

Februari 2009

# Det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland 1991–2008



# Förord

I samband med utfasningen och avslutningen av det svenska stödet till reformprocessen i Ryssland efter Sovjetunionens upplösning 1991 har Sida, Svenska institutet och utrikesdepartementet velat dokumentera samarbetet och dess resultat. Föreliggande rapport sammanfattar de gångna 17 årens samarbete inom ramen för det statliga utvecklingssamarbetet – ett samarbete som engagerat ett stort antal medverkande aktörer av myndigheter, företag, kommuner och organisationer såväl på svensk som rysk Sida.

Det hör till bilden av det svenska stödet till reformprocessen i Central- och Östeuropa efter Sovjetunionens upplösning åtnjtit stor partipolitisk enighet i Sverige. En serie socialdemokratiska och borgerliga regeringar har varit överens om Östsamarbetets mål och inriktning. Det har skänkt samarbetet både kraft och kontinuitet.

Rapporten gör en särskilt ingående belysning av stödet inom sociala sektorer och på miljöområdet. Samarbetet på dessa områden har varit speciellt mångfacetterat, de kan uppvisa en stor bredd av aktörer på båda sidor och samarbetet här har i många fall goda förutsättningar att fortsätta i mer reguljära former utan biståndsinslag. En närmare redovisning av insatserna inom miljösektorn och inom de sociala sektorerna återfinns i kapitel 5 respektive 6 i rapporten.

När denna sammanfattande rapport om det svenska reformstödet till Ryssland skrivs pågår fortfarande ett antal samarbetsprojekt, flertalet i sin avslutningsfas. På miljö- och MR-områdena görs också i viss utsträckning nya insatser i enlighet med statsmakternas beslut. Dessa görs dock vid Sidas av utvecklingssamarbetet.

Rapporten är skriven av Krister Eduards vid Stockholm Group for Development Studies AB, tillsammans med Lars Rylander vid SPM Consultants och med stöd av Michail Krivonos, S:t Petersburgs statliga universitet.

*Anders Nordström  
Generaldirektör*



# Innehåll

1. Omställning och reformer i Ryssland sedan 1991 .....	5
2. Politiska prioriteringar och mål för Rysslands-samarbetet .....	9
2.1 Politiska prioriteringar och övergripande mål .....	9
2.2 Samarbetsstrategierna .....	11
2.3 Den biståndspolitiska diskussionen .....	12
3. Omfattningen av reformstödet, geografisk och regional spridning .....	15
4. Samarbetssektorer, mål, omfattning, genomförande och resultat .....	19
4.1 Främjande av en säkerhetsgemenskap.....	19
4.2 Demokratins fördjupning .....	22
4.3 Socialt och ekonomiskt samarbete .....	31
4.4 Miljösamarbete.....	41
5. Samarbetet inom miljösektorn .....	42
5.1 Myndighetssamarbete .....	42
5.2 VA-insatser.....	44
5.3 Energieffektivisering.....	46
5.4 Strålskydd, farligt avfall och luftföroreningar .....	48
5.5 Jordbruk.....	49
5.6 Skogsbruk .....	50
5.7 Slutsatser .....	51
6. Samarbetet inom sociala sektorer .....	54
6.1 Stödet till reformeringen den ryska hälso- och sjukvården.....	55
6.2 Stödet till rysk socialtjänst och socialvård .....	59
6.3 Resultat och erfarenheter av reformsamarbetet på det sociala området.....	64
7. Jämställdhetsperspektivet i samarbetet .....	67
7.1 Särskilda insatser .....	67
7.2 Mainstreaming .....	69
7.3 En blandad helhetsbild .....	71
8. Sveriges utvecklingssamarbete i förhållande till andra givare .....	73
9. Utfasning och övergång till samarbete i andra former .....	79
10. Lärdomar och slutsatser av reformstödet till Ryssland .....	83
Bilaga 1. Förkortningar och akronymer .....	93
Bilaga 2. Utbetalningar till samarbetsprojekt i Ryssland 1990–2007...	96

Utgiven av Sida 2009

Författare: Krister Eduards, Michail Krivonos, Lars Rylander

Tryckt av Edita, 2009

Artikelnummer: SIDA48576sv

Denna publikation kan laddas hem/beställas från [www.Sida.se/publikationer](http://www.Sida.se/publikationer)

# 1. Omställning och reformer i Ryssland sedan 1991

I december 1991 inleddes ett andra sannskyldigt paradigmskifte under ett och samma sekel i Ryssland. 1917 hade oktoberrevolutionen krossat tsardömet och etablerat sovjetsystemet. 74 år senare hade Sovjetunionens ledning, efter ett flertal resultatlösa försök under 1970- och 1980-talen att reformera sovjetsystemet, kommit till slutsatsen att det inte kunde reformeras, det behövde bytas ut mot ett marknadsekonomiskt system. Sovjetunionen upplöstes.

## **Nittiotalet**

I och med Sovjetunionens upplösning, där den Ryska Socialistiska Sovjetrepublikens president Boris Jeltsin hade varit en drivande kraft, blev de tidigare sovjetrepublikerna självständiga stater med varierande politisk profil. I Ryssland inleddes tidigt en radikal reformering av ekonomin, innebärande bl a privatisering av statliga företag samt liberalisering av marknad och handel.

I syfte att snabbt uppnå en genomgripande ekonomisk omstrukturering genomfördes från oktober 1991 i enlighet med internationell rådgivning, främst från IMF, en s k chockterapi, som bl a ledde till att varuproduktionen minskade med hälften fram till 1995 – i inledningen av perioden var varubristen akut. Företagens försämrade solvens föranledde inte minst kraftiga och utdragna förseningar av löneutbetalningar. Den andel av befolkningen, som levde i fattigdom, steg enligt Världsbanken från 1,5 procent under sovjettiden till mellan 40 och 50 procent 1993.

Stora privatiseringar av statliga företag genomfördes, i många fall utan de nödvändiga förberedelserna och utan en tillfredsställande kontroll. Tack vare privatiseringarna, som ofta rymde korruption och andra kriminella inslag – även grova – lyckades en grupp privatpersoner, s k oligarker, med goda kontakter både med regeringsförvaltningen och med kriminella grupperingar, tillägna sig stora delar av den tidigare gemensamma, statliga egendomen.

Utvecklingen beledsagades av ett tilltagande förfall hos de offentliga tjänsterna. Inte minst drabbades sjukvården och undervisningen. Breda grupper upplevde sig ha hamnat i misär. Den tidiga reformpolitiken i Ryssland skapade på så sätt en misstänksamhet hos en majoritet av befolkningen mot västerländsk demokrati och marknadsekonomi.

Ett allt starkare motstånd mot reformpolitiken resulterade i en konstitutionell kris 1993. President Jeltsin upplöste den lagstiftande församlin-

gen, som motsatte sig både den förda politiken och en föreslagen fortsatt förstärkning av presidentmakten. Arméstridskrafter sattes in mot parlamentsbyggnaden. Till följd av den konstitutionella krisen utarbetades en ny författning, som godkändes i folkomröstning i december 1993.

Den nya författningen gav Ryssland namnet den Ryska Federationen. Dess statschef, presidenten, väljs i allmänna val för en fyraårsperiod och kan väljas om en gång. Den lagstiftande församlingen har två kamrar, Federationsrådet och Statsduman. Konstitutionen innehåller en serie inslag, som är tänkta att skapa en maktbalans mellan president, parlament och regering, liksom mellan statens exekutiva, lagstiftande och rättsskipande funktioner.

Den nya författningen blev ramen för en parlamentarisk utveckling i Ryssland utan motstycke i den ryska historien. Närmare hundra år tidigare hade en parlamentarisk demokratiutveckling grytt, men stäckts av bolsjevikrevolutionen 1917. Nu skapades under nittioalets nya politiska partier tillsammans med en mångfald av enskilda organisationer och andra aktörer med politisk eller annan samhällsorienterad profil, ofta med utländsk inspiration och stöd. Ett vitalt och öppet demokratiskt liv tog form, understött av nu självständiga massmedier, inte minst TV. Beslutsbefogenheter delegerades från den federala nivån till provin- snivån, samtidigt som demokratiska rättigheter erkändes. Avsaknaden av erfarenheter av parlamentariskt arbete och av demokratiska traditioner föranledde emellertid brister, även allvarliga, i det politiska systemets funktion. Inte minst fördes den starka traditionen av korruption med in i det nya samhället.

En av reformpolitikens hörnstenar var att skapa en oberoende och lagstyrd rättsskipning i landet. Revidering av befintlig och beredning av ny lagstiftning gick parallellt med en förstärkning av rättsväsendet. Den rättsliga basen för ett demokratiskt och marknadsekonomiskt samhälle skulle skapas. Mycket av den planerade lagstiftningen kom också på plats, samtidigt som emellertid tilliten till rättsskipningens oförvitlighet begränsades av korruptionsproblematiken.

Medan de statliga företagen i stor utsträckning privatiserades under nittioalets, förblev marken statligt ägd. Privatiseringen av mark visade sig problematisk och politiskt känslig. Tillgången till landets stora skogsresurser bibehölls i offentliga händer. Inom jordbruket upplöstes sovchoser och kolchoser, vilket ledde till en partiell privatisering av verksamheten. Stora delar av jordbruket lades dock ned, vilket på många håll ledde både till arbetslöshet och till underförsörjning med livsmedel.

Reformpolitiken i de sociala sektorerna innebar både modernisering och effektivisering av de offentliga tjänsterna och nedläggningar. Inom sjukvården behövde tunga och kostnadskrävande specialiserade vårdinstitutioner kompletteras med, och till del ersättas av, en utbyggd primärvård. En socialtjänst, som inte hade existerat i Sovjetunionen, började byggas upp på kommunal nivå. Undervisningssystemet, liksom övriga sociala sektorer, led av kronisk medelsbrist, vilket förvärrade den korruptionsproblematik, som hade överlevt från den tidigare regimen.

Sammantaget framstår bilden av nittioalets reformsträvanden i Ryssland som blandad. Den uppvisar betydande framsteg och framgångar i termer av institutionell och legal utveckling, där medborgare nu tillerkändes fri- och rättigheter, som varit förträngda snart ett sekel. Vidare lade många av nittioalets ekonomiska reformer grunden för en stark ekonomisk tillväxt, som i sin tur har möjliggjort en därpå följande stabilitetspolitik. Men reformprocessen synes i många fall också ha gått alltför snabbt fram, ha varit otillräckligt förberedd och ofta ha saknat

den institutionella och demokratiska kontroll, som den hade behövt för att kunna konsolidera sina landvinningar och kunna åtnjuta befolkningens fortsatta förtroende. Breda grupper kom att se resultatet av reformerna som oligarkstöld av tidigare gemensam egendom, växande arbetslöshet och fattigdom, och bristande politisk stabilitet. Förtroendet för den parlamentariska demokratin urholkades. Nittiotalets reformsträvanden hade i många stycken behövt bättre beakta förutsättningarna i det ryska samhället för att på ett bestående sätt kunna avsätta de planerade resultaten.

### **Ett nytt sekel**

Med valet av Vladimir Vladimirovitj Putin till president i den Ryska Federationen år 2000 inleddes det postsovjettiska Rysslands andra politiska fas. President Putin signalerade tidigt sin skepsis mot stora delar av de genomförda reformerna, särskilt på det politiska området. Hans uttalade mål var att återinföra den ”maktens vertikal”, som hade varit ryggraden i sovjetssystemets styrning. President Putin beklagade också avvecklingen av själva Sovjetunionen som en geopolitisk katastrof. En politik för återställande av mycket av det som avlägsnats under nittiotalet inleddes.

Gradvis har sedan dess delegeringar och decentraliseringar inom förvaltningen dragits tillbaka, samtidigt som nya instrument för federal styrning har tillkommit. En serie förändringar av regelverket för allmänna val och dess tillämpning har lett till att parlamentet inte fyller den i konstitutionen angivna demokratiska funktionen, att utöva en demokratisk kontroll av exekutiven. De reformorienterade liberala partierna har förlorat mycket av sitt tidigare stöd och är inte längre representerade i Statsduman. Den inledda reformeringen av förvaltningen har i stort sett avstannat. Trots uttalade planer på att minska förvaltningen har den i stället fortsatt att växa.

