eller när jämställdhet och sociala mål gradvis har givits en allt starkare styrande position i statsmakternas direktiv.

Anslagna medel inom Östsamarbetet anges per verksamhetsområde, inte per land eller region. De finansiella

ramarna för samarbetet med länderna i Baltikum har därför aldrig angivits i separata siffror, eller i andra konkreta termer. Däremot angav redan den första propositionen efter självständigheten 1991 att ”de största bilaterala satsningarna i första hand görs på de baltiska länderna”. Den första särpropositionen 1995 bekräftade prioriteringen att utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna skulle få ta det finansiellt ”entydigt största utrymmet”.

Men redan i den andra särpropositionen 1997 hade reformprocessen i Estland nått så långt, att utvecklingssamarbetet skulle kunna komma att minska framöver. Vid den tidpunkten hade landet tagit emot 13 procent av de bilaterala svenska Östsamarbetsmedlen, samt kanske en tredjedel av de regionala. Därefter formulerade sig regeringen allt tydligare år efter år, för att 2003 med tillfredsställelse konstatera att en övergång till normalt grannlandssamarbete med de baltiska länderna hade skett, och att utvecklingssamarbetet med dem nu fasas ut i samband med att de upptas som medlemmar i EU. Uppdraget att stödja reformprocessen i Baltikum var slutförd. Projektanslagen till Baltikum har i praktiken gradvis sjunkit så, att i slutet av perioden t ex Estlands andel av de totala Östsamarbetsmedlen har minskat till sju procent.

För insatser i Estland, Lettland och Litauen har under perioden 1989/90 – 2003 beslut fattats om sammanlagt 673, 1.031, respektive 1.106 mkr, till vilket kommer utbetalningar till skilda regionala projekt och program, som också har kommit de baltiska länderna till del. Det totala svenska statliga reformstödet till Baltikum har därmed uppgått till omkring fyra miljarder kronor under perioden 1989/90 – 2003.

2. Reformstödet

I det följande presenteras i samlad och aggregerad form det svenska reformstödet till de baltiska länderna under de aktuella sex huvudrubrikerna säkerhetsfrämjande (inklusive de första årens suveränitetsstöd), demokrati, ekonomisk omvandling, social trygghet, miljö samt utbildning och forskning. Några exempel inom varje område visar hur omfattning och inriktning av samarbetet på dessa områden utvecklats över tiden, vilka parter som varit engagerade på baltisk och svenska sida samt utfall och viktigare resultat av samarbetet. Underlag för presentationen är befintliga, redan genomförda översyner, utvärderingar, resultatanalyser och annan rapportering.

2.1 Säkerhetsfrämjande samarbete

Det säkerhetsfrämjande samarbetet kring Östersjön inleddes 1991 som ett svenskt stöd till de baltiska ländernas återvunna suveränitet. De första årens samarbete inriktades på gräns- och kustbevakning, polis- och tullverksamhet, säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad, civilförsvaret och räddningstjänst, samt på att skapa en baltisk fredsfrämjande bataljon, BALTBAT. Senare tillkom även en marin motsvarighet, BALTRON, och en försvarshög-

skola, BALTDEFCOL, vilka liksom BALTBAT fick stöd från flera länder. Svenska parter i samarbetet var främst Kustbevakningen (KBV), Försvarets forskningsanstalt (FOA), Försvarets Materielverk (FMV), Rikspolisstyrelsen (RPS), Tullverket och Försvarmakten. Från 1999 har ansvaret för delar av säkerhetssamarbetet överfört från UD till Sida.

Som ovan nämnts hade redan efter några år de baltiska ländernas suveränitet etablerats som ett allmänt respekterat faktum. I 1996 års landstrategier aviserade regeringen att stödet till de baltiska ländernas suveränitet skulle vidgas till att även ta upp hot av ickemilitär art, t ex organiserad brottslighet, flyktingsmuggling och olaga hantering av kärnämnen. I 1995 års särproposition hade regeringen också beslutat vidga det baltiska suveränitetsstödet till att bli ett bredare säkerhetssamarbete omkring Östersjön, även omfattande Ryssland. Därmed skulle omfattningen av den delen av stödet till Baltikum också kunna komma att minska något i omfattning.

I slutet av nittiotalet ägde säkerhetssamarbetet med Baltikum rum inom tre huvudområden: 1) säkerhetspolitisk kompetens, demokratiskt totalförsvar och fredsfrämjande verksamhet, 2) gränsbevakning och -kontroll, samt 3) internationell och organiserad brottslighet, asyl- och migrationspolitisk kompetens och olycks- och katastrofberedskap. I slutet av perioden inleddes en bred insats med inriktning på upprustning av fältförband i Baltikum, där kostnaderna på den svenska sidan delades mellan Utrikes- och Förvarsdepartementen. Den insatsen, det s k arméprojektet, presenteras tillsammans med gräns- och kustbevakningen närmare nedan.

Stödet till den säkerhetspolitiska kompetensuppbyggnaden inleddes med insatser på det diplomatiska området. Efterhand riktades stödet mer mot institutionsutveckling, främst avseende utrikespolitiska institut i Riga och Tallinn. De fredsfrämjande insatserna har bl a omfattat

officersutbildning och viss materiel för BALTBAT och BALTRON samt de baltiska ländernas deltagande i samarbetet inom Partnerskap för Fred. Stödet för att stärka förmågan att bekämpa internationell brottslighet har innehållit ett flertal insatser för att förebygga narkotika-, vapen-, varu- och människosmuggling. Det har till viss del finansierat leveranser av utrustning, t ex fordon, kommunikationsutrustning och laboratorie- och röntgenutrustning. Inom området asyl- och migrationspolitisk kompetens har flyktinglagstiftningen, asylhanteringen och flyktingmottagningarna i de baltiska länderna förbättrats. För att höja säkerhetsberedskapen har stöd lämnats till att upprätta fungerande räddningstjänster i de tre länderna, samt till utbildning inom områden som oljeskadeskydd, transporter av farligt gods och brandsäkerhet vid kärnkraftverk.

Utvärdering av säkerhetssamarbetet 1998

Säkerhetssamarbetet med Estland, Lettland och Litauen utvärderades år 1998¹. Sammanlagt hade då beslut fattats om insatser i respektive land uppgående till 60, 60 respektive 44 mkr. De finansiellt största delområdena under den perioden var säkerhetspolitisk kunskapsöverföring, 34 mkr, kustbevakning, 35 mkr, och försvar, 26 mkr.

Utvärderingen fann att samarbetet med Estland i stort fungerade väl. Även om resursknappheten ofta hade varit besvärande, hade med något undantag allvarliga förse- ningar och andra komplikationer kunnat undvikas. De svenska insatserna var över lag relevanta och framgångsrika, även om kostnadseffektiviteten varierade. Även koordineringen på svensk sida skulle kunna ha förbättrats. Från estnisk sida hade ett önskemål framförts, att säkerhetssamarbetet med Sverige skulle vara mer omfattande och, framför allt, närmare.

¹ Att söka säkerhet i samarbete, maj 1998, Ds 1998:30

Säkerhetssamarbetet med Lettland gav en blandad helhetsbild enligt utvärderingen. Betydande framgångar kunde uppvisas parallellt med problem och förseningar. De medverkande svenska myndigheterna var genomgående ändå nöjda med resultaten i ett helhetsperspektiv. Från lettisk sida framhölls – ofta med eftertryck – betydelsen av samarbetet med Sverige. Ibland efterlystes ett fadderskap, där Sverige på olika områden går in i ett ännu närmare samarbete än det som för närvarande verkställs. Utvärderingen bedömde att kostnadseffektiviteten mellan de svenska myndigheternas insatser varierade, men att effekternas hållbarhet i allmänhet var hög.

Samarbetet med Litauen upplevdes bland de svenska myndigheterna som mer tungarbetat än det med Estland, men samtidigt mer stabilt än det med Lettland. Utvärderingen visade på hög relevans hos gjorda insatser, men varierande hållbarhet och kostnadseffektivitet. Det svenska säkerhetsstödet stod sig väl i jämförelsen med andra givares. Samtidigt pekade erfarenheterna från Litauen på det värdet av mer långsiktigt planerade insatser. Från litauisk sida uttrycktes stor uppskattning av samarbetet med Sverige. Samtidigt syntes Litauen vara minst beroende av stödet från Sverige.

De svenska myndigheterna i säkerhetssamarbetet arbetade på olika sätt. Medan t ex FMV och FOA hade verkställt ett långsiktigt uppdrag inom kust- och gränsbevakningen i de baltiska länderna, hade myndigheter som Tullverket, KBV och RPS åtminstone inledningsvis koncentrerat sig på punktvis överlämnande av begagnad, men fullt brukbar, materiel till sina baltiska motparter. Dessa utrustningsinsatser hade senare övergått i ett växande samarbete med inriktning på kombinerad kunskaps- och tekniköverföring. Denna förändring i samarbetsstrategi bedömde utvärderingen som värdefull. Samtidigt stod det klart att såväl större som mer ambitiösa insatser av detta kombinerade slag var både möjliga och efterfrågade,

exempelvis långsiktigt planerad utbildning, samt praktik- och utbytestjänstgöring. I förlängningen av det pågående samarbetet efterlystes något som närmast skulle kunna kallas systemmyndighetsrelationer.

De myndigheter, som saknat tidigare biståndserfarenhet, hade varit sämre rustade för att möta nya utmaningar och oväntade situationer i samarbetet. UD hade direkt uppmuntrat till en höjning av biståndskompetensen hos vissa myndigheter. De erfarenheter som framkom i utvärderingen bekräftade behovet av en systematisk förstärkning av biståndskompetensen hos flertalet medverkande myndigheter, särskilt avseende förmågan att framgångsrikt medverka till kompetensuppbyggnad och förvaltningsutveckling. Även myndigheternas egen uppföljning och utvärdering av insatser, liksom deras påföljande rapportering till UD om resultatet av samarbetet behövde förbättras.

Säkerhetssamarbetet över Östersjön, som främst var ett myndighetssamarbete mellan grannländer, gav enligt utvärderingen ett betydande utrymme för att också tillgodose svenska egenintressen, något som borde återspeglas bättre i finansieringen av samarbetet än vad som var fallet. Det starka egenintresset gjorde det inte rimligt att Östsamarbetsanslaget skulle bära alla kostnader för samarbetet. Huvudlinjen borde enligt utvärderingen vara att direkta projektkostnader för överförda resurser belastade Östsamarbetet, medan myndigheternas egna kostnader för ett löpande samarbete med grannländernas myndigheter skulle bäras av den egna budgeten.

En tidig erfarenhet av reformsamarbetet efter Sovjetunionens fall hade varit att biståndsgivares konkurrerande erbjudanden ledde till dubblering av insatser och till slöseri med resurser på både givar- och mottagarsidan. Förmågan i de mottagande länderna att bedöma och bemöta olika givarerbjudanden hade emellertid utvecklats relativt starkt. Utvärderingen 1998 bedömde att mottagarländernas

representanter vid det laget dels kunde bedöma förslagens tekniska egenskaper och deras budgetimplikationer bättre än tidigare, dels i allmänhet också visste bättre vad de själva behövde. Även på givarsidan hade en viss förbättring skett, särskilt i de fall där kollegiala samarbetsrelationer hade etablerats inom ramen för representationerna i de baltiska huvudstäderna, t ex mellan nordiska polis- eller försvarsattachéer.

Trots detta brast enligt utvärderingen fortfarande samordningen mellan givarna. Konkurrerande givare tävlade i många fall om mottagarnas intresse på vad som ibland kallats en biståndsmarknad, främst i syfte att promovera de egna modellerna eller erfarenheterna. Biståndssamordningen behövde förbättras ytterligare.

Gräns- och kustbevakning i Baltikum

Regeringen uppdrog i maj 1993 åt FMV att i samråd med FOA studera hur gräns- och kustövervakningen för de baltiska länderna skulle kunna förstärkas. Uppdraget resulterade bl a i ett förslag till utbyggnad av övervakningsförmågan med alternativa ambitionsnivåer samt ett förslag till svenska prioriteringar. Regeringen gav i december 1993 berörda myndigheter i uppdrag att genomföra de föreslagna åtgärderna – Projekt Baltikum – i den takt de precisades och prioriterades av mottagarländerna. Stödet omfattade fyra huvudsakliga slags insatser – via FOA och FMV till stöd för landgränsbevakningen och för radarövervakningen av Östersjökusten och av gränssjöar, via KBV till stöd för kustbevakningen, samt via Tullverket och RPS till landgränsbevakningen.

Utbyggnaden av kust- och gränsbevakningen i Estland fick stöd med bl a fem radarstationer med tillhörande reservdelar, utbildning, drift och underhåll, tre kustbevakningsfartyg, tio snöscooters, tre räddningsbåtar, polis- och tullfordon, en patrullbåt, utrustning för dokumentkontroll, kommunikationsutrustning, en mobil röntgenutrustning

och utbildningsinsatser. Utvärderingen 1998 av säkerhets-samarbetet rapporterade att radarstationerna var i kontinuerlig drift och gjorde god tjänst. Den insatsen bedömdes uppvisa hög effekt och god anpassning till behov och möjligheter. Kustbevakningsfartygen var väl mottagna och integrerade i den estniska gränsbevakningen och hade enligt estniska rapporter räddat tolv människoliv under de första tre åren de var i tjänst. Utvärderingen ifrågasatte dock i vilken utsträckning de levererade fartygen med hänsyn till sin ringa storlek var lämpade för patrullering på öppen sjö. Stödet till gränsbevakningen bedömdes vara väl använt – alla fordonen var i tjänst vid olika gränsstationer och andra enheter inom organisationen och rapporterades vara i funktionsdugligt skick. Den levererade radiokommunikationsutrustningen hade distribuerats till personal vid tullstationer i hamnar och vid landgränsen och bedömdes vara väl använd. Särskilt tullutbildningen var uppskattad. Tullinsatserna uppvisade hög relevans och var med hänsyn till den relativt låga totalkostnaden som grupp enligt utvärderingen sannolikt det mest kostnadseffektiva inslaget i säkerhetssamarbetet med Estland. Sammantaget pekar utvärderingen pekar på hög relevans och rimlig, om än varierande, kostnadseffektivitet.

Stödet till den lettiska sjöövervakningen bestod av två radarstationer (plus en i reserv), kommunikationsutrustning, samt ledningssystem i centralen. Vidare överlämnades fem kustbevakningsfartyg, gränsbevakningsutrustning, bl a datorer och kommunikationsutrustning, fordon, metalldetektorer, m m. Den lettiska tullen fick ett omfattande svenskt utbildningsstöd, samt fordon, röntgen- och annan utrustning. Fordonen och den övriga utrustningen till gränsbevakningen var enligt utvärderingen mycket uppskattade. Vissa insatser av begagnad materiel visade sig ha mer positiv effekt än väntat, t ex tidigt levererade svenska armécyklar, som den lettiska gränsbevakningen, liksom dess estniska kolleger, hade stor nytta av. Kustbe-

vakningsfartygen hade medgivit en betydande skärpning av kontrollen av de lettiska farvattnen. Enda frågetecknet gällde deras storlek, som gjorde dem mer lämpade för tjänstgöring på Rigabukten och i olika hamnar än för tjänstgöring på den öppna Östersjön.

Uppbyggnaden av sjöövervakningen försvårades och försenades av olika faktorer på lettisk sida, inte minst finansiella problem och en brist på adekvata materiella resurser. Den slutliga lokaliseringen av radarstationerna avvek något från den ursprungligen planerade. En avslutande insats gjordes 2001 för att ansluta radarstationen i Ventspils till det övriga radarinformationssystemet i landet. Hela insatsen bedöms av FMV trots kostnadsstegringarna ha resulterat i ett kvalificerat ledningssystem till i ett internationellt perspektiv mycket låga kostnader. Från lettisk sida uttrycks stor uppskattning av den svenska insatsen och ett beklagande av de uppståndsna problemen, som hänförs dels till resursbrist, dels till kvardröjande trögheter och oklarheter inom förvaltningen. Samarbetet med Lettland hade enligt utvärderingen i ett helhetsperspektiv givit tillfredsställande resultat. Särskilt den genomförda tullutbildningen var värd omnämnande.

Stödet till Litauen omfattade bl a tre kustbevakningsfartyg, två räddningsbåtar, tre radarstationer utefter Östersjö-kusten med tillhörande reservdelar och utbildning, kommunikationsutrustning för övervakningssystemet, ledningssystem i centralen, samt svävare för övervakning av gränsavsnittet mot Kaliningrad. Landgränsbevakningen förstärktes bl a med kommunikationsutrustning och fordon. Under genomförandet av den svenska insatsen visade sig också den danska regeringen villig att göra en insats. En dansk-svensk samordning ledde till att svensk finansiering i stället kunde användas för inköp av ny radarutrustning. De tre kustbevakningsfartygen verkade enligt utvärderingen vara något underutnyttjade. Radiokommunikationsutrustningen och den övriga materielen till bevakningen av

landgränsen mot Kaliningrad rapporterades vara mycket uppskattad och hade enligt litauisk rapportering bidragit till att försöken till människosmuggling över gränserna upphört. Tullstödet i Litauen fick liksom i Estland och Lettland uppskattande kommentarer, särskilt utbildningsinsatserna. Den litauiska tullmyndigheten bedömde det bilaterala samarbetet med Sverige betydligt mer effektivt än det via Phare, och önskade sig ett utökat svenskt stöd till den egna moderniseringen. Från litauisk sida uttrycktes stor uppskattning av de svenska insatserna. Utvärderingen bedömde att de hade hög relevans, men varierande hållbarhet och kostnadseffektivitet.

Utvärderingen av säkerhetssamarbetet med Baltikum bedömde stödet till gräns- och kustbevakningen som ett väsentligt bidrag till en säkerhetsgemenskap runt Östersjön. Den fann också det stödet vara ett exempel på en långsiktigt planerad och genomförd svensk insats av programkaraktär, som visade sig kunna generera mer bestående effekter än andra, mer spridda insatser av ad hoc-karaktär.

Arméprojektet

I juni 1999 gav regeringen Försvarsmakten i uppdrag att utarbeta ett långsiktigt planeringsunderlag för det fortsatta säkerhetssamarbetet med Baltikum på sitt eget område. Då hade sedan flera år försvarsmakterna i Sverige och i Baltikum samarbetat med varandra kring olika projekt. Från och med år 2000 baseras samarbetet på överenskomna årliga samarbetsplaner. Försvarsmakten föreslog som svar på regeringens anmodan en långtgående upprustning av fältförband bl a med hjälp av materiel, som blivit tillgänglig tack vare nedläggningen av förband i Sverige. En särskild grupp för samarbetet med de baltiska länderna, GRO BALT, inrättades i Försvarsmakten.

Som ett led i stödet av en utveckling av nationella totalförsvar under demokratisk styrning i de baltiska

länderna avsatte regeringen på basis av de inkomna förslagen medel för utbildningsstöd (officersutbildning i Sverige och specialkurser), specifikt områdesstöd (projekt av större omfattning under längre tid) samt materielstöd (huvudsakligen förbandsutrustning inklusive vapen och ammunition i enlighet med önskemål från respektive baltiskt land och med tillgången på övertalig materiel i Sverige). Kostnaderna för officersutbildning, kurser, sjukvårdsprojektet BALTMED samt viss organisations- och annan rådgivning belastar Östsamarbetet, medan medel för materiel och militär instruktion har budgeterats inom Försvarsmaktens ram.

Enligt planerna skall Estland, Lettland och Litauen tillsammans under en femårsperiod erhålla utrustning för tio infanteribataljoner, tre ledningskompanier, sex ingenjörskompanier och tre luftvärnsbataljoner, d v s utrustning till en sammanlagd styrka om cirka 10.000 man. Utrustningen belastar i huvudsak Försvarsdepartementets utgiftsområde, men vissa kostnader på sjukhusområdet har belastat Utrikesdepartementet. Leveranserna pågår. De mottagande länderna bekostar frakten från Sverige. I vissa fall köper de själva ytterligare materiel. Projektet beräknas vara avslutat år 2004/05.

Officersutbildningen i projektet, som alltså bekostas via Östsamarbetet, röner stor uppskattning i de baltiska länderna och betecknas där som kvalitativt högstående. Varje land har årligen erbjudits sex platser i utbildningsprogrammet, tre på grundnivå, tre på fortsättningsnivå. Idag ligger stödets fokus på fortsättningsprogrammen. Från början har hittills 79 elever utexaminerats från det grundläggande programmet, där f n 31 elever utbildas. Vidare har 14 elever utexaminerats från det taktiska programmet och en från Försvarshögskolans tvååriga chefsprogram. Ett flertal baltiska officerare har efter genomgångna grundkurser fått ansvarsfyllda poster i sina nationella försvarsmakter, i några fall så ansvarsfyllda att de därefter bedömts inte

kunna undvaras för att delta i planerad fortsättningsutbildning i Sverige. Tidigare problem med språk och andra förkunskaper besväras enligt uppgift inte längre. Nära band med Sverige har skapats.

Militära representanter för de mottagande länderna uttrycker en stor uppskattning av de aktuella insatserna, både av materielleveranserna och av utbildningsmöjligheterna. Önskemål har framförts om en utvidgning av antalet utbildningsplatser, vilket undersöks på svensk sida. Beredningen av de stora insatserna har också tvingat de försvarsansvariga i Baltikum själva till bättre planering, vilket där uppfattas som nyttigt. De är samtidigt klara över att det också ligger i Sveriges intresse att den baltiska försvarsförmågan stärks.

Även på svensk sida är samarbetet uppskattat. En intern UD-översyn 2002 noterar att det säkerhetsfrämjande samarbetet påtagligt har bidragit till att främja säkerheten och stabiliteten i hela närområdet. Det har även underlättat Estlands, Lettlands och Litauens framtida medlemskap i EU och uppbyggnaden av dessa länders nationella försvarsförmågor. Behovet av fortsatta insatser på Försvarsmaktens område bedöms som långsiktigt – starka skäl talar för att vissa utbildningsinsatser fortsätter några år efter det att huvuddelen av materielstödet har avslutats.

2.2 Demokratisamarbete

Som framgått av avsnitt 1 var det en central ambition hos de svenska statsmakterna att bidra till en övergång från enpartistat till parlamentarisk demokrati i de tre baltiska staterna, så snart de hade blivit fria från Sovjetunionen sommaren 1991. Vid tiden för den första särpropositionen 1995 hade de baltiska länderna redan kommit långt i att skapa ett demokratiskt samhällssystem. Reformprocessen i Baltikum hade haft ett högt tempo, demokratiska institu-

tioner och strukturer hade snabbt etablerats och konsoliderats i de tre länderna.

Regeringen noterade i den första särpropositionen 1995 att demokratin hade ”konsoliderats på ett förtroendegivande sätt” i Baltikum. Men regeringen ville gå vidare. ”Demokrati handlar inte bara om fria val och bygger inte heller uteslutande på effektivitet.” Den fungerande demokratin baseras på en gemensam syn på grundläggande värden samt på en respekt för mänskliga rättigheter, ett förtroende medborgarna emellan och en vilja att verka för det gemensamma. Målet för samarbetet blev nu att ”fördjupa demokratins kultur”.

För att ytterligare utveckla tankar och former kring demokratisamarbetet uppdrog regeringen åt Sida att lägga fram ett förslag till strategi för stödet. I början av 1996 antog regeringen en av Sida föreslagen ”Strategi för stöd till demokratisk samhällsutveckling och respekt för mänskliga rättigheter i Central- och Östeuropa”. Strategidokumentet konstaterade bl a att demokratins formella ramar nu hade etablerats, men att demokratins praktik fortfarande brast, att samtidigt som lagstiftning till skydd för mänskliga rättigheter hade kommit till var de institutioner som skulle säkerställa skyddet inte tillförlitliga, och att det civila samhället var svagt utvecklat.

Mot den bakgrunden fastställde regeringen i strategidokumentet – som dock inte tog upp samarbetet inom kultur, utbildning och forskning – att demokratisamarbetet framgent skulle syfta till att

- Bidra till att befästa demokratins formella ram och utveckla dess faktiska innehåll samt demokratins kultur,
- Understryka medborgarnas eget ansvar för att medverka i landets politiska liv och påverka samhällets styrning. Män och kvinnor skall delta på lika villkor,
- Stärka det fria ordet och stödja demokratiskt uppbyggda folkrörelser,

- Medverka till uppbyggnaden av fungerande rättsstater. Kvinnors, barns och minoriteters rättigheter skall särskilt tillvaratas. Diskriminerande ideologier skall motarbetas.

Demokratistrategin lyfter särskilt fram sju delområden för fortsatt samarbete:

- Rättsstatens institutioners funktionsduglighet,
- Den lokala demokratin,
- Kompetens och attityder inom media,
- Jämställdhet,
- Beredning av politiska beslut och samspelet mellan politiska instanser och förvaltning,
- Kontroll och revision i förvaltningen,
- Medborgarutbildning och medborgaraktivitet i samhällsfrågor.

De sex mest omfattande delområdena i demokratisamarbetet med Baltikum 1991–2003 har varit det decentraliserade samarbetet (d v s det utvecklingssamarbete som svenska kommuner, länsstyrelser och landsting verkställer tillsammans med sina motsvarigheter i Baltikum, inklusive det fördjupade vänortssamarbetet), samarbetet via svenska enskilda organisationer, Svenska institutets (SI) samarbete inom kultur, svenskundervisning, forskning och högre utbildning (de senare tre dock under egen rubrik sedan 2002), rättssamarbetet, särskilt inom polis-, åklagar-, domstols- och fängvårdsområdet, språk- och integrationsstödet till Estland och Lettland, samt de svenska riksdagspartiernas stöd till sina systerpartier i Baltikum.

Utvärderingen av Östsamarbetet 2000, ”Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa”, konstaterade att samarbetsprojekten under rubriken demokrati är av vitt skilda slag. De rör bl a demokratins och rättssamhällets

instrument och deras funktionssätt, det lokala självstyret, media, mänskliga rättigheter, människors egen organisering, utbildning, forskning, kultur. Alla har det gemensamt att de bidrar till framväxten av ett mer demokratiskt samhällsskick än det länderna har lämnat bakom sig.

Statsmakternas direktiv för demokratisamarbetet är också vida. Mot den bakgrunden bedömde utvärderingen att alla insatser i någon mån bidrog till måluppfyllelsen, men också att graden av måluppfyllelse varierade betydligt. Utvärderingen bedömde vidare demokratisamarbetets relevans för EU-integrationen som hög, särskilt hos rättssamarbetet, som har givits en medveten EU-orienterad utformning. Också SI:s insatser och det decentraliserade samarbetet bedömdes ha hög EU-relevans. Även om utvärderingen hade svårt att mäta resultaten inom demokratisamarbetet, innebar inte det att samarbetet var mindre viktigt. Erfarenheten av samarbetet på detta område visade också att betydelsen av att välja rätt föremål för de svenska insatserna och att utforma dem rätt var av långt större betydelse än t ex beloppens storlek.

För att närmare illustrera demokratisamarbetet med de baltiska länderna presenteras nedan rättssamarbetet, SI:s samarbete inom kultur och samhälle, det fördjupade vänortssamarbetet samt EO-stödet mer ingående.

Svenska institutets kultursamarbete

Svenska institutet (SI) hade ett samarbete med Baltikum redan innan självständigheten återupprättades. SI:s östsamarbete kategoriserades tidigt under nittiotalet i sin helhet som demokratisamarbete. Det är ett brett samarbete, som spänner över kultur, språk och integration, svenskundervisning, forskning och högre utbildning. SI har under perioden kraftigt ökat sitt engagemang i Central- och Östeuropa. Medan 24 procent av anslagna medel 1991/92 gick till Central- och Östeuropa, hade den andelen vuxit till närmare 60 procent 1998. I slutet av perioden rappor-

terade SI att en nedtrappning av demokratisamarbetet med EU-kandidatländerna i närområdet hade inletts.