Nittiotalets negativa ekonomiska utveckling vände efter att ha kraschlandat 1998. Inte minst tack vare de senaste årens kraftigt stigande energipriser nådde BNP under 2007 åter 1989 års nivå, mätt i reala termer<sup>1</sup>. Tillväxten har lagt grunden för en stark och expansiv ekonomi, särskilt i energisektorn. I industrin har under senare år en produktivitet-utveckling ägt rum baserad på ett ökat kapacitetsutnyttjande i produktionen och på en överflyttning av arbetskraft från jordbruket. Trots att många av nittiotalets nya ryska ägare till tidigare statliga företag endast har begränsade ambitioner att utveckla deras produktion, har under senare år ryska företag ökat sin konkurrenskraft, särskilt sådana med utländskt deltagande. Den inhemska konsumtionen har vuxit snabbt de senaste åren, framför allt i storstäderna Moskva och St Petersburg.

För fortsatta höjningar av produktiviteten behövs dock reformer, främst inom infrastrukturen, finanssektorn, förvaltningen, utbildningen och hälsovården. Både ryska och internationella observatörer påpekar att reformtakten har avtagit, på vissa områden avstannat. Ett bestående problem är också den utbredda korruptionen. En uttalad prioritering av korruptionsbekämpningen har hittills i praktiken uteblivit – enligt Transparency International hade Ryssland år 2007 sjunkit till plats 143 av 179 på den världsomfattande korruptionslistan<sup>2</sup>.

Om nittiotalet uppvisade ett stort antal fall av s k state capture, där personer eller företag skaffade sig kontroll över delar av eller funktioner

---

<sup>1</sup> EBRD, 2007

<sup>2</sup> Transparency International, 2007

inom den statliga sektorn och använde dem för egna ändamål, kan idag en omvänd state capture noteras i landet. Personer och grupper inom administrationen, främst på federal nivå, använder administrationens resurser för att återta – eller ta – kontrollen över företag och andra ekonomiska resurser. På detta sätt förs i vissa fall kontrollen av tidigare statligt ägda resurser, särskilt inom energisektorn, tillbaka till statliga befattningshavare. Dessa blir emellertid i allmänhet personliga ägare till resurserna, vilket innebär att processen snarast resulterar i en omfördelning mellan intressenterna. Stora värden har bytt händer under de senaste fem åren. Den ökade aktiviteten hos statliga befattningshavare, särskilt för att ta kontroll över energiresurserna, har också drabbat utländska ägare.

Den starka ökningen av de internationella energipriserna har bidragit till en kraftig förstärkning av den statliga ekonomin. De stora inkomsterna har placerats i en stabiliseringsfond. Fonden, som i början av 2008 innehöll över 150 miljarder USD, delades då i en reservfond och i en välfärdsfond.

Sammanfattningsvis har omställningen i Ryssland inom ramen för övergången från enpartistat till demokrati, från planekonomi till marknadsekonomi, inklusive privatiseringen av mark och skogsreform, saktat av. På vissa områden har förändringsprocessen vänt tillbaka i riktning mot den tidigare ordningen. Utvecklingsläget i landet karaktäriseras för närvarande av politisk stabilitet och ekonomisk dynamik. Synbarligen befinner sig landets utveckling i en fas av konsolidering. Beteckningen transitionsekonomi framstår inte längre som relevant. Sannolikt är systemskiftet och de stora systemanpassningarna i Ryssland efter Sovjetunionens upplösning nu avslutade.

## 2. Politiska prioriteringar och mål för Rysslands- samarbetet

### 2.1 Politiska prioriteringar och övergripande mål

Hösten 1989 inleddes det svenska statliga stödet till den begynnande reformprocessen i Central- och Östeuropa med vissa insatser i Polen. Efter Sovjetunionens upplösning 1991 expanderade det svenska stödet till reformprocessen i Central- och Östeuropa till att bli ett omfattande svenskt reformstöd inriktat på ländernas suveränitet, på deras omvandling till demokratiska marknadsekonomier och på deras integrering i europeiskt och annat internationellt samarbete. Samarbetet, ofta kallat Östsamarbetet<sup>3</sup>, har engagerat ett stort antal svenska myndigheter, offentliga och privata institut, organisationer, företag, kommuner, hushållningssällskap, länsstyrelser, landsting, mm inom deras respektive verksamhetsområden. Östsamarbetet, där Ryssland sedan mitten av nittioåret intagit en allt mer framträdande plats, har kunnat dra på en bred och mångfaldig resursbas i Sverige.

För den svenska regeringen framstod paradigmskiftet i Central- och Östeuropa i början av nittioåret, och de därpå följande strukturella förändringarna där, som en av vår tids ödesfrågor. En socialdemokratisk, en borgerlig, därefter åter en socialdemokratisk respektive en borgerlig regering har alla bedömt det som ett starkt svenskt intresse att lämna ett brett politiskt, ekonomiskt och tekniskt stöd till förändringsprocessen i länderna i Central- och Östeuropa.

På grund av den snabba förändringstakten i verksamhetsområdet har Östsamarbetet av statsmakterna reglerats i en serie fleråriga program. Samarbetet växte under sina första år snabbt både i omfattning och i antal aktörer på svensk Sida. Med sin första särproposition om Östsamarbetet 1995<sup>4</sup> formulerade regeringen dess uppgift som att bidra till att befästa omvandlingen i Central- och Östeuropa och till att integrera dess länder i det nya Europa.

Med den första särpropositionen kom Östsamarbetet också att samordnas genom UD. Därmed hade det svenska reformstödet fått den sammanhållna programform, som fortfarande består. Huvuddelen av stödet administrerades av BITS och Swedecorp fram till 1995, då de integrerades i en ny regionavdelning Sida-ÖST inom Sida, sedermera Eu

<sup>3</sup> Det har också på grund av sin anslagshemvist formellt benämnts utvecklingssamarbete, men har genomgående haft en annan karaktär, att bidra till reformeringen av redan högt utvecklade samhällen.

<sup>4</sup> Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa, prop. 1994/95:160

ropaavdelningen. Andra delar har hanterats av Svenska institutet (SI) och direkt av regeringskansliet (UD).

Fram till 2003 styrdes Östsamarbetet av fyra huvudmål, oförändrade i stort sedan dess början 1989:

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

Ytterligare ett par mer operativa mål för Östsamarbetet har varit att samarbetet skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv och att det skall inriktas på sådana sektorer, inom vilka Sverige har komparativa fördelar, dvs där den svenska resursbasen har särskilt efterfrågad kompetens. Vidare har regeringen angivit att stödet skall koordineras med EU och andra finansiärer och inriktas på sådana sektorer, som är av särskild betydelse för den regionala utvecklingen i Östersjö- och Barentsområdena. Därutöver har vid olika tillfällen angivits att utvecklingssamarbetet skall inriktas på åtgärder som leder till gott grannskap.

Med 2003 års särproposition "Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling"<sup>5</sup>, PGU, fördes det tidigare Östsamarbetet samman med det internationella utvecklingssamarbetet till ett sammanhållet program. Propositionen angav att det övergripande biståndsmålet, att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, framgent också skulle styra Östsamarbetet. Samtidigt bestod de tidigare direktiven för Östsamarbetet, såsom t ex att samarbetet skulle främja de olika ländernas anpassning till europeiska strukturer och deras relation till Sverige. I respektive land skulle Sverige verka för en närmare samordning mellan strävandena till fattigdomsbekämpning och EU-integration.

I sin skrivelse till Riksdagen 2004/05:109<sup>6</sup> återställde regeringen delvis den tidigare ordningen. För samarbetet med Ryssland, "som i enlighet med PGU skall bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, kommer det övergripande målet att vara att bidra till ett närmande av landet till europeiska strukturer och samarbetstraditioner. Ett sådant närmande, vars kärna är en fortsatt reformprocess, bidrar till en positiv politisk, ekonomisk och social utveckling i landet och därmed på sikt till en hållbar minskning av fattigdomen. Det främjar demokrati, öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter, vilket skapar bättre möjligheter att bekämpa organiserad brottslighet, korruption, människohandel, narkotikaberoende och smittsamma sjukdomar. Samarbetet skall också bidra till ett närmande till Sverige och bidra till övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete."

Med vårpropositionen 2007<sup>7</sup> skapade regeringen från och med 2008 ett nytt politikområde, Reformsamarbete i Östeuropa, med målen stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska unionen och dess värdegrunder. Huvudskälet för det nya politikområdet var att de senaste årens reformer och utveckling i Östeuropa hade inneburit minskande fattigdom.

I vårpropositionen 2007 angav regeringen också att det mot "bakgrund av Rysslands starka ekonomiska tillväxt" nu var "naturligt att fasa ut Sveriges bistånd till Ryssland." Regeringen ansåg dock att det finns "ett

<sup>5</sup> Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling, prop 2002/03:122

<sup>6</sup> Svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan, rskr 2004/05:109

<sup>7</sup> Prop 2006/07:100

svenskt intresse av fortsatt samarbete med Ryssland inom miljö- och kärnsäkerhetsområdet, nukleär icke-spridning samt inom området mänskliga rättigheter.” Regeringen gav Sida tre delmål för samarbetet med Ryssland under 2008: 1) att med Sveriges intresse som utgångspunkt och med nytta för Ryssland bidra till att utveckla grannlandssamarbetet, 2) att bidra till minskade utsläpp i Östersjön från främst S:t Petersburg och Kaliningrad, och 3) att genom stöd till ryska MR-organisationer främja respekten för mänskliga rättigheter i Ryssland.

När denna sammanfattande rapport om det svenska reformstödet till Ryssland skrivs – sensommaren och hösten 2008 – pågår fortfarande en serie samarbetsprojekt, flertalet i sin avslutningsfas. På miljö- och MR-områdena fattas också nya beslut om insatser i enlighet med statsmakternas beslut. Den slutgiltiga och totala resultatredovisningen kan därför ännu inte genomföras, även om den överväldigande merparten av samarbetsprojekten har avslutats och kan slutredovisas i rapporten.

## **2.2 Samarbetsstrategierna**

Det ländervisa Östsamarbetet har styrts genom av Sveriges regering antagna samarbetsstrategier. Den första strategin för samarbetet med Ryssland, som täckte perioden 1996–1998, underströk den centrala betydelsen av utvecklingen i Ryssland för det europeiska integrationsarbetet och för framväxten av en gemensam säkerhetsstruktur. De svenska insatserna skulle stödja Rysslands integrering i det europeiska nätverket på olika områden. Vikten av Sveriges grannlandsrelationer med Ryssland underströks också och därmed Sveriges uppgift att engagera landet i Östersjösamarbetet och i andra viktiga nätverk, där den geografiska närheten är av betydelse, t ex det regionala samarbetet i Barentsområdet. Strategin påpekade att Sverige som grannland hade ett betydande egenintresse, eftersom stärkta grannlandsförbindelser med Ryssland på sikt bedömdes kunna ge starka positiva effekter inte bara på det säkerhetsspolitiska området utan även kommersiellt.

Strategin angav att stödet generellt skulle inriktas på att stärka förtroendet för reformpolitiken i Ryssland, inte minst hos det ryska folket, genom insatser för institutions- och systemförändringar. Först och främst skulle dessa ske på regional nivå, men resultaten från begränsade insatser förutsågs kunna spridas vidare, med eller utan svenska stödåtgärder, och omfatta även federala strukturer. Samarbetet skulle i första hand inriktas på nordvästra Ryssland, d v s på staden S:t Petersburg, länen Murmansk, Archangelsk, Leningrad, Pskov, Novgorod och Kaliningrad, samt republiken Karelen. Insatser av strategisk betydelse kunde dock genomföras i andra regioner. Stöd på den federala nivån i Moskva kunde också komma i fråga. Samarbetet med Ryssland gavs ett tioårsperspektiv i landstrategin, som gav både allmänna riktlinjer för hur stödet skulle utformas och en relativt detaljerad uppräknings av sakområden under varje huvudmål, som det svenska stödet särskilt skulle inriktas på.