SI:s östeuropaverksamhet utvärderades år 2000².

Utvärderarna konstaterade att det nya uppdrag statsmakterna gav SI i början av nittioalet, att främja demokratins utveckling i samarbetsländerna i Central- och Östeuropa, var artskilt från institutets huvuduppdrag, Sverigefrämjandet. Arbetsuppgiften har expanderat kraftigt och dominerar idag över engagemangen i andra delar av världen. Utvärderarna bedömde att SI i flertalet fall har förmått förena de två uppgifterna i verksamheten, som både främjar svenska intressen och en demokratisk utveckling i samarbetsländerna, även om effekterna i flera fall bedömdes som anspråkslösa. Jämställdhetsmålet bedömdes inte som tillgodosett under den aktuella perioden.

När Östsamarbetets tidigare fyra huvudmål i 2001 års särproposition omformades till sex huvudsamarbetsområden, gjordes SI-stödet till svenskundervisning, forskning och högre utbildning till ett fristående samarbetsområde. De insatserna presenteras därför under avsnitt 2.6. Här behandlas stödet till person- och erfarenhetsutbyte och till presentationer inom kultur- och samhällsområdet.

Svenska institutets stöd på området Kultur och samhälle täcker främst resekostnader för utresande svenskar och rese- och uppehållskostnader för utländska besökare i Sverige. En stor mängd bidrag fördelas löpande av SI till utbyte och presentationer inom skilda områden, såsom demokrati, film, IT, litteratur, kultur, miljö, musik, samhälle, sociala frågor, teater och dans. Bland de institutionella samarbetspartnerna i Sverige märks Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Historiska museet, Nationalmuseum, Livrustkammaren och Statens kulturråd (KUR). Under perioden 1999–2003 uppgick SI:s stöd till kultur och samhällsprojekt i Estland, Lettland och Litauen till 45 mkr.

² Svenska institutets östeuropaverksamhet, SI, 2000.

SI stödjer också större projekt, som t ex filmnätverket Tranzit Zero i Lettland, teatersamarbetet Hotel Europa, och fleråriga program, såsom Partnerskap för kultur (PFC). Syftet med PFC har varit att skapa förutsättningar för en levande debatt kring hur kulturliv och kulturpolitik i samverkan kan främja yttrandefrihet, mångfald, demokrati och gemensam säkerhet i Östersjöregionen. Teaterföreställningar, utställningar, seminarier, författarmöten, m m har ägt rum, kompletterade med kulturpolitiska seminarier. Exempel på aktiviteter är internationella seminarier i Riga och Vilnius kring kultur- och teaterpolitik i de baltiska länderna, seminarium om den samtida dansens ställning i Baltikum i Vilnius, och N.E.W.S, ett utställningsprojekt med tjugo konstnärer från tio länder runt Östersjön, vandringsutställningen Architecture 1900 som visas i Tallinn, Riga, Stockholm och S:t Petersburg, samt internationella litteraturprojekt och nordisk-baltiska författarmöten med Östersjöländerna.

Enligt SI har samarbetet med Estland bidragit till uppkomsten av ett utvecklat kontaktnät mellan svenska och estniska kultur- och samhällsinstitutioner. I första hand har SI gjort riktade satsningar på seminarier, utställningar, föreställningar m m för att debattera och analysera det baltiska, nordiska och europeiska kultur- och samhällslivet. Exempel på satsningarna i Estland under senare år är projektet Narva 2000, Digitala Narva-projektet, Möt Barnen, Vikingar i Österled, Svenska historiedagar i Tartu och arrangemang kring utställningen Kära Barn.

Samarbetet med Lettland har samma prioriteringar och huvudinriktning som det med Estland. Även där är numera kontakterna med lettiska kultur- och samhällsinstitutioner väl etablerade. Som exempel på de senare årens verksamhet kan nämnas den gemensamma utställningen ”Tre Kronor – Tre Stjärnor”, Rigaoperans gästspel i Sverige, Orienteaterns uppsättning av ”Josef och hans

bröder” i Riga, seminarier kring Levande Historia samt det fortsatta stödet till de ryskspråkiga invånarnas integration i det lettiska samhället, som bl a har omfattat stöd till en programserie för lettisk TV om den rysktalande befolkningens situation i landet, stöd till ungdomscenter, översättning av lettisk skönlitteratur till ryska, samt framtagning av pedagogiska läromedel.

Även samarbetet med Litauen följer de nämnda prioriteringarna. Musiken har 2002–2003 haft en framträdande plats i Litauensamarbetet med ett flertal projekt, bl a ”Musical Links”. Senare år har också rymt ett flertal aktiviteter kring barns rätt i samhället. Under 2002 invigdes det Litauiska Institutet i Vilnius, en institution skapad efter förebild av Svenska institutet. Motsvarande institut har tidigare, likaså med SI-stöd, skapats i Estland och Lettland.

SI deltog också aktivt i ”De baltiska ländernas år” 2000. Särskilda projekt inom konst, musik och design genomfördes, liksom två svensk-baltiska litteraturevenemang. Under arbetsnamnet Barnet i samhället ökades under Baltikumåret också utbytet inom området barn, barns rättigheter och barnkultur i ett samarbete mellan SI, BRIS, Barnombudsmannen, Rädda Barnen och Sida.

Det fördjupade vänortssamarbetet

BITS och Sida har sedan 1991 bidragit till ett fördjupat vänortssamarbete i Central- och Östeuropa. Mellan 1991 och 2003 avsattes cirka 215 mkr till över 500 projekt i närområdet. Mer än 200 av Sveriges 289 kommuner har nu en eller flera vänorter i Central- och Östeuropa. Över 70 procent av Sidas projektbidrag, eller drygt 100 mkr, har gått till samarbetsprojekt i Baltikum.

Estland har haft de flesta vänortsprojekten med Sverige. Drygt 58 mkr, eller 27 procent av Sidas vänortsmedel, har under perioden gått till 91 samarbetsprojekt mellan svenska och estniska kommuner. Samarbetet hade

de första åren en utpräglad demokratiinriktning, men har efter hand blivit mer sektorspecifikt. De senare åren har de flesta insatserna funnits inom områdena social sektor, utbildning, demokrati och miljö.

Drygt 22 procent av vänortsmedlen, eller närmare 48 mkr, har gått till samarbetet med 44 vänorter i Lettland, vars andel av programmet har ökat under den senare delen av perioden. Även här har en förskjutning från demokratiinriktning till sektororientering gradvis ägt rum, men med en stark tonvikt på sociala sektorer och utbildning. Därtill spelar projekt inom sektorerna demokrati och infrastruktur en framträdande roll.

Samma mönster finns i samarbetet med Litauen, vars 33 vänortskommuner under perioden tagit en något större andel av helheten, 19 procent, eller 42 mkr under perioden 1991–2003. Under senare år har samarbetet främst ägt rum inom sociala sektorer, samt på utbildnings-, demokrati- och miljöområdena. I Litauen har också stöd lämnats till det litauiska kommunförbundet, som resulterat i att förbundet idag har en mer effektiv organisation och mer kompetent personal än tidigare.

En utvärdering 2001 av vänortssamarbetet med de tre baltiska länderna bedömde att samarbetet hade varit relevant både för behoven där och avseende målen för Östsamarbetet. Projekten bedömdes i flertalet fall ha varit kostnadseffektiva och väl genomförda. Särskilt omnämndes projekt inom social sektor och på utbildningsområdet. Hållbarheten av resultaten var svår att bedöma enskilt för de många små och korta projekten, som oftast är del av en större helhet, men utvärderarna pekade på betydelsen av kontinuitet i samarbetet. De bedömde också att skattebetalarna fick god valuta för pengarna i vänortssamarbetet, bl a eftersom de deltagande kommunerna bidrog med stora insatser. Dessutom hade samarbetet i flera fall resulterat i ytterligare projektfinansiering från olika EU-program. Utvärderingen

förordade ett utbyggt erfarenhetsutbyte mellan parterna och en större medverkan av de baltiska samarbetskommunerna i planeringen av samarbetet.

Sida har sedan 1992 också avsatt medel för direkt samarbete mellan länsstyrelser i Sverige och deras motparter i Central- och Östeuropa. Flertalet svenska län har deltagit i verksamheten, som utvecklats till en unik form för decentraliserat samarbete. Estland har sedan samarbetets inledning erhållit mest stöd och har flest samarbetslän i Sverige, men Lettlands andel av programmet har ökat i relation till den estniska och lettiska under periodens senare del. Samarbetet med Litauen har främst involverat län i Sydsverige. Under perioden 1997–2001 finansierades 237 projekt till en total kostnad av 25,6 mkr. Av de 237 insatserna gjordes 100 i Estland, 70 i Lettland och 87 i Litauen. De främsta verksamhetsområdena var förvaltning, näringsliv, miljö och jämställdhet.

En utvärdering av länsstyrelsesamarbetet 2001 bedömde det som relevant för omvandlingen i Baltikum, rimligt fördelat mellan och inom de tre länderna och viktigt i frånvaron av andra liknande givarprogram. De mest effektiva insatserna noterades inom de sociala och utbildningsområdena, särskilt grundutbildningen, med något blandade resultat inom områden som demokrati, näringsliv och turism, samt mer tekniska projekt. Resultaten är omfattande både kunskapsöverföring och kontaktnät inom framför allt områden som demokratisering, jämställdhet och miljö.

Olika utvärderingar av länsstyrelsesamarbetet visar att projekten, som i allmänhet har varit småskaliga och kostnadseffektiva, ofta har varit viktiga för att utveckla kapaciteten på den regionala nivån. Då projekten ofta varit kortfristiga var resultatens långsiktighet och uthållighet dock svåra att bedöma. Utvärderarna föreslog vidare att Sida:s medel i större utsträckning skulle användas för att öka kunskaper om och tillgång till projektfinansiering

genom olika EU-program. En bättre samordning mellan länsstyrelsesamarbetet och det kommunala vänortssamarbetet förordades.

Stödet via enskilda organisationer

Det första stödet via svenska enskilda organisationer (EO) till den begynnande reformprocessen i Central- och Östeuropa inleddes redan 1989/90. Samarbetet har styrts av samma övergripande mål som Östsamarbetet i övrigt. Det avsåg inledningsvis i huvudsak frakter av materiel och projekt med humanitär inriktning, men fokuserades gradvis alltmer på organisationsuppbyggnad. Bland de tidiga bidragen märks finansieringen av estniska, lettiska och litauiska informationskontor i Sverige, medan de tre republikerna ännu ingick i Sovjetunionen. Men huvudlinjen har varit att möjliggöra för svenska enskilda organisationer att stödja sina baltiska samarbetspartners i att skapa och utveckla en egen organisation och verksamhet. Stödet via svenska enskilda organisationer syftar därmed till att bidra till ett livskraftigt civilt samhälle. Insatserna främjar medborgarnas deltagande i det politiska livet. Allmänt stöd till organisationernas löpande kostnader har inte förekommit.

De årliga anslagen till EO-samarbetet i Central- och Östeuropa, som kanaliseras via Sida, har ökat från 26 mkr 1990/91 till 63 mkr 2002. Bidragen kanaliseras genom idag tio större organisationer, som i s k ramavtal med Sida har åtagit sig att förmedla dem till sina egna medlemsorganisationer. Ramorganisationerna i Sverige är Forum Syd, Koop Utan Gränser (sedan 2002 inklusive Sveriges Bönder Hjälp), Handikapporganisationernas Internationella Biståndsförening (SHIA), Naturskyddsföreningen, LO/TCO:s Biståndsnämnd, Lutherhjälpen/Svenska Kyrkans Mission, Svenska Missionsrådet, Olof Palmes Internationella Centrum, Pingstmissionens Ulandshjälp, Rädda Barnen, samt till och med 2000 Svenska Röda Korset.

Den helt dominerande delen av EO-stödet till Central- och Östeuropa gick under större delen av nittioalet till Baltikum. Mot slutet av perioden har andelen sjunkit påtagligt, men de tre ländernas andelar av helheten förblir höga. Från och med 1990/91 till och med 2002 beräknas sammanlagt 101, 110 och 64 mkr ha fördelats till projekt i Estland, Lettland respektive Litauen. Därtill kommer vissa regionala projekt, som delvis har berört Baltikum.

EO-stödet till Estland kan illustreras bl a med Forum Syds Östsamarbete, som inriktats på organisationsanalys- och organisationsutvecklingsfrågor. Särskilt viktigt har varit de nätverk av lokala experter, som har utbildats och som nu kan driva verksamheten vidare lokalt. Svenska Missionsrådets medlemsorganisationer rapporterar likaså att deras verksamhet tillsammans med de estniska parterna nu bedöms ha goda förutsättningar att fungera vidare utan fortsatt svenskt stöd.

I Lettland har Sveriges Bönder Hjälper sedan 1995 samarbetat med Skogsägarföreningen KS-MAA kring bl a organisationsuppbyggnad, utbildning, skogsskötsel och skogscertifiering samt affärsutveckling. Som resultat har nu KS-MAA en fungerande affärsverksamhet och står idag för hälften av det virke som svenska Södra köper i Lettland. Hoppets Stjärna har samarbetat i tio år med institutioner och föräldraföreningar om arbetet med handikappade ungdomar. Attitydförändringar och kunskapsutveckling hos berörd personal har nu resulterat i dagliga aktiviteter, terapier och annan verksamhet för barn och ungdomar, som tidigare var dömda till passivitet.

Det litauiska EO-samarbetet rymmer bl a ett samarbete mellan KF Project Centre och Lithuanian Union of Consumer Cooperatives med inriktning på organisationsutveckling och en övergång från varuproduktion i riktning mot handel, under mottot ”Medlemmarna är konsumenter”. Vidare har Vuxenskolan samarbetat med Lithuanian

Folk Art Society kring utvecklingen av dess organisatoriska bas, ekonomiska struktur och affärsidé.

Programutvärderingen år 2000 sammanfattade olika EO-utvärderings slutsatser som att stödet ”har stor relevans för demokratimålet” inom Östsamarbetet. De ofta ideella insatserna har bidragit till att göra samarbetet kostnadseffektivt. Graden av hållbarhet hos resultaten befanns vara varierande, allt efter land, ämnesområde och organisation. EO-samarbetet har också haft hög relevans för övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete.

Rättssamarbetet

Rättssamarbetet med de baltiska länderna inleddes i mitten av perioden, först i något trevande former. Kriminalvårdstyrelsen inledde det första samarbetet på rättsområdet. Mot bakgrunden bl a av bedömningen att brister i de baltiska rättssamhällenas funktionssätt skulle kunna riskera att bli hinder för ländernas EU-medlemskap, prioriterades från svensk sida från och med 1998 en intensifiering av rättssamarbetet med dem. I enlighet med förslagen från Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR) ingicks i december 1998 regeringsavtal med de tre baltiska länderna, som senare följdes upp i överenskomna handlingsplaner och riktlinjer.

KUR hade i sitt delbetänkande i juni 1998 presenterat sina förslag till hur det svenska internationella rättssamarbetet, särskilt med de baltiska kandidatländerna, skulle intensifieras³. Förslagen, som bekräftades i KUR:s slutbetänkande året därpå, syftade till att förbättra förankringen av samarbetet i den politiska sfären och samordningen av det inom rättsväsendet. Utgångspunkterna var att samarbetet främst skulle inriktas på de baltiska länderna, men i viss mån också på Polen, Ryss-

³ Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa, delbetänkande av Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet, 1998.

land och Ukraina, och att rättsväsendets insatser måste vara sammanhållna och bilda en helhet. KUR drog slutsatserna att rättssamarbetet måste få en väsentligt bättre vägledning genom en med samarbetsländerna överenskommen och på ömse sidor politiskt förankrad ram för insatserna, att insatserna måste utformas så att de främjar ett reguljärt samarbete, och att Sverige måste öka sitt engagemang i olika projekt inom den europeiska gemenskapens Phare-program. För att åstadkomma den nödvändiga helhetssynen inom samarbetet föreslog KUR att en informell styrgrupp skulle inrättas på hög nivå i Sverige med uppgift att bl a följa upp intentionerna i samarbetet och främja dess samordning.

Med de tre regeringsavtalen 1998 tog det svenska justitiedepartementet ett fastare grepp om beredningen och koordineringen av de svenska insatserna. Samarbetet utvecklades i tre steg – efter avtalen enades parterna om handlingsplaner, som sedan ytterligare konkretiserades i riktlinjer för verksamheten. Samarbetsperspektivet har alltmer gått från ett ursprungligt projekttänkande till en processsyn, samtidigt som det blivit tydligt att det bilaterala samarbetet måste rymma både den bilaterala dimensionen av problematiken och dess EU-dimension. Dels skall EU-acquin (jfr förkortningslistan) introduceras i kandidatländerna, dels måste dessa kunna övertyga omvärlden om att de är fungerande rättssamhällen. Beredskapen att fatta de nödvändiga besluten varierar inom samarbetsländerna, och är i vissa fall svagare på den politiska nivån än på den tekniska.

Att finna formerna för detta mer intensiva och nära samarbete tog viss tid, eftersom det var en ganska tung och arbetskrävande process att definiera roller och ansvar för de olika aktörerna. De fyra myndigheterna Rikspolisstyrelsen, Riksåklagarämbetet, Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen – den sk rättskedjan – engagerade sig i varierande utsträckning. Det mest aktiva och

hittills framgångsrika samarbetet utformades på den operativa nivån, t ex inom direktsamarbetet mellan fängelser eller mellan polismyndigheter i Sverige och i de baltiska länderna. Domstolssamarbetet tog längre tid att finna adekvata samarbetsformer. Senare engagerade sig även Brottsförebyggande rådet och Ekobrottsmyndigheten i rättssamarbetet med Baltikum. En omfattande investering i juridisk utbildning, Riga Graduate School of Law, är i ämnehänseende också en del av rättssamarbetet.

Det från svensk sida på detta sätt mer kraftfullt styrda samarbetet fick positiva reaktioner i samarbetsländerna. Så har t ex de estniska och litauiska justitieministerierna uttryckt sin uppskattning av det och bekräftat att dess fortsättning är högt prioriterad. Även om vissa fördröjningar har stört, bedömer de att den bestående bilaterala kontakten, där parterna lär känna varandra kollegialt, haft stora fördelar.

Även på svensk sida har parterna – berörda departement, fackmyndigheter och Sida – uttryckt sin tillfredsställelse med rättssamarbetet med Baltikum. Allteftersom som samarbetet stärks, har myndigheterna själva tagit ett växande ansvar för beredning och genomförande. Den politiska dialogen kring övergripande prioriteringar och kopplingar, inte minst till EU, låg dock kvar på departementsnivån.

I utvärderingar av rättssamarbetet framstår polissamarbetet som det kanske mest framgångsrika. Ett gott samarbetsklimat har etablerats och i flera fall rapporteras goda resultat av insatserna och ett starkt lokalt ägarskap. Även kriminalvårdssamarbetet kan visa upp goda resultat, bl a med relevans för EU-integrationen.

Utvecklingen av rättssamarbetet framstår i efterhand som en illustration till hur målstyrning och omvärldsanalys kan inspirera till innovativa insatser av hög relevans. Kopplingen av Östsamarbetets målsättningar till den

svenska prioriteringen av de baltiska ländernas EU-medlemskap gav impuls till ett samlat engagemang, där helhetssynen på rättskedjan fungerade som en operativ ram för beredningen av samarbetet. Det berörda fackdepartementet tog ansvar för en övergripande utformning av samarbetet och för den fortsatta dialogen med motparterna. En förutsättning för utvecklingen var en hög politisk prioritering och tillgång till resurser för samarbetet.

2.3 Ekonomisk omvandling

Stödet till övergången från planekonomi till marknadsekonomi i Baltikum har varit det största samarbetsområdet för det svenska reformstödet till de tre länderna. De första åren var målet att ”stödja återinförandet av en fungerande marknadsekonomi”. Det skedde med hjälp av makroekonomiskt stöd, normalisering av handeln samt bilateralt stöd i form av marknadsekonomisk kunskapsöverföring och näringslivssamarbete. Bland de tidiga insatserna märks en särskild garantiram om en miljard kronor via Exportkreditnämnden (EKN), betalningsbalansstöd och stöd till strukturlångivning. Det bilaterala marknadsekonomiska stödet kanaliserades via BITS, SwedeCorp och Swed-fund och omfattade inledningsvis främst kurser, seminarier och annan utbildningsverksamhet för att lära ut marknadsekonomiska elementa, inklusive bokföring och liknande. Efter något år började stödet alltmer inriktas på institutionella frågor av väsentlig betydelse för näringsliv och marknadsekonomi, t ex fastighetsregister, bankväsende, näringslivsstödjande organisationer, standardisering, arbetsmarknadsfrågor, statistik samt utbildningsinstitutioner, främst Handelshögskolan i Riga.

Som ovan nämnts omformades mot bakgrund av erfarenheterna av de första årens reformprocess i Central- och Östeuropa målformuleringen för det ekonomiska samarbetsområdet i 1995 års särproposition till att ”stödja

en socialt hållbar ekonomisk utveckling”. Ett växande utrymme bereddes åt satsningar på att underlätta den sociala omstruktureringen. Bland de 1995 identifierade problemområdena fanns bl a arbetsmarknaden, de sociala skyddsnetten, handikapp- och sjukvården samt arbetsmiljön. Framför allt i Lettland och Litauen tog med tiden de sociala sektorerna en allt större plats i programmen. Den sociala delen av utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna presenteras i avsnitt 2.4 nedan.

Med åren blev också EU-inriktningen av samarbetet med Baltikum starkare, inte minst på det ekonomiska området. Mot slutet av perioden dominerade den helt. Programutvärderingen 2000 fann att ”EU-relevansen hos de pågående kandidatlandsprogrammen är hög”. Den sista särpropositionen 2001 placerade hela det ekonomiska samarbetsområdet i ett EU-medlemskapsperspektiv och flaggade för att utvecklingssamarbetet skulle komma att avslutas i och med medlemskapet.

Det breda stödet till den ekonomiska reformprocessen, som är det enskilt största samarbetsområdet, återfinns på fyra delområden. Stödet inom infrastrukturen riktades till de baltiska sjöfarts-, luftfarts- och vägförvaltningarna och har under senare år utvecklats till ett reguljärt grannlandssamarbete. Det näringslivsfrämjande samarbetet omfattar projekt som Baltiska investeringsprogrammet, den Nordiska projektexportfonden, Advantage East, handelskammarsamarbete, importgarantier, Swed-Fund Financial Markets, StartÖst, Handelshögskolan i Riga, The Swedish Baltic Corps samt konsultfonder hos de internationella finansieringsinstitutionerna (IFI). Ett omfattande stöd har lämnats inom området lantmäteri och fysisk planering. Utöver infrastrukturensamarbetet har vidare rena förvaltningsinsatser gjorts inom finans- och skatteadministration, statistikproduktion, arbetsmarknadsåtgärder, m m. Inom enskilda näringsområden har fleråriga insatser gjorts inom främst skog och fiske med bl

a rådgivnings- och utbildningsinsatser via skogs- respektive fiskeristyrelsen. Med en Sida-finansierad insats bidrog Sverige förtill att Litauen i mitten av nittioalet fick en modern skogslagstiftning. För att illustrera samarbetet på det ekonomiska området presenteras nedan infrastruktu-
samarbetet, insatserna för marknadsekonomisk utbildning och utveckling, bankstödet, StartÖst, lantmäteristödet och förvaltningssamarbetet.

Infrastruktursamarbetet

Till de första samsarbetsområdena inom reformstödet till Baltikum hör samhällets infrastruktur. Ett samsarbete mellan det svenska Luftfartsverkets Swedavia och de baltiska luftfartsmyndigheterna inleddes 1991. Situationen inom *civilflyget* var då densamma i de tre länderna. Verksamheten, både i luften och på marken, hade tidigare bedrivits av sovjetiska Aeroflot och skulle nu tas över av nationella flygbolag, flygfältsoperatörer och luftfartsmyndigheter. Omställningen innebar bl a att skapa och utveckla institutioner, som tidigare inte ens hade existerat. De baltiska regeringarna ville också att verksamheten snabbt skulle uppnå internationell standard.

I sina första och andra faser fick luftfartssamarbetet med de tre länderna samma sorts stöd genom Swedavia. Den första fasen innehöll grundläggande utbildning inom västerländsk flygpolicy, management, lagstiftning, studiebesök i Sverige, m m. I den andra fasen lyftes de institutionsutvecklande uppgifterna fram – uppbyggnaden av nationella luftfartsmyndigheter, övergripande civilflygsplanering, flygsäkerhetsutveckling, o dyl. I den tredje fasen av samsarbetet skilde sig de tre länderna åt. I Estland fortsatte uppbyggnaden av en nationell luftfartsmyndighet, medan Lettland fick stöd för moderniseringen av sitt flygkontrollsystem. I båda länderna fick flygplatsupp-
rustning en framträdande roll. Litauen fick på grund av interna omläggningar och tekniska förändringar inget

fortsatt luftfartsstöd. En utvärdering 1996 fann luftfarts-samarbetet med Baltikum framgångsrikt och bedömde att det hade varit väl genomfört från baltisk och svensk sida. Både kostnadseffektivitet och EU-relevans bedömdes som höga.

På *sjöfartsområdet* inleddes likaså ett tidigt, gemensamt samarbete för de tre länderna. Den svenska institutionella resursbasen utgjordes av Sjöfartsverket. Även här stod institutionsuppbyggnad och organisationsutveckling på listan. I övrigt täckte samarbetet med de tre länderna sjöfartsleder, navigationshjälpmedel, sjösäkerhet, sjöräddning, tekniskt underhåll, samt lagstiftning och finansiering. Från och med 1992 genomfördes också individuella insatser i de tre länderna. I alla tre stod sjösäkerhet och sjöräddning i fokus, liksom institutionsutveckling. I Estland togs vidare moderniseringen av fyrar upp, medan i Lettland bl a medel avsattes för en Master Plan för Liepaja hamn.

Helhetsbilden av sjöfartssamarbetet blev mer sammanfatt. I Estland, som erhöll det mest omfattande stödet, höll Sjöfartsverket två rådgivare på plats för samarbetet med det estniska sjöfartsverket. En utvärdering 1995 konkluderade att den svenska insatsen hade haft ett klart och relevant fokus, genomförts effektivt och resulterat i att Estland fått bli en gradvis alltmer kompetent sjöfartsmyndighet. Motsvarande utvärdering av samarbetet med Lettland bedömde resultaten som blandade. Sjösäkerhets- och navigationsstödsprojekten hade varit framgångsrika, medan resultaten av organisationsstödet var svåra att identifiera. Sjöfartssektorns utveckling efter 1992 hade varit kaotisk och föremål för motstridiga intressen. En tredje utvärdering, avseende Litauen, konstaterade både förseningar och uteblivna resultat i samarbetet, bl a beroende på inadekvata projektförberedelser, ett svagt intresse från litauisk sida och otillräckliga personalinsatser från svensk sida.

Även *vägväsendet i Baltikum* fick ett tidigt svenskt reformstöd, samordnat på svensk sida av Vägverkets internationella konsultföretag Sweroad. I Estland genomfördes en omfattande vägadministrativ studie och ett institutionellt stöd till den estniska vägförvaltningen, det senare bl a innehållande utbildning av personal i olika specialiteter. Sammanlagt kostade insatserna cirka 7,5 mkr. Den estniska sidan sade sig vara särskilt betjänt av den stora vägstudien, som både analyserade vägnätet och dess utveckling och gick in på managementfrågor kring organisation och resurser, planering, budgetering och uppföljning. I Lettland var stödet mindre och omfattade huvudsakligen utbildningsverksamhet till en total kostnad om knappt 2 mkr. Motsvarade stöd till Litauen uppgick totalt till 4,7 mkr och innehöll främst utbildnings- och institutionsutvecklingsinsatser inom den litauiska vägförvaltningen.

En gemensam utvärderare av vägsamarbetet med de baltiska länderna bedömde det genomgående som väl mottaget, men pekade också på svårigheter på grund av bristande tillgång på pengar och personal. Även om samarbetet på flera håll därför drabbades av förseningar, kunde den överförda kunskapen i allmänhet tas emot och användas, särskilt managementutbildningen. I Estland resulterade samarbetet också i ett tekniskt utbildningscenter inom vägförvaltningen. Varken i Lettland eller i Litauen lyckades försöken att bygga in en bestående utbildningskomponent i vägförvaltningarna.

Ytterligare några utbildningsinsatser genomfördes under den första samarbetsperioden, t ex inom områdena järnvägstrafik och trafik- och parkeringsplanering.

Marknadsekonomisk utbildning och utveckling

Bland de tidigaste insatserna till stöd för övergången från planekonomi till marknadsekonomi i Central- och Östeuropa finns ett flertal, mindre rådgivnings- och utbildnings-

satsningar i Baltikum, Ryssland, Tjeckoslovakien och Ungern. Under budgetåren 1990/91 och 1991/92 genomfördes 48 sådana insatser, varav 31 i Baltikum. Insatserna var i allmänhet rätt små – de 31 i Baltikum kostade sammanlagt 17 mkr.

Insatserna tillhörde tre huvudgrupper. En sorts projekt hade som omedelbart mål att införa förändringar i samhällets struktur genom att påverka institutioner och regelverk för ekonomisk verksamhet. Dit hörde t ex ett samarbete mellan Handelshögskolan i Stockholm och det estniska justitieministeriet kring ny affärslagstiftning för Estland, och ett samarbete mellan de estniska och svenska standardiseringsinstituterna kring industriella standards och infrastruktur för kvalitetskontroll och certifiering. En andra projektgrupp hade en mer tydlig utbildningsinriktning, antingen genom att utbilda personer i styrelsearbete eller dylikt, eller genom att kombinera utbildningen av enskilda personer med utbildning av lokala utbildare eller med institutionell utveckling. En tredje grupp projekt var inriktade på problemlösning inom ett enskilt företag eller på andra tjänster, men utan att eftersträva andra effekter därutöver.

Den senare gruppen och de rena utbildningsinsatserna i grupp två fick i allmänhet de tydligaste omedelbara effekterna, men bidrog sällan märkbart till den ekonomiska reformprocessen eller till att skapa länkar med svenska företag. Det sistnämnda målet uppnåddes främst av de utbildningsinsatser, som hade kombinerats med utbildning av utbildare eller med institutionell utveckling. Det starkaste bidraget till den ekonomiska reformprocessen skapades i allmänhet av insatserna i den första gruppen, där också upplägget innehöll en sådan ambition.

Detta tidiga samarbete ägde rum under besvärliga omständigheter och i ruinerna efter en sammanfallande planekonomi. Det gick inte alltid att hitta personer, som kunde tillgodogöra sig kunskapsöverföringen. Den institu-

tionella infrastrukturen var i allmänhet inte ännu utbyggd. De svenska rådgivarna saknade i många fall erfarenhet av detta slags arbete. Ändå bedömdes insatserna i stort sett ha nått sina omedelbara mål. De problem, som ibland hindrade genomförandet, var oftast resultatet av faktorer utanför projektens kontroll, såsom personalbrist, budgetnedskärningar och i vissa fall orealistiska tidplaner från början.

Ett annat slags insats på området ekonomisk utbildning, med tydlig institutionell syftning och med ett långsiktigt upplägg, är Stockholm School of Economics in Riga (SSER). SSER grundades på initiativ av Handelshögskolan i Stockholm 1993 och erbjuder en treårig ekonomutbildning på akademisk nivå. Handelshögskolan i Riga är idag väl etablerad och har gott renommé i de baltiska länderna. De utexaminerade eleverna är attraktiva på arbetsmarknaden. Till den senaste antagningsomgången, hösten 2003, var antalet sökande 1.332 st, varav 111 antogs. Av dessa var 77 från Lettland, 22 från Litauen och 12 från Estland. Under 2003 utexaminerades den sjunde kullen studenter. Totalt har nu 609 elever genomgått utbildningen, varav 450 från Lettland, 100 från Litauen och 59 från Estland.

Verksamheten har bedömts positivt av utvärderare – utbildningen är både av hög kvalitet och relevant för den ekonomiska utvecklingen i Lettland och Baltikum i övrigt. Svenska regeringen har sedan 1993 bidragit med 187 mkr till verksamheten vid SSER. För perioden 2003–2010 tillskjuter Sverige 50 mkr som ett avslutande bidrag till handelshögskolan. Det svenska bidraget är villkorat av att den lettiska staten tillskjuter 5 MUSD för samma period. Härutöver har Handelshögskolan i Stockholm åtagit sig verka för att minst 5 mkr årligen samlas in som bidrag till verksamheten. Tanken är att Lettland därefter skall överta driften av skolan, som finansieras till 51 procent av Handelshögskolan i Stockholm och till 49 procent av Lettlands utbildningsministerium.

Bankväsendet

Under början av nittiotalet framstod den bristfälliga finansiella sektorn i Baltikum som ett svårt hinder för en snabb och hållbar utveckling av en fungerande marknadsekonomi. Det fanns för många banker, deras kapitalisering var för låg, kunskaper och kompetens brast, interna system för kontroll och styrning var outvecklade. Därtill kom att det ännu inte fanns en tillfredsställande banktillsyn. För att få en önskad förändring till stånd planerade BITS, tillsammans med Världsbanken och annan bankexpertis, ett paket av insatser. Ägarkapital från Sverige skulle kombineras med en kreditram från Världsbanken och tekniskt bistånd (TA) till finansministeriernas övervakningsenheter och till de enskilda banker i vilka kapitalinsatserna gjordes. Insatsen skulle ses som ett igångsättningsstöd, som efter hand skulle ersättas av kapitaltillskott och ägande från den privata sektorn. För att hantera ägarengagemanget skapades ett särskilt dotterbolag till SwedFund International AB, SwedFund Financial Markets (SFM). För SFM avsattes 240 milj kr, som kompletterades med medel från BITS/Sida för att med bl a svensk bankexpertis bemanna de samordningsenheter som upprättades i resp finansministerium. Dessa enheter kom f ö att lägga grunden för blivande finansinspektioner.

SFM valde att själv gå in som investerare i de enskilda bankfallen, vilket gav en möjlighet att agera aktivt i bankernas styrelser och tillföra bankerfarenhet samtidigt som det tillförsäkrade SFM insyn och kontroll, så långt det var möjligt för en minoritetsägare. TA-insatserna via SFM i bankerna blev mer begränsade än som ursprungligen tänkts. Ett tjugotal investeringar gjordes i de tre länderna, som gradvis avvecklades allt efter det att bankerna i fråga nått en viss stabilitet, gått samman med andra eller införlivats i större konstellationer.

SFM-insatsen bidrog till en värdefull utveckling och konsolidering av de tre ländernas banksektorer och där-

med till ”återinförandet av en fungerande marknadsekonomi” där. Tack vare att SFM hade insyn i alla tre ländernas finanssektorer kunde ett regionalt banksamarbete underlättas, vilket i sin tur underlättade anskaffandet av utländska partners eller ägare. Insatsen banade väg för bl a de svenska bankernas omfattande investeringar i Baltikum under senare delen av 1990-talet och bidrog därmed också, även om det inte hade varit ett uttalat mål, till en finansiell integration i det nordisk-baltiska området. Den statliga finansiella insatsen i SFM återvanns därtill med råge i samband med avvecklingen av SFMs ägarandelar i de baltiska bankerna.

StartÖst

För att främja handel och industriutveckling i närområdet inledde dåvarande Swedecorp (sedermera Sida-ÖST) 1994 ett näringslivsfrämjande program, StartÖst. Programidén var att medverka till produktiva investeringar och utveckling av affärsverksamhet genom att erbjuda små- och medelstora svenska företag (mindre än 100 anställda) lån för samarbetsprojekt med partners i närområdet. Programmet var tänkt för företag, som var intresserade av att satsa på de nya marknaderna men som kanske inte själva orkade bära kostnaderna för satsningarna. Samarbetsprojekten behövde inte ägas gemensamt. Programmets mål var att snabbt få igång en produktiv verksamhet i samarbetsländerna samt att bidra till en effektiv överföring av kunskap och kompetens till företagen där.

StartÖst-lånen avser avlyft av risk samt delfinansiering av utbildning och utrustning vid projektstart. Projekten skall ge företagsekonomisk lönsamhet och vara långsiktiga. De får inte medföra friställningar i de svenska företagen. Två slags lån lämnas – avskrivningslån och villkorslån. De förra lämnas för utbildningsinsatser i det lokala företaget i samband med att affärsprojektet startar. Sida

följer upp utbildningsinsatsen. Om den överenskomna utbildningsplanen har genomförts, skrivs lånet av. Villkorslånen finansierar investeringar i exempelvis maskinutrustning. Handläggningen av programmet på svensk sida engagerar sedan några år också ALMI Företagspartner och NUTEK.

Den första programutvärderingen 1997 visade att 33 mkr hade beviljats till drygt 100 projekt under programmets första fas 1993/94–94/95, varav 37 i Estland, 14 i Lettland och 17 i Litauen. Under den andra programfasen 1995/96 godkändes ytterligare 81 projekt värda 32 mkr. Av de godkända projekten fanns 22, 11 respektive 19 i Estland, Lettland och Litauen. Från och med 1998 ingick inte längre Estland, på grund av sin snabba ekonomiska utveckling, i den landkrets som StartÖst riktade sig till. Programmet fortsatte i Lettland och Litauen till och med 2002.

Det vanligaste arrangemanget blev att de två parterna i ett projekt bildade ett gemensamt ägt bolag för att driva den avtalade verksamheten. Oftast har den svenska parten stått kvar som ägare till den finansierade maskinutrustningen. I de flesta fallen besökte den svenska företagaren projektet en à två gånger per månad. Antalet skapade jobb var i allmänhet under 20 per projekt, men exempel finns på projekt med flera hundra nya jobb som resultat. Dock hade med stor sannolikhet flera projekt kommit till stånd även utan StartÖst.

Enligt olika utvärderingar har StartÖst haft påtagligt positiva effekter på den ekonomiska utvecklingen i Baltikum. Programmet har lyckats kombinera drivkrafterna hos kompetenta och motiverade svenska och baltiska företag i gemensamma utvecklingsansträngningar. Utbildningseffekten är det främsta bidraget. De problem som anförs i sammanhanget beror mer på omgivningen än på programmet, t ex svårigheter att finna arbetskraft och andra resurser, samt administrativa förhållanden.

Lantmäterisamarbetet

Sverige såg tidigt ett behov av att stödja införandet av marknadsekonomi i Baltikum genom att bidra till en modern fastighetshandling. Lantmäteriverkets Swedesurvey inledde sin verksamhet där med kurser i Sverige under 1991 med deltagare från de tre länderna. Påföljande år genomfördes förstudier i alla tre länderna. Tanken var att Sverige skulle kunna lämna tekniskt bistånd (TA) inom områden som fältmätning, registeruppbyggnad, IT-systemutveckling, organisationsutveckling, lagstiftningsstöd samt värdering av fast egendom (lägenheter och markfastigheter) för taxering, samt stå för flygfotografering och -ortofotoproduktion. Lantmäterisamarbetet hör till de undantagsområden, där Östsamarbetet i större utsträckning finansierar utrustning.

Flygfotografering och -fotoproduktion genomfördes 1995–97 och har nu täckt samtliga länder. Vissa förseningar uppstod under genomförandet på grund av svårigheter att få tillstånd att flyga vissa gränsområden, bl a mot Vitryssland.

I Estland, som inledde sin jordreform redan 1989, ledde den nämnda TA-förstudien till en rådgivarinsats till generaldirektören för den estniska lantmäterimyndigheten och till ett myndighetsstöd 1994–1998. Myndighetsstödet innehöll främst utbildningsinsatser inom områden som kartering, fotogrammetri, fastighetsregister- och fastighetsvärderingsfrågor. Vidare planerades ett försöksprojekt på fastighetsrestitutionsområdet – fastighetsvärdering, -avgränsning och -information – som dock inte kom till genomförande. Den estniska sidan saknade de nödvändiga personella och finansiella resurserna. Möjligen hade esterna också redan beslutat hur de ville organisera sin administration av mark, fastigheter och rättigheter till dessa, samt valt andra samarbetspartners än de, som Swedesurvey föreslog. Den sammanlagda kostnaden för lantmäteristödet till Estland blev drygt 18 mkr.

I Lettland respektive Litauen sattes TA-projekt igång, som blev mer långvariga och mer omfattande. De fick också olika innehåll i det två länderna på grund av skillnaderna i organisatoriska förhållanden där. Samarbetet med Lettland och Litauen pågår ännu.

Lantmäterisamarbetet med Lettland kom igång i början av 1992. Gradvis har samarbetet förskjutits från grundläggande stöd för en jordreform till att omfatta tekniska, juridiska och institutionella insatser till stöd för uppbyggnaden av olika delar av ett modernt fastighetssystem. Kompetensutvecklingen hos den lettiska fastighetsadministrationens personal har stått i fokus. Den senaste samarbetsperioden 1999–2002 har varit inriktad på att vidareutveckla arbetet med fastighetsregister, bli med hjälp av en ny fastighetslag, och att inrätta och arbeta vidare med ett fastighetsinformationssystem. I det senare ingår metoder och system för att standardisera och skydda information, liksom för att skapa och lagra information, samt institutionella insatser. Totalkostnaden för Swedesurveys insatser i Lettland sedan starten 1992 uppgår till ungefär 25 milj kronor för rådgivning och utbildning samt för flygfotografering och framställning av orthofotokartor för fastighetsregistrering.

En utvärdering 2001 av lantmäterisamarbetet med Lettland visade att jordreformen i princip var genomförd, även om visst arbete i de större städerna återstod. Tekniskt hade den lettiska lantmäterimyndigheten utvecklats väl, men systemsamordning och service behövde utvecklas vidare. Samordningen mellan inskrivningsmyndighet och fastighetsregister behövde också förbättras.

Stödet till den litauiska lantmäteriadministrationen inleddes 1991 och har haft två huvudkomponenter: stöd till jordreformen och till uppbyggnaden av ett litauiskt lantmäteri, samt stöd till utvecklingen av ett fastighetsinformationssystem. I den första delen har bli ingått utbildning och kunskapsöverföring, lantmäteri och kartering,

flygfotografering och -fotoproduktion. De första årens grundläggande kurser ersattes med tiden av alltmer specialiserade utbildningar, t ex inom IT, systemsäkerhet och fastighetsvärdering. Inom fastighetsinformationsområdet har stödet omfattat lagstiftning, utveckling av integrerade system för mark, byggnader och rättsliga data, utveckling av en databank, massvärdering av fastigheter, samt programvara för verksamheten. Litauen har idag ett rikstäckande fastighetssystem, som tillhandahåller webbaserade lösningar för informationsökning. Litauen är även en av de ursprungliga – den enda utanför EU – deltagarna i EULIS-projektet. De sammanlagda kostnaderna för Swedesurveys insatser i Litauen 1992–2000 är 35 mkr.

Lantmäterisamarbetet med Litauen utvärderades likaså 2001. Utvärderingen visade att jordreformen hade kommit långt och att insatserna inom kartering och institutionsutveckling hade avsatt planerade resultat. Fastighetsregistreringen var anpassad efter EU:s rekommendationer. Tillämpningen av lagstiftning släpade dock fortfarande efter.

Förvaltningssamarbetet

Flera av de i denna rapport presenterade samarbetsprojekten innehåller också ett stöd till reformeringen av förvaltningen inom de berörda sektorerna. Därutöver har också en serie insatser genomförts, som haft en ren förvaltningssinriktning. De presenteras samlade här, även om de inte har haft något operativt samband i praktiken.

I *Estland* har ett relativt omfattande svenskt stöd lämnats till reformeringen av den offentliga förvaltningen. Bland insatserna finns ett stöd till utvecklingen av ett *datoriserat system för budgetering och redovisning* inom statsförvaltningen. Insatsen genomfördes av en konsult, som i tillägg till sin egen personal engagerade expertis från Riksrevisionsverket. Totalt satte Sida av 20 mkr för ändamålet.

Projektet gick ut på att introducera ett sammanhållet system för budgetering, utbetalning, redovisning och rapportering för alla nivåer av statlig verksamhet, även på den kommunala nivån, väckte intresse även i andra länder. Ett tillförlitligt ekonomiadministrativt system för den statliga sektorn bedömdes ha stor betydelse både för Estlands framtida relationer med Västeuropa och för dess möjligheter att bekämpa korruptionen. Representanter för det estniska finansministeriet uttryckte sin stora uppskattning av den svenska insatsen.

Enligt en extern utvärdering 1999 hade genomförandet emellertid stött på vissa problem. Utvärderingen pekade på problem och oklarheter på den estniska sidan liksom på svagheter hos den svenska parten på områden av betydelse för insatsen. Det hade visat sig svårt att integrera kommunerna i riksredovisningen, något som t ex Sverige hade avstått från. Det föreslagna systemet hade visat sig alltför komplicerat för de lokala förhållandena. Kunskapsbrister hade givit upphov till motstånd till systemet på kommunal nivå och skapat ett alltför starkt konsultberoende. Ett något förenklat system för riksredovisningen togs slutligen i bruk.

Det *estniska centrala statistikkontoret*, SOE, har fått svenskt stöd under flera år med början 1990. Inledningsvis ägde ett BITS-finansierat samarbete rum med svenska SCB, fokuserat på införandet av ett nationalräkenskapssystem för redovisningen av BNP. Den insatsen värderas i efterskott högt. Den gav underlag för presentationen av landets första moderna BNP-statistik redan 1992. Samarbetet med SCB fortsatte även därefter, men finansierat av EFTA/EC-fonder. EFTA/EC:s statistiksamarbete täckte 35 olika specialområden, varav SCB åtog sig ansvaret för 16. 1995 övergick finansieringen till Phares program, där likaså SCB fortsatte att stödja den estniska statistikutvecklingen. Under 1996 påbörjades en ny bilateral insats bl a med syftet att utveckla en metod för att fastställa kostnaderna för de statistiska produkter som SOE levererar genom att

skapa en beskrivning av produktkostnaden för en statistisk undersökning och att bygga upp ett nytt redovisningssystem. I statistiksamarbetet ingick också en insats för könsdisaggregerad statistikproduktion.

Den estniska bedömningen av de svenska insatserna till stöd för reformeringen och den fortsatta utvecklingen av den nationella statistikproduktionen i Estland var klart positiv. Helheten bedömdes som mycket värdefull och uppskattad. Området hade betydelse både för reformprocessen i sig och för närmandet till EU.

I stödet till förvaltningen har vissa insatser ingått med syftet att medverka till *Estlands EU-anpassning*, t ex en rådgivarinsats inom Statskansliets Europaintegrationskontor. Insatsen bedöms ha varit värdefull för den estniska förvaltningen. Vidare genomfördes en insats inom det estniska parlamentet för att utbilda personal i att komma åt och använda information, databaser och dokumentation inom EU i syfte att underlätta harmoniseringen av lagar och regelverk med EU:s.

Insatserna på förvaltningsområdet i Estland har enligt utvärderingar och intervjuer presterat värdefulla och till synes hållbara resultat. Kostnadseffektiviteten har varierat något mellan insatserna, om än inte i någon allvarlig omfattning. Insatserna har bedömts som relevanta både på projektnivå och med hänsyn till reformprocessen och EU-anpassningen.

I *Lettland* har Sida bl a finansierat olika slags managementutbildningar, bl a genom *Latvian School of Public Administration*, som har till uppgift att utbilda och certifiera statstjänstemän i grundläggande förvaltningskunskap. Även parlamentariker och regeringsledamöter har erhållit liknande utbildning. Även den lettiska privatiseringsmyndigheten har deltagit i Sida-finansierad managementutbildning.

Vidare finansierade Sida under flera år en rådgivarinsats inom områdena skuldhantering och offentlig upp-

handling. Syftet med insatsen var att introducera och etablera internationellt godkända rutiner samt att utbilda lettisk personal vid de relevanta ministerierna. De två svenska rådgivarna var knutna till ekonomi- respektive finansministerierna.

Enligt rapporteringen var rådgivarinsatsen relevant för Lettland, även om omständigheterna tidvis varit besvärliga. Lönenivåerna i den offentliga förvaltningen medverkade till en hög personalomsättning, inte minst av personal, som förvärvat attraktiva kunskaper. Därmed begränsades insatsernas resultat i termer av institutionell utveckling, vilket bidrog till Sida:s beslut att avsluta insatsen. Enligt rapporteringen har managementutbildningarna också legat på en hög och relevant nivå och varit uppskattade. De har bidragit till att utveckla kapaciteten i landet att ta itu med organisatoriska förändringar inom förvaltningen, ett kärnelement i reformprocessen. Den periodvis bristande politiska stabiliteten i landet har dock inte alltid tillåtit att reformprocessen inom förvaltningen fortskred så som önskvärt.

Även i *Litauen* har den offentliga skuldhanteringen blivit föremål för svenskt stöd, med särskild inriktning på den externa upplåningen. En svensk rådgivare ägnade sig under ett par år åt utbildning och rådgivning inom finansministeriet, bl a i samband med förhandlingar med internationella bank- och finansinstitutioner. Rådgivaren anlätades i personlig kapacitet, vilket bidrog till höga kostnader, men insatsen bedömdes i rapporteringen som både central och intressant för utvecklingen av nationella finansmarknader och av den statliga upplåningen.

Vidare har Sida finansierat ett flertal insatser inom den litauiska bank- och finanssektorn utanför det ovan beskrivna bankstödet via SwedFund Financial Markets. En rådgivarinsats inriktades på hanteringen av världsbankskrediter inom den sk Apex-enheten vid den litauis-

ka centralbanken. En annan rådgivare har stött industriministeriet vid utvecklingen av bokförings- och finansiella rapporteringssystem för privatiserade företag.

En tredje insats inleddes 1995 i samband med bankkrisen i Litauen för att upprätta en organisation med uppgift att avveckla krediter och tillgångar från krisdrabbade banker på ett sådant sätt, att största möjliga värde återfördes. Erfarenheten av sanering efter den svenska bankkrisen bedömdes som relevant för den litauiska situationen. Personal från det tidigare svenska Retriva deltog i upprättandet av den litauiska avvecklingsorganisationen Turto Bankas. Världsbanken i Vilnius bedömde insatsen som en central del av lösningen av den litauiska bankkrisen.

Informationsverksamheten inom det litauiska parlamentet, Seimas, har liksom var fallet i Estland ovan, blivit föremål för svenskt stöd. Svenska rådgivare har biträtt Seimas inom områdena dokumentation och informationshantering, bl a med inriktning på säkerhet och tillgänglighet. Som resultat av insatsen har Seimas nu ett effektivt informationssystem, som bl a håller all information därifrån tillgänglig för allmänheten. Ett annat resultat var beslutet att inte verkställa ett planerat inköp av nytt dokumentationssystem, vilket bidrog till kostnadseffektiviteten. Enligt representanter för den litauiska sidan gjorde de svenska rådgivarna ett gott arbete, som avsatte hållbara resultat i termer av kompetensutveckling. Samtidigt fanns samma problem som i Lettland, d v s att välutbildade personer attraherades från den offentliga sektorn till den privata.

Sammanfattningsvis har ett flertal insatser riktats till de offentliga förvaltningarna i Baltikum. Insatserna har i allmänhet varit spridda och relativt begränsade i termer av tid och kostnader. De har ändå i många fall kunnat lämna värdefulla bidrag både till reformprocessen och till EU-anpassningen i de tre länderna.

2.4 Social trygghet

I målformuleringarna för Östsamarbetet fanns från början ingen social komponent. Reformstödet skulle bl a bidra till att ”utveckla marknadsekonomiska strukturer.” Ännu 1994 var målformuleringen ”att stödja återinförandet av en fungerande marknadsekonomi”. Omtänkandet kom i 1995 års särproposition, där motsvarande målformulering blev ”att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling”. Som ovan nämnts, avsnitt 1.2, hade den snabba omställningen skapat arbetslöshet, sociala problem och snabbt växande inkomstklyftor på många håll, som bl a hade uppmärksamats i den översyn, som föregick särpropositionen.

Allmänt hade tidigare både i Sverige och på andra håll rått en tro, att de sociala samhällstjänsterna i det sovjetiska samhället höll hygglig kvalitet och tillgänglighet. Efter sovjetsystemets fall stod det emellertid klart att det intrycket hade varit alltför positivt och att de sociala tjänsterna i många fall i själva verket hade varit bristfälliga. Det visade sig finnas påtagliga reformbehov i de sociala sektorerna.

För det andra skapade alltså omställningsprocessen i sig sociala problem, som enligt bedömningar i Sverige och hos andra engagerade aktörer riskerade att utsätta reformprocessen för påfrestningar och i sista hand också kunna skapa ett motstånd mot den. Svaret på svensk sida i särpropositionen 1995 blev att det svenska biståndet skulle stödja en ekonomisk utveckling som i sig var ”socialt hållbar” och att Östsamarbetets sociala komponent förstärktes.

Särpropositionen lyfte fram områden som pensioner, hälso- och sjukvård, alkoholmissbruk, barns behov, arbetsmarknad, utbildning, bostadsfrågor och migration för det fortsatta samarbetet. Under de följande åren ägde en kraftig expansion av samarbetet på det sociala området rum. I Estland deltog svenska rådgivare i ett Världsbanksprojekt för omstrukturering av den estniska sjukvården. Den lettiska pensionsreformen fick ett omfattande tekniskt stöd från Sverige tillsammans med en kredit från Världs-

banken. Socialhögskolan i Stockholm och andra svenska parter fick växande anslag för arbetet i Litauen med utbildning och utveckling inom socialtjänsten med habilitering och rehabilitering, med äldreomsorg och alkoholmissbruk. Östeuropakommittén under Socialstyrelsen (ÖEK) åtog sig alltmer stöd till reformering av sjukvården i Baltikum.

Det växande samarbetet på det sociala området lyftes ytterligare i den tredje särpropositionen 2001 till att bli ett fristående samarbetsområde ”Social trygghet.” Samarbetet nu skulle bidra till social trygghet genom uppbyggnad av hållbara socialtjänst- och socialförsäkringssystem, förbättring av folkhälsan, reformer av hälso- och sjukvårdssystemen och den sociala omsorgssektorn. Särskilda insatser mot smittsamma sjukdomar annonserades också.

Det sociala området har alltså vuxit till att bli ett av de tyngsta inom utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna. Som illustrationer till det presenteras i det följande stödet via ÖEK, samt två samverkansprojekt med Världsbanken, ett inom socialtjänsten i Litauen och ett på socialförsäkringsområdet i Lettland.

Östeuropakommittén ÖEK

Östeuropakommittén under Socialstyrelsen (ÖEK) är en allmännyttig ideell förening, där flertalet parter i den svenska sjuk- och hälsovården är medlemmar. ÖEK tillkom 1992 som ett svar på en stark vilja i Sverige att stödja de då just åter självständiga baltiska länderna i deras omstrukturering av de nationella sjuk- och hälsovårdssystemen. ÖEK:s verksamhet finansieras av Sida, som också anger riktlinjer för samarbetet. ÖEK förmedlar Sidas medel vidare till individuella svenska ansökande, som verkställer samarbetet med stor självständighet och med betydande insatser av egna resurser. Hela sjukvårdsområdet omfattas av samarbetet, där särskilda satsningar görs på t ex psykiatri och på bekämpningen av smittsamma

sjukdomar. Då det inte är möjligt att i Central- och Östeuropa ha samma avgränsning mellan sjuk- och hälsovård och sociala insatser som i Sverige, stödjer ÖEK även vissa anknutna sociala aktiviteter.