I sin andra strategi för Rysslandssamarbetet 1999-2001 angav regeringen att den höga prioritet, som givits Ryssland dittills inom Östsamarbetet, även skulle prägla de kommande åren ”förutsatt att reform- och demokratiseringsprocessen fortsätter.” Den föregående landstrategins huvudlinjer för inriktningen bekräftades. Samarbetet skulle främst inriktas på strategiska insatser för kunskapsöverföring och institutionsutveckling. På miljö- och energiområdena kunde även investeringar komma i fråga för finansiering. Samarbetet skulle fokuseras på den ekonomiska omvandlingen – näringsliv, statlig förvaltning, socialförsäkringar och socialtjänst. Det säkerhetsfrämjande samarbetet skulle

utvecklas. Hela samarbetet skulle ”präglas av ett jämställdhetsperspektiv.” Den geografiska huvudsakliga inriktningen på nordvästra Ryssland bekräftades.

Den tredje landstrategin 2002–2004 för det svensk-ryska samarbetet kom till när en framtida utfasning av reformstödet till Baltikum – och ett motsvarande utrymme för en expansion av samarbetet med Ryssland – hade kunnat börja skönjas. Strategin lyfte bl a fram näringslivssamarbetet och noterade att det övergripande målet för ”samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa fortsatt var 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 styra samarbetet: ”att främja systemförändringar och integration i europeiska samarbetsstrukturer, att främja relationerna med Sverige samt att låta ett jämställdhetsperspektiv prägla samarbetet.” Samarbetet skulle bidra till att bredda och stärka de ryska ”kontaktytorna med EU”, till att ”motverka eventuella skiljelinjer i spåren av EU:s utvidgning”, samt till ”stabilitet och säkerhet i regionen”. Den gemensamma EU-strategin för samarbete med Ryssland gjordes till en utgångspunkt även för det svensk-ryska samarbetet.

Med det ovan nämnda PGU-beslutet 2003 bröts den dittillsvarande fokuseringen på att främja EU-anpassningen och relationerna till Sverige till förmån för ett ”närmande till europeiska samarbetsstrukturer och värdegemenskaper som en viktig del i kampen mot fattigdomen.” Två år senare började verksamheten återföras till den tidigare inriktningen.

Den fjärde svenska landstrategin 2005–2008, som således antogs efter PGU-beslutet 2003 och som fortfarande är i kraft, anger att samarbetet med Ryssland bör inriktas på att ”främja en fortsatt reformprocess, som bidrar till en rättvis och hållbar utveckling, samt en minskning på sikt av fattigdomen i dess olika dimensioner. Ett demokratiskt och ekonomiskt välmående Ryssland, som närmar sig de europeiska samarbetsstrukturerna och har starkare relationer till omvärlden, bidrar till ökad stabilitet i regionen.”

Fördjupade relationer mellan Sverige och Ryssland skall enligt landstrategin eftersträvas som ett led i övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete. Med ryska behov och prioriteringar som utgångspunkt skall insatserna inriktas på sådana områden, där Sverige har erkänd och efterfrågad kompetens. Den svenska resursbasen skall utnyttjas i görligaste mån. De huvudsakliga samarbetsområdena skall vara demokratins fördjupning, ekonomisk omvandling, social trygghet, miljö, gemensam säkerhet samt utbildning och forskning.

Landstrategin anger också att samarbetet med Ryssland skall ”vägleddas av målet för svenskt utvecklingssamarbete, nämligen att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor”. Val och utformning av insatser ”skall utifrån ett långsiktigt reformperspektiv beakta samarbetets effekter på fattiga grupper i Ryssland.”

## **2.3 Den biståndspolitiska diskussionen**

Det svenska reformstödet till Ryssland har varit föremål för diskussion särskilt på tre områden – den geografiska inriktningen, fattigdomsorienteringen samt rimligheten i dess existens.

Från olika håll, inte minst från svenska aktörers Sida, har en serie förslag kommit om engagemang i andra ryska regioner än de i nordväst. Koncentrationen till nordväst har emellertid legat fast. Den har också givit utrymme för ett regionalt direktsamarbete mellan svenska län och andra regionala aktörer och deras samarbetsparter på rysk Sida, dels i

Norrbottnen och Västerbottnen, dels i de södra Östersjölänerna, ett direkt-samarbete som på rysk Sida inte hade kunnat äga rum under den sovjetiska tiden.

Motivet för koncentrationen till nordvästra Ryssland har främst varit stödets egna begränsningar, d v s att resurserna inte skulle räcka till en tillfredsställande täckning av ett större arbetsområde. I ljuset av att samarbetet nu avslutas efter 17 år framstår den bibehållna koncentrationen som rimlig. Utöver i nordvästra Ryssland har Sverige finansierat enstaka reforminsatser i andra regioner och på federal nivå i Moskva samt humanitära insatser i norra Kaukasus.

Den öppning för spridningsinsatser utanför nordvästregionen som funnits i riktlinjerna har utnyttjats i några få fall. Men en mer effektiv väg för spridning av goda projektresultat har visat sig vara att lyfta dem till den federala nivån, främst till berört ministerium, för integration i det federala regelverket (den s k federala länken). Regeringens samarbetsstrategi 2005–08 bekräftar att ett ”samarbete med ministerier och andra federala strukturer i Moskva är viktigt för att få spridning av de resultat som hittills uppnåtts” i samarbetet på de regionala och lokala nivåerna, och anger att för ”att underlätta spridningen av de resultat, som hittills uppnåtts i det svensk-ryska utvecklingssamarbetet på de regionala och lokala nivåerna, skall samarbete med motsvarande federala strukturer i Moskva etableras och förstärkas inom prioriterade områden.”

Sida har haft ett uppdrag att mer systematiskt inventera de samlade erfarenheterna på regional nivå för att identifiera resultat av intresse för en sådan koppling till den federala nivån, men den tidigare lagda avslutningen av rysslandssamarbetet har inte givit utrymme för att genomföra uppdraget. Hade samarbetet fortsatt under ytterligare en längre tid, hade sannolikt önskemålen om öppningar för insatser på andra håll i Ryssland bättre kunnat beaktas.

Fattigdomsorienteringen av stödet till Ryssland har varit föremål för diskussion även före 2003 års regeringsbeslut. En kritik av det tidiga Östbiståndet hävdade att det gav svenska intressen alltför stort utrymme och att därmed behoven i samlagsländerna riskerade att inte tillgodoses i den utsträckning, som var önskvärd. Med sammanläggningen av de två biståndsprogrammen tillgodosåg regeringen kritiken. Sammanläggningen föranledde dock andra invändningar, inte minst den, att fattigdomsorienteringen inte var det relevanta motivet för rysslandssamarbetet. Argumentet var att huvudskälet för Sverige att stödja reformprocessen i Ryssland inte var förekomsten av fattigdom där, utan landets belägenhet, d v s att Ryssland är ett grannland, vars utveckling har stor betydelse både för Sverige och för Europa. Det synsättet har genom politikomläggningarna 2005 och 2007, som i huvudsak återställde de övergripande målen från före 2003, vunnit genomslag i Östsamarbetet. Därmed kan också den politiska inriktningen sägas ha vunnit i relevans.

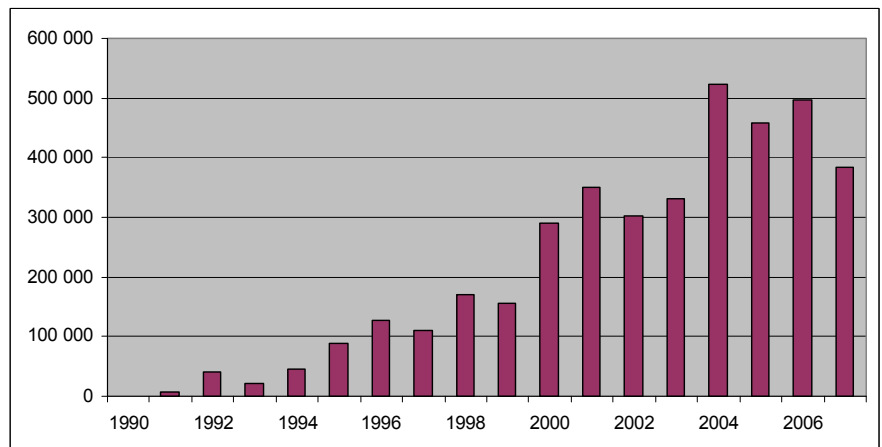
I början av nittio-talet uppstod ett brett, folkligt svenskt engagemang i den nödsituation, som då rådde på många håll i Ryssland, ett engagemang som senare har försvagats i takt med den ekonomiska återhämtningen i landet. En växande kritik mot det svenska rysslandssamarbetet har varit att Ryssland inte är ett fattigt land, och att det inte heller är ett utvecklingsland. Den kritiken, som stärktes av 2003 års beslut att fattigdomsorientera stödet, har också vuxit sig starkare på grund av den ryska reformprocessens avstannande och på grund av den i vissa frågor alltmer konfrontatoriska ryska utrikespolitiska linjen.

Regeringen anförde ”Rysslands starka ekonomiska tillväxt” i den nyss nämnda vårpropositionen 2007 som skäl att ”fasa ut Sveriges bistånd”. Den minskade reformverksamheten har också minskat den ryska efterfrågan på reformstöd från Sverige. I denna rapport görs ett försök att sammanfatta relevansen hos och resultaten av det lämnade svenska stödet till reformprocessen i landet.

### 3. Omfattningen av reformstödet, geografisk och regional spridning

I tabellerna nedan visas svenska statens finansiering av olika insatser och projekt i Ryssland under perioden 1990–2007. Totalt har 3.884 mkr betalats ut, med följande årliga fördelning (löpande kronor).

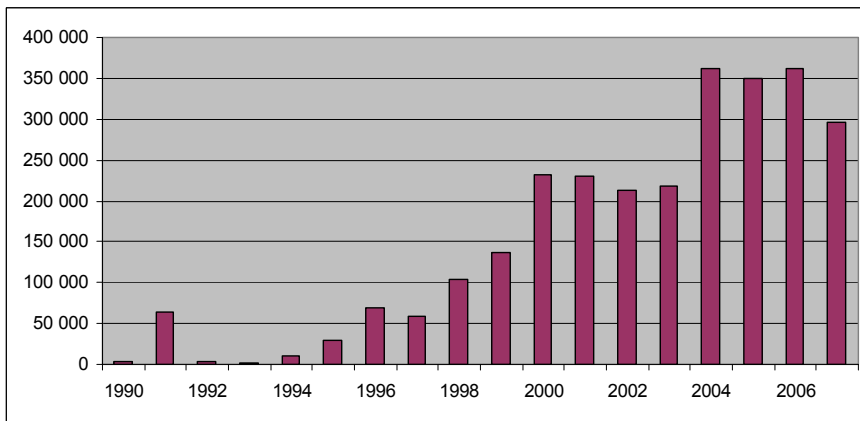
**Diagram 1: Totala svenska utbetalningar till insatser i Ryssland<sup>8</sup>**



Utbetalningarna har ombesörjts av tre myndigheter: Sida, Svenska institutet (SI) och UD (i dess myndighetsroll). Den största andelen, drygt 2.700 mkr i löpande kronor, har utbetalats av Sida med följande årliga fördelning:

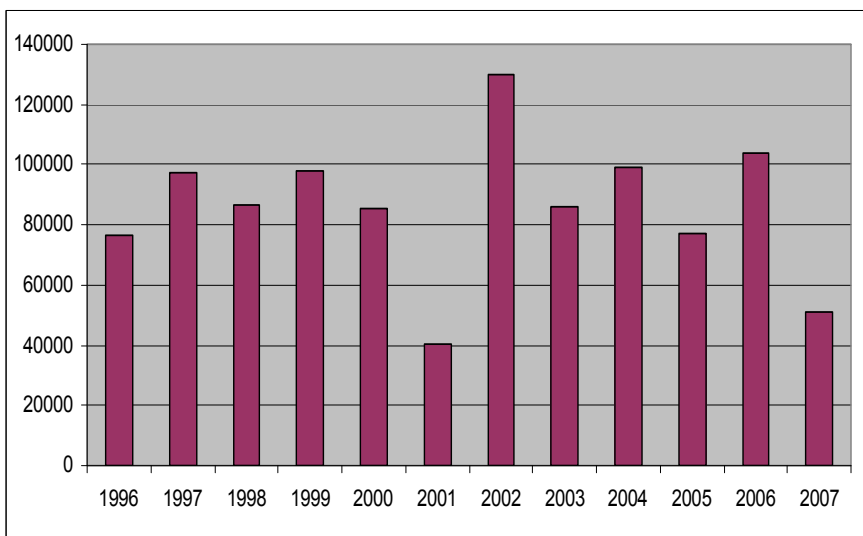
<sup>8</sup> Uppgifter för 1990–2004 från Statistical Yearbook, DAC. För 2005–2007 har utbetalningar från UD, Sida och Sida adderats

**Diagram 2: Totala utbetalningar till insatser i Ryssland genom Sida<sup>9</sup>**



Från UD redovisas siffror från perioden 1996–2007. Sammanlagt uppskattas utbetalningarna från UD till olika insatser i Ryssland till drygt 1 miljard kronor.