ÖEK:s insatser har alltmer gått från en initial tonvikt på kliniskt, lokalt samarbete, ofta med inriktning på överföring av modern teknik och kunnande i form av systemsamarbete mellan två institutioner, till att ta upp system-, struktur- och metodfrågor i sjukvården på en policynivå. Syftet är att bidra till en långsiktig kapacitetsutveckling och till en förändring av attityder och metoder. I alla tre baltiska länderna har ÖEK bl a engagerat sig i mödra- och barnvården, i det psykiatriska arbetet och i arbetet med infektionssjukdomar. På infektionsområdet har samarbetet gått från att inledningsvis bl a tillhandahålla vaccin mot difteri till att ta upp de stora infektionshoten, såsom könssjukdomarna, inklusive HIV/AIDS, och TBC. Incidensen av dessa sjukdomar är hög. Upprustningen av mödra- och barnvården i regionen har liksom ÖEK:s arbete i övrigt huvudsakligen baserats på utbildningsinsatser, konferenser, symposier och vänkliniksamarbete. I Estland bedömer ÖEK att mödra- och barnvården nu är relativt väl anpassad till västeuropeisk nivå. Psykiatrisamarbetet har bl a inriktats på att stödja omstruktureringen av vården mot decentraliserade, kommunbaserade och öppna vårdformer.

I Estland har samarbetet därutöver bl a gått in på lungsjukdomar och astma (det senare inte minst inom de ryskspråkiga områdena) medicinsk katastrofberedskap, samt reformeringen av hälso- och sjukvårdssystemet. Samarbetet i Lettland har utöver de nämnda tre huvudområdena bl a också stött uppbyggnaden av ungdomsmottagningar, habiliterings- och dagcentra för handikappvården samt omvårdnadsutbildningen. Den medicinska katastrofberedskapen och de tre huvudområdena har uppmärksamrats också i Litauen, där ÖEK vidare har

bidragit med expertinsatser för det fortsatta hälsoreformarbetet, samt introducerat evidensbaserade metoder för medicinsk utvärdering.

Kostnaderna för ÖEK:s insatser under åren 1992–2002 i Estland, Lettland och Litauen uppgår sammanlagt till respektive 171, 161 respektive 128 mkr, totalt 460 mkr. Därtill kommer större delen av de 184 mkr, som ÖEK anslagit till regionala projekt och andra verksamheter. ÖEK:s sammanlagda stöd till hälso- och sjukvården i Baltikum har alltså väl överstigit en halv miljard kronor.

Samarbetet genom ÖEK är påtagligt decentraliserat. Det är i flertalet fall ett kollegialt systemsamarbete, som kan innehålla utrustning, rådgivning, auskultation och andra slag av utbyte. Det är uppskattat i samlingsländerna som ett praktiskt och resultatorienterat samarbete. En utvärdering 1999 av psykiatrisamarbetet genom ÖEK konkluderade att de svenska insatserna påtagligt bidragit till förändrade kunskaper, attityder och metoder, medan påverkan av struktur och lagstiftning var begränsad. ÖEK-stödet bedömdes i Östsamarbetsutvärderingen år 2000 som en värdefull och kostnadseffektiv del av det svenska Östsamarbetet, som dessutom har goda förutsättningar att fortsätta som ett bestående grannlandssamarbete, inte minst på klinisk nivå.

Socialtjänst i Litauen

I den sovjetiska socialpolitiken fanns ingen effektiv behandling av handikapp hos barn eller vuxna. Handikappade barn klassificerades i tre klasser och placerades därefter i olika institutioner, i praktiken oftast för förvaring tills vidare. Det stod vid självständigheten tydligt för de baltiska regeringarna att detta inhumana och kostsamma system behövde reformeras. Att bistå dem i deras reformansträngningar avseende både handikapp och andra sociala behov, blev tidigt en prioritet inom Östsamarbetet.

Ett flertal insatser har gjorts i Baltikum inom området socialtjänst och socialt stöd, både inom habilitering,

rehabilitering och på andra områden. En avser uppbyggnaden av en modern, behovsriktad och effektiv kommunal socialtjänst i sex litauiska kommuner. Ett projektsamarbete, ”Social Policy and Community Social Service Pilot Project”, inleddes 1997 av det litauiska socialministeriet, Världsbanken, och Sida/Socialhögskolan i Stockholm. Fjorton socialcentra skulle skapas i kommunerna och fungera som försöksprojekt för metodutveckling för framtida spridning i landet. Utbildning av socialarbetare var det främsta arbetssättet. Målgruppen för verksamheten är handikappade, misshandlade mödrar med små barn, narkotika- och alkoholmissbrukare, samt äldre i utsatt position. Den första och andra projektfasen finansierades av Världsbanken med 3,7 miljoner USD och av Sida med 16,4 mkr.

Efter något år kände socialministeriet att de svenska metoderna verkligen var intressanta för Litauen och ville utvidga verksamheten med en satsning på utbildning av lärare, som sin tur skulle utbilda socialarbetare. I planerna togs också systemfrågor upp såsom t ex kvalitetssäkring och kravet att standarden skall vara jämförbar över riket. Ett uppföljningssystem för kommunal öppenvårdsverksamhet för socialt utsatta grupper skulle också skapas. Sida satte av ytterligare 10 mkr för konsolidering av Socialhögskolans utvidgade arbete och för en Trust Fund hos Världsbanken och socialministeriet, som skulle användas för lokala kostnader för verksamheten.

Medan Socialhögskolan i Stockholm har stått för rådgivningsdelen i projektet, bestående av studiebesök i Sverige, en tioveckors grundkurs i Litauen, efterfrågestyrda seminarier samt rådgivning till de inrättade socialcentra, har världsbankskrediterna finansierat de nödvändiga investeringarna. Ytterst ansvarigt för projektet har varit det litauiska socialministeriet, som skapat en särskild projektkoordineringsenhet för ändamålet. Modellen, att Sida finansierar det tekniska samarbetet, ”mjukvaran”, och

Världsbanken eller en annan av utvecklingsbankerna de hårdare investeringarna, har använts i flera olika projekt. Den kommenteras nedan, kapitel 4.

Socialhögskolan rapporterar nu att de fjorton socialcentra har etablerats och är operativa och att modellen med kommunalt baserat socialt arbete snabbt har spritts i landet, där åtminstone drygt hundra centra arbetar med målgrupper så som utvecklats i det svensktödda projektet. En aktuell utvärdering finner att projektet lyckats i sin huvudmålsättning. De tjänster som skapats lokalt på olika orter gör det inte bara möjligt att förhindra institutionsplaceringar utan också att höja livskvaliteten hos patienter och deras familjer. Ett systematiskt arbete pågår nu på dessa orter för att återföra barn från institutioner till deras familjer, för att träna handikappade till att klara sig själva och att kunna integreras, för att återintegrera f d fångar, för att träna kvinnor att klara av våldsvärkare, och för att samordna olika slags socialt stöd till missbrukare och mentalt handikappade. En betydande kompetensuppbyggnad har ägt rum hos chefer och annan personal inom socialtjänsten. Det kan också noteras att projektsamarbetet har inspirerat ett stort antal socialarbetare i andra länder i Central- och Östeuropa.

Pensionsförsäkringar i Lettland

När Lettland några år efter självständigheten stod inför nödvändigheten att reformera sitt av Sovjetunionen ärvda allmänna socialförsäkringssystem, vände sig den lettiska regeringen till Världsbanken för att få hjälp. De lettiska socialförsäkringarna täckte då bl a yrkesskador, sjukdom, efterlevandeskydd, arbetslöshet, pensioner, begravning och socialhjälp. Den svenska pensionsreformen hade vid det tillfället nyligen avslutats och blivit föremål för internationell uppmärksamhet för sitt nytänkande. Den nya svenska pensionsmodellen bedömdes av Världsbanken bl a kunna

vara av intresse för övergångsekonomierna i Central- och Östeuropa.

Med början under hösten 1995 startade ett omfattande pensionsreformsamarbete mellan Lettland, Sverige och Världsbanken. Svenska rådgivare biträdde den lettiska regeringen med att utveckla ett nytt pensionssystem och en datoriserad budgetmodell för beslutsfattande. Det nya systemets organisatoriska och administrativa krav klarades och ledde till utformningen av en ny administrativ struktur. Eftersom socialförsäkringarna också ingick i reformarbetet, beslöt den lettiska regeringen att skapa en sammanhållen administration för pensioner och socialförsäkringar samt att genomföra en gemensam personalutbildning för de två.

Sida beslöt bidra till det planerade reformarbetet genom att finansiera en svensk insats med rådgivare från bl a Riksförsäkringsverket (RFV), Försäkringskassan, Socialstyrelsen och några svenska konsultföretag. Världsbanken bidrog med kreditmedel för de nödvändiga investeringarna. Projektet skulle utveckla metodik, lagsättning och verkställande struktur för Lettlands nya socialförsäkringssystem. Sidas medel placerades i en Trust Fund, som förvaltades av det lettiska socialministeriet och Världsbanken tillsammans. I omgångar har Sida bidragit med sammanlagt drygt 46 mkr till projektet.

Enligt projektgenomförarna har det svenska stödet till Lettlands nya socialförsäkringssystem bl a resulterat i ett förslag till statsfinansiellt hållbar socialförsäkringspolitik, ett utkast till organisations- och systemkravstruktur, en personal- och utbildningspolitik, en modell för kundorienterat arbete vid det lokala socialkontoret i Kandava, och ett projektförslag på socialhjälpområdet.

En utvärdering av hela projektet under 2003 bedömer projektets resultat som påtagligt positiva. Den nödvändiga lagsättningen har formulerats. Det arbete som presteras av

förvaltningen på välfärdsområdet har förbättrats avsevärt, samtidigt som en anmärkningsvärd utveckling har ägt rum i vad avser kapaciteten att leda och genomföra stora projekt. En tonvikt har lagts vid att höja kvaliteten hos de presterade tjänsterna och att utveckla en kundorientering inom socialförsäkringssystemet. En betydande erfarenhet av effektiv socialtjänst har skapats inom socialcentret i Kandava, samtidigt med en breddning och kvalitetshöjning av tjänsteutbudet.

Utvärderingen pekar även på att de förändringar i samhället, som behövs för att projektet skall kunna få full effekt, ännu i vissa stycken låter vänta på sig. Attitydförändringarna hos allmänheten går långsamt, samtidigt som förseningar inom förvaltningsreformen försvårar för de medverkande kommunerna att fullgöra sin åtaganden inom projektet. En bitvis hög personalomsättning i de berörda myndigheterna riskerar också att påverka resultatens hållbarhet negativt.

2.5 Miljösamarbetet

Miljöfrågorna gavs från första början högsta prioritet i det svenska Östsamarbetet. Sverige var pådrivande i att framhålla behovet av åtgärder för att förhindra ytterligare miljöförstöring. Sverige och Polen tog tillsammans initiativ till den konferens i Ronneby 1990, som resulterade i ett Åtgärdsprogram för Östersjön. Företrädare för Estland, Lettland och Litauen deltog i konferensen.

För miljö- och kärnsäkerhetsinsatser i Central- och Östeuropa anvisades ungefär en miljard kronor under åren 1990/91–1994/95, dels inom Östsamarbetet genom UD dels på basis av den s k klimatpropositionen genom miljödepartementet. Från och med 1995 samlades, som nämndes i avsnitt 1 ovan, den statliga finansieringen av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa under UD:s huvudtitel. De operativa myndigheterna vid

sidan av Sida – SKI, SSI, NUTEK, SNV, m fl – förblev desamma.

Miljösamarbetet har varit finansiellt tungt inom Öst-samarbetet, främst tack vare att det har tillgång till investeringsmedel, vilket gör att de svenska bidragen till olika miljöprojekt kan bli avsevärt mycket större än på andra områden. Huvuddelen av miljösamarbetet har ägt rum inom ramen för det utvecklingsarbete, som baseras på Helsingforskonventionen och Åtgärdsprogrammet för Östersjön, Agenda 21 för Östersjöregionen samt EU:s miljöprogram för Central- och Östeuropa. Dessa utgångspunkter har givit miljösamarbetet både en klar inriktning och bas att bygga på och en given ram för en internationell samordning av insatserna. De nordiska regeringarna har också skapat en gemensam institutionell struktur för att främja miljösamarbetet runt Östersjön, där NIB och det nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO tillsammans spelat en ledande roll. Den svenska finansieringen av NEFCO belastar Öst-samarbetet. Samordningen av de nordiska insatserna till stöd för miljön runt Östersjön har av Riksdagens revisorer bedömts som ovanligt god.

De sammanlagda utgifterna för miljöinsatserna genom Sida – kärnsäkerhet och strålskydd finansieras direkt från UD – i Baltikum under samarbetsperioden 1989–2003 uppgår till mellan 800 och 850 mkr. Sidas största satsningar har inriktats på förbättring av vatten- och avloppssituationen runt Östersjön. I Estland rör det t ex reningsverken i Haapsalu och Narva, samt en avfallsdeponi i Sillamäe. I Lettland är det VA-verken i Riga, Daugavpils och Liepaja, samt i Litauen VA-verken i Kaunas, Klaipeda och Siauliai. Insatserna har kompletterats av ett twinningsarbete mellan några svenska kommunala V/A-bolag och vattenbolagen på de berörda baltiska orterna. En andra del av miljösamarbetet har innehållit en serie energiinsatser i de tre länderna inom områden såsom fjärrvärme och bränsle-

konvertering. Kärnsäkerhet och strålskydd via SKI och SSI har utgjort ett tredje huvudområde inom miljösamarbetet, finansierat direkt från UD. Ett fjärde huvudområde har omfattat institutionellt samarbete mellan svenska Naturvårdsverket och dess baltiska systemmyndigheter. Nedan presenteras de fyra huvudsamarbetsområdena närmare. Det bör nämnas att utöver dessa har betydande insatser även gjorts på jordbruksmiljöområdet via Sveriges lantbruksuniversitet, samt ett flertal insatser inom luftkvalitetsovervakning och på området fast avfall.

Vatten- och avloppsförsörjning

Miljösamarbetet genom BITS och Sida har främst inriktats på förbättringar av vatten- och avloppssituationen runt Östersjön på orter, som identifierats som ”hotspots” i Åtgärdsplanen för Östersjön. Under de senaste åren har flera större investeringsprojekt färdigställts i de baltiska länderna, som påbörjades i mitten av nittioalet. Dit hör bl a reningsverken i Haapsalu i Estland, Daugavpils, Liepaja och Riga i Lettland och Kaunas, Klaipeda och Siauliai i Litauen. Kaunas och Riga är EBRD-finansierade, medan de andra får sina kreditmedel från Världsbanken.

Den huvudsakliga arbetsmetoden för Sida i de baltiska länderna har varit att engagera sig i större projekt tillsammans med utvecklingsbankerna – i första hand Världsbanken, men även EBRD och under senare år NIB – parallellt med att samarbetslandet självt har haft ett starkt deltagande. Sida har finansierat mjukvara och vissa investeringar, i allmänhet på avloppssidan, medan utvecklingsbankerna som regel finansierat vattenkomponenterna. Sida har finansierat konsultstudier och rådgivning bl a för förinvesteringsstudier, utrustningskomponenter, samt twinningsarbete mellan kommunala V/A-bolag för institutionell utveckling. Sidans medel används endast för svenska resurser. Som exempel har kostnaderna för Sidainsatserna i relation till hela projektkostnaderna varit 12 mkr av 47 i

Haapsalu, 49 mkr av 149 i Liepaja respektive 38 mkr av 166 i Klaipeda. Twinningsarbete med svenska kommunala V/A-bolag genomfördes mellan Haapsalu och Haninge, Liepaja och Norrköping samt Klaipeda och Malmö. Twinningsarbetet har varit inriktat på kapacitetsutveckling – effektivitet och kvalitet i löpande verksamhet, ledningsfunktioner och finansiell autonomi.

Enligt Sidas egna bedömningar har det samagerandet tillsammans med utvecklingsbankerna, varibland Världsbanken ofta har tagit ett projektledaransvar, resulterat i att samarbetsområdet fått tillgång till en större mängd gåvomedel. Sida bedömer också att kreditinslagen har behövts för att åstadkomma den nödvändiga disciplinen på mottagarsidan, dvs för att de beslut skall tas som gör operationen i fråga lönsam.

De svenska insatserna uppvisar enligt olika utvärderingar hög relevans och hög effektivitet och har också bidragit till en avsevärd institutionell förändring hos de baltiska V/A-förvaltningarna. De svenska insatserna har lyckats mobilisera additionell finansiering och har haft tydliga effekter i det att projekten inte hade kunnat verkställas utan dem. Att Sida av flera skäl har valt att inte engagera sig närmare i det direkta projektgenomförandet röner visserligen uppskattning, men det bedöms också kunna leda till att andra finansiärländer i stället flyttar fram sina positioner. Motsvarande utvärdering av V/A-projektet i Daugavpils, där Sidas insats om 3 MUSD matchade kredit- och gåvomedel från Världsbanken och andra givare om totalt 22 MUSD, klassade projektet som en framgång i termer av tekniska standards, genomförande och institutionell utveckling, men fann att den installerade kapaciteten var onödigt stor.

Twinningsarbetet Haapsalu-Haninge, Liepaja-Norrköping och Klaipeda-Malmö hade enligt utvärderarna kunnat utvecklas bättre med hjälp av en mer aktiv Sida-medverkan, något som de dock samtidigt bedömde

att Sidas personalstyrka inte tillät. Två motsvarande twinningprojekt mellan Stockholm Vatten och vattenbolagen i Kaunas och Riga befanns av sina utvärderare vara framgångsrika. Särskilt gällde det vattenbolaget i Kaunas, som tack vare de svenska insatserna hade gjort genomgripande förändringar i ledning och organisation, och därmed kunnat genomföra ett av Baltikums största V/A-projekt och lyckats leva upp till EBRD:s lånevillkor.

Fjärrvärmeprojekten

På flera håll i Baltikum blev energisituationen besvärlig efter den återvunna självständigheten. Det tidigare ekonomiska systemet hade inte givit några verkningsfulla incitament för energibesparing. Regionen var starkt beroende av importerat bränsle. Det fanns också ett hot att olje- och gasleveranserna från Ryssland skulle kunna skäras ned eller stoppas av politiska skäl. Vinteruppvärmning av bostäder och arbetsplatser blev på många håll ett akut problem. Ökade kostnader för energi blev en tung börda för de offentliga finanserna. Det fanns också en tydlig koppling mellan energiförbrukning och miljö. Det svenska samarbetet tog därför tidigt upp energisektorn.

Från och med 1992 har BITS och Sida finansierat ett omfattande energisamarbete med de baltiska länderna. Insatserna har i första hand fokuserats på energieffektivisering inom värmeförsörjningen, d v s syftat till att minska energiförluster och höja effektiviteten inom befintliga anläggningar. Samarbetet har innehållit konsultinsatser för förstudier, projektering och övervakning, twinningsamarbete mellan svenska och baltiska energibolag, demonstrationsprojekt med konkurrenskraftig svensk teknik, samt utbildningsinsatser till avgränsade målgrupper. Insatserna har syftat till att få till stånd – och genomförts i anslutning till – större, bankfinansierade investeringsprojekt för rehabilitering av fjärrvärmeanläggningar. Som komplement har också ett institutionellt samarbete ägt rum, bl a

med inriktning på lagstiftningen på energiområdet. Delar av Sidastödet till fjärrvärmeeffektiviseringen har finansierats med Östersjömiljardmedel.

I flertalet fall har Sidastödet till fjärrvärmeprojekten gått till olika slags förstudier och upphandlingsrådgivning. Förstudierna har ofta visat på stora möjligheter att effektivisera både energiproduktionen och -användningen. Investeringarna har sedan i allmänhet finansierats med hjälp av kreditmedel från Världsbanken, EBRD eller NIB. Bland de berörda orterna finns Tallinn, Tartu och Pärnu i Estland, Daugavpils, Jelgava och Riga i Lettland, samt Kaunas och Vilnius i Litauen. I fallet Riga uteblev den för krediten nödvändiga regeringsgarantin. En stor del av den planerade investeringen kunde ändå genomföras med hjälp av lokal finansiering. Även det planerade projektet i Jelgava råkade ut för finansieringsproblem, medan det i Vilnius avbröts av andra skäl, även om förarbetena kom till användning. Men flertalet insatser har bidragit till en upprustning och effektivisering av fjärrvärmeproduktionen i Baltikum. Enligt gjorda utvärderingar har Sidainsatserna också resulterat i förbättrad företagsledning och kundorientering, samt i en nära kontakt med och leveranser från svensk industri.

Rådgivningsinsatserna har också gått in på privatiseringen av de berörda energibolagen. Den snabbaste privatiseringen har ägt rum i Estland, där de tre nämnda bolagen nu har övergått i privat ägo.

Utöver via Sida har staten finansierat energiinsatser i närområdet dels inom det klimatpolitiska programmet tidigare via Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK), sedan 1998 via Energimyndigheten, dels med medel från de två Östersjömiljarderna. NUTEK-insatserna har varit inriktade på att nå vissa klimatmål, mätbara i termer av koloxidreduktion och har inneburit samarbete med lokala myndigheter kring mindre projekt, medan Sida i allmänhet deltagit i större, samfinansierade projekt i

samarbete med centrala myndigheter. Även om det alltså funnits en tydlig skillnad i de två myndigheternas aktiviteter – NUTEK har svarat för insatser inom det s k klimat-samarbetet, medan Sida ansvarat för insatser inom utvecklings-samarbetet – påtalade två utvärderingar 1997 och 1998 brister i samordningen av de svenska insatserna på området. Nya riktlinjer därefter bidrog till en bättre samordning mellan de skilda verksamheterna. Ett löpande samrådsförfarande bidrog också till förbättringen av samordningen mellan de två myndigheterna.

Kärnsäkerhet vid Ignalina

Regeringen beslöt i december 1991 anslå medel för att undersöka säkerhetssituationen vid kärnreaktorerna i närområdet. Efter en snabb kartläggning beslöt regeringen att Sverige borde koncentrera sig på att arbeta med reaktorer av s k RBMK-typ. Det är den i västvärlden minst kända sovjetiska reaktortypen, av samma slag som den i Tjernobyl. Ignalina kärnkraftverk (INPP) i Litauen, som stod för 80 procent av Litauens kraftproduktion, är utrustat med två reaktorer av detta slag, de två största reaktorerna i världen.

Litauens återvunna självständighet 1991 hade skapat en problematisk situation för INPP. All kunskap om reaktorernas konstruktion fanns i Ryssland. INPP:s egen driftorganisation hade inte fullt ansvar för säkerheten. Dessutom saknade landet en fungerande tillsynsmyndighet. Mot denna bakgrund beslöt regeringen 1992 att inleda ett långsiktigt samarbete med den litauiska regeringen kring kärnsäkerheten.

Målet för stödet blev att så långt möjligt minska risken för en kärnkraftsolycka med stora radioaktiva utsläpp. Vidare skulle det radioaktiva avfallet omhändertas och lagras på ett ur säkerhets- och miljösynvinkel acceptabelt sätt. Det fysiska skyddet skulle säkras genom att den litauiska staten tog kontroll över anläggningen och över

kärnämnen på det egna territoriet och säkerställde att ingen olaglig användning sker. Slutligen skulle också den litauiska tillsynsfunktionen stärkas. Därmed blev tre litauiska parter engagerade i samarbetet – den litauiska regeringen såsom ägare, den litauiska tillsynsmyndigheten VATESI, och INPP:s driftsorganisation. På svensk sida sköttes samarbetet av Statens Kärnkraftinspektion (SKI) och dess projektgenomförare SIP, samt av Statens strålskyddsinstitut (SSI) genom projektorganisationen SIUS.

Samarbetet har innehållit både hårdvara och mjukvara. De största enskilda utrustningsingredienserna i samarbetet har varit brandskyddsförbättringar, provningsutrustning för rör och andra systemkomponenter, tryckavlastning för reaktorkaviteten och interna kommunikationssystem. På den mjukare sidan har SIP:s stora engagemang avsett myndighetskontrollen hos VATESI, säkerhetsanalys, kvalitetssäkring och provning vid avställningar vid INPP, samt strategiutveckling avseende avfallshanteringen i Litauen. SSI har engagerat sig i det operativa strålskyddet inom INPP – beredskapsfrågor, utbildning och utrustning. Under senare år har kärnkraftssamarbetet breddats till att också omfatta strålskydds- och miljöskyddsmyndigheterna i Litauen, samt den kommande avvecklingen av kärnkraftverket, inklusive slutförvar av det radioaktiva avfallet. Totalkostnaden för det svenska Ignalinastödet genom SKI/SIP 1991–2002 är cirka 395 mkr, vilket gör insatsen till den enskilt största i Baltikum under perioden. Därtill kommer SSI:s insatser, totalt 40 mkr, varav 30 till INPP och 10 för myndighetsstödet.

En utvärdering 1998 bedömde att stödet till INPP hade varit mycket betydelsefullt för att förbättra säkerheten liksom att stödet till VATESI och dess litauiska samarbetspartners hade haft stor betydelse för deras utveckling. Utvärderaren rekommenderade att samarbetet skulle vidgas till att också stödja närmandet till EU. Sådana insatser initierades under 2001. Litauiska regeringen

uttrycker sin tillfredsställelse med samarbetet, dels det finansiella stödet men särskilt det tekniska samarbetet kring projektgenomförande och strategiutveckling.

Det stora internationella kärnsäkerhetsstödet till Litauen, där Sverige varit ledande, har enligt SKI:s bedömning medfört att Ignalinaverket i dag kan betraktas som det säkraste av alla RBMK-reaktorutrustade kärnkraftverk. SKI:s och svensk industris erfarenhet av Ignalinaverket kan därför vara av intresse när det svenska kärnsäkerhetsstödet efter Litauens anslutning till EU koncentreras till Ryssland. Driftpersonal från Ignalinaverket beräknas då kunna komma att användas som bl a kunskapskälla vid diskussioner med rysk driftpersonal. Ignalinaverkets personal har redan börjat fungera som kunskapskälla för Leningradverkets driftpersonal, när det utvecklar moderna driftinstruktioner. SKI menar att samarbetet med Litauen har resulterat i en ”Lithuanian RBMK safety center of excellence”, omfattande Ignalinaverket, säkerhetsorganen, bl a Lithuanian Energy Institute, samt VATESI.

Institutionsutveckling via Naturvårdsverket

Naturvårdsverkets (NV) Östeuropaprogram inleddes 1992. Medel från miljödepartementet anslogs för projektsamarbete mellan NV och miljömyndigheterna i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Samtidigt ingick de berörda regeringarna bilaterala avtal om miljösamarbete. Sedan 1995 finansieras NV:s Östsamarbete, som årligen omsätter cirka 20 mkr, via Sida. Liksom i flera andra fall har även NV:s Öst-samarbete erhållit finansiering ur den första Östersjömiljarden för projekt i närområdet.

Det övergripande syftet med NV:s Östsamarbete är att stödja miljömyndigheterna i närområdet i deras arbete att utveckla ett effektivt miljöarbete samt att uppfylla internationella åtaganden, däri inräknat kandidatländernas närmande till EU och genomförande av projekt inom

ramen för Helsingforskommissionens (HELCOM) tjugoföråriga åtgärdsprogram för Östersjön. Tyngdpunkten ligger på projektutveckling inom tre huvudområden – anpassning till EU:s regelverk för kandidatländer, gränsöverskridande floder och sjöar, samt miljöarbete i nordvästra Ryssland. Direkta samarbetspartners är i allmänhet de tre baltiska miljöministerierna. Inom Sverige engagerar NV t ex Kemikalieinspektionen, länsstyrelsernas miljöavdelningar, skogsvårdsstyrelsen samt olika institutioner och avdelningar vid universitet och högskolor i samarbetet.

Projekten inom NV:s Östsamarbete har efter hand blivit allt fler och allt mer omfattande i omsättning och expertinsatser. Till och med 2002 hade cirka 180 projekt initierats inom administration, lagstiftning och samarbete avseende t ex vattenvård, naturvård, kemikaliekontroll, avfallshantering och miljöinformation. Ett trettiotal projekt har genomförts i vardera av de tre baltiska länderna. Därtill kommer regionala insatser, som har berört alla tre länderna.

I Estland har insatser gjorts bl a inom områden som nyckelbiotopsinventering, miljö rätt, kemikaliekontroll, vattenhushållning och miljö påverkan i ett vattenavrinningsområde, utbildning för miljöministeriet i ledarskap och kommunikation, skogsplanering, landsbygdsutveckling samt fiskbeståndsovervakning i Peipussjön. Samarbetet med Lettland har tagit upp områden som exempelvis vattenplanering och fysisk planering, vattenvårdslagstiftning, kemikaliekontroll, Bärnstensleden, miljö rätt, nyckelbiotopsinventering, slam från kommunalt avloppsvatten, jägarexamen, vattenhushållning och miljö påverkan i ett vattenavrinningsområde samt utbildning för miljöministeriet i ledarskap och kommunikation. I Litauen har samarbetet likaså handlat om kemikaliekontroll, industriellt miljöskydd, nyckelbiotopsinventering, vattenhushållning och miljö påverkan i ett vattenavrinningsområde, och har dessutom rört mediaträning för miljöministeriet, kemika-

liesamarbete, ekonomiska styrmedel för energisektorn, biologisk mångfald m m.

De tre baltiska miljöministerierna har genom Baltic Environmental Forum under en rad år etablerat nätverk och samverkan för olika experter på miljöområdet. Baltic Environmental Forum är finansierat av främst NV, Finland och europeiska kommissionen. De tre baltiska länderna kommer även framöver delta i projekt knutna till de gränsöverskridande vatten som delas med Ryssland och Lettland. Förutom att insatserna syftar till reduktion av föroreningar till Östersjön främjar det samarbetet över gränserna till det utvidgade EU.

Regionala seminarier och konferenser har genomförts på områden som kemikaliekontroll, luftkvalitetsövervakning, miljökonsekvensbeskrivningar, förberedelse för Natura 2000, förutom att NV har bekostat baltiskt deltagande i ett flertal internationella konferenser och seminarier med anknytning till HELCOM, EU:s forskningspolitik, internationellt miljöarbete m m.

I alla tre länderna har ett flertal insatser gjorts med inriktning på att införa EU:s regelverk på miljöområdet, vars tillämpning under senare år har blivit samarbetets fokus.

Förhandlingarna om EU-medlemskapet på detta område har varit framgångsrika, men NV liksom europeiska kommissionen rapporterar att länderna har vissa svårigheter med tillämpningen av regelverket, främst på grund av personella och finansiella resursbegränsningar. NV har fortfarande ett stort engagemang i de tre länderna, bl a avseende skogs- och naturvård samt gränsöverskridande vatten. Vidare har NV engagerat sig i Phare:s twinningprogram i Central- och Östeuropa och bl a åtagit sig två projekt i Baltikum – Anpassning till EU:s vattenlagstiftning i Estland och Institutionell förstärkning inom Lettlands miljöförvaltning för genomförande av EU:s miljölagstiftning och tillsyn och kontroll av efterlevnaden

samt genomförande av EU:s direktiv för miljökonsekvensbestämningar för projekt och program.

2.6 Utbildnings- och forskningsutbytet genom Svenska institutet

Det samarbete som bedrivs av Svenska institutet (SI) i Central- och Östeuropa kategoriserades under större delen av samarbetsperioden i sin helhet som demokratisamarbete. När Östsamarbetets tidigare fyra huvudmål i 2001 års särproposition omformades till sex huvudsamarbetsområden gjordes, som ovan nämnts, stödet till svenskundervisning, forskning och högre utbildning till ett fristående samarbetsområde. Samtidigt återgick Visbyprogrammet till att bli anslagsfinansierat, se nedan.

Stödet till svenskundervisningen i utlandet har länge varit en viktig del av SI:s verksamhet. Svenskundervisningen har också bidragit till ett brett internationellt nätverk inom utbildningsområdet. Genom Östsamarbetet har svenskundervisningen i Central- och Östeuropa under nittioalet tillförts avsevärda medel, vilket bl a gjort det möjligt att ge stöd till fler svenska lektorer vid universitet i närområdet. Stöd förmedlas i form av lektorer i svenska språket, läromedel och bokgåvor, samt fortbildning och sommarkurser för utländska studenter, lärare, översättare och tolkar. Vidare har SI också förmedlat lärare till vissa gymnasieskolor med svenska på programmet.

Utbildnings- och forskningsutbytet utgör den ekonomiska tyngdpunkten i Svenska institutets verksamhet. Det svarade 1998 – inklusive de två stipendieprogrammen Visby- och Östersjöstipendierna, varav det förra finansierades från Östersjömiljarden – för över 60 procent av SI:s totala anslags- och uppdragsmedel. Den klart övervägande delen gick till utbytet med länderna i närområdet, främst Baltikum. Under flera år finansierades endast en mindre del av verksamheten från Östsamarbetet, nämligen kom-

ponenterna Högskolesamarbete, Östeuropastipendier och Mindre fältstudier. Nya Visbyprogrammet, som startade år 2000 och från 2002 åter kallades Visbyprogrammet, finansierades dock från Östsamarbetet från och med 2002.

Visbyprogrammet omfattade sedan hösten år 2000 tre utbildningsnivåer – högskoleutbildning och forskning, vuxenutbildning samt gymnasieskolan. På var och en av nivåerna anslogs medel för projektsamarbete och för individuella stipendier i båda riktningarna. Totalt anslogs 90 mkr till programmet, varav cirka 43 mkr användes för insatser i Baltikum. Av de medlen gick 14, 15 respektive 14 mkr till Estland, Lettland och Litauen. Antalet ansökningar till SI ökade när Nya Visbyprogrammet kom till, dels beroende på möjligheten att söka finansiering av samarbete på gymnasienivå, dels tack var en bredare möjlighet till samarbete på andra utbildningsnivåer jämfört med tidigare Östersjöstipendier.

En stor komponent i Visbyprogrammet är stödet till projekt och nätverk, där svenska och baltiska akademiker samarbetar kring gemensamma intressen. Så har exempelvis de tekniska högskolorna i Lund, Linköping och Stockholm skapat ett nätverk tillsammans med alla tekniska högskolorna i Baltikum för ömsesidigt utbyte främst inom olika delar av grundutbildningen. Innebörden var att till en kurs vid en av högskolorna kunde studenter från alla de andra högskolorna anmäla sig. Kurserna hölls på engelska. Därutöver genomförde högskolorna i nätverket gemensamma lärarutbildningar och forskningsutbyte.

Stipendiaternas könsfördelning har varit relativt jämn. Humaniora, främst språk, har en dominerande ställning bland svenska stipendiater, medan utländska stipendiater framför allt är intresserade av samhälls- och naturvetenskaper. Vuxenutbildningsinsatserna görs i allmänhet genom studieförbunden, t ex Folkuniversitetet. Gymnasiedelen av programmet har främst haft formen av klass- eller gruppbyten mellan svenska och utländska elever för

diskussioner kring ett valt tema, ofta med samhällsvetenskaplig inriktning.

SI:s har lämnat ett omfattande stöd till svenskundervisning i Baltikum under perioden. Under flera år fanns sju svensklektorer i de tre länderna med finansiering från SI, som också bekostade läromedel och bokgåvor, samt fortbildning och sommarkurser i Sverige. Därutöver fanns också fem svensklärare vid baltiska gymnasieskolor. Tillsammans läste mellan femhundra och tusen studenter svenska varje år i de tre länderna.

Den ovan nämnda utvärderingen av SI:s samarbete med Central- och Östeuropa bedömde att stödet, inklusive det till forskning och utbildning, var ett viktigt bidrag till reformprocessen och demokratiseringen i närområdet, och rekommenderade att SI skulle få en växande roll i det fortsatta Östsamarbetet.

3. Utmärkande drag hos utvecklings-samarbetet med de baltiska länderna

Samtidigt som utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna naturligtvis är ett utvecklingssamarbete i dess grundläggande bemärkelse, har det skilt sig från det klassiska utvecklingssamarbetet på flera sätt. Det har ägt rum mellan utvecklade industriländer. Kontexten, eller ramen för verksamheten har varit en snabb och genomgripande omvandlingsprocess av hela samhällen – ett veritabelt paradigmskifte – i riktning mot ett par väl kända och allmänt omslutna mål. Utgångspunkterna har haft sin egen, unika, karaktär, betingad av sovjetsystemets sammanbrott och Sovjetunionens upplösning. Målen både för reformprocessen i Baltikum och för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har anpassats till snabbt förändrade ramar. Och parallellt med att det europeiska unionsbygget har fortskridit under nittioalet, har även de baltiska regeringarna påbörjat och genomfört en historisk omorientering från öst till väst, speglad i EU-länkens växande betydelse inom samarbetet.

Tillsammans med ambitionen att bidra till reformprocessen i de tre länderna har utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna hela tiden också innehållit en strävan att stärka banden mellan dem och Sverige. Jämsides med

Östsamarbetet har statsmakterna avdelat särskilda medel för att förstärka näringslivssamarbetet över Östersjön, vilket har aktualiserat ett samordningsbehov för de två statliga programmen. På svensk sida har en särskild institutionell ordning och särskilda instrument utvecklats för det omfattande Östsamarbetet.

I detta kapitel presenteras i korthet sådana för utvecklingsamarbetet med de baltiska länderna utmärkande drag som de ovan nämnda. De två följande kapitlen går in på samarbetets bidrag till övergångsprocessen i de tre länderna och till uppkomsten av ett reguljärt samarbete mellan dem och Sverige.

Kontexten

Utvecklingsamarbetet med de baltiska länderna har rymt ett svenskt stöd till tre länders omställning från ett nästan femtioårigt, påtvingat medlemskap i det sovjetiska politiska och ekonomiska systemet först till nationell självständighet, parlamentarisk demokrati och marknadsekonomi och därefter till deras närmande till och slutligen medlemskap i den europeiska unionen. Tankar, som var otänkbara för tretton år sedan, blev först tänkbara, blev sedan mål och blir nu slutligen verklighet.

Omställningen har varit efterlängtd. I ett svenskt perspektiv framstår utvecklingen förvisso som starkt välkommen, men det är i ett baltiskt perspektiv som dess egentliga betydelse måste bedömas. För de baltiska länderna har utvecklingen inneburit en befrielse ”ur valfiskens buk”, en historisk chans att åter bli självständiga och till en annan nationell utveckling, något som skapat en starkt motivation för ett målmedvetet reformarbete och samarbete med engagerade grannländer. Därmed har också det svenska utvecklingsamarbetet med de baltiska länderna kunnat genomföras med stöd av en stark och bred reformvilja hos de ansvariga i de tre länderna.

Till bilden hör också att ett medlemskap i den europeiska unionen tidigt, d v s redan från före mitten av decenniet, började hägra för och sedan gradvis alltmer utgöra ett mål för många beslutsfattare på den baltiska sidan. EU-medlemskapet blev därmed också en extern dragkraft för reformprocessen, ett referensmaterial eller en målbild – eller med sin engelska term ett ankare – för förändringsarbetet. Det gällde i första hand den s k EU-acquin, d v s det regelverk, som EU:s medlemsstater hade enats om att tillämpa inom unionen. Att de tre regeringarna i och med det eftersträvade medlemskapet accepterade och beslöt tillägna sig det regelverket gav dem samtidigt en agenda för reformarbetet, en agenda som i kraft av sin inträdesbiljett till en annan värld än den de just hade lyckats lämna utövade en stark attraktion och kunde underlätta processen. EU-länken har utgjort en kraftfull hävstång i samarbetet.

Vad som vidare har gjort utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna unikt är det förhållandet att parterna i det har varit grannländer. Under fyrtio år har Sverige och Baltikum haft en konstlad gräns mellan sig, en gräns som har förhindrat det samarbete som i ett normalt läge hade varit en självklar del av utbytet över Östersjön. Den gränsen har de under nittioalet kunnat lyfta bort för att i stället skapa, i många stycken återskapa, ett regeljärt grannlandssamarbete. Det samarbetet har dessutom ofta kunnat gå tillbaka på historiska band av starkt och djupt känt symbolvärde på båda sidor. Det svenska reformstödet till Baltikum har således kunnat dra nytta av unika yttre faktorer, som har haft stor betydelse för dess framgångar.

Till samarbetets kontext hör också att det ägt rum mellan utvecklade industriländer. Samarbetet har i dokumentationen betecknats som ett utvecklingssamarbete, men har i sina utgångspunkter skilt sig från utvecklingssamarbetet med u-länderna. Eftersom det har varit ett stöd till redan utvecklade länder, som själva planerar och

genomför en komplicerad och fundamental övergångsprocess från ett ekonomisk-politiskt system till ett annat, har det här diskuterade samarbetet i grund varit ett reformstöd.

Processen

Utmärkande för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har bl a varit det starka svenska politiska stödet för den baltiska reformprocessen. När de tre länderna hade återfått sin självständighet och Sovjetunionen hade upplösts 1991 – en händelseutveckling som faktiskt tog omvärlden oförberedd, vilket i efterhand kan synas svårt att förstå – fattades omedelbart politiska beslut på högsta svenska nivå om ett kraftfullt stöd till dem. Tre regeringar av olika politisk färg har alla utövat ett tydligt stöd på skilda plan både för själva processen inom länderna och för ländernas integrering i en vidare europeisk gemenskap. Så har t ex de svenska bidragen till antagandet av EU-acquin i Baltikum beledsagats av ett ständigt svenskt förespråkande av de baltiska ländernas intressen i EU-diskussionen om deras medlemskap.

Ett annat inslag i samarbetsprocessen är vidare att reformprocessen har varit oväntat snabb och har krävt lika snabba anpassningar av samarbetsprogrammet. Som framgått inledningsvis i kapitel 1, har målen för samarbetet kontinuerligt anpassats till nya förutsättningar, exempelvis när stödet till de baltiska ländernas suveränitet omformades till ett säkerhetssamarbete med hela Östersjöregionen. Den förändringsprocessen har blivit snabbare än någon kunde ana vid dess början och har därmed ställt krav bl a på de svenska statsmakternas reaktionsförmåga. Deras svar har bl a varit att med endast ett par års mellanrum låta genomföra heltäckande programöversyner eller -utvärderingar. På basis av dem har fyra särpropositioner avlåtits under perioden, inklusive 2003 års utvecklingsproposition.

Ett tredje utmärkande drag inom samarbetsprocessen har varit den svenska resursbasens starka deltagande. Så uppstod exempelvis Östeuropakommittén under Socialstyrelsen som ett resultat av ett brett engagemang från hela sjukvårdssverige för Baltikum. Engagemanget har också i praktiken motsvarats av ett omfattande deltagande av myndigheter och institutioner, företag och organisationer, frivilliggrupper och enskilda i samarbetet, oftast på affärsmässiga villkor men i många fall också på ideell grund. Detta starka engagemang kanaliserades in i samarbetet av de instrument, som BITS och Sida särskilt utvecklade för Östsamarbetet, såsom det kontraktsfinansierade samarbetet, det fördjupade vänortssamarbetet, Start-Öst, m fl. Länken mellan Sverige och Baltikum har i själva verket varit ett av samarbetets fundament och en av dess framgångsfaktorer.

Den institutionella ordningen

Förvaltningen av utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har haft sina särdrag. I jämförelse med u-landsbiståndet har t ex de svenska ambassaderna haft färre till sig delegerade arbetsuppgifter, eftersom administrationen av Östsamarbetet just på grund av samarbetets starka koppling till den svenska resursbasen i högre grad legat hos hemma-myndigheterna. I gengäld har t ex Sida inte haft någon utsänd personal vid de svenska ambassaderna, där i stället UD:s utsända har bevakat samarbetet. Någon fältorientering av administrationen, motsvarande den som har pågått i u-landssamarbetet, har inte skett.

I tiden kan två institutionella ordningar sägas ha funnits. Fram till 1995 var ordningen ovanligt utspridd. Inom regeringskansliet var totalt fjorton enheter engagerade. Under UD, miljödepartementet och näringsdepartementet arbetade närmare ett dussin olika myndigheter med insatser i Central- och Östeuropa. Med den första särpropositionen om Östsamarbetet 1995 samlade reger-

ingen ihop det utspridda ansvaret för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa under utrikesdepartementet. Den nya biståndsmyndigheten Sida åtog sig de funktioner, som ditintills hade fullgjorts av BITS, SIDA och SwedeCorp. Gradvis har därefter också ytterligare ämnesområden förts över till Sida, i första hand från UD, såsom till exempel det civila säkerhetsfrämjande samarbetet.

Ett annat institutionellt särdrag i utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna är vidare det starka myndighetsdeltagandet. Svenska offentliga myndigheter och andra institutioner har i själva verket utgjort en av kärngrupperna bland aktörerna, vilket avviker från u-landssamarbetet. Den främsta orsaken till det stora offentliga deltagandet är den grannlandsrelation, som ligger till grund för samarbetet.

Till de institutionella särdragen hos utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna hör också den parallella programmbilden. Jämsides med Östsamarbetet har statmakterna vid två tillfällen avsatt resurser för att främja näringslivssamarbetet över Östersjön, de så kallade Östersjömiljarderna. De två Östersjömiljarderna har syftat till att ”stimulera tillväxt och sysselsättning i Östersjöregionen”, respektive att ”utifrån ett svenskt intresse...stimulera näringslivsutveckling i och handel med länderna i Östersjöregionen.” Samtidigt skulle verksamheten samordnas med och komplettera utvecklingssamarbetet med Östersjöländerna. Så har också skett, även om det i enskilda fall kan ha uppstått oklarheter i gränsdragningen mellan de två programmen. Inte minst på mottagarsidan kan det ibland ha varit svårt att se skillnaden mellan de två programmen. Men tillsammans har de utgjort en effektiv satsning på ekonomiskt samarbete mellan Sverige och de forna planekonomierna, särskilt i Baltikum. Sammanfattningsvis kan det konstateras att medan inom Östsamarbetet utvecklingsmålet har varit överordnat och främjandemålet underordnat, har inom Östersjömiljarden främjan-

demålet varit överordnat och utvecklingsmålet underordnat, allt enligt statsmakternas beslut om hur de två anslagen skulle användas.

Även den politiska styrningen av Östsamarbetet har varit ovanlig. Som tidigare nämnts har regeringen avlämnat inte mindre än fyra särpropositioner till riksdagen under åtta år. Regeringens fyra särpropositioner om utlandssamarbetet har kommit under en period om fyrtio år. Att de har kommit så tätt inom Östsamarbetet, trots att det i grund hela tiden har varit samma samarbetsprogram med samma länder, beror på att samarbetet formellt reglerats i fem tidsbegränsade program, vilka vart för sig behövde utvärderas eller följas upp, varefter varje gång ett nytt program föreslogs i en särproposition.

Instrument och Former

Utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har genomförts med hjälp av ett flertal olika samarbetsinstrument. BITS och Sidas utgångspunkter har varit att utveckla samarbetsformer, som tar till vara det breda engagemanget i det svenska samhället – bl a med öppenhet till initiativ från aktörer i Sverige och samarbetsländerna. Andra ledstjärnor har varit att markera mottagarpartens ansvar och ägande av verksamheten, att undvika att bygga upp särskilda biståndsstrukturer och att genomgående se verksamheterna i ett övergångsperspektiv och med ett slutmål. Ett utmärkande drag har också varit att renodla Sidas roll till finansiärens – ej genomförarens. Som genomförare har istället berörda svenska företag, myndigheter, organisationer eller institutioner lyfts fram som den aktiva parten.

BITS och Sidas främsta instrument har varit det kontraktfinansierade tekniska samarbetet (KTS), som innebär att två parter ingår avtal om ett projektsamarbete, som Sida väljer att delfinansiera. Det går främst ut på att förmedla kunskaper inom områden, som är viktiga för

landets utveckling och där Sverige har mycket att erbjuda. Med denna avtalsform tydliggörs samarbetspartens (i mottagarlandet) huvudansvar för verksamheten. Samarbetsparten måste tydligt ha formulerat problemställningen och behoven i ett projektförslag, och skall bidra med eget kapital, engagemang och nödvändiga lokala resurser. Sida kräver som regel kostnadsdelning, vilket innebär att samarbetsparten står för delar av kostnaden, i första hand de lokala. Principen att dela kostnaderna syftar till att säkerställa att projektet är prioriterat. Den ger samtidigt en försäkran om att samarbetslandet har avdelat resurser till projektet och har förutsättningar att ta ansvar för det. Ett viktigt motiv för att använda denna samarbetsform är vidare att den lätt kan överföras till reguljärt, icke-biståndsfinansierat samarbete.

I jämförelse med u-landssamarbetet har också de instrument, som Svenska institutet disponerar – kultursamarbete, stöd till svenskundervisning, forskning och högre utbildning m m – spelat en betydligt mer framträdande roll. De har satts in i ett grannlandssamarbete med en redan lång förhistoria och en unik potential. De har också lämnat ett viktigt bidrag till uppkomsten av ett reguljärt grannlandssamarbete, se vidare kapitel 5 nedan.

I utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har vissa specialdesignade instrument kommit till användning. Dit hör bl a de ovan nämnda insatserna Baltramen, betalningsbalansstödet (som dock aldrig behövde används för detta) och det bilaterala valutastödet till de tre länderna under 1992 och 1993, det särskilda bankstödet via Swedfund Financial Markets och BITS/Sida, och den kombinerade utrustnings- och TA-insatsen inom arméprojektet. Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet, KUR, utformade en arbetsmodell för Baltikum, byggd på rättskedjan polis-åklagare-domstol-fängelse. Det decentraliserade samarbetet via kommuner, landsting och länsstyrelser har spelat en central roll i samarbetet och

tagit ett finansiellt utrymme utan motstycke i u-landssamarbetet. För investeringsprojekten på miljöområdet har Sida utvecklat finansieringsformer, som nära anknyter till Världsbankens och EBRD:s former för beredning och avtal. Start-Öst-programmet har etablerats för att mobilisera små och medelstora svenska företag i utvecklingsarbetet. Och för att underlätta utfasningen av samarbetet har nyligen särskilda sk TA-fonder inrättats, jfr kapitel 6.

Den samlade bilden visar hur ett ovanligt brett sortiment av samarbetsinstrument har kommit till användning i utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna. Flera har tillkommit särskilt just för det.

Projektverksamheten

Det finns även i projektverksamheten vissa särdrag, som skiljer utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna från det klassiska utvecklingssamarbetet. Ett är att det i inledningsskedet i flera fall innehöll insatser av ad hoc-karaktär, som gradvis lämnade plats för alltmer långsiktigt samarbete. Den första årens händelseutveckling ställde de svenska aktörerna, inklusive statsmakterna, inför nödvändigheten att handla under tidspress. Korta beredningar ledde till snabba beslut. Som illustration kan nämnas de tidiga insatserna inom suveränitetsstödet, som i flera fall bestod av begagnad, om än fullt brukbar materiel, t ex polisbilar och kustbevakningsfartyg. Med tiden kunde samarbetet lyftas till en andra ambitionsnivå, där ingående planer gjordes för överenskomna projekt med arbetsfördelning mellan parterna, etc. I en tredje fas har nu parternas samarbete i sig fått en långsiktig karaktär, där t ex försvarsmakterna i de fyra länderna upprättar årliga, gemensamma arbetsplaner.

Till bilden av samarbetets praktik hör också ett starkt ägarskap på mottagarsidan. De estniska, lettiska och litauiska parterna har med få undantag tagit ett tydligt ansvar för samarbetet och i de allra flesta fallen lyckats integrera det

och dess resultat i den egna verksamheten. Därmed har också resultaten i allmänhet blivit hållbara, se vidare kapitel 4. Den ovan nämnda målbildsfunktionen hos EU-acquint att motivera de baltiska parterna att ytterligare driva på reformarbetet har också spelat en viktig roll i att få dem att ta ansvar och kontroll inom samarbetet med Sverige.

Sveriges stöd och de andras

Redan i det första stora programbeslutet avseende Östsamarbetet i budgetpropositionen 1992 hänvisade regeringen till en arbetsfördelning mellan givarländerna till Central- och Östeuropa, där ”de västeuropeiska länderna i sitt bilaterala stöd i första hand engagerar sig i det egna närområdet och/eller i de central- och östeuropeiska stater med vilka man har de tätaste kontakterna”. En internationell samordning med andra givare på det geografiska planet är således en given utgångspunkt för samarbetet. Resultatet på den operativa nivån har dock inte alltid varit tillfredsställande. Utvärderingar har pekat på och kritiserat förekomsten av en givarkonkurrens, framför allt i det tidiga skedet. Givarländer har ibland varit mer intresserade av att få tillfälle att med biståndsfinansiering kunna demonstrera det egna landets produkter eller tjänster än att i först hand medverka till goda problemlösningar för mottagarländerna.

Det har dock också anförts att ett samtidigt utbud av olika givares modeller eller tekniker på ett visst område eller för lösning av ett visst problem i själva verket har underlättat jämförelsen och beslutsfattandet på mottagarsidan. Med den gradvisa förstärkningen av hanteringsförmågan på mottagarsidan, särskilt inom förvaltningarna, har också förmågan där att ta ställning till alternativ och styra samarbetet stärkts.

Det svenska reformstödet till Baltikum har också i flera fall utformats och genomförts i direkt samverkan med andra givare. Dit hör samverkansprojekten i de sociala

sektorerna med Världsbanken och, framför allt, de stora investeringsprojekten på miljöområdet i samarbete med Världsbanken, EBRD och NIB. I de senare projekten har ibland hela grupper av givare samordnat sina insatser, såväl bilaterala givare av gåvobistånd som utvecklingsbanker och andra med tillgång till kreditmedel. På så sätt har betydande finansieringsvolymerna kunnat mobiliseras och möjliggöra genomförandet av stora projekt, som annars inte hade kunnat komma till stånd. Världsbanken och senare EBRD tillmätte ett svenskt deltagande i deras projektverksamhet i Baltikum en stor betydelse. Till samverkanspartnerna hör också Phare, den europeiska gemenskapens program för kandidatländerna. I ett flertal fall har svenska Sidafinansierade insatser och andra EU-medlemmars insatser via Phare på olika sätt kompletterat varandra i samma projekt eller program.

4. Det svenska stödets bidrag till övergångsprocessen i Baltikum

Har någon eller några delar av det svenska reformstödet till Baltikum haft särskild betydelse för omvandlingen till stabila demokratiska marknadsekonomier? Hur har stödet bidragit till EU-integrationen och till en större regional säkerhet i Sveriges närområde? Hur har det bidragit till en förbättrad miljö i Östersjöregionen?

Detta kapitel kommer att i sammanfattande form söka belysa resultaten av det svenska reformstödet till Baltikum. Det kan dock vara svårt att i enskilda fall isolera resultaten av det svenska stödet från effekter av andra företeelser, framför allt av den förändringsprocess som ägt rum i länderna själva.

Suveränitet och säkerhet

En fundamental förändring för de baltiska ländernas del under den aktuella perioden är den år 1991 återvunna suveräniteten. Den blev omedelbart erkänd och respekterad av flertalet av de tre ländernas grannar, men förhållandet till Ryssland fortsatte att uppfattas som osäkert under ett par år, inte minst på grund av olika signaler från rysk sida. Så döptes t ex en tidig militärmanöver intill estniska och lettiska gränsområden till ”Återvändande”. Länge

vågrade också Ryssland att godkänna de tre ländernas nationella gränser.

I det perspektivet kunde den tidiga svenska insatsen till stöd för de tre ländernas gräns- och kustbevakning spela en konsoliderande roll, liksom också det senare, mer omfattande arméprojektet. Här bör dock framhållas samspelet mellan projektsamarbetet och det politiska samarbetet, där svenska regeringar – liksom f ö andra berörda europeiska regeringar – kontinuerligt och offentligt uttalat sitt stöd för den baltiska suveräniteten.