**Diagram 3: Utbetalningar till insatser i Ryssland från UD 1996–2007**



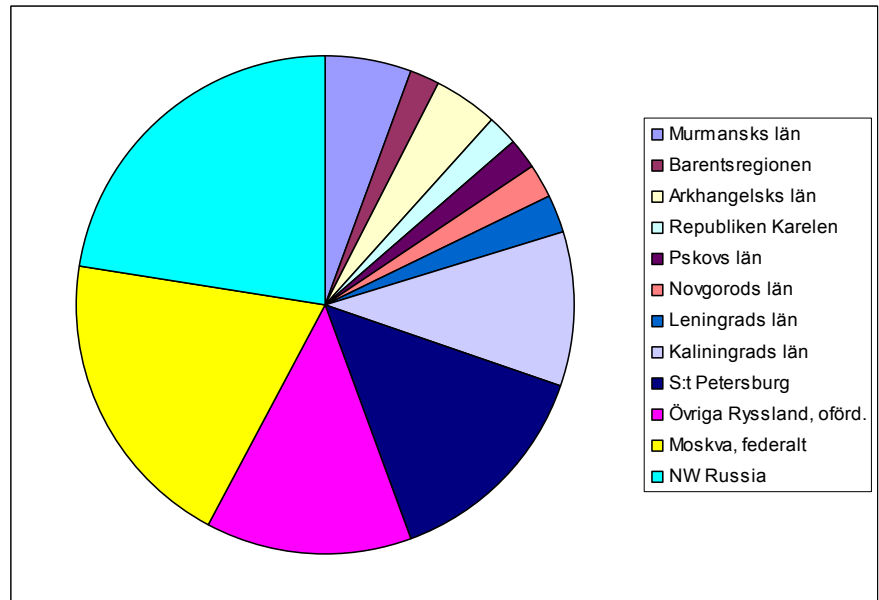
Siffrorna inkluderar UD:s utbetalningar till miljöfonderna NEFCO och NDEP samt till kärnsäkerhet via SSI och SKI. Vissa år, som t ex 2002, gjordes utbetalningar som avsåg verksamhet under fler år, vilket förklarar de relativt stora svängningarna mellan åren. Från anslagen till NEFCO och kärnsäkerhet har betalningar gjorts för verksamhet även i andra länder i regionen, varför siffrorna i tabellen inte i sin helhet berör Ryssland. Störst utbetalningar avser just miljöfonderna och kärnsäkerhet, som svarar för drygt två tredjedelar av alla UD:s utbetalningar. En mindre del har gått till övriga säkerhetsfrämjande insatser samt till olika samarbetsinitiativ genom kommuner, landsting och länsstyrelser, särskilt inom Barentssamarbetet. Även finansdepartementets direktsamarbete med sin ryska motsvarighet finansierades under lång tid av UD, liksom stödet till makroekonomisk forskning inom ramen för Economics Education and Research Consortium (EERC) i Ryssland och Ukraina och till Östekonomiska Institutet vid Handelshögskolan i Stockholm.

<sup>9</sup> Bearbetningar av statistik ur Sidas olika databaser för perioden före resp. efter 1997. Siffrorna för perioden 1990–1994 avser brutna budgetår. Uppgifterna för 1995–1997 är bearbetade till kalenderår. Skillnaden mellan tabell 1 och 2 avseende åren 1990–1993 beror på periodiseringsproblem.

Svenska institutets utbetalningar under perioden 1999–2007 har uppgått till 298 mkr med cirka 30 mkr i årliga utbetalningar. Tre fjärdedelar av utbetalningarna har avsett utbildning och forskning, särskilt via det s k Visby-programmet och ca 60 milj. kr., c 20%, till kultur- och expertutbyte.

Den *regionala* fördelningen kan beräknas när det gäller utbetalningarna via Sida för perioden 1998–2007. De 2,5 miljarder kronor som betalats under denna period fördelar sig enligt följande:

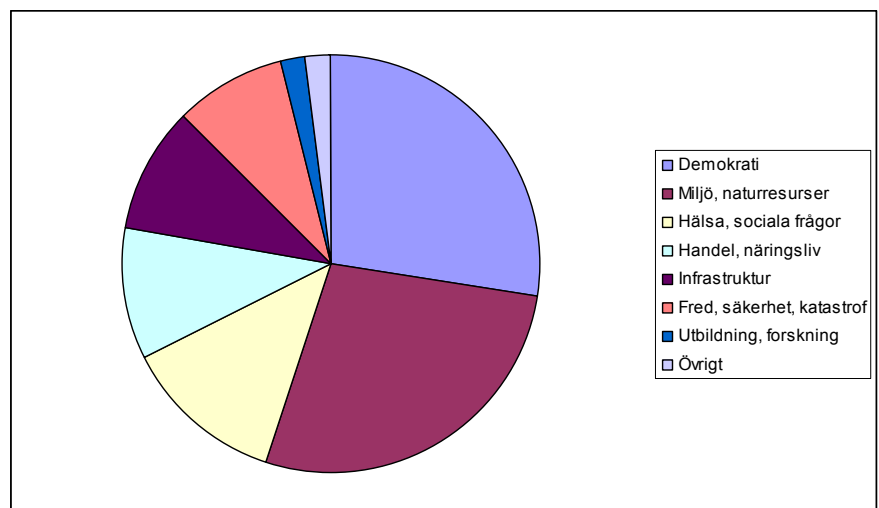
**Diagram 4: geografisk fördelning av Sidas utbetalningar 1998–2007**



Diagrammet visar att två tredjedelar av Sidas utbetalningar har gått till insatser i nordvästra Ryssland (NW Russia, som omfattar flera län, 22 procent, S:t Petersburg 14, Kaliningrads län 10, Murmansks län 5, samt Archangelsks, Novgorods, Leningrads, Pskovs och Barents län samt republiken Karelen, samtliga ca 2 procent var). I övrigt har 20 procent av utbetalningarna avsett insatser i Moskva eller på federal nivå samt 13 procent insatser i övriga Ryssland eller ofördelat.

Beträffande biståndets sektorfördelning kan den också beräknas på Sidas utbetalningar 1998–2007.

**Diagram 5: sektorfördelning av Sidas utbetalningar 1998–2007**



Som synes utgör Sidas utbetalningar till de två samarbetsområdena miljö och demokratisk samhällsstyrning mer än hälften av stödet med 27 procent till vardera sektorn. Med utbetalningarna från UD till miljöfonderna NEFCO och NDEP om ca 450 miljoner kr blir miljöprofilen än tydligare i de totala utbetalningarna. Stöden till sociala sektorer och till näringslivsutveckling har varit ungefär lika stora, drygt 10 procent till vardera. Samarbetsområdet Fred, säkerhet och katastrofer har tagit emot strax under 10 procent, liksom infrastrukturuområdet. Sidas finansiering av insatser inom Utbildning och forskning har stannat vid 2 procent, var- till dock kommer utbetalningarna på 231 milj. kr via SI under perioden 1999–2007.

Sektorfördelningen kan också läggas till grund för en bedömning om i vad mån målen för samarbetet har varit vägledande i den praktiska utformningen. Den starka betoningen på miljö och demokratisk samhällsstyrning, som också innehåller insatser för offentlig förvaltning, är en markering av att målen om fördjupandet av demokratins kultur och en miljömässigt hållbar utveckling har prioriterats i den finansiella styrningen. Men även övriga mål – främjandet av en säkerhetsgemen- skap och en social hållbar ekonomisk omvandling – har erhållit bety- dande belopp, motsvarande en dryg miljard kronor under perioden.

# 4. Samarbetssektorer, mål, omfattning, genomförande och resultat

I det följande presenteras erfarenheterna och resultaten av samarbetet per sektor i de huvudsakliga samarbetsområdena. Avgränsningarna och definitionerna av samarbetssektorerna har varierat något under samarbetsperioden 1991–2008. I denna rapport används den indelning som har varit i bruk under större delen av tiden – gemensam säkerhet, demokratins fördjupning, ekonomisk och social omvandling, samt miljö.

I kapitel 5 och 6 följer fördjupningsavsnitt om miljösektorn respektive om sociala sektorer. De två sektorerna har valts ut för en fördjupning på grund av miljösektorns stora betydelse även för Sverige, samt på grund av det sociala samarbetets särskilda karaktär och relevans för omvandlingen i Ryssland. Vidare följer i kapitel 7 en särskild uppföljning av jämställdhetsmålet, som enligt statsmakternas beslut skall präglade hela reformsamarbetet med Ryssland.

## 4.1 Främjande av en säkerhetsgemenskap

Det säkerhetsfrämjande samarbetet definierades i Prop 1997/98:70 som avgörande betydelsefullt för utvecklingen av en gemensam säkerhet i Östersjöregionen. Det skulle fortsatt koncentreras till

- uppbyggnad av säkerhetspolitisk kompetens, utveckling av försvarsorganisationer under demokratisk kontroll samt utveckling av det alleuropeiska samarbetet och kompetens inom fredsfrämjande verksamhet,
- stöd till de baltiska ländernas förmåga att bevaka och kontrollera sina gränser, samt
- bekämpande av ökande internationell och organiserad brottslighet, stöd till uppbyggnad av asyl- och migrationspolitiska kompetens samt insatser för att öka beredskapen att hantera olyckor och katastrofer.

De första åren av säkerhetssamarbete med Ryssland koncentrerades det svenska stödet till Kaliningrad, främst i form av *kust- och gränsbevakning* via Rikspolisstyrelsen. Den utvärdering som genomfördes 1998<sup>10</sup>, och som täckte perioden 1995 – 1998, rekommenderade dels att samarbetet i Kaliningrad skulle förstärkas avsevärt, dels att inom hela det svenska säkerhetssamarbetet med Östersjöregionen en ökad tonvikt skulle ges åt Ryssland, dels främst Kaliningrad och S:t Petersburgområdet. I dessa

<sup>10</sup> Att söka säkerhet i samarbete, Krister Eduards, Ragnar Ångeby, DS 1998:30

områden bedömdes stöd och samverkansinsatser med svenska myndigheter kunna få stora positiva effekter. Säkerhetssamarbetet rekommenderades att bli en viktig del i det svenska reformstödet till länderna i Central- och Östeuropa, inte minst i Östersjöområdet.

Efter hand förgrenades stödet i ett växande antal mer specificerade områden: säkerhetspolitisk kompetens, demokratiskt totalförsvar, förvarsmiljöinsatser, icke-spridning av massförstörelsevapen, beredskap för olyckor och katastrofer, gränsbevakning och insatser för stärkt yttre gränskontroll, samt asyl- och migrationspolitisk kompetens. Målformuleringen utvecklades också till att mer entydigt slå fast att verksamheten skulle utgå från ett vidgat säkerhetsbegrepp och främja den gemensamma säkerheten i vårt närområde, på det civila såväl som det militära området. I samband med expansionen av stödet överflyttades också det huvudsakliga myndighetsansvaret för verksamheten från UD till Sida.