Under den senare delen av samarbetsperioden övergick suveränitetsstödet i ett bredare säkerhetssamarbete, där även Ryssland och Polen deltog. Det tog bl a upp kris- och olyckshantering, katastrofberedskap samt brottsförebyggande insatser och drog därmed in de baltiska länderna i ett gränsöverskridande samarbete, som synes ha kunnat lämna ett tydligt bidrag till säkerheten kring Östersjön.

En parlamentarisk demokrati

Demokratisamarbetet med Baltikum har varit brett sammansatt. Det har inte i första hand bidragit till att etablera demokratins institutioner på en nationell nivå, utan snarare till att fördjupa den demokratiska kulturen och bredda deltagandet i den. Bidragen har bl a kommit från det omfattande kultursamarbetet via Svenska institutet, från det fördjupade vänortssamarbetet, från samarbetet mellan enskilda organisationer och från rättssamarbetet.

Kultursamarbetet via Svenska institutet har möjliggjort flera tusen möten och utbyten under samarbetsperioden mellan svenska och baltiska representanter för kultur- och samhällsliv. Det är omvittnat av ett stort antal deltagare i detta slags utbyte att det haft en viktig påverkans effekt i termer av kunskap om och bekantskap med hur ett modernt, demokratiskt samhälle fungerar. Även om den ovan citerade utvärderingen av SI:s östeuropaverksamhet hade

svårt att i vissa fall identifiera tydliga resultat i termer av demokratifrämjande, är det tydligt att SI:s program i sin helhet har lämnat ett viktigt bidrag till demokratiseringen av de postsovetiska samhällena i Baltikum.

Det fördjupade vänortssamarbetet, vars yttersta syfte är att stödja utvecklingen av en lokal demokrati, har finansierat närmare 170 olika kommunalutvecklingsprojekt mellan Sverige och Baltikum. Den ovan nämnda utvärderingen av vänortssamarbetet bedömde att samarbetet hade varit relevant för behoven och att projekten generellt hade varit kostnadseffektiva och väl genomförda, särskilt inom social sektor och på utbildningsområdet. Men det har också hävdats av deltagare i utbytet över Östersjön mellan lokala representanter och beslutsfattare har givit värdefulla tillfällen till inblick i hur det lokala självstyret fungerar i Sverige, som i sin tur kunnat påverka utvecklingen på lokal nivå i Baltikum. Även länsstyrelsesamarbetet torde ha bidragit på motsvarande sätt.

Genom samarbetet mellan enskilda organisationer har en mångfald samarbetsprojekt mellan svenska och baltiska enskilda organisationer kunnat genomföras i de tre länderna. Samarbetet har inte minst givit representanter för baltiska enskilda organisationer tillfälle att studera hur folkrörelser i Sverige kanaliseras och uttrycker politiska engagemang i olika frågor. EO-samarbetet bedömdes av den ovan citerade programutvärderingen år 2000 på underlag av olika EO-utvärderingars slutsatser ha ”har stor relevans för demokratimålet” inom Östsamarbetet. De ofta ideella insatserna bidrog också till att göra samarbetet kostnadseffektivt.

Rättssamarbetet mellan Sverige och det baltiska länderna har bl a syftat till att öka tillförlitligheten och precisionen i de tre ländernas rättsskipning. Det har därigenom också bidragit till att stärka den demokratiska kontrollen av rättssystemet och till att göra den fungerande demokratin mer tillförlitlig. En aktuell utvärdering visar att

samarbetet också bidragit till en ökad öppenhet gentemot allmänheten och till en ökad respekt för mänskliga rättigheter, inte minst inom kriminalvården.

Den ekonomiska omvandlingen

Reformstödet på det ekonomiska området har varit det mest omfattande. Den inledande ambitionen, att ”stödja återinförandet av en fungerande marknadsekonomi”, fick snart ersättas av mer avancerade mål, vilket återspeglade att det grundläggande resultatet tidigt hade uppnåtts på detta område. De första svenska insatserna, t ex inom infrastruktur, marknadsekonomisk utbildning och utveckling samt banksektorn gav tydliga bidrag till den fysiska och institutionella struktur, som en fungerande marknadsekonomi behövde. Infrastrukturinsatserna bidrog bl a till de tre länderna nu har fungerande myndigheter och system för flyg- och sjöfarts- och landsvägstransport. Bankstödet medverkade till en nödvändig konsolidering av banksektorn i Baltikum och därmed till att banksektorn kunde åta sig den investeringsfrämjande roll, som ekonomin behöver.

Några andra program har fungerat under flera år. Till dem hör lantmäterisamarbetet, StartÖst och förvaltningsstödet. Lantmäterisamarbetet har inneburit en långsiktig medverkan till tillkomsten av ett modernt och marknadsorienterat fastighetssystem, som i sin tur är en nödvändig ingrediens i den fortsatta ekonomiska omvandlingen. Hela Baltikum har kartlagts med flygfoto, vilket har givit ett underlag för en mer exakt avgränsning av fastigheter. Lantmäterimyndigheter och fastighetsregister har byggts upp, som kan medverka till att fastigheter framgent kan förvärvas, lagfaras och belånas på ett tillförlitligt sätt.

StartÖst-lånen bidrog till att drygt 180 projekt genomfördes under programmets två första artonmånadersfaser 1993/94–94/95 och 1995/96. Enligt olika utvärderingar har StartÖst haft påtagligt positiva effekter på den ekono-

miska utvecklingen i Baltikum. Programmet har lyckats kombinera drivkrafterna hos kompetenta och motiverade svenska och baltiska företag i gemensamma utvecklingsanstängningar. Antalet skapade jobb var i allmänhet under 20 per projekt. Utbildningseffekten har bedömts som det främsta bidraget.

Förvaltningsstödet har hänförs till det ekonomiska samarbetsområdet, men det täcker därutöver även andra sektorer eftersom den offentliga förvaltningen är ett instrument för samhälleligt agerande på olika områden. De genomförda insatserna har enligt rapporteringen resulterat i bättre managementkunnsande i de tre ländernas förvaltningar, i mer adekvata rutiner och metoder för offentlig upphandling och skuldhantering, samt i förbättrade system för dokumentation och information till allmänheten.

Social trygghet

Den snabba omställningen i Baltikum skapade, som ovan nämnts, sociala problem, vilka i sin tur gav upphov till krav på större insatser och resultat på det sociala området. När den sociala sektorn infördes i utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna hade Östeuropakommittén under Socialstyrelsen redan varit aktiv flera år i Baltikum. Till de tidigt inledda samarbetena hör också en grupp insatser inom socialtjänsten, t ex utbildning av kommunala socialchefer. Bland de senare tillkomna insatserna finns t ex samfinansieringar med Världsbanken inom sjukvård, socialtjänst och socialförsäkringar.

Östeuropakommittén (ÖEK) har sedan 1992 åstadkommit en omfattande kunskapsöverföring och utveckling inom modern sjukvård, särskilt inom mödra- och barnvården, inom det psykiatriska arbetet och på infektionområdet. Gradvis har alltmer den långsiktiga kapacitetsutvecklingen satts i fokus och system- och strukturfrågor inom sjukvården tagits upp. ÖEK bedömer själv att

vårdnivån på några områden i Baltikum idag är relativt väl anpassad till västeuropeisk nivå.

Svenska erfarenheter och system för socialvård och socialtjänst har väckt stort intresse i de baltiska länderna. Ett brett och omfattande samarbete har engagerat ett stort antal aktörer på svensk sida i ansträngningarna att skapa och utforma en modern social sektor, som i det tidigare skedet inte fanns där. Exempelvis har ett långsiktigt engagemang av Socialhögskolan i Stockholm resulterat i att alla kommuner i Baltikum nu har ett minimum av kunskap om hur en modern socialtjänst kan se ut och fungera. Ett särskilt starkt genomslag har de svenska modellerna fått i Litauen tack vare ett projektsamarbete med Världsbanken, vilket enligt en aktuell utvärdering skapat förutsättningar för att förhindra och minska antalet institutionsplaceringar av handikappade och också höja livskvaliteten hos patienter och deras familjer.

Världsbanken är också samarbetspartner med Sida i ett socialförsäkringsprojekt i Lettland, baserat på av den senaste svenska pensionsreformen. Som resultat av samarbetet är nu ett lettiskt socialförsäkringssystem under uppbyggnad, där de svenska insatserna har omfattat policy- och organisationsförslag, förslag till personal- och utbildningspolitik, en modell för kundorienterat arbete på lokalplanet, ett projektförslag på socialhjälpområdet m m.

Finansieringen av de svenska insatserna har kommit från svenska konsultfonder, som har skapats som komplement till de planerade projektlånen från internationella finansieringsinstitutioner. Konsultfonderna har både givit Världsbanken tillgång till gåvofinansiering för TA-komponenterna och den svenska TA-insatsen en större utväxling i form av ett mer omfattande tillämpningsområde.

Miljö

Att miljöarbetet med Baltikum har styrts av internationella överenskommelser, främst Helsingforskonventionen,

Åtgärdsprogrammet för Östersjön, Agenda 21 för Östersjöregionen samt EU:s miljöprogram för Central- och Östeuropa, har varit av stor betydelse för resultaten. De främsta insatsområdena i Baltikum har varit vatten- och avloppsförsörjning, fjärrvärme och kärnsäkerhet. Därutöver har ett långsiktigt institutionellt samarbete ägt rum.

Inom vatten- och avloppsförsörjningen har ett flertal större projekt genomförts i de tre länderna, ofta i samarbete med andra givare och kreditinstitutioner. Till de främsta resultaten kan räknas en renare Östersjö tack vare ett femtontal färdigställda större avloppsreningsverk, varav sju större, samt fem kommunala V/A-bolag i Baltikum, uppbyggda och utrustade tack vare twinningsamarbete med sina svenska motsvarigheter.

Fjärrvärmeinsatserna, som ytterst syftat till reformering av energisystemen, har i flertalet fall tagit formen av olika slags förstudier och upphandlingsrådgivning. Insatserna har bidragit till att fjärrvärmeproduktionen i sex större städer har rustats upp och effektiviserats, i de flesta fallen tack vare krediter från Världsbanken, EBRD eller NIB. De har också resulterat i förbättrad företagsledning och kundorientering, samt i en nära kontakt med och leveranser från svensk industri.

Till resultaten av kärnsäkerhetssamarbetet kring Ignalina i Litauen hör främst att säkerheten vid kärnkraftsverket påtagligt har förbättrats – det betraktas idag som det säkraste av alla av sitt slag. Vidare har stödet bidragit till en institutions- och kompetensutveckling hos den litauiska kärnkraftsinspektionen. Driftpersonal från Ignalinaverket fungerar nu som resurspersoner vid diskussioner med rysk driftpersonal vid Sosnovij Bor, där anläggningen är av samma tekniska slag som den vid Ignalina.

Det långsiktiga institutionella samarbetet via Naturvårdsverket har innehållit ett trettiotal projekt i vartdera av de baltiska länderna. Till resultaten hör genomförda inventeringar och planeringar inom områden som vatten-

vård, naturvård, avfallshantering och miljöinformation, samt olika förslag avseende administration och lagstiftning på naturresursområdet. Samarbetet har främst inriktats på implementeringen av EU:s regelverk på miljöområdet och har bidragit till att göra medlemskapsförhandlingarna på miljöområdet framgångsrika.

Forskning och högre utbildning

Som ovan nämnts gjordes SI:s samarbete inom högre utbildning och forskning 2002 till en fristående avdelning inom Östsamarbetet. Inom SI fick det tidigare också betydande finansiering från andra källor, inte minst från den första Östersjömiljarden. Det har avsatt resultat genom samarbeten inom forskning och högre utbildning och genom stödet till svenskundervisning.

Till resultaten på forskningsområdet får räknas en serie individuella forskningsresultat och bestående nätverk inom olika discipliner, exempelvis ett nätverk mellan de tekniska högskolorna i Lund, Linköping och Stockholm och samtliga tekniska högskolor i Baltikum, eller ett mellan baltiska och svenska universitet och högskolor med inriktning på internationellt samarbete och arbete med studentkontakter. Ett särskilt kvinnligt nätverk har även tillkommit inom den senare gruppen.

Under perioden 1992/93–2002 har cirka 550 samarbetsprojekt satts i gång på akademisk nivå, medan 135 utbyten har ägt rum på vuxenutbildningsområdet respektive ett sjuttiofem på gymnasienivån. De senare har främst tagit formen av klass- eller gruppbyten mellan svenska och utländska elever kring ett valt tema, ofta med samhällsvetenskaplig inriktning. Projekten är i praktiken gruppansökningar för ett flertal personer och döljer därmed verkligt stora deltagarantal. På det akademiska området uppskattas varje projekt i genomsnitt omfatta fem personer medan motsvarande inom vuxenutbildningen och gymnasieskolan är mellan femton och tjugo.

Under samma period har sammanlagt omkring 275 individuella svenska stipendiater studerat i Baltikum, i allmänhet högst sex månader, och cirka 850 baltiska stipendiater studerat i Sverige, vanligen ett läsår per person. De baltiska stipendiaterna har framför allt valt samhälls- och naturvetenskaper medan de svenska i första hand valt humaniora, främst språk. Deras könsfördelning har varit relativt jämn. Under samma period har av de svenskstuderande i Baltikum närmare 700 vistats på sommarstipendium i Sverige och 131 erhållit folkhögskolestipendium för en eller två terminers studier i Sverige.

SI:s stöd till svenskundervisningen i Baltikum har förutom ovan nämnda stipendier till de svenskstuderande under flera år också omfattat stöd till sju svensklektorer i de tre länderna, tillsammans med läromedel och bokgävor. Svenskundervisningen har också bidragit till ett brett internationellt nätverk inom utbildningsområdet. Därutöver fanns också tidvis svensklärare vid baltiska gymnasieskolor – som mest rörde det sig om fem lärare. Tillsammans läste varje år mellan femhundra och tusen studenter svenska i de tre länderna.

Sammanlagt har således mellan 8.000 och 9.000 personer studerat i någon form på andra sidan Östersjön tack vare SI:s program.

Den ovan nämnda utvärderingen av SI:s samarbete med Central- och Östeuropa bedömde att stödet, inklusive det till forskning och utbildning, var ett viktigt bidrag till reformprocessen och demokratiseringen i närområdet.

Jämställdhet

Det är på jämställdhetsområdet, som resultaten av reformstödet till Baltikum är svagast. Även om jämställdhet inte har varit ett formellt mål i paritet med de två huvudmålen, se kapitel 1, har det sedan 1996 varit ett av statsmakterna fastställt direktiv att samarbetet skall ”genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv”.

De verkställande myndigheterna har haft tre nivåer att arbeta på – bedömningen av enskilda insatser i allmänhet, inriktningen av utvecklingssamarbetet i stort och särskilda insatser för att förbättra kvinnors villkor. Både UD, Sida och SI har emellertid rapporterat att uppgiften har varit förenad med betydande svårigheter. Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män har i synnerhet under nittio-talet väckt begränsat intresse i samarbetsländerna och av många där upplevts som förknippad med den gångna regimen och därmed komprometterad. Det har visat sig svårt att lyfta frågan i dialogen med samarbetsländernas representanter.

En översyn inom Sida 2001 visade att antalet jämställdhetsinriktade insatser hade ökat under nittio-talets senare år. Frågan om jämställdhet hade under samma period berörts i en tredjedel av samtliga insatser. Ökningen av antalet insatser hade byggt på att Sida varit aktivt engagerat i frågan. Översynen gav upphov till reviderade riktlinjer, enligt vilka det svenska utvecklingssamarbetet framgent bl a skall bidra till att kvinnor och män har lika rättigheter, lika skyldigheter och lika möjligheter på alla väsentliga områden i livet.

Svenska institutet har enligt egen uppgift inte underlag för redovisning av hur jämställdhetsmålet uppnåtts. SI saknar likaså enligt egen uppgift möjlighet att påverka antagningen till utländska utbildningar i svenska språket. Den ovan citerade utvärderingen av SI:s Östsamarbete fann endast enstaka exempel på jämställdhetsorienterade insatser, t ex inom stipendieprogrammen. Utvärderarna bedömde sammanfattningsvis inte jämställdhetsdirektivet som tillgodosett under perioden.

Även UD har konstaterat att arbetet med jämställdhet i Central- och Östeuropa hindras av ”att det är svårt att i biståndssammanhang diskutera frågan. Begreppet jämställdhet förknippas med förpliktelser och offentliga ingripanden och väcker misstänksamhet snarare än hopp

om bättre villkor.” Programutvärderingen 2001 fann att intresset för jämställdhetsmålet tycktes ha svalnat på svensk sida som ett resultat av de nedslående erfarenheterna av samarbetet hittills. Utvärderingen drog slutsatsen att direktivet att ett ”jämställdhetsperspektiv skall genomsyra hela samarbetet” inte var tillgodosett.

Under senare år har jämställdhetsarbetet intensifierats. På basis av en år 2000 antagen handlingsplan har svenska rådgivare, samarbetspartners från svenska myndigheter och Sidas egen personal genomgått specialutbildningar, som bl a lett till en ökning av antalet projekt på området. Till resultaten hör att ett drygt hundratal insatser nu pågår i Baltikum, som syftar till jämställdhet, varav flera är inriktade på att bidra till en ökad representation av kvinnor i politik och näringsliv. Andra syftar till att på olika sätt öka medvetandet om jämställdhetsfrågorna, medan ytterligare några lägger fokus på mansrollen för att bidra till att stärka mannens roll i hemmet och minska våldet mot kvinnor.

Inom det ekonomiska samarbetet har insatser inom Ignalinaområdet prioriterat kvinnligt företagande. Demokrisamarbetet har bl a innehållit kurser för kvinnliga journalister, stöd för kvinnliga politiker, samt jämställdhets-satsningar inom det decentraliserade samarbetet. På det sociala området pågår en omfattande, regional antitrafickingsatsning i Baltikum i syfte att bidra till att förhöja den nationella kapaciteten i de tre länderna att förebygga människohandel av kvinnor och barn och att kunna ge bättre stöd till offren för människohandel i regionen. En viktig målgrupp är skolornas elever och lärare, som samtidigt nås av SI-finansierade visningar av filmen Lilja 4-ever.

EU-integrationen

Ett övergripande mål för Östsamarbetet har hela perioden varit en ökad integration i Sveriges närområde, eller med Östsamarbetets första målformulering 1991 att

”bidra till att föra in Central- och Östeuropa såväl i det globala som i det europeiska ekonomiska samarbetet.” För Baltikums del blev den operativa formen för den av båda sidor eftersträfvade integrationen gradvis alltmer lika med ett fullvärdigt medlemskap i den europeiska unionen. Från och med 1997 var att bidra till ett framtida EU-medlemskap för de tre länderna en uttalad uppgift för reformstödet.

Både Sida och SI har genomfört EU-inriktningen i sina program. Inom Sidaprogrammen finns ett flertal insatser med tydlig EU-koppling, alltifrån rådgivarinsatser direkt länkade till förhandlingsprocessen till specialiserade insatser på olika sektorområden, som haft bäring på respektive förhandlingsområde. Som exempel kan nämnas insatserna inom vatten- och avloppshantering eller kärnsäkerhetsarbetet kring Ignalina i Litauen. Vidare har ett stort antal insatser på olika områden dels kunnat dra på erfarenheterna av den inte så långt tidigare avslutade svenska förmedlingsprocessen, dels överfört kunnande och erfarenheter av ett inte bara svenskt utan också allmänt väst-europeiskt snitt, som har kunnat medverka till att bereda marken för ett medlemskap. Exempelvis hänvisar EU-rapporter om beslutet om de baltiska ländernas inträde i unionen till svenska insatser för att höja kunskapsnivån inom baltiska rättsmyndigheter.

Därutöver har projektsamarbetet med svenska parter, inklusive den av Sida införda LFA-metodiken, hjälpt de dåvarande kandidatländerna att säkerställa EU-finansiering till föreslagna samarbetsprojekt.

Också själva programmeringen av samarbetet har med tiden kommit att styras av förmedlingsprocessen, främst genom att de baltiska regeringarnas egna agendor givits ett avgörande inflytande över urvalet av samarbetsprojekt med Sverige. Vidare har koordineringen av samarbetet med Sverige både officiellt och i praktiken legat hos samma instanser, som stått för EU-koordineringen i respektive land.

SI har enligt sin årsredovisning för 2002 ”valt att ge stöd för projekt, som underlättar ländernas inträde i EU.” Detta har skett bl a genom att stipendiater från kandidatländer har deltagit i masterskurser inom EU-relaterade ämnen och genom att EU-frågor och kurser om EU-kunskap har varit återkommande teman i projektsamarbetet på gymnasienivån, inom vuxenutbildningen och på det akademiska området.

Det sammantagna intrycket är att det svenska reformstödet i sin praktik kunnat utgöra ett betydande bidrag till de baltiska ländernas ansträngningar att bli medlemmar i EU. Det bör dock upprepas här att det tillsammans med det svenska politiska stödet har utgjort en större helhet än så. Inte minst viktigt var Sveriges politiska agerande för att Lettland och Litauen skulle få tillfälle att förhandla om medlemskap i den första utvidgningsomgången, ett agerande som i sin tur kunde vinna större trovärdighet tack vare att projektsamarbetet var inriktat på att undanröja några av hindren på vägen.

5. Ett reguljärt samarbete

Regeringen döpte 1998 års särproposition angående Östsamarbetet 1999–2001 till ”Att utveckla ett grannlandssamarbete”. Propositionen angav redan i sin ingress att den ”huvudsakliga inriktningen av utvecklingssamarbetet föreslås vara åtgärder som leder till gott grannskap, ...” Även om Östsamarbetet alltifrån början haft en självklar grannlandsdimension, var emfasen ny i förhållande till tidigare propositioner. Vidare bedömde prop. 1997/98:70 att ”[m]ålet att en betydande del av utvecklingssamarbetet med de central- och östeuropeiska staterna skall kunna övergå i ett reguljärt samarbete håller på att uppnås. För vissa av länderna gäller att sådant samarbete redan dominerar.”

I presentationen av Östsamarbetets länderkrets bedömde särpropositionen också att utvecklingssamarbetet med länderna kring Östersjön var ”ett naturligt led i övergången till ett normalt grannlandssamarbete.” Framväxten av normala grannlandsrelationer sågs i fallen Polen och Estland som skäl till att utvecklingssamarbetet kunde ”komma att minska under kommande treårsperiod.” För Estlands del förordade propositionen ”ett längre tidsperspektiv när det gäller insatser som syftar till ett ökat

grannlandssamarbete och till ett gränsöverskridande samarbete. Det kan gälla stöd för att bygga upp bestående nätverk och kontakter genom exempelvis enskilda organisationer, kommuner, län och landsting samt stöd till kulturellt och akademiskt samarbete.”

Grannlandsperspektivet lyftes senare fram i respektive landstrategier för 1999–2001 som mål för samarbetet. För Estlands, Lettlands och Litauens del skulle ”utvecklings-samarbetet i ökande utsträckning växlas över till reguljärt grannlandssamarbete under den kommande treårsperioden. Förutsättningarna och formerna för detta bör närmare utvecklas inom de olika samarbetsområdena.” Strategierna indikerade att detta bl a kunde ske inom samarbetet mellan myndigheter, stödet via enskilda organisationer, det decentraliserade samarbetet, samt det kulturella och akademiska samarbetet, dock utan att närmare ange hur övergången skulle gå till. Att länka svenskstödda projekt till finansiering via EU-program sades kunna vara ett steg i den riktningen.

Sida lät ett par år senare följa upp hur långt övergången hade kommit. Rapporten ”Utvecklingssamarbetets bidrag till ett varaktigt samarbete med länderna i Central- och Östeuropa”⁴ fann att ett reguljärt samarbete med de baltiska länderna redan hade uppstått på ett flertal områden. Särskilt tydliga var resultaten inom näringslivssektorn och den offentliga sektorn. En intern uppföljningsstudie inom Sida 2003 inför utfasningen av utvecklingssamarbetet kom till samma slutsater.

Östsamarbetet har lämnat ett påtagligt bidrag till uppkomsten av ett reguljärt samarbete inom *näringslivssektorn*. Sammanfattningsvis har det svenska stödet till förmån för näringslivets utveckling i samarbetsländerna också haft en tydlig, positiv effekt på svenska företags möjligheter att etablera sig där. Bedömningen har bekräftats av Exportrå-

⁴ Utvecklingssamarbetets bidrag till ett varaktigt samarbete med länderna i central- och östeuropa, Studie på uppdrag av Sida, Krister Eduards, februari 2001

det. Även om det inte är möjligt att kvantifiera reformstö-
dets betydelse för det svenska näringslivets bestående
relationer med närområdet, har Östsamarbetets insatser
för att stärka kompetens, regelverk och kontrollfunktioner i
närområdet underlättat svenska företags etableringar där.

Ett mer direkt stöd till svenska konsultföretags an-
strängningar att komma in på nya marknader har genere-
rats dels av de svenska konsultfonderna hos de internatio-
nella finansieringsinstitutionerna, men framför allt genom
den stora mängd konsultuppdrag inom projektberedning, -
genomförande och -uppföljning inom det bilaterala
samarbetet, som upphandlas av Sida. Såväl från mottagar-
sidan och från andra aktörer, t ex EBRD och svenska
utlandsmyndigheter, som från företagsrepresentanter, har
det bekräftats att svenska konsultföretag på det sättet
kunnat ta värdefulla positioner bl a i de baltiska länderna,
som kunnat användas för fortsatta uppdrag. Svenska
företag har också kommit in på nya marknader tack vare
leveranser av utrustning och andra komponenter till
investeringsprojekt inom sektorerna miljö och energi.
Representanter även för den företagsgruppen har bekräftat
att Sida-uppdragen har medverkat till marknadsetablering-
ar och tillkommande uppdrag i projekt t ex med ren
världsbanksfinansiering.

Som ovan nämnts banade utvecklingsinsatsen i den
baltiska banksektorn via Swedfund Financial Markets
(SFM) och Sida väg för svenska/nordiska banker och
bidrog till ökad finansiell integration i det nordisk-baltiska
området. Svenska bankintressen engagerade sig starkt i de
baltiska länderna under andra hälften av nittioalet.
FöreningsSparbanken, Nordea och SE-Banken köpte in sig
som dominerande aktieägare en eller flera banker, där
SFM var aktieägare. Även om SFM:s investeringar inte
från början hade bedömts utifrån om de hade ett sverige-
intresse, visade det sig i efterskott att de fick ett betydande
sverigeintresse genom att medverka till en utveckling i det

baltiska bankväsendet, som underlättade svenska och svensk-nordiska bankers etablering där. Bidraget till etableringen av varaktiga förbindelser mellan svenska och baltiska banker låg på två plan. SFM bidrog direkt till att strukturera och göra vissa individuella banker mer konkurrenskraftiga och därmed också mer intressanta som investeringsobjekt. Samtidigt bidrog insatsen till att det finansiella systemet i Baltikum stabiliserades och till att ett mera sunt bankväsen växte fram, vilket i sin tur underlättade de utländska investeringarna. Till bilden hör också att ett flertal svenska företag med nordisk inriktning under nittioalet integrerade Baltikum i sin hemmamarknad, vilket också utgjorde en växande anledning för svenska/nordiska banker att etablera sig där.

En oberoende kartläggning av det näringslivsinriktade utvecklingssamarbetet⁵ år 2000 visade att det svenska samarbetet med det egna näringslivet stod sig väl i jämförelse med andra givarländer. Till exempel Sidas StartÖst-program, som har lämnat ett tydligt bidrag till stärkandet av det näringslivssamarbetet över Östersjön, saknade direkta motsvarigheter hos de nordiska och andra konkurrensländerna.

Statliga myndigheter inom områdena infrastruktur och miljö – Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Posten och Naturvårdsverket – har idag en löpande samverkan med sina systemmyndigheter i Baltikum, som delvis vuxit fram tack vare Sidafinansierade insatser. Luftfartsverket har rapporterat att de löpande uppdragen med Sidafinansiering har givit ringar på vattnet på olika håll. Vägverket, som bl a genom sitt dotterbolag Sweroad åtagit sig Sidabetalda konsultuppdrag i närområdet, har kunnat fortsätta den konsultverksamheten men med annan finansiering än Sidas, t ex från Världsbanken. Dessutom samverkar de svenska vägdistriktens och kommunernas tekniska personal

⁵ Näringslivet och Östeuropa, Sven Öhlund, april 2000

löpande och direkt med sina motparter på andra sidan Östersjön i specifika, lokala frågor. Även Sjöfartsverket har en löpande samverkan med sina baltiska systemmyndigheter, t ex gemensamma övningar i Östersjön. Posten har nu hel- eller delägda bolag i alla fem länderna i närområdet.

Naturvårdsverkets Östsamarbete, som inleddes inom ramen för Helsingforskonventionen och sedan vidareutvecklades på basis av strategier, framtagna efter samråd med Sida, har lett till att parterna känner varandra väl. Ett partnerskap har uppstått utanför samarbetsprojekten, som samtidigt varit viktigt för den fortsatta processen fram mot anslutningsländernas medlemskap. De kontakterna kommer också att vara avgörande för hur Sveriges samarbete inom det framtida EU kan komma att utformas, eftersom det reguljära samarbetet på miljöområdet mellan Sverige och länderna i närområdet i framtiden kommer framför allt att äga rum inom EU. Inom Östsamarbetet har NV samarbetat mest med de baltiska länderna, allra mest med Lettland. NV:s erfarenheter pekar tydligt på Östsamarbetets stora betydelse för uppkomsten av ett varaktigt samarbete.

Även andra delar av förvaltningssamarbetet bedöms komma att fortsätta efter Sidastödets avslutning. Kriminalvårdsstyrelsen, Domstolsverket och Räddningsverket är exempel på statliga myndigheter, som bedömer att deras samarbete med respektive systemmyndigheter runt Östersjön kommer att fortsätta efter utvecklingssamarbetets utfasning, men i något annorlunda former. Det kommer även fortsättningsvis att finnas ett behov av finansiering, men samarbetet kommer att bli mer likt det med andra nordiska länder. Ett problem är att de baltiska länderna inte har de nödvändiga ekonomiska resurserna för att delta i det internationella samarbetet.

Rikspolisstyrelsen (RPS) ser en tydlig skillnad mellan sitt och vissa andra myndigheters arbete, i det att ett polissamarbete med Baltikum även fanns före 1990. På grund av att olika slags utbyte mellan länderna har vuxit

under nittioalet, har det reguljära samarbetet ökat, både bilateralt med de baltiska länderna och inom samsamarbetetsorganisationen Europol. Även om det inte finns någon koppling mellan utvecklingsarbetet och det reguljära samarbetet, ser RPS en tydlig indirekt och långsiktig svensk nytta av att polisen i grannländerna höjer sin kapacitet. Dessutom har det uppstått personliga kontakter och förtroendeförhållanden, som kan vara av värde i det löpande samarbetet.

Tullverket har ett relativt omfattande samarbete med sina baltiska systemmyndigheter, särskilt i Lettland. Liksom i RPS-fallet föregick det löpande samarbetet utvecklingsarbetet, vilket huvudsakligen varit inriktat på utbildning och rådgivning inom själva tullhanteringen till lettisk tullpersonal. Tullverket ser ett stort svenskt egenintresse i att grannländerna runt Östersjön har fått hjälp med att förbättra sina tullfunktioner och utgår från att en löpande, operativ samverkan kommer att fortsätta.

Försvarsmakten har under hand bedömt att säkerhetsarbetet över Östersjön inte bara haft stor betydelse för uppbyggnaden av ett folkförsvar av nordiskt slag i de baltiska länderna utan också skapat nära och förtroendefulla relationer mellan dem och Sverige. Nära band med Sverige har skapats. Som ovan nämnts har från mottagar-sidan ibland till och med ett faderskap efterlysts, där Sverige på olika områden skulle gå in i ett ännu närmare samarbete än det som har verkställts. Säkerhetssamarbetet har även finansierat ett omfattande bilateralt samarbete via Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) inom ickespridningsområdet, som på båda sidor bedöms komma att fortsätta efter utfasningen.

Inom kultursamarbetet genom Svenska institutet (SI) har ett flertal utbytesaktiviteter redan övergått i en normaliserad form. Så har exempelvis Riga-operan regelbundna gästspel i Sverige sedan ett par år med gradvis minskande finansiering från SI. Det för ett reguljärt samarbete mest

relevanta inslaget i det akademiska utbytet genom SI är projektverksamheten – främst forskning. SI har ingen klar bild av hur många samarbeten som fortsätter efter det att SI:s finansiering upphört, men har intrycket att ett flertal samsarbetskonstellationer och nätverk fortsätter att fungera efter projektfinansieringens slut – såväl inom naturvetenskaperna som inom humaniora och tvärvetenskap – om än med ett visst moratorium. Det personliga engagemanget spelar en avgörande roll.

Det *decentraliserade samarbetet* genom svenska kommuner, länsstyrelser och landsting med länderna i Central- och Östeuropa har engagerat ett stort antal parter i Sverige. Inte minst gäller det det fördjupade vänortssamarbetet, som har väckt ett starkt intresse bland svenska kommuner. Representanter både för samsarbetsländerna och för utlandsmyndigheterna har bedömt att det decentraliserade samarbetet har varit ett effektivt sätt för Sverige att förstärka grannlandsrelationerna och att skapa ett värdefullt kontaktnät inför framtiden inom EU, även om det Sidafinansierade projektsamarbetet upphör. Från skilda håll har också bekräftats att det fördjupade vänortssamarbetet har bidragit till bestående samsarbetsrelationer av andra slag. Så bedöms t ex vänortssamarbetet i Estland ha resulterat i att åtminstone ett hundratal svenska mindre företag har etablerat sig i landet.

Bland de *enskilda organisationer* (EO) i Sverige, som har Sidafinansiering av sitt samarbete med systerorganisationer i Baltikum, menar flera enligt den ovan nämnda rapporten att samarbetet kommer att fortsätta i någon form efter det att Sidafinansieringen upphört. Olof Palme-centret (OPC) bedömer att ett flertal av medlemsorganisationernas projekt inom 80/20-stödet kan komma att leda till varaktiga förbindelser. Vissa större samsarbetsprojekt har haft en affärsmässig prägel och kan möjligen följas av affärsmässiga förbindelser. Men flertalet får en mer begränsad efterföljd, främst i form av personliga kontakter, som efter

projektsamarbetets avslutning kanske upprätthålls i enkla former. Även Sveriges Bönder Hjälper (SBH), som har stött sina kolleger i Baltikum sedan 1989 i att utveckla ett starkt familjejordbruk baserat på privat ägande, räknar med att samarbetet kommer att fortsätta i någon form efter utfasningen av Sidafinansieringen.

LO/TCO:s biståndsnämnds övergripande mål avser facklig organisationsutveckling. Samarbetsparterna i de baltiska länderna har stegvis tagit över utbildningsverksamheten och de nya kunskaperna används idag i kollektivavtalsförhandlingar. Kollektivavtalet ses som ett av de mest solidariska och inkomstutjämnande instrument som finns för att skapa en socialt hållbar ekonomisk omvandling och för att bekämpa fattigdomen. Biståndsnämnden räknar med att det fackliga samarbetet över Östersjön kommer att fortsätta även sedan de baltiska länderna gått med i EU.

Svenska Naturskyddsföreningen (SNF) bedömer att det nätverkssamarbete inom arbetsområden som skog, luftföroreningar och östersjövatten, som initierades redan innan Sidafinansieringen kom till, säkert kommer att fortsätta även efter utfasningen av det, just tack vare att det har bidragit till uppkomsten av starkare organisationer, som kan spela en aktiv roll i nätverken. Även Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening (SHIA) räknar med att utvecklingssamarbetet har bidragit till starkare organisationer, som i framtiden kan fortsätta sitt arbete tillsammans med SHIA. Ett framtida handikappsamarbete kanske dock inte blir ett bilateralt samarbete med ett baltiskt land utan ett europeiskt nätverkssamarbete. Forum Syd bedömer att det mesta av samarbetet inte är resursöverföring utan kontakt och utbyte, vilket ger det ganska goda förutsättningar att kunna fortsätta.

Olika grupper har haft *skilda förutsättningar för utvecklings-samarbetet*, vilka i sin tur påverkat övergången till ett regel-

järt samarbete med Sverige. Näringslivets, inklusive banksektorns, mål för agerandet i närområdet har skilt sig från andra aktörers inom Östsamarbetet genom att vara uttryckt i ekonomiska termer. Syftet med engagemangen har varit att få till stånd lönsamma investeringar eller handel. Östsamarbetet har bidragit med att skapa eller förbättra de yttre förutsättningarna för näringslivets engagemang och att stödja enskilda företag med information, råd och finansiering, samt genom upphandlingar i konkurrens.

För svenska staten i vid bemärkelse har svenska riksintressen styrt agerandet. Ett huvudmål för staten har varit långsiktiga goda och fredliga samarbetsrelationer med grannländerna, ett annat en god och hållbart utnyttjad miljö, ett tredje ett brett och givande utbyte på olika samhällsområden mellan Sverige och länderna i närområdet. Liksom i näringslivsfallet har de personliga insatserna i allmänhet gjorts i tjänsten. Det svenska riksintresset har främjats på flera sätt av Östsamarbetet. Enskilda delprogram har bidragit till utvecklingen av förvaltning, infrastruktur, kunskaper och normer, kompetens och kapacitet i närområdets länder. Programmet i sin helhet, tillsammans med andra utrikespolitiska åtgärder, har skapat en betydande goodwill för Sverige i länderna.

Det akademiska samarbetet mellan Sverige och samarbetsländerna, som är en del av SI:s program, har i jämförelse med samarbetet i andra sektorer underlättats både av den samarbetstradition som hade etablerats under sovjettiden och av det framväxande europeiska forsknings- och utbildningssamarbetet. Det senare kan enligt SI samtidigt innebära en risk för att möjligheterna till ett varaktigt akademiskt samarbete med Sverige försvagas, om nämligen därmed det lilla försteg svenska aktörer hittills haft i Baltikum minskar.

Den tredje gruppen i detta sammanhang är de enskilda aktörerna, d v s de enskilda organisationerna, de politiska

partierna, delar av det sociala samarbetet via ÖEK och det fördjupade vänortssamarbetet. De aktörerna drivs i större utsträckning än de andra av en idé eller av ett känslomässigt engagemang. Intervjupersoner talar om betydelsen av det personliga engagemanget och om eldsjälarnas roll. Deras incitament har varit dels en förhoppning att kunna bidra till en positiv utveckling, dels ett personligt utbyte som regel i immateriell form. Stora delar av arbetsinsatserna har gjorts på fritid. Aktörerna i denna grupp har haft sämre förutsättningar att åstadkomma ett reguljärt samarbete än näringslivet och staten. De har i flera fall haft mindre tydliga motparter i närområdet, en mer flytande kontext att arbeta i och sällan haft tillgång till egen finansiering. Det är heller inte alltid klart att det på sikt finns förutsättningar för ett reguljärt samarbete. De har därför varit mer beroende av Östsamarbetet både för att bedriva ett utvecklingssamarbete och för att kunna övergå i ett varaktigt samarbete.

Till *lärdomarna av samarbetet* hör bl a att den stora styrka i Östsamarbetet, som utgjorts av det personliga engagemanget, också kunde bli dess svaghet. Engagerade och drivande personer har haft en stor och positiv, i många fall avgörande, betydelse för samarbetet. Men om de försvann, kunde samarbetet drabbas hårt. Å andra sidan är det också en betydelsefull effekt att många svenskar genom samarbetet har blivit berörda av utvecklingen. Genom Östsamarbetet har ett mänskligt kapital byggts upp av stort, om än svårkvantifierat, värde för framtiden.

En annan lärdom är att skillnaderna mellan länderna och därmed också förutsättningarna för ett reguljärt samarbete med dem visade sig större än vad som syntes vid samarbetets inledning. Flertalet av de svenska parterna har de närmaste och tätaste kontakterna med Estland, därefter med Lettland. Kontakterna med Litauen påminner ofta mer om de med Polen än om de med de två andra baltiska länderna.

Vidare har det visat sig att europaperspektivet ofta är starkare än det bilaterala hos samarbetsländerna. Ett fortsatt samarbete med Sverige har varit intressant, men integrationen i EU och i andra strukturer med västlig inriktning har varit ännu viktigare. Det starka svenska politiska stödet för deras medlemskap både före och under det svenska ordförandeskapet har rönt stor uppskattning.

Östsamarbetet har under hela nittioalet baserats på ett starkt svenskt engagemang i omvandlingsprocessen i närområdets länder och på en motsvarande beredskap att ställa resurser till förfogande för att stödja och underlätta den. Situationen har på det sättet tydligt skilt sig från den som rådde under mellankrigstiden, då förfrågningar och propåer från de baltiska länderna om politiskt samarbete möttes med kyla och ointresse från de nordiska ländernas regeringar. De politiska attityderna och den allmänna opinionen under nittioalet har varit fundamentalt annorlunda. Känslorna av och önskemålen om närhet och gemenskap är idag, till skillnad från under mellankrigstiden, ömsesidiga. Förutsättningarna för ett reguljärt samarbete med de baltiska länderna att växa fram har varit tydligt bättre idag än för sjuttio år sedan.

6. Utfasningen

Särpropositionen om Östsamarbetet 2001 lyfte fram avslutningen av utvecklingssamarbetet med de länder i Central- och Östeuropa, som var kandidater till medlemskap i EU. ”I ljuset av den starkt positiva ekonomiska utvecklingen och en snabb EU-anpassning befinner vi oss redan i en period av stagnerande och minskande utvecklingssamarbete med kandidatländerna, samtidigt som de normala relationerna blir allt tätare. Stödet till Polen har i det närmaste upphört och insatserna i Estland är också nära att fasas ut. I Lettland och Litauen har övergången till grannlandssamarbete inletts. Utfasningen av stödet är till viss del en följd av en tydlig strategi med utgångspunkt i instruktionerna i riksdagsbeslutet år 1998, dels är det en naturlig följd av invecklingen.”

De av regeringen fastställda strategierna för samarbetet med de tre baltiska länderna 2002–2004 fastställer att stödet kommer att minska under den perioden ”med sikte på en utfasning i samband med” att de tre länderna uppnår sina EU-medlemskap 2004.

De tre finansiärerna av insatserna inom Östsamarbetet UD, Sida och SI har på skilda sätt informerat samarbetsparterna på svensk och baltisk sida att utfasningen av

utvecklingssamarbetet skulle ske i samband med EU-medlemskapet och att finansiering av ett eventuellt fortsatt samarbete i första hand skulle sökas från de EU-instrument, som blir tillgängliga i och med medlemskapet. Önskemål om en fortsättning av den bilaterala statliga finansieringen även efter det datum har framförts från olika aktörer, främst på svensk sida, men det överväldigande flertalet aktörer har visat förståelse och för sin del verkställt de nödvändiga åtgärderna för att utfasningen skall kunna äga rum i god ordning. Östsamarbetet är inriktat på en mjuk utfasning. Särskilt inom vänortssamarbetet och gentemot enskilda organisationer har i ett flertal fall tilläggsfinansiering för insatser beviljats för att underlätta en ordnad avslutning av samarbetet.

En intern Sidastudie våren 2003 konstaterade att ett reguljärt samarbete redan pågår eller har goda förutsättningar att ta form inom näringslivet och på flertalet delområden involverande statliga myndigheter och andra statliga aktörer inom säkerhetssamarbetet och rättssamarbetet (jfr ovan kapitel 5). För myndighetssamarbetet har genom de nedan beskrivna TA-fonderna kanaler dessutom skapats som kan möjliggöra fortsatt överbryggande stöd i begränsad omfattning på särskilt angelägna områden.

Insikten om att samarbetet fasas ut finns allmänt hos samarbetsparter i Sverige och i samarbetsländerna. Av Sidastudien förmedlade intryck från möten i samarbetsländerna bekräftar att ett stort antal relationer har etablerats och förefaller vara stabila på olika områden. Kontakterna fortsätter både bilateralt och i nätverk på nordisk-baltisk eller europeisk eller internationell nivå. Det framgår också av dagens praktik att en framtida EU-finansiering verkligen kommer att ha betydelse för djupet och bredden i samarbetet.

Många relationer har även goda förutsättningar att fortsätta bilateralt men på en lägre nivå. Det förutsätter att vissa resurser kan allokeras lokalt. Förutsättningarna när

det gäller lokala resurser förefaller bättre i Estland än i Lettland och Litauen. Förutsättningarna för lokal finansiering varierar också med politisk prioritering av olika sektorer.

Vänortssamarbetet och länsstyrelsesamarbetet, liksom samarbetet mellan enskilda organisationer, kommer enligt studien sannolikt även fortsättningsvis att vara beroende av extern finansiering. Vissa organisationer har påpekat att angelägen verksamhet inom sociala områden som bekämpning av Hiv/Aids, TBC, alkohol och narkotika, sexuellt utnyttjande samt trafficking riskerar att upphöra. Även handikappområdet är sårbart.

Fortsatta behov förutses således på det sociala området. Det området är samtidigt det svåraste att överblicka, dels därför att stora behov kommer att fortsätta att finnas, dels för att samarbetsparterna är en heterogen grupp, som bl a omfattar universitet, myndigheter, enskilda organisationer, kommuner och landsting. Kunskapen om framtida finansieringsmöjligheter hos flertalet parter är också begränsad. Utvecklingsarbetet inom det sociala området har ökat i Baltikum de senaste åren med bl a nya verksamheter såsom Hiv/Aids och trafficking och innehåller ett antal kvarvarande Sidafinansierade insatser, främst insatser riktade till Ignalinaområdet, utsatta barn och ungdomar samt inom områdena Hiv/Aids och Trafficking. I flera av de fallen riskerar avslutningen av svensk bilateral finansiering leda till att angelägen verksamhet upphör.

I de fall där samarbetet från svensk sida har utförts av konsultföretag har arbetet haft en uppdragskaraktär, som inte resulterat i samma uttryck av intresse för en fortsättning. Bland de enskilda organisationerna finns ett brett intresse för att fortsätta samarbetet, men också begränsningar vad gäller finansiering. De enskilda organisationerna söker ofta stöd för mindre projekt och har därför svårt att få finansiering. Även om projekten ofta är små kan de

vara viktiga i utvecklingen av det civila samhället och av en publik roll inom samhällsutvecklingen.

Det finns förutsättningar för ett fortsatt reguljärt samarbete mellan svenska och baltiska myndigheter inom området Social trygghet, dels inom ramen för nordisk-baltiska nätverk och samarbetsorgan, dels inom EU, likaså via nätverk och samarbetsorgan samt genom Phares Twinningprogram. Tack vare att Phares Twinningprogram fortsätter på vissa områden genom Transition Facility t o m 2006 kommer också fortsatta möjligheter för myndighetssamarbete på EU-integrationsområdet att erbjudas. Framtida finansieringsmöjligheter kan dessutom bl a finnas hos European Social Fund, ESF, även om det på svensk sida ännu är oklart vad den faktiskt kan erbjuda. De svenska och baltiska parterna har ett gemensamt intresse i att samarbetet fortsätter.

Ännu i år avsätts 160 mkr för utvecklingssamarbete genom Sida med anslutningsländerna, varav 150 mkr för insatser i Baltikum. För 2005 beräknar Sida att omkring 30 mkr kan komma att tilldelas för avslutande insatser. Under 2006 fortsätter endast en sista del av säkerhetssamarbetet att finansieras från Östsamarbetet samt vissa belopp inom konsultfonderna hos utvecklingsbankerna.

Frågan har rests om slutsatser kan dras av utfasningen av utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna för utvecklingssamarbetet i andra regioner. En allmän erfarenhet av samarbetet är att bistånd kan vara ett effektivt instrument för att påskynda eller underlätta förändringar i länder, som är starkt reforminriktade. Institutionellt uppvisar samarbetet goda erfarenheter av att använda svenska myndigheter som genomförare av biståndet, något som sannolikt skulle kunna göras i ökad utsträckning även i andra länder i Europa, kanske också i u-länder. Vidare har Sida, som ovan nämnts, kunnat genomföra ett omfattande och tekniskt komplicerat bistånd utan att ha en stor biståndsrepresentation på plats. Att använda EU-anpass-

ningen som ledstjärna för stödet till reformprocessen i Baltikum har som också nämnts varit effektivt och borde kunna vara tillämpbart åtminstone för biståndet till Västra Balkan, där samtliga länder har ett anslutningsperspektiv, möjligen också i viss utsträckning för länder som Ukraina och Moldavien. Erfarenheterna av samarbetet har således kunnat användas i andra länder inom närområdet och har givit Sverige som bilateral aktör underlag för att t ex påverka EG:s bistånd till att skapa nya finansieringsmöjligheter.

Mer specifikt finns det också lärdomar av själva utfasningen, t ex av hur prioriteringsområden avgränsats under de senaste åren och av upprättandet av TA-fonderna. Sådana erfarenheter borde kunna vara intressanta för samarbetet på Västra Balkan och för länder i Syd där biståndet fasis ut, som Sydafrika, Namibia och Botswana. Vissa paralleller av mer teknisk art kan också skönjas, t ex värdet av att lämna tydlig och konsistent information om framtiden och om planeringsförutsättningarna, betydelsen av att parterna i ett samarbete skall kunna disponera alternativa samarbetsformer för en fortsättning om substansen i samarbetet så kräver, eller att finansierarna engagerar sig aktivt i utfasningen t ex för att säkerställa att resultaten av utvecklingssamarbetet kan konsolideras med hjälp av kompletterande insatser.

För att underlätta utfasningen av utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har UD och Sida vidtagit vissa åtgärder. En är att skapa ett nytt samarbetsinstrument, de s k TA-fonderna. En annan är att söka få till stånd ett grannskapsprogram hos EG, motsvarande det nu befintliga Interregprogrammet. En tredje är att stödja parternas ansträngningar att fortsätta samarbetet. En fjärde är att engagera baltiska parter i utvecklingssamarbete med tredje part. I sammanhanget kan även nämnas den konferens, som Sida arrangerar i april 2004 för att belysa och dra erfarenheter av samarbetet.

TA-fonder

För att underlätta utfasningen av det bilaterala samarbetet har Sida upprättat särskilda TA-fonder för tekniskt samarbete (TA, Technical Assistance) i de tre baltiska länderna – i Estland 2001, i Lettland och Litauen 2003. Syftet med de tre fonderna, som kan användas för små, avslutande insatser inom den offentliga förvaltningen, är att främja övergången till reguljärt, icke biståndsfinansierat samarbete. TA-fonderna skall vara ett flexibelt instrument och ett komplement till EU-programmen, inte ersätta dem.

Fonderna kan användas för mindre TA-insatser med anknytning till EU-acquin. De kan finansiera rådgivningsinsatser av och studiebesök hos svenska myndigheter, departement och motsvarande i deras samarbete med sina baltiska kolleger, främst i sådana fall där ett samarbete redan pågår. Fonderna sköts av den baltiska sidan, t ex EU-integrationskontoret i Tallinn, som underställer Sida enskilda projektförslag för formell klarering. Initiativ kan tas av den svenska eller den baltiska sidan i samarbetet. Finansieringen skall baseras på en gemensam projektplan. I Sverige har ett femtiotal departement och myndigheter inbjudits att delta i arbetet.

Parter i samarbetet har varit främst myndigheter och ministerier, men även i vissa fall landsting och universitet. Från början inskränktes användningen till insatser direkt relaterade till EU:s *acquis* inom ramen för respektive lands National Action Plan for the Adoption of the Acquis. Mot bakgrund av erfarenheterna från den första fasen i Estland breddades användningsområdet 2003 till att även omfatta insatser, som allmänt syftar till att anpassa regelverk och förvaltning till standards enligt internationella överenskommelser.

Den finansiella ramen för fonden i Estland är 5 mkr, för de i Lettland och Litauen 3 mkr vardera. Vid behov kan de senare utökas till 5 mkr. Varje projekt får kosta högst 400.000 kronor. TA-fonderna hade vid utgången av

2003 finansierat drygt 20 insatser inom en serie områden, såsom t ex sjö- och luftfart, luftkvalitet, tullfrågor, spannmåls- och husdjursproduktion, sociala sektorer samt brottsförebyggande. Särskilt i Estland och Litauen har utnyttjandet varit högt. Där är ramarna nu till större delen intecknade.

Interreg

Inom den europeiska gemenskapens programarsenal ingår det s k Interregprogrammet, som finansierar samarbete mellan angränsande regioner inom EU:s medlemsstater. I dialogen mellan regeringen och europeiska kommissionen har det dock framgått att avståndet mellan Sverige och de baltiska medlemsstaterna betraktas som för stort för att Interreg skall kunna finansiera bilaterala samarbetsprojekt mellan regionerna på Östersjöns två sidor. Enligt kommissionens hitillsvarande uppfattning är Östersjön inte en gräns av det slag, som kan utlösa finansiering av bilaterala projekt från Interreg.

Att stödja parterna

Som ett led i informationsarbetet kring utfasning genomförs aktiviteter på olika områden för att underlätta övergång till grannlandssamarbete. Det kan vara att inom ramen för avslutande insatser gemensamt ta fram strategier för hur ett framtida samarbete kan te sig, eller vilken ambitionsnivå som är realistisk utifrån en begränsad finansiering. Det kan också var att samla samarbetsparter inom ett område för att tillsammans lära mer om möjligheter till EU-finansiering. Sida uppmuntrar och stödjer finansiellt sådana angelägna initiativ i dialogen med svenska samarbetsparterna.

Det är särskilt på de mest problematiska områdena EO-samarbetet och det fördjupade vänortssamarbetet, som Sida aktivt stödjer parterna i deras ansträngningar att finna former för att fortsätta samarbetet. Bidrag lämnas bl

a till initiativ, som kan underlätta för enskilda organisationer att hitta nya former, t ex för att hålla särskilda konferenser mellan medlemsorganisationerna och samarbetsparterna inom Forum Syd. De baltiska samarbetsparterna har i sådana sammanhang ofta visat sig ha intressanta och konstruktiva uppslag till nya samarbetsformer.

Även det fördjupade vänortssamarbetet har erhållit ett direktstöd för att öka sin beredskap inför utfasningen och för att höja kunskaperna om vilka möjligheter som finns att söka finansiering av ett samarbete hos olika EU-program.

Ett baltiskt utvecklingssamarbete

Sida har i ett flertal samarbetsprojekt inom närområdet redan tidigare engagerat baltiska parter i projekt med tredje part. Så har t ex ett flerårigt studieprogram för ryska skogs-chefer på länsnivå under några år inkluderat studiebesök i Baltikum för att ta del av erfarenheterna där av övergången från planekonomi till marknadsekonomi. Ett annat exempel är det ovan nämnda samarbetet på kärnsäkerhetsområdet, där litauisk personal genom samarbetet med svenska kolleger har byggt upp en kompetens, som kommer till användning i samarbetet med Ryssland. Baltiska parter tas nu allt oftare med i utvecklingssamarbete i Kaukasus, på Balkan och på andra håll.

Initiativ till trepartssamarbete kommer också från den baltiska sidan. Så har t ex tack vare ett litauiska initiativ ett trepartssamarbete med Sidafinansiering inletts på jämställdhetsområdet mellan Litauen, Kaliningrad och ett svenskt konsultföretag.

Som medlemsstater i EU skall också det baltiska länderna bygga upp egna biståndsprogram, något som f n stöds av Sida. I den litauiska förvaltningen finns idag ett par personer, som hanterar både inkommande och utgående utvecklingssamarbete. I Estland och Lettland ansvarar några personer med erfarenhet av det stöd länderna

erhållit under nittiotalet för uppbyggnaden av egna
biståndsprogram.