De områden som särskilt har utvärderats är kärnsäkerheten och migrations- och asylsamarbetet. *Kärnsäkerheten, särskilt kärnämneskontrollen* (kärnavfall behandlas under miljöfrågorna nedan) utvärderades första gången 1998<sup>11</sup>. De huvudsakliga slutsatserna var att samarbetet haft en lämplig inriktning och genomförts väl av myndigheterna Statens Strålskyddsinstitut (SSI) och Statens Kärnkraftsinspektion (SKI). Risken för en stor olycka vid ryska kärnkraftverk, t ex i Sosnovij Bor utanför St Petersburg, bedömdes ha minimerats genom stödet. Medvetenheten på rysk Sida om betydelsen av kärnsäkerhet och viljan att stärka den hade ökat som en följd av insatserna. Utvärderaren rekommenderade fortsatt samarbete med den ryska kärnkraftsinspektionen (GAN), särskilt på det regionala planet.

Hela det svenska stödet till icke-spridning mellan 1991–2004 utvärderades 2004.<sup>12</sup> Programmet, the Swedish Nuclear Non-Proliferation Assistance Programme (SNNAP) var inriktat på stöd till lagstiftning, skydd mot olyckor, kontrollsystem, illegal spridning samt till deltagande i internationella fora och avtal rörande icke-spridning. Huvudområden för stödet, som uppgick till 33 mkr under 1991–2003, var det institutionella samarbetet med GAN och stärkandet av dess roll som regulator och inspektionsansvarig myndighet, samt samarbetet med organisationer i Murmansk-området i syfte att förbättra kärnskyddet hos bl a isbrytare och andra fartyg. Utvärderingen fann att det svenska stödet hade haft hög relevans och att målen hade uppnåtts, om än ej genomgående i hög grad. Kritik riktades främst till den ad hoc-mässiga karaktären i stödet – ett mer utvecklat programtänkande rekommenderades – samt mot brister i ledning och modern styrning på den ryska Sidan. Även kapaciteten på svensk Sida, främst när det gäller förmågan att producera analyser och strategier kunde stärkas. Samordningen med andra givare, främst Norge och Storbritannien, hade fungerat tillfredsställande. Sammanfattningsvis bedömdes GAN:s kapacitet och säkerhetstänkande ha stärkts betydligt och SNNAP:s inriktning vara i enlighet med IAEA:s rekommendationer.

En framåtblickande konsultstudie<sup>13</sup> av stödet till det kärntekniska området lämnade rekommendationer om inriktningen av det fortsatta svenska stödet i följande ordning: reaktorsäkerhet, avfallshantering, beredskap och strålskydd. Rekommendationerna lämnades mot bakgrund av de analytiska slutsatserna att prioriteringarna för Sverige är

<sup>11</sup> Förbättrad kärnsäkerhet och strålskydd i Central – Östeuropa, Per Johan Svenningsson, 1998

<sup>12</sup> Swedish Nuclear Non-Proliferation Assistance Programme in Russia and Latvia, Thomas Jonter, 2004

<sup>13</sup> Utredning av Sveriges fortsatta stöd till Ryssland inom det kärntekniska området, Arthur D. Little, 2004

säkerhet för Sverige, ekonomiska effekter, utrikespolitiska effekter samt humanitärt stöd till Ryssland.

Samarbetet på *migrations- och asylområdet* har pågått sedan 1996. Fram till 1999 var UD ansvarig myndighet med Migrationsverket som genomförare. Därefter har Sida övertagit rollen som ansvarig myndighet. Verksamheten har bedrivits inom ramen för ett program för ett vidare stöd till Central- och Östeuropa inom sektorn. Under perioden blev Ryssland en stor mottagare av immigranter, främst etniska ryssar från CIS-länderna, enligt UNHCR cirka åtta miljoner immigranter främst till Moskva-området sedan Sovjetunionens upplösning 2001. Programmet utvärderades under 2003<sup>14</sup>. Det svenska stödet via Migrationsverket beskrevs som efterfrågestyrt på basis av förslag från både UNHCR och den federala migrationsmyndigheten, men också som dialoginriktat avseende policyutveckling och lagstiftningsfrågor. På teknisk nivå hade resultaten varit påtagliga, särskilt när det gäller systemutveckling för t ex ID-kontroll, frivillig repatriering och asylhantering, medan resultaten varit mindre påtagliga när systemen krävt investeringar i teknisk utrustning, som t ex databaser för fingeravtryck och IT-nätverk. De ryska myndigheterna hade särskilt uppskattat rådgivningen i samband med utvecklingen av lagstiftning.

Återvändande och integrering av offer för *trafficking* har stötts via Kvinnoforum genom kapacitetsutveckling vid ett centrum i Moskva och vid fem regionala kvinnohus, se vidare 4.2.5, nedan.

Räddningsverket har samarbetat med det federala ministeriet för civilförvar sedan 1997 inom området *olyckshändelser och katastrofberedskap*, bl a i syfte att etablera depåer för oljeskydd runt Östersjön. Särskilda insatser har riktats till Kaliningrad. Som uppföljning genomfördes mellan 2003 och 2005 en serie seminarier i lokal räddningstjänst med Räddningsverkets ryska motpart, baserade på APELL-processen (Awareness and Preparedness Against Emergencies on Local Level). Seminarierna hölls bl a i Leningrads och Kaliningrads län samt i republiken Komi.

Sjöfartsverket och Kustbevakningen var under perioden 1999–2005 engagerade i utbildning och erfarenhetsutbyte med sjöfarts- och hamnmyndigheterna i Kaliningrad för att förbättra *säkerheten till sjöss* och i syfte att stärka grannlandssamarbetet mellan dessa myndigheter runt Östersjön. En del av Sjöfartsverkets utbildning behandlade oljeutsläpp och stärkande av kapaciteten i Kaliningrad och S:t Petersburg att hantera dessa.

Även inom *traffiksäkerhet* har insatser gjorts mellan 1998 – 2006 i syfte att etablera ett hållbart system för ökad trafiksäkerhet och miljöanalys. Svensk part var först Vägtrafikinstitutet, VTI, och senare Linköpings universitet.

Sammanfattningsvis har det svenska stödet varit riktat till områden för att öka säkerheten dels inom Ryska Federationen generellt vad gäller kärnsäkerhet, migration, gränsbevakning m m, dels i områden som gränsar till Östersjön och som indirekt därmed också stärkt den svenska säkerheten. Utöver ovan nämnda insatser har också den ryska förvarsmakten erhållit stöd från svenska försvaret vad gäller utbildning i fredsbevarande arbete, sanering av en armébas nära etniska gränsen samt för miljöanpassad avveckling av ammunition. Resultaten av detta samarbete kan avläsas i första hand som minskade hot från bristande skydd, styrning och kontroll av kärnanläggningar samt i form av etablerade nätverk för skyddsinsatser runt Östersjön, som utgör basen för ett normalt grannlandssamarbete.

<sup>14</sup> Swedish bilateral assistance in the field of Migration and Asylum in Central and Eastern Europe 1996–2002, Kjell Åke Nordquist, Martin Schmidt, 2003

## 4.2 Demokratins fördjupning

I riktlinjerna för Östsamarbetet i 1997 års särproposition fastslogs att det svenska stödet till demokratins fördjupning i Central- och Östeuropa skulle riktas till tre huvudområden: 1) det civila samhället, inklusive fördjupat vänortssamarbete och kulturellt och akademiskt samarbete, 2) rättssamarbete och 3) språk- och integrationsstöd (med särskilt inriktning på de rysktalande minoriteterna i Estland och Litauen). Härutöver har stöd också lämnats till mediasektorn, jämställdhet, det politiska partiväsendet och politikerutbildning.

Som framgår av figur 2 ovan har demokratiinsatser finansierats till betydande belopp via Sida under perioden 1998–2007, över 700 mkr.

### 4.2.1 Stöd till det civila samhället

Genom sin avdelning för samarbete via enskilda organisationer, SEKA, har Sida lämnat bidrag till svenska enskilda organisationers verksamhet i Ryssland. Bidragen, som är ett stöd till det civila samhällets utveckling i Ryssland, hade enligt resultatredovisningen för samarbete med Ryssland 1999–2001 under treårsperioden omfattat drygt 50 mkr till tio ramavtalsorganisationer, med LO-TCO:s biståndsnämnd (13,4 mkr), Forum Syd (11,3 mkr) och Olof Palmes Minnesfond (9,4 mkr) som de största mottagarna. Insatserna gjordes främst inom områdena mänskliga rättigheter (MR) och demokrati (54 procent), naturbruk (25 procent), näringslivsutveckling och finansväsende (17 procent) samt hälsovård (8 procent).

Under perioden 2004–2008 har åtaganden för drygt 86 mkr gjorts för 252 projekt, främst inom områdena miljö (90 projekt), demokrati (77 projekt) och MR (44 projekt). Nio ramorganisationer har varit engagerade i samarbete med över 100 ryska enskilda organisationer. Svenska Naturskyddsföreningen och Forum Syd har varit engagerade i drygt 80 projekt vardera, Palmecentret och LO-TCO:s biståndsnämnd i 30 respektive 20.

### 4.2.2 Rättssamarbete

Det inledande stödet via Rikspolisstyrelsen (RPS) till gränsbevakning och bekämpning av organiserad och gränsöverskridande brottslighet i Kaliningrad inordnades gradvis i formerna för det rättssamarbete, som bedrevs med länderna i Baltikum. Från 1999 övertog Sida ansvaret för samordning och uppföljning inom sektorn. Från 2001 genomfördes även en insats för narkotikabekämpning och för att stävja ungdomsbrottslighet i Archangelsk. Verksamheten i Kaliningrad avslutades år 2000 på grund av att RPS hade för hög arbetsbelastning för att fortsätta samarbetet. År 2004 aktualiserades frågan om samarbete igen, bl a med inriktning på narkotikakontroll. Initiativet föll dock efter ett antal delegationsbesök, inklusive till Litauen för att undersöka möjligheterna till ett trepartssamarbete, på grund av bristande intresse från det federala ryska inrikesministeriet. En liknande invit till samarbete med polisen i Pskov avbröts enligt RPS av samma skäl.

Samarbetet mellan de svenska och ryska justitieministerierna inleddes 1990, men nådde aldrig samma nivå som motsvarande samarbete med de baltiska länderna under 1990-talet, ett samarbete som hade byggts upp kring de fyra komponenterna i den s k rättskedjan – polis-, åklagar-, domstols- och fängvårdsfunktionerna. I landstrategin för Ryssland 2002–2004 förutskickades ett intensifierat samarbete. Ett samarbetsavtal med det övergripande målet att utveckla rättsstaten genom institutionsuppbyggnad, stöd till civila samhället och stärkande av de mänskliga

rättigheterna slöts 2002 och avslutades 2005, då samarbetet övergick i reguljärt grannlandssamarbete. Insatserna var inriktade på fastighetsrättsliga frågor, straffverkställighet, lagstiftningsarbete, fortbildning av jurister samt utbyte av juridisk information och lagtexter. Enligt Justitiedepartementets slutrapport från 2006 motsvarade resultatet av samarbetet förväntningarna.

Som en del av samarbetsavtalet mellan justitiedepartementen har ytterligare två insatser genomförts på rättsområdet. Kriminalvården inledde ett samarbete med sin ryska motsvarighet 2005 i syfte att sprida svenska erfarenheter av frivård och alternativ till frihetsberövande straff. Efter vissa problem – främst på svensk Sida gällande projektledningen – och då regeringen år 2007 beslöt att avsluta rysslandssamarbetet, avbröt KRIM projektsamarbetet samma år. KRIM hade också beslutat avveckla sin Sidafinansierade internationella verksamhet.

Domstolsverket samarbetar sedan 2004 med domstolar i bl a Novgorod och Pskov rörande sådant som effektiv arbetsorganisation, stärkande av förtroendet för domstolsväsendet, förbättrad handläggning av ungdomsbrott samt metoder för fortbildning av domare. Verket rapporterar att det ryska domstolsväsendet har visat starkt intresse för reformer både av administrationen och av relationen till allmänheten och att olika reformer har genomförts på regional nivå, bl a av handläggningsrutiner och mediakontakter.

Det starkaste är erfarenhetsutbytet med specialister som har praktisk erfarenhet. Det andra är att vi har ändrat vår inställning till våra problemungdomar, vi undersöker nu deras problem mycket mer noga. För det tredje har vi lyckats skapa mycket tätt samarbete med statliga myndigheter på vårt område, det har blivit oväntat bra. Enda problemen har varit för stor personalomsättning hos oss och att några av mina kolleger inte har velat delta.  
(Representant för Kriminalvården)

#### **4.2.3 Kulturellt och akademiskt samarbete**

Målet för Svenska institutets (SI) kulturella och akademiska samarbete med Ryssland inom politikområdet Samarbete med Central- och Östeuropa har varit att främja och fördjupa demokratins kultur. Från 2005 skedde en ytterligare fokusering på frågor som rör demokrati och mänskliga rättigheter, jämställdhet samt barns och ungas rättigheter.

1997 etablerades Visbyprogrammet med främsta syfte att stärka samarbetet och förbindelserna mellan länderna i Östersjöområdet. När programmet 2002 blev anslagsfinansierat, angavs att dess syfte skulle vara ”att stärka samarbetet och förbindelserna mellan länderna i Östersjöområdet samt att öka förståelsen för varandras kulturer”. Sedan 2007, när programmet återigen fick ny finansiering, denna gång med främjandemedel, är dess syfte ”att med Sveriges intresse som utgångspunkt och med fortsatt nytta för samlänsländerna bidra till att skapa ett ömsesidigt fördjupat utbildnings- och forskningssamarbete mellan Sverige och Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland”.

SI:s samarbete med Ryssland har omfattat dels kultur- och expertutbyte, dels olika former av samarbete på utbildningsområdet. Tyngdpunkten har legat på utbildningsSidan alltsedan Visbyprogrammets och Östersjöstipendiernas tillkomst 1997. Det har då främst handlat om stöd till institutionssamarbeten men även det individuella stipendieutbytet har varit omfattande.

Med undantag av Visbyprogrammet och Östersjöstipendierna har verksamheten med inriktning på Ryssland fram till 2007 finansierats från anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa. Visbypro-

grammet hade åren 1997-2002 sin finansiering från den första Östersjömiljarden, medan Östersjöstipendierna till sin största del finansierades av dåvarande Arbetsmarknadsdepartementet. Östersjöstipendierna gick 2000 upp i Visbyprogrammet. Från 2007 finansieras Visbyprogrammet från anslaget för utrikes- och säkerhetspolitik (främjandemedel). Även stödet till svenskundervisning vid universitet i de östeuropeiska länderna finansierades fram till 2006 över anslaget för Samarbete med Central- och Östeuropa.

Sedan sekelskiftet har SI genomfört ett antal större satsningar för att främja *kultursamarbetet* med Ryssland. I samband med S:t Petersburgs 300-årsminne 2003 arrangerades en Sverigevecka med ett 30-tal kultur- och samhällsevenemang, bl a seminarier med svensk expertmedverkan, musik- och teaterföreläsningar, Sverigeinformation, filmvisningar, inklusive premiären av filmen *Lilja 4-ever* med dess fokus på trafficking. Under 2004 lyfte SI i nära dialog med ryska samarbetsparter frågan om människohandel. Traffickingseminarier samlade svenska och ryska experter i S:t Petersburg, Petrozavodsk och Moskva. SI:s barnkultursatsning Astrid Lindgren och barns rätt invigdes hösten 2004 i Moskva. I anslutning till utställningen LEK ordnades en omfattande programverksamhet, filmvisningar och seminarier som handlade om barns rätt, Barnombudsmannen och Barnets Rätt i Samhället (BRIS). Projektet ”Sverige och Kaliningrad” genomfördes under 2005 i samband med Kaliningrads/Königsbergs 750-årsjubileum. Projektet fick stort genomslag i media med besöksiffror på över 100.000.

SI har känt ett tydligt förtroende från regeringens Sida för kultursamarbetet med Ryssland, ett förtroende som har givit styrka åt samarbetet.

Under 2006 fick SI i samarbete med Exportrådet i uppdrag av regeringen att arrangera ”Sweden: Upgrade” som ett sätt att marknadsföra Sverige i nio ryska storstäder, varav sju med tidigare begränsad kännedom om Sverige. Syftet med satsningen var att stärka bilden av det moderna Sverige i Ryssland inom näringsliv, kultur, forskning, utbildning och turism. Teman som jämställdhet och media samlade ett hundratals ryska och svenska experter och journalister på Journalistförbundet i Moskva och Universitetet i Tver.

Den största komponenten inom samarbetsområdet *utbildning och forskning* är Visbyprogrammet. Programmet omfattar såväl institutionellt samarbete som individuella stipendier och vänder sig till studerande, forskare, lärare och administrativ personal på alla utbildningsnivåer ovanför grundskolenivå. Det är öppet för studier och forskning inom i princip samtliga ämnesområden. År 2005 etablerades Visbyprogrammets sommaruniversitet. Visbyprogrammet kan sedan 2006 finansiera samarbetsprojekt i hela Ryssland, även om det fortfarande domineras av Moskva och S:t Petersburg.

I samband med att Visbyprogrammet upphörde att vara finansierat av Östbiståndet genomfördes en översyn<sup>15</sup>, främst baserad på intervjuer med företrädare för svenska högskolor aktiva i programmet. Det genomgående omdömet bland de svenska akademiska deltagarna i Visbyprogrammet var att dess betydelse inte kunde överskattas. Man pekade på ett stort ömsesidigt värde av samarbetet. Samtidigt uppfattades det som svårt att skilja ut utvecklingseffekter från andra samarbetseffekter. Samarbetspartners från närområdet kunde ta med resurser och kunskaper tillbaka, men de bidrog också till värdefulla studie- och forskningsresultat under sin tid i Sverige. Flertalet såg inte samarbetet som den

---

<sup>15</sup> Visby-programmet – ny uppdragsformulering, Krister Eduards, 2005

utländska partners utveckling utan som samverkan i gemensamt intresse. Slutsatsen var att verksamheten tillgodosåg både målet att bidra till utveckling i närområdet och målet att främja svenska intressen. Med svenska intressen avsågs i flertalet fall både de svenska aktörernas egna intressen och mer breda, allmänna Sverigeintressen.

Utöver Visbyprogrammet har SI också finansierat andra utbytesprogram med Ryssland, t ex bilaterala stipendier för läsårsstudier, stipendier för mindre fältstudier (för C- och D-uppsatser vid svenska lärosäten), Östeuropastipendier för östeuropéers studier vid svenska universitet och stöd till det svenska centret vid Rysslands humanistiska universitet i Moskva. Speciella uppdrag under senare år har varit framtagandet av den nya svensk-ryska/rysk-svenska ordboken och samarbetsprogrammet Nordplus Nabo, initierat och finansierat av Nordiska Ministerrådet.

Den mest framgångsrika komponenten inom Visbyprogrammet har varit samarbetsprojekten. Svenska parter rapporterar till SI att de också har lärt sig mycket av samarbetet. Den komponenten är också det mest intressanta i ett långsiktigt främjandeperspektiv. Samtidigt har intresset i akademiska kretsar för samarbete med Ryssland falnat under senare år. Under åren har flera insatser gjorts för att sprida kunskap om och bredda intresset för Visbyprogrammet på rysk Sida, bl. a genom informationsmöten och kontaktseminarier.

Ett problematiskt inslag i samarbetet med Ryssland har varit visumhanteringen, ett annat det att svenska parter inte har fått ersättning för det egna arbetet inom Visbyprogrammets samarbetsprojekt. Det senare var inledningsvis inte störande, när högskolorna hade bättre kapacitet, men i och med att dessa fått vidkännas allt mer krympande anslag har det blivit ett tydligt problem.

Budgeten för Visbyprogrammet uppgick 2004 och 2005 till 45 mkr per år. För 2007, då ett nytt ledarskapsprogram sattes, höjdes tilldelningen till 70 mkr.

Undervisning i svenska bedrivs vid 22 universitet i Ryssland. Under 2007 deltog drygt 1000 ryska studenter i svenskundervisning.

En *utvärdering* år 2000<sup>16</sup> pekade bl a på att SI:s Östeuropaverksamhet baserades på två uppdrag – dels SI:s huvuduppgift att främja Sveriges internationella kontakter, dels uppdraget inom Östbiståndet att främja demokratins kultur i Central- och Östeuropa. Utvärderingen bedömde att SI lyckats förena de två målen och konstaterar att: ”Den helt övervägande delen av verksamheten främjar i något hänseende både svenska intressen och en demokratisk utveckling, även om effekterna i samarbetslandet i ett stort antal fall måste bedömas som anspråkslösa. Sammantaget dominerar Sverigefrämjandet över demokratimålet.”

Beträffande samarbetet med Ryssland noterade utvärderingen att hindren för ett smidigt kultur- och expertutbyte var många – tröga viserings- och tullregler gjorde särskilt utbytet inom film, teater, utställningar m m krångligt och dyrbart. Utbildningssamarbetet, särskilt i naturvetenskapliga discipliner, befanns vara mer aktivt och omfattande. Noterbart var att beviljade stipendier till ryska medborgare främst avsåg naturvetenskap och teknik, medan svenska stipendiater i Ryssland huvudsakligen studerade humaniora, främst ryska.

---

<sup>16</sup> Utvärdering av Svenska Institutets Östeuropaverksamhet, Krister Eduards, Mats Sylwan, 2000

#### 4.2.4 Lokal demokrati

Stödet till lokal demokrati och decentralisering påbörjades redan i början av 1990-talet med insatser för kapacitetsutveckling inom lokal förvaltning och lokalt självstyre. Bland andra drev Stockholms stad, med finansiering från BITS/Sida-Öst, projekt inom lokal förvaltning i S:t Petersburg inom ekonomistyrning och kommunal information mellan 1993-1997. Stockholms stad har också samarbetat med S:t Petersburg i syfte att öka intäkterna från turism, 2002–2006.

I början av 1990-talet inleddes också ett s k fördjupat vänortssamarbete mellan kommuner i Sverige och i Ryssland och som senare utvecklades till ett program för kommunala partnerskap, samordnat av SALA-IDA, Sveriges Kommuners och Landstings (SKL) bolag för tjänsteexport. Något senare inleddes ett program för skapande och/eller stärkande av systerorganisationer till SKL, främst i Kaliningrad, Karelen och Novgorod. År 2000 inleddes ett samarbete med den då nybildade Congress of Municipalities of the Russian Federation (CMRF).

Beteckningen kommunala partnerskap markerade att samarbetet hade utvecklats ytterligare från fördjupade vänortsavtal och till partnerskap. Med den nya formen kunde samarbetsavtal slutas, som var mer inriktade på långsiktiga resultat än på långsiktiga relationer i sig. Härigenom breddades också intresset hos svenska kommuner, regioner och landsting att göra sådana åtaganden. I sammanhanget fick SKL också resurser från Sida, som gjorde det möjligt för SALA-IDA att arbeta mer proaktivt med programmet i form av information, stöd till kommuner och kontakter i samarbetsländer. I det nya programmet fick Sida också möjlighet att bidra till verksamheten med mer än ett år i taget, något som tidigare inte hade varit möjligt, vilket hade utgjort en hämsko för långsiktigheten i samarbetet mellan kommuner. Från 2005 har programmet också mer entydigt fokuserats på fattigdomsinriktade projekt.

En vidareutvecklad samarbetsform på det kommunala området Ryssland är trepartssamarbetet, varigenom ett tidigare samarbete med en baltisk eller polsk kommun har utsträckts till att inkludera en rysk kommun. Erfarenheterna av tidigare samarbete har härmed kunnat spridas och främja och delvis förenkla samarbetet med en rysk kommun eller region. Under 2006 slöts sådana trepartssamarbeten mellan fyra kommuner, ett landsting och ett kommunförbund i Sverige med motsvarande parter i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. I samband med att samarbetet med Ryssland nu fasas ut kommer dock möjligheterna att finansiera partnerskap i Ryssland också att minska.

Samarbetet mellan SALA-IDA och systerorganisationer i Ryssland utvärderades 2001<sup>17</sup>. Trots osäkerheten om riktningen och styrkan i den ryska politiken för decentralisering fann utvärderingen att det svenska stödet var på ”rätt spår” och att svenska konsulter var mer benägna än andra att bidra med jordnära och skraddarsydda förslag till lösningar på de problem som utvecklingen av det lokala självstyret stötte på. Samtidigt betonades att många projekt var starkt personberoende och att byte av en borgmästare kunde leda till att samarbetet helt ändrade karaktär eller avbröts. Av detta skäl och på grund av den nödvändiga långsiktigheten i sig i utveckling av lokalt självstyre krävdes därför längre tidshorisonter och större kontinuitet i samarbetet samt starkare och tydligare system för uppföljning, informationsspridning och dokumentation av lärandet. Vidare krävdes ett betydligt större mått av givarsamordning, särskilt i givartäta regioner som Kaliningrad och Novgorod.

<sup>17</sup> Strengthening Local Democracy in North West Russia, Ilari Karppi, Kaisa Lähteenmäki-Smith, 2001

Från 2004 lämnades också stöd till etableringen av kommunförbund i nordvästra Ryssland. I SALA-IDA:s slutrapport från 2007 betonades att stödet till kommunförbunden i Kaliningrad och Karelen hade genererat de mest påtagliga resultaten av samarbetet. Bägge är idag väl etablerade som språkrör gentemot de regionala statliga myndigheterna. Stödet till kommunförbundet i nordvästra Ryssland bedömdes som mindre framgångsrikt, främst eftersom det hade spritts över många län och därför inte föreföll kunna fungera som lobbyist gentemot den regionala statsmakten. SALA-IDA gjorde den slutliga bedömningen att resultatet av samarbetet på lång sikt var begränsat, främst på grund av att de instabila ryska partibildningarna leder till bristande kontinuitet i det politiska ledarskapet och till en svag intern utbildning av förtroendevalda.

Vidare har projekt för lokal demokrati och landsbygdsutveckling i nordvästra Ryssland genomförts i Archangelsks län (av NIRÁS AB och Pomors statliga universitet), i Murmansks län (av Kommunförbundet i Norrbotten och Murmansks tekniska universitet), och i Republiken Karelen (av Hushållningssällskapet i Västerbotten och lokalförvaltningarna i rajonerna Prjazja, Olonets, Suojarvi, Pitkjaranta och Medvezjegorsk). Samarbetet, som genomförts i områden med nedlagda jordbruk och andra företag, hög arbetslöshet, utbredd alkoholism och allmän misstro mot förvaltning och politik<sup>18</sup>, rapporteras bl a ha lett till en vitalisering både av lokal demokrati och av ekonomisk verksamhet.

I en utvärdering av de två projekten<sup>19</sup> i Prjazja och i Archangelsk drogs slutsatsen att det i en miljö, där externa projekt tidigare inte har upplevts som positiva för invånarna, är viktigt att behov identifieras i informellt samråd med befolkningen och att konkreta förändringar genomförs för att skapa tilltro. I takt med att förändringarna blir synliga och gynnsamma på lokalplanet kan mer formella planer utformas i samarbete med den lokala förvaltningen. I sammanhanget spelade vänortssamarbete, projektstyrning och engagemang från den svenska parten en viktig roll.

Andra insatser för lokalt självstyre och lokal förvaltning på regional nivå har varit SIPU/SALA-IDA:s samarbete med Novgorods sektion av North West Academy of Public Administration (NWAPA) i anslutning till Novgorod stads 1140-årsfirande. Samarbetet omfattade en serie seminarier och projekt i offentlig förvaltning. Enligt slutrapporten skall resultatet av samarbetet spridas i övriga regioner inom federala Ryssland. I Kaliningrad har EastWest Institute arbetat med utbildning i programbudgetering på kommunal nivå i syfte att skapa kapacitet hos kommunerna att uppfylla kraven på programbudgetering enligt lagen om lokalt självstyre. Enligt slutrapporten hade inte alla 36 kommunerna infört programbudgetering och målstyrning, men metodiken bedömdes vara väl förankrad på regional nivå och i sex kommuner så, att kapaciteten att arbeta vidare med egna resurser bedömdes som tillräcklig.

Sammanfattningsvis har insatserna inom lokal demokrati stärkt kapaciteten hos kommunförbunden i nordvästra Ryssland att driva frågor om lokal demokrati, kommunal service och medborgarinflytande i dialog med den regionala statsmakten. På det lokala planet har de kommunala partnerskapen och trepartssamarbetena både lagt grund för fortsatt samarbete mellan kommuner samt bidragit till stärkandet av social service and andra kommunala tjänster.

<sup>18</sup> Jfr Vild kapitalism och gammal byråkrati, Ann-Mari Sätre-Åhlander, 2007

<sup>19</sup> Rural development and democratisation in Russia and Estonia, Paul Dixelius, Camilla Gramner, Dan Hjalmarsson, 2001

#### 4.2.5 Demokrati och mänskliga rättigheter

En serie svenska insatser, främst från Sida, har riktats till demokrati- och MR-området, dels till ryska enskilda organisationer med eller utan utländsk anknytning, dels till andra aktörer i det ryska samhället. Vissa insatser har riktats särskilt till stöd för mänskliga rättigheter i norra Kaukasus.

Citizen's Watch i S:t Petersburg har genomfört flera projekt, det senaste med inriktning på försöksverksamhet med villkorlig frigivning av unga lagöverträdare i kombination med åtgärder för social rehabilitering i tre distrikt i staden. Citizen's Watch rapporterar att de nya behandlingsmetoderna har blivit väl mottagna av myndigheterna och har kunnat påverka deras arbete. Svenskt stöd har också lämnats till MR-organisationerna Memorial och den ryska Helsingforskommittén.

Vi är ytterst nöjda med samarbetet med Sida, det är med vår svenska partner, som inte förstår situationen i Ryssland, som vi har svårigheter. Det är onödigt byråkrati. Men vårt Sidaprogram har haft strategiska effekter, t ex kring fredsdomstolarna. Vi ordnade en konferens, sedan kom domare och begärde hjälp med internationella normer om migration och flyktingar. Våra försök att få staten att ordna utbildningar misslyckades, därför kom de till oss. Till skillnad från polisen har domarna förtroende för oss. Det är Sidas förtjänst. Vi vill gärna göra fler Sidaprojekt. (Representant för Citizen's Watch)

Sedan 2004 har Sida engagerat sig i stödet för mänskliga rättigheter också i norra Kaukasus. För närvarande genomförs två insatser. Genom Svenska Helsingforskommittén och den nederländska stiftelsen Stichting Russian Justice Initiative (SRJI) stöds projektet Chechnya Justice Project, som ger juridisk hjälp till offer för övergrepp mot mänskliga rättigheter och deras anhöriga. Övergreppen avser främst fall av godtyckliga häktningar, tortyr, bortföranden och godtyckliga avrättningar. Projektet lämnar gratis rättshjälp till offer för övergrepp och deras anhöriga inom det ryska rättssystemet och i den europeiska MR-domstolen i Strasbourg. Fall, som inte kan lösas inom det ryska rättssystemet, hänförs till Europadomstolen. Vid slutet av projektperioden hade SRJI lämnat in 159 ansökningar avseende norra Kaukasus till Europadomstolen, som hade tagit 30 domstolsbeslut på dem. Tack vare domarna har också enskilda personer kompenserats av den ryska staten.

Genom UNDP pågår även insatser för reintegration, sysselsättningsskapande och lokalförvaltning för internflyktingar i Ingusjien och Norra Ossetien. Programmet löper till 2009.

De svenska och schweiziska utrikesministerierna finansierar tillsammans sedan 2005 den ryska organisationen FEWER:s projekt Humanitarian Dialogue for the Protection of Civilians in Chechnya. (De svenska medlen kommer från annat anslag än Östbiståndet.) Syftet är att bidra till att förbättra säkerheten och att stödja rehabiliterings- och återuppbyggnadsansträngningarna i regionen främst genom att försöka minska bortförandet och arresteringen av civila, samt genom att medverka i och underlätta efterforskningen av försvunna. Till resultaten av verksamheten hör att en mekanism för efterforskning med ställning som enskild organisation har skapats, att en databank över försvunna har inrättats och samordnats med andra databanker, och att arbetsmetoderna har vidareutvecklats med hjälp av DNA-teknik och genusperspektiv.

Via Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen har Sida också stött Mothers of Chechnya, som sedan 1995 arbetar med försvinnanden inom ramen för de två krigerna i Tjetjenien. Organisationen stödjer enskilda, som söker försvunna anhöriga, och försöker dra internationell uppmärksamhet till fallen.

samhet till problematiken. Det operativa arbetet har bl a resulterat i en databas över försvunna, fotoarkiv, insamlade vittnesmål, polisanmälan i sextio fall och 179 ansökningar till allmänne åklagaren. Böcker och broschyrer om försvinnanden har producerats. En dokumentärfilm ”Shadows of disappeared” är under beredning.

Tillsammans med fyra andra givare finansierade Sida Strategy North Caucasus (SNC) och dess arbete med att övervaka president- och parlamentsvalen i Tjetjenien 2003–2004. SNC dokumenterade processen, genomförde oberoende opinionsundersökningar och lyckades även i övrigt uppnå sina projektmål. Projektgenomförandet i en extrem riskmiljö utgör i sig ett viktigt resultat.

Det särskilda programmet för stöd till partianknutna organisationer, dels stöd via de svenska politiska partiernas organisationer för internationellt samarbete, har också berört Ryssland. Stödet har utvärderats i omgångar, senast 2005<sup>20</sup>. Ingen av utvärderingarna har emellertid fokuserat specifikt på Ryssland. Dagna slutsatser gäller programmets mål, användningsområden och administration, inte resultaten av samarbetet.

Ett omfattande stöd har lämnats av Sida under en följd av år till Moscow School of Political Studies (MSPS), dels via SIPU International, dels via Utrikespolitiska institutet. MSPS, som är en unik institution i det ryska politiska landskapet, har bedrivit och bedriver utbildning och fortbildning i olika aspekter av demokrati, såsom demokratins väsen, rättsäkerhet, god samhällsstyrning och mänskliga rättigheter riktad till yngre politiker, tjänstemän och akademiker. En seminarierie med svenska experter har genomförts, riktad till 50 ryska parlamentariker och tjänstemän. Över 600 elever har utbildats i stats- och mediekunskap. Politiska tidskrifter har publicerats på ryska och engelska. MSPS-elever har genomfört demokratirevisioner av ryska regioner.

Olika insatser har inriktats på att bekämpa människohandel, eller trafficking, särskilt av kvinnor. Den internationella migrationsorganisationen IOM har erhållit 5 mkr för att under tre år höja kapaciteten hos inrikesministeriet och åklagarmyndigheten i Ryssland att bekämpa trafficking av människor. Insatsen är tänkt att resultera i mer effektiv kriminalisering och lagsökning, förstärkt specialistkompetens i att motverka människohandel, en mer utvecklad offerbaserad ansats, samt en ökad medvetenhet, framförallt inom rättsvårdande myndigheter, om problematiken. Till det första årets resultat hör främst en upprustning av IT-kapaciteten hos ministeriets traffickingenhet och utformningen av en specialkurs vid Ryska akademien för rättsskipning.

Vidare har Sida via svenska Kvinnoforum bidragit med 4,6 mkr till den ryska kvinnoorganisationen Angels arbete med ryska myndigheter och enskilda organisationer för kapacitetsutveckling vid ett centrum i Moskva och vid fem regionala kvinnohus i Archangelsk, Karelen, Leningrads län, Murmansk och S:t Petersburg för att förbättra anti-trafficking-samarbetet dem emellan och för att stödja traffickingoffer. Angel bedömer att genomförda seminarier och konferenser har lett till en ökad kunskap om frågan och till en tydligare anti-traffickingprofil hos de rättsskipande myndigheterna samt stärkt samarbetet mellan enskilda organisationer och myndigheter på området<sup>21</sup>. Dessutom har samarbetet bedrivits för att utveckla ett regionalt myndighetssamarbete mot människohandel ur ett genderperspektiv i S:t Petersburg, Leningrads län och

<sup>20</sup> Political parties and Democracy Assistance, Magnus Öhman, Shirin Ahlback Öberg, Barry Holmström, Helena Wockelberg, Viktoria Åberg,, 2005

<sup>21</sup> Projektledaren Oleg Kouzbit, Angel Coalition, november 2007

Republiken Karelen. Tillsammans med IOM genomför Angel sedan 2006 upplysningskampanjer mot trafficking i Kaliningrad.

Norrbottnens läns landsting har bidragit med rådgivnings- och utbildningsinsatser till att skapa två kvinnojourer på Kolahalvön, kostnad 0,9 mkr.

Till exempel i relationen till homosexualitet, vi hade ju fått lära oss att det var en sjukdom men sedan när vi fick se dessa människor öppet i Sverige insåg jag att de var helt normala och att de inte alls hade någon koppling till våld, som vi hade tänkt oss. (Chef för en ungdomsmottagning)

#### 4.2.6 Jämställdhet

Det svenska stödet via Östsamarbetet till en ökad jämställdhet i Ryssland har främst verkställts av Sida och efter tre operativa huvudlinjer:

- en inriktning av samarbetet i dess helhet så, att det bidrar till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män,
- en bedömning i ett könsperspektiv av alla planerade insatser, och
- ett genomförande av särskilda insatser för att öka kvinnors representation i de politiska församlingarna och för att underlätta kvinnors situation på arbetsmarknaden .

Enligt statsmakternas beslut skulle ett jämställdhetsperspektiv ”genomsyra hela Östsamarbetet”. Mot den bakgrunden har den aspekten av samarbetet lyfts till en särskild redovisning, jfr kapitel 7.

#### 4.2.7 Media

Inom ramen för Östbiståndet har Institutet för fortbildning av journalister vid högskolan i Kalmar (Fojo) sedan mitten av 1990-talet bedrivit *fortbildning av journalister* i bl a Ryssland. I en utvärdering från 1998<sup>22</sup> konstaterades att programmet generellt sett hade varit förenligt med målet om demokratins fördjupning. Det gjordes ingen särskild bedömning av insatserna i Ryssland, utan slutsatser och rekommendationer gäller programmet i dess helhet. Studien fann också att utbildningen hade omsatts i praktiken, vilket kunde konstateras genom förändringar i layout och redaktionellt innehåll, men gjorde också den samlade bedömningen att det är svårt att mäta utbildningens effekt på mediasektorn i allmänhet i länderna. Beträffande Ryssland rekommenderades att utbildningen skulle vidgas till en vidare krets av regionala journalister.

Fojo genomförde också senare seminarier och fortbildning i Ryssland, främst i S:t Petersburg, Kaliningrad och Barentsregionen, inom områden som modern journalistisk, undersökande journalistik och nyhetsadministration. Under mitten av 2000-talet genomfördes en seminarieserie på olika teman i samarbete med Rysslands Journalistförbund och deras lokalavdelningar med deltagare från bl a från Ural och Sibirien. Fojo anförde i sin slutrapport från 2007 att det fanns behov av oberoende kursarrangörers närvaro i ryska regioner, särskilt mot bakgrund av den markanta försämringen i möjligheterna att uttala kritik och bedriva oberoende journalistik. Fojo bedömde att det fanns anledning att betvivla att den ryska staten inom ”den närmsta framtiden” skulle komma att bekosta och bedriva utbildning i hur man kritiskt granskar makthavare och bedriver undersökande och seriös journalistik. Som exempel anføres bl a att det ryska journalistförbundet i maj 2007 tvingades lämna sina lokaler i Moskva.

<sup>22</sup> The Training of Journalists in Central and Eastern Europe, Tiina Meri, Börje Wallberg, 1998

Under perioden var Fojo även engagerat i seminarier för att förbättra samarbetet mellan journalister i Ryssland, Vitryssland och Ukraina.

Vidare har SVT i Luleå varit engagerat i två projekt i samarbete med *lokala TV-kanaler* i Barentsregionen.

*Oberoende medieföretag* har erhållit Sidastöd. Mellan 2001 och 2007 stödde Sida Media Viability Fund, administrerad av Eurasia Foundation. Syftet med fonden är att bidra till att skapa villkor för en oberoende, opartisk och analytisk journalistik. Företag har kunnat ansöka om investeringslån och kvalificerad rådgivning i ekonomiska och tekniska frågor. Sammanlagt 9,5 mkr betalades ut åren 2000–2001 bl a för stöd till ett tiotal medieföretag och till lokala TV-bolag för anskaffande av studie- och produktionsutrustning. Sida har också finansierat ryska insatser hos Media Development Loan Fund. Fyra företag har fått lån, som har möjliggjort investeringar och bättre överlevnadsmöjligheter. Cirka 80 mediechefer har deltagit i skraddarsydda utbildningar.

*Sammanfattningsvis* har mediastödet främst stärkt den professionella kapaciteten hos ett stort antal huvudsakligen skrivande journalister genom fortbildning, förmedlad av Fojo. Det hårdnande medieklimatet och det förstärkta statliga ägandet av media i Ryssland har dock satt tydliga gränser för vad stödet till journalistutbildning eller till media-fonden har kunnat bidra till i termer av en oberoende och professionellt arbetande mediakår.

### **4.3 Socialt och ekonomiskt samarbete**

Under denna målsättning finns samarbete inom hälsosektorn och den sociala sektorn, stöd till offentlig förvaltning samt näringslivsutveckling. De totala utbetalningarna överstiger 600 mkr.

#### **4.3.1 Stödet till sociala sektorer**

Det svensk-ryska reformsamarbetet inom sociala sektorer har valts ut av Sida för en mer ingående belysning i rapporten, jfr kapitel 6.

#### **4.3.2 Offentlig förvaltning**

Det mest omfattande samarbetet – och kanske det mest betydelsefulla ur reformsynpunkt – har varit insatserna inom lantmäteri och den institutionella utvecklingen inom området. Totalt över 50 mkr har utbetalats för en serie insatser inom lantmäteri, varav 30 mkr 2003 – 2007.

I den ekonomiska omvandlingen från en centralplanerad ekonomi till en liberal marknadsekonomi spelar respekten för och skyddet av privat ägande en avgörande roll. I reformprocessen omfattade denna förändring framför allt en helt ny syn och tillämpning av ägande, bildning och registrering av fastigheter och integrationen och samspelet mellan de myndigheter som ingår i ett öppet, tillgängligt och effektivt system för lantmäteri, inklusive kopplingen till fastighetstaxering och finansiering.

Redan i början av 1990-talet engagerades Lantmäteriverket genom sitt dotterbolag Swedesurvey i förändringsarbetet. Den första samarbetsfasen 1993–2002 var främst inriktad på att genom utbildning på tjänstemannanivå skapa kunskap om de förändringar, som krävdes för att upprätta ett modernt system för lantmäteri. Förutom studiebesök på relevanta institutioner i Sverige bedrevs specialseminarier på lokal distriktsnivå, lämnades stöd till lantmäteriutbildning (Novgorod) och genomfördes specialutbildning inom lantmäteri, kartering och dataprogrammering med mera. Denna fas av samarbetet utvärderades 1998<sup>23</sup>.

<sup>23</sup> Swedesurvey Projects in Russia and Ukraine, Ivan Ford, Susan Nichols, Mark Doucette, Jaap Zevenbergen, 1998

Utvärderingen fann att inriktningen av samarbetet hade fungerat väl, och att det fanns en bred kunskap om lantmäteri och fastighetsregistrering i berörda regioner. Projektet hade lämnat ett betydelsefullt bidrag till introduktionen av moderna system för lantmäteri i nordvästra Ryssland och skapat en kunnig grupp av tjänstemän, både på ledningsnivå och på teknisk nivå.

2002 inleddes en ny fas i samarbetet, bl a baserad på den legala utveckling som hade skett mellan 1998–2001 med antagandet i duman av en serie lagar som hade lagt grunden för äganderätt och fastighetsbildning. Mot bakgrund av att sektorn, trots det nya legala ramverket, präglades av mångstyrt utan strategisk inriktning, duplicering av ansvar samt brist på insyn och därför utbredd korruption, föreslog Swedesurvey att en bred översyn skulle göras av hela sektorn under FN:s ledning. Förslaget accepterades på högsta ort. En kommitté med åtta internationella experter tillsattes. Kommitténs rapport presenterades vid en konferens, samtidigt som reformen av den offentliga förvaltningen sjösattes. Rapportens rekommendationer fick starkt genomslag i förvaltningsreformen och lade en stark institutionell grund för fortsatt samarbete.

Det fortsatta samarbetet under perioden 2003–2006 fokuserade på fortsatt policy- och strategiutveckling i sektorn, på stärkandet av den institutionella strukturen och på integrationen av aktörerna i sektorn i syfte att stärka fastighetsmarknadens fortsatta utveckling och effektivitet.

I Swedesurveys slutrapport från 2007 konstaterades att den fastighets-sanknutna kreditmarknaden fortfarande är liten i förhållande till situationen i väst, men att den växer, bl a som en följd av samarbetets inriktning på att skapa effektiva system för information till banksektorn rörande fastigheter och hypotek. På kommunal nivå har förståelsen för behovet och nyttan av sammanlänkade system i sektorn lett till samsamarbetsavtal mellan berörda organ. På federal nivå har ministeriet för ekonomisk utveckling ansvar för den övergripande och samordnade markpolitiken i vid mening (land policy) som resurs för medborgare, affärliv och andra användare. Samarbetet med andra finansiärer och givare, inte minst med Världsbanken och Tacis, har vidare lett till en nödvändig samsyn kring prioriteringar i sektorns fortsatta utveckling.

Som komplement till det omfattande samarbetet mellan Swedesurvey och ryska motparter har KTH hållit en serie magisterprogram i fastighetsadministration (land management). Programmet har totalt uppgått till 26,8 mkr och löper till 2009, då sammanlagt elva faser kommer att ha genomförts. Målet för programmet är att säkerställa en hållbar social och ekonomisk utveckling genom rationell markanvändning, äganderätt och effektiv fastighetsbeskattning. Av programmets totalt 400 studenter är cirka 100 från Ryssland.

*Finans- och skatteväsende* har varit en annan central sektor i samarbetet. Inom skatteförvaltning har insatserna skett på regional nivå och främst omfattat kapacitetsutveckling i frågor som gällt modern skatteförvaltning och uppbördssystem. Insatserna ägde främst rum 1996–1999 i form av seminarier och studiebesök i Sverige av tjänstemän från Murmansk, Karelen, Kaliningrad och Leningrads län. Samarbetet med Karelen fortsatte in på 2000-talet. På svensk Sida har Riksskatteverket och olika länsskattemyndigheter deltagit.

På federal nivå har samarbete inom skatteuppbörd skett mellan det federala skatteverket och finansdepartementet inom ramen för SRSP-programmet (se nedan), där personal från Skatteverket har medverkat. Insatserna har varit riktade till företagsregistrering, skatteskulder och

skattekontroll. Närmare 60 insatser har genomförts för att förnya och utveckla det ryska uppbördssystemet.

Vidare har ett direktsamarbete med finansiering från UD pågått under perioden 1992–2007 mellan de svenska och ryska finansdepartementen i SRSP-programmet (Svensk-Ryska Samarbetsprogrammet). Totalt har närmare 70 mkr betalats ut under perioden, med ett genomsnitt på cirka 5 mkr per år. Samarbetet kom till stånd genom en rysk förfrågan om svensk expertrådgivning till de ryska finans- och ekonomiministerierna. Insatserna har varit koncentrerade till områdena budgetförvaltning, budgetutveckling, statlig finansiell kontroll, skattelagstiftning och finansmarknadsutveckling. Projektorganisationen har bestått av ett projektkontor på finansdepartementet i Sverige med projektledare samt ett samordningskontor i Moskva.

Samarbetet har utvärderats tre gånger, första gången