Bilaga:

Statsmakternas riktlinjer

Utgångspunkterna, liksom målen, riktlinjerna och de finansiella ramarna för utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna har utformats och anpassats till skiftande förutsättningar under samarbetsperioden 1990 till 2003. Denna rapport inleds med en överblick över de mål och ramar, som de svenska statsmakterna anvisat för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa, i det följande kallat Östsamarbetet, särskilt för det med de baltiska länderna.

1. De första riksdagsbesluten 1990 och 1992

Det svenska stödet till den begynnande reformprocessen i Central- och Östeuropa påbörjades redan hösten 1989, dvs före Sovjetunionens upplösning. I budgetpropositionen våren 1990 (prop. 1989/90:100) rapporterade regeringen till riksdagen att Sverige – tillsammans med flertalet västeuropeiska länder – hade inlett ett arbete för att med biståndsinsatser stödja förändringsprocessen i Central- och Östeuropa. ”Omvandlingen mot öppnare samhällen och de ekonomiska och politiska reformerna är en stor utmaning för Östeuropas folk. Omvärlden måste vara beredd till snabba insatser för att stödja den pågående föränd-

ringsprocessen.” Med beslutet att stödja den tidiga reformprocessen i Central- och Östeuropa avsatte riksdagen en miljard kronor för stödet under en treårsperiod, varav 390 mkr för 1990/91. Det första treåriga Östsamarbetsprogrammet 1990/91–1992/93 hade lanserats.

I prop. 1989/90:100 hänvisade regeringen vidare till ett intresse från sovjetisk sida av att ta del av svenska erfarenheter inom bl a ekonomi och arbetsmarknadspolitik. Kurser med inriktning på förvaltning och näringsliv var under beredning. I sammanhanget anges bl a att ”för att möta det särskilda intresse som visats för att utvidga kontakterna med det sovjetiska Östersjöområdet, inte minst de baltiska republikerna, skall en betydande del av kursutbudet avse deltagare från detta område.” Därmed inleds en serie regerings- och riksdagsbeslut avseende ett utvecklingssamarbete med Baltikum, som kom att fortgå i över ett decennium och inledningsvis stödda de baltiska ländernas självständighet och övergång till parlamentarisk demokrati och marknadsekonomi, samt sedermera också deras medlemskap och integration i EU.

Den första operativa målformuleringen för Östsamarbetet kom i budgetpropositionen för 1991/92 (prop. 1990/91:100): ”Det svenska biståndet till Central- och Östeuropa syftar till att stärka ländernas förmåga att genomföra angelägna reformer och att ge stöd inför de påfrestningar som möter länderna under de närmaste åren.” Det övergripande målet, eller utvecklingsmålet, formulerades samtidigt som att ”bidra till att föra in Central- och Östeuropa såväl i det globala som i det europeiska ekonomiska samarbetet.” Merparten av stödet riktades till Polen, medan huvuddelen av de övriga insatserna skulle göras i de tre baltiska sovjetrepublikerna och i Leningradområdet.

Med Sovjetunionens upplösning i november 1991 och de baltiska ländernas återvunna självständighet – ett sannskyldigt paradigmskifte i Sveriges närområde – förändrades i grund förutsättningarna för det svenska

stödet till reformprocessen i Central- och Östeuropa. I budgetpropositionen 1991/92:100 presenterade regeringen ett strukturerat och systematiskt underlag för ett utvecklings-samarbete, som i sina huvuddrag sedan bestod under mer än ett decennium. Ett nytt, treårigt samarbetsprogram 1992/93–1994/95 lanserades tillsammans med ett nytt anslag om 2,9 miljarder kronor, ”Samarbete med Central- och Östeuropa”. Programmets syfte formulerades såsom att

”stödja dessa länder att bygga demokratiska institutioner och att utveckla marknadsekonomiska strukturer, för de baltiska staterna även att bistå dessa att befästa sin nationella suveränitet. Samtidigt finns betydande svenska utrikes- och säkerhetspolitiska, näringspolitiska och kommersiella intressen att tillgodose. De offentligt finansierade insatserna kommer att utformas i detta perspektiv.”

Med hänvisning till ett europeiskt mönster, där de biståndsgivande länderna engagerade sig i sina egna närområden och i länder varmed de hade tätare kontakter, föreslog regeringen vidare att ”de största bilaterala satsningarna i första hand görs på de baltiska länderna, i andra hand på det ryska närområdet samt Polen.” Utanför närområdet skulle det svenska reformstödet i huvudsak vara av multilateral natur.

Budgetpropositionen för 1992/93 angav också att ”ett mål i samarbetet med Central- och Östeuropa är att engagera hela det svenska samhället.” Som lämpliga genomförare av biståndsinsatser nämns regeringskansli och centrala myndigheter, organisationer, företag, utbildningsförbund, etc. Vidare måste ”en mycket viktig del” av stödet utgöras av kunskapsöverföring. Som exempel nämns förinvesteringsstudier, rådgivning och förvaltningsstöd, institutionssamarbete, besök, kontakter, dialog och stipendier. I anslutning till detta tekniska samarbete skulle även finansiering av viktiga insatsvaror eller teknisk utrustning

kunna utgå, liksom statligt riskkapital till joint ventures med svenska företag.

Verksamheten skulle kunna avse områden som utbildning, hälso- och sjukvård, jordbruk, miljö, kultur, rättsväsende, näringsliv, förvaltning, kommunal demokrati, m m. Särskilt för de baltiska länderna förutsåg regeringen också behov av extraordinära finansiella insatser under åren 1992 och 1993, dels som internationellt samordnat betalningsbalansstöd, dels som ett bilateralt rent valutastöd med syfte att underlätta deras införande av egna baltiska valutor.

Budgetpropositionen för 1993/94 bekräftade de föregående årens beslut om det växande Östsamarbetet (prop. 1992/93:100).

Under hösten och vintern 1992/93 lade regeringen fram två propositioner om klimatpåverkan, m m, som bl a innehöll förslag om insatser på miljö-, energi- och kärnsäkerhetsområdena i Baltikum och Östeuropa, delvis från andra utgångspunkter än det dittillsvarande Östsamarbetet. I den andra av de två propositionerna, prop. 1992/93:179, föreslog regeringen att sammanlagt 122,5 mkr anslogs för 1993/94 under miljödepartementets huvudtitel för Kunskapsuppbyggnad och förvaltningsstöd i Central- och Östeuropa, för en Vision för Östersjöområdet, för strålskydds- och kärnsäkerhetssamarbete med Baltikum och Ryssland, samt för multilaterala insatser i Östersjöområdet.

I budgetpropositionen för 1994/95 (prop. 1993/94:100) fick Östsamarbetet den fyrställiga målstruktur, som sedan stod sig i sju år:

- att stödja återupprättande och konsolidering av demokratins och rättsstatens institutioner,
- att stödja återinförandet av en fungerande marknadsekonomi,
- att stödja åtgärder för att förbättra miljön, särskilt i Östersjön, och

- att bistå de baltiska staterna att befästa sin nationella suveränitet.

Regeringen framhöll i propositionen att såväl det anslagna beloppet, en miljard kronor, som huvuddragen i programmet styrdes av det redan beslutade treårsprogrammet. Samtidigt refererades att utrikesutskottet hade påkallat en grundläggande översyn av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Vid denna tidpunkt hade Östsamarbetet kommit att engagera fyra regeringsdepartement samt ett tiotal departement och ämbetsverk i olika myndighetsfunktioner. Denna Östsamarbetets något spridda struktur blev en av huvudpunkterna för den första programöversynen, gjord av Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete, SAU.

2. Programöversynen 1994 och den första särpropositionen

SAU-översynen redovisade bl a att utöver de fyra departement – UD, miljödepartementet, näringsdepartementet och kommunikationseparmentet – som hade budgetansvar för skilda delar av Östsamarbetet, ytterligare tre departement (försvar-, justitie- och finans-) samt statsrådsberedningen hade operativt ansvar för delar av programmet. Totalt var fjorton enheter inom regeringskansliet engagerade. De operativa myndigheterna under UD var BITS, SIDA, EKN, Svenska institutet, SwedeCorp och Swedfund. Under miljödepartementet deltog SKI, SSI, Naturvårdsverket SNV, samt Lantbruksuniversitetet SLU i Östsamarbetet. Näringsdepartementet kanaliserade medel via Nutek (se förkortningslista).

På underlag av SAU:s översynsrapport, Sveriges Samarbete med Central- och Östeuropa (Ds 194:134) framlade regeringen våren 1995 den första särpropositionen om Östsamarbetet (prop. 1994:95:160). (Budgetpropo-

sitionen för det förlängda budgetåret 1995/96, prop 1994/95:100, hade nöjt sig med att föreslå vissa belopp samt att i sak hänvisa till den kommande särpropositionen samma vår.) Där samlade regeringen ihop det utspridda ansvaret för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa under utrikesdepartementet. ”Regeringen anser att utrikespolitiken bör präglas av ett samlat agerande för säkerhet och solidaritet.” En ny biståndsmyndighet, Sida, höll på att skapas, som i sig skulle förena de funktioner, som ditintills hade fullgjorts av BITS, SIDA och SwedeCorp. Inom det nya Sida samlades de tidigare myndigheternas respektive delar av Östsamarbetet i den nya avdelningen Sida-ÖST.

Ett sammanhållet program formulerades, som ”en viktig del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik”. Med det yttersta syftet att främja säkerheten, demokratin och en bärkraftig utveckling i hela Europa fick programmet fyra huvudmål, att

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

Vidare förordade prop. 1994/95:160 att ett ”könsrelaterat perspektiv bör anläggas på hela östsamarbetet”.

Förslaget fick formen av ett tredje, treårigt samarbetsprogram för 1995/96–1998, omfattande fyra miljarder kronor. För det förlängda budgetåret 1995/96 anslogs drygt 1,7 miljarder kronor. Regeringen noterade i särpropositionen att flera länder i Central- och Östeuropa nu hade kommit långt i att skapa ett demokratiskt samhällssystem och en fungerande marknadsekonomi, och såg det som ”en historisk uppgift att befästa denna omvandling och integrera länderna i ett Europa, som präglas av gemensam säkerhet, demokratins kultur och en bärkraftig

utveckling.” Regeringen välkomnade vidare EU:s framtida utvidgning i Central- och Östeuropa och deklarerade att Sverige särskilt skulle arbeta för Estlands, Lettlands och Litauens fulla Europaintegration.

Med den första särpropositionen vidgades det tidigare suveränitetsstödet till Baltikum tematiskt och geografiskt. Det riktades nu även till Ryssland och fick uppgiften att främja säkerheten i hela Östersjöregionen. I det nu bredare mandatet ingick även frågor såsom organiserad brottslighet, flyktingsmuggling, vapenförsäljning, olaga hantering av kärnbränsle och radioaktiva ämnen, skrotning av kemiska vapen m m.

Också demokratimålet formulerades om i särpropositionen. Den snabba demokratiska konsolideringen i flertalet länder i Central- och Östeuropa hade gjort de tidigare målformuleringarna om att återupprätta och konsolidera demokratin och rättsstaten överspelade. Samtidigt noterade regeringen brister i de nya demokratiernas sätt att fungera. ”Demokrati är mer än fria val och respekt för lag. Det är en kultur där omsorg, kompromissens etik och respekt för minoriteter råder. Det är en kultur som bärs upp av det civila samhällets alla aktörer.” Syftet med Östsamarbetets demokratistöd formulerades nu i stället som att ”fördjupa demokratins kultur.”

Som ett svar på SAU-översynens rekommendation om att inom Östsamarbetet uppmärksamma könsaspekterna och -implikationerna av reformprocessen i Central- och Östeuropa uttalade särpropositionen i avsnittet om demokratimålet att ”ett könsrelaterat perspektiv bör anläggas på hela Östsamarbetet,.... i syfte att nå bättre och effektivare resultat.”

Omvandlingsprocessen i Central- och Östeuropa hade vid det här laget även tillgodosett det tidigare formulerade målet ”att stödja återinförandet av en marknadsekonomi”. Den snabba omställningen hade emellertid skapat arbetslöshet, sociala problem och snabbt växande inkomstklyftor

på många håll, som bl a hade uppmärksammats i SAU-översynen. Regeringen valde att i särpropositionen komplettera ekonomimålet med en social dimension i den ovan nämnda, nya målformuleringen ”att stödja en socialt hållbar utveckling.”

Med klimatpropositionerna hade det svenska miljöengagemanget i Central- och Östeuropa, som redan från början hade varit ett huvudelement i Östsamarbetet, stärkts ytterligare. Med sin formulering av ett fjärde huvudmål om ”att stödja en miljömässigt hållbar utveckling” gjorde regeringen miljöengagemanget till en central komponent i det konsoliderade programmet. Medel anslogs under denna rubrik för miljöinsatser, inte minst på V/A- och energiområdena, samt för kärnsäkerhet och strålskydd. Särskilt nämndes kärnsäkerhetsinsatserna i Litauen.

Den snabba omställningen i Baltikum under nittioalets första år (tillsammans med det faktum att Sverige samtidigt själv blev medlem av EU) gav också regeringen anledning att revidera de regionala målformuleringarna. Baltikumsamarbetet skulle ”nu i hög grad att syfta till ländernas fulla europaintegration, efter den inledande periodens stöd till självständigheten” och vidare få ta det ”entydigt största utrymmet” i Östsamarbetet. Det skulle också ”anpassas såväl efter de tre olika ländernas behov som till den breda regionala och europeiska dimensionen.”

Budgetpropositionen för 1997 (prop. 1996/97:1) bekräftade de fyra huvudmålen för Östsamarbetet, tillsammans med det övergripande målet att integrera länderna i Central- och Östeuropa i europeiska strukturer. I enlighet med regeringens något tidigare presenterade särproposition om ”Jämställdhet som ett nytt mål för Sveriges internationella utvecklingssamarbete” (prop. 1995/96:153) kompletterades nu de fyra Östsamarbetsmålen med ett tydligt direktiv: ”Härtill skall ett jämställdhetsperspektiv genomsyra samarbetet”. Formuleringen fick snarare

karaktären av riktlinje för hur samarbetet skulle verkställas, än av ett operativt mål.

Regeringen bedömde i propositionen att de tre baltiska samarbetsländerna vid denna tidpunkt hade konsoliderat sin självständighet och stabiliserat den politiska och ekonomiska utvecklingen. De hade också börjat integreras i de viktigaste västliga strukturerna och hade ingått associationsavtal med EU.

Budgetpropositionen för 1998, det sista året i den tredje Östsamarbetsprogramperioden (prop. 1997/98:1) bekräftade de fyra huvudmålen och jämställdhetsdirektivet. Landstrategier för bl a de tre baltiska länderna hade fastställts under 1996. Den dynamiska utvecklingen i Central- och Östeuropa hade enligt regeringen avsett påtagliga positiva resultat och fått en ny dimension genom de associerade centraleuropeiska och baltiska ländernas önskan att bli fullvärdiga medlemmar av EU. Under budgetåret skulle regeringen intensifiera insatserna för att bistå de länder, som skall förhandla om medlemskap, särskilt Estland, Lettland, Litauen och Polen.

Regeringen meddelade också sin plan att på utrikesutskottets förslag låta genomföra en programutvärdering och att med stöd i den under 1998 lägga fram en särproposition för ytterligare en treårig Östsamarbetsprogramperiod 1999–2001.

3. 1997 års programutvärdering och den andra särpropositionen

Den av utrikesutskottet föreslagna utvärderingen presenterades i november 1997. Den bedömde Östsamarbetets mål som väl valda, men föreslog mot bakgrunden av utvecklingen i samarbetsländerna ett kompletterande, femte mål: programmet skulle främja social trygghet. Vidare borde samarbetet mer tydligt bidra till att länderna länkas samman och till en framtida övergång från biståndsfinansierat samarbete till ett reguljärt samarbete.

Utvärderingen påpekade också bl a en bristande samordning mellan Östsamarbetet och programmet för näringslivsutveckling i Östersjöområdet, den s k Östersjömiljarden.

Enligt utvärderingen hade från och med 1989 till och med 1996 för insatser i Estland, Lettland och Litauen anslagits 383, 463 respektive 573 mkr (=10,6, 12,8 respektive 15,8 procent av de samlade medlen). Tillsammans med regionala insatser i Baltikum om summa 498 mkr under samma period, motsvarande 13,8 procent av helheten, hade det sammanlagda svenska reformstödet till de tre baltiska länderna uppgått till drygt 1,9 miljarder kronor, eller drygt hälften av hela Östsamarbetsprogrammet.

Utvärderingen blev underlag för en andra särproposition om Östsamarbetet våren 1998 (prop. 1997/98:70) avseende ett fjärde, treårigt samarbetsprogram med Central- och Östeuropa under perioden 1999–2001. Regeringen konstaterade i propositionen att reformprocessen i Central- och Östeuropa nu hade kommit så långt att ”någon återgång till det gamla systemet inte längre är tänkbar”. Samtidigt skulle det bärande elementet för samarbetet fortsätta att vara en ”strävan att bidra till ett integrerat Europa präglad av gemensam säkerhet, demokratis kultur och en bärkraftig utveckling.” Formuleringen är densamma som i den första särpropositionen tre år tidigare.

Även Östsamarbetets fyra huvudmål bekräftades i 1998 års särproposition för den kommande treårsperioden, tillsammans med direktivet om att hela utvecklingssamarbetet skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Därmed avvisades utvärderingens förslag om ett särskilt, socialt mål, med motiveringen att ”den sociala dimensionen framhävs bättre genom att vara integrerad i det tredje målet.” För regeringen var det också viktigt att de redan befintliga fyra målen i hög utsträckning överensstämde

med de s k Köpenhamnskriterierna, som hade uppställts för medlemskap i EU.

Regeringen menade å andra sidan att utvärderingens förslag att ”samarbetet i högre utsträckning än tidigare bör inriktas på områden inom vilka Sverige har komparativa fördelar är synnerligen relevant.” Slutsatsen blev att utvecklingssamarbetet ”skall inriktas på sådana sektorer inom vilka Sverige har komparativa fördelar, d v s där den svenska resursbasen har särskild efterfrågad kompetens.”

Vidare förstärktes EU-inriktningen ytterligare. ”Utvecklingssamarbetet skall inriktas på sådana områden som underlättar Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i EU...” Det skulle också ”koordineras med EU och andra finansärer.”

Särpropositionen konstaterade att samarbetet med Polen och Estland allt mer hade utvecklats till normala grannlandsrelationer, vilket innebar att utvecklingssamarbetet kunde ”komma att minska under kommande treårsperiod.” För Lettlands och Litauens del förutsågs ingen minskning – snarare var regeringen oroad av det vid det tillfället tänkbara scenariot att de två länderna kanske inte skulle komma med i den första anslutningsomgången till EU. ”Åtgärder för att påskynda Lettlands och Litauens närmande till EU är därför särskilt angelägna och utvecklingssamarbetet väntas spela en fortsatt betydande roll i våra relationer med dessa länder under kommande samarbetsperiod.”

Särpropositionen angav inga belopp för det kommande treårsprogrammet. Regeringen återkom till anslagsfrågan i budgetpropositionen för 1999 (prop. 1998/99:1) med förslaget att anslå 750 mkr för vardera 1999 och 2000, respektive 900 mkr för 2001. Regeringen anmälde också i budgetpropositionen att nya landstrategier skulle antas för de tre baltiska samarbetsländerna före utgången av 1998.

Målen och ramarna bekräftades i nästa års budgetproposition, 1999/2000:1, där regeringen ånyo underströk att

utvidgningen var en av dess främsta utrikespolitiska prioriteringar. Att bidra till de baltiska ländernas snara EU-medlemskap hade ställts upp som ett huvudmål för utvecklingsarbetet med dem i de under 1999 fastställda landstrategierna. Därutöver ville regeringen bli se ytterligare ökning av insatserna i de sociala sektorerna.

I budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) konstaterade regeringen att även Lettland och Litauen nu hade inbjudits till medlemskapsförhandlingar i första omgången, något som Sverige hade agerat för inom EU. Då 2001 var det sista året i denna den fjärde programperioden för Östsamarbetet, skulle under år 2000 en ny utredning göras av Östsamarbetet, vilken i sin tur skulle ge underlag för en ny särproposition till riksdagen under våren 2001.

4. Utredningen år 2000 och den tredje särpropositionen

Utredningen ”Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa” (SOU 2000:122) som avlämnades i december 2000, föreslog bli att nästa programperiod skulle bli 4–5 år. Samarbetet skulle inriktas på sex huvudområden och styras av fem riktlinjer.

Regeringen valde i särpropositionen år 2000 (prop. 2000/01:119) i stället att föreslå ett tvåårigt samarbetsprogram 2002–2003, varefter Östsamarbetet skulle övergå i ett permanent anslag. Som svar på utredningens förslag om riktlinjer och huvudområden föreslog regeringen att det övergripande målet för Östsamarbetet skulle bibehållas – ”att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen.” Tre riktlinjer skulle därtill styra samarbetet: att främja EU-anpassningen i kandidatländerna, ..., att främja relationerna med Sverige, samt att låta ett jämställdhetsperspektiv präglade samarbetet.

Sex samarbetsområden anvisades i särpropositionen:

- gemensam säkerhet
- demokratins fördjupning
- ekonomisk omvandling
- social trygghet
- miljö
- utbildning och forskning.

De tidigare fyra huvudmålen omvandlades därmed, delvis i enlighet med utredningens förslag, till sex huvudområden för samarbetet. Regeringen valde en annan indelning än den föreslagna, bl a genom att ge det sociala samarbetet en egen titel, och genom att inte upphöja det lokala och regionala samarbetet till en separat titel.

Regeringen konstaterade vidare i särpropositionen att Östsamarbetet nu bl a befann sig i ”en period av stagnerande och minskande utvecklingssamarbete med kandidatländerna samtidigt som de normala relationerna blir allt tätare”, och föreslog att utvecklingssamarbetet med kandidatländerna skulle fasas ut, när de blev medlemmar i EU. ”Utfasningstakten bör bedömas bl a utifrån beräknad tidpunkt för medlemskap, samarbetsländernas behov och absorptionsförmåga, samt svensk kompetens och svenskt intresse.”

De finansiella ramarna för det fortsatta Östsamarbetet fastställdes av riksdagen på basis av budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) som föreslog ett anslag om 750 mkr för vardera av tvåårsprogrammets budgetår. Budgetpropositionen rapporterade också bl a om andra insatser, t ex ”De baltiska ländernas år” 2000. Året hade syftat till att främja kontakterna mellan länderna och Sverige och att stödja deras närmande till EU. Vidare hade nu, parallellt med Östsamarbetet, en andra Östersjömiljard beslutats av riksdagen för perioden 1999–2003.

Budgetpropositionen för 2003 (prop. 2002/03:1) bekräftade både mål och finansiella ramar för det femte Östsamarbetsprogrammets andra år. Eftersom nu alla tre baltiska länder förhandlade med EU om medlemskap per 2004, kunde målformuleringen för utvecklingssamarbetet med de tre baltiska länderna få en gemensam huvuduppgift – att ”fullfölja stödet för landets fulla EU-integration.” Det bilaterala stödet skulle minskas med sikte på utfasning i samband med medlemskapet (med undantag för säkerhetsarbetet) och inriktas på insatser som ligger utanför, men som kompletterar EU:s olika program.

5 Utvecklingspropositionen 2003

Med propositionen i maj 2003 ”Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling” (prop 2002/03:122) föreslog regeringen riksdagen en ny svensk politik för global utveckling. Den nya utvecklingspolitiken skulle gälla för samtliga politikområden, ha fokus på fattiga människor och länder samt genomsyras av ett rättighetsperspektiv och av de fattigas perspektiv. Målet för det svenska utvecklingssamarbetet föreslås i propositionen vara att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. En sammanslagning föreslås av Östsamarbetet med det internationella utvecklingssamarbetet.

Det fortsatta Östsamarbetets huvuduppgift skall enligt utvecklingspropositionen vara att främja samarbetsländernas närmande till europeiska samarbetsstrukturer och värdegemenskaper, som en viktig del i kampen mot fattigdom. Det skall även fortsätta att präglas av ett jämställdhetsperspektiv och främja relationerna med Sverige, där v s inriktas på områden där Sverige har kompetens, stödja utbyte mellan svenska myndigheter och deras motsvarigheter i samarbetsländerna, samt utnyttja den svenska resursbasen, där så är lämpligt. Relationsbyggnandet med Sverige ses också som ett led i övergången till ett

reguljärt grannlandssamarbete och ett nära samarbete inom ett utvidgat EU. De ovan nämnda sex samarbetsområdena bekräftas.

I sin ett par månader senare avlämnade budgetproposition för 2004 (prop. 2003/04:1) bedömde regeringen att anslutningen av kandidatländerna till EU 2004 ”innebär att målet för det svenska utvecklingssamarbetet med dessa länder har uppnåtts.” En övergång har skett till ett normalt grannlandssamarbete med de baltiska länderna. Utvecklingssamarbetet med dem fasas nu ut, med undantag för ett begränsat samarbete på säkerhetsområdet. ”Angelägna utvecklingsinsatser kommer framgent att finansieras av länderna själva och av olika gemenskapsinstrument inom EU.”

Bilaga 2:

Ord- och förkortningslista

Acquis communautaire	EU:s regelverk, som kandidatländerna måste anta inför medlemskap
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt och ekonomiskt samarbete, slogs samman med Sida 1995
EO	Enskilda organisationer
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	Enheten för Central- och Östeuropa inom UD
EKN	Exportkreditnämnden
FMV	Försvarets materielverk
FOA	Försvarets Forskningsanstalt, numera FOI
GTS	Generaltullstyrelsen, numera Tullverket
HELCOM	Helsingforskommissionen för Östersjöns miljö.
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (World Bank, Världsbanken)
IFC	International Finance Company, tillhörande världsbanksgruppen
ILG	International Group of Legal Experts (Lagstiftning ang. kärnämneskontroll)
INPP	Ignalina kärnkraftverk, Litauen

KBV	Kustbevakningen
KTH	Kungliga Tekniska Högskolan, Stockholm
KTS	Kontraktfinansierat tekniskt samarbete, arbetsmetod hos Sida, tidigare utvecklad inom BITS
KUR	Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
MEUR	miljoner Euro
MUSD	miljoner amerikanska dollar
Mkr	miljoner svenska kronor
NEFCO	Nordiska miljöfinansieringsbolaget
NGO	Non-governmental organisations = enskilda organisationer
NIB	Nordiska Investeringsbanken
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
NV	Naturvårdsverket
PES	Projektexportsekretariatet, enhet inom UD
Phare	Pologne-Hongrie: Actions pour la Reconversion économique, Europeiska gemenskapens biståndsprogram för kandidatländerna i Central- och Östeuropa
PMU	Project Management Unit, projektberedningsenhet, i allmänhet inom ett ansvarigt ministerium eller motsvarande
RPS	Rikspolisstyrelsen
RSV	Riksskatteverket
SAU	Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete, verksamt i mitten av nittioalet
SBH	Sveriges Bönder Hjälper
SCB	Statistiska Centralbyrån
SEK	Svensk Exportkredit
SFM	Swedfund Financial Markets

SHIA	Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency
SI	Svenska institutet
SIP	Swedish International Project, SKI:s projektgenomförare
SK	Svenska kommunförbundet
SKI	Statens kärnkraftinspektion
SSE Riga	Stockholm School of Economics in Riga, Handelshögskolan i Riga
SSI	Statens strålskyddsinstitut
SIUS	SSI:s projektgenomförarorganisation
TA	Technical Assistance, tekniskt samarbete
TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, Europeiska gemenskapens biståndsprogram för OSS-länderna
UD	Utrikesdepartementet
ÖEI	Östekonomiska institutet
ÖEK	Östeuropakommittén under Socialstyrelsen

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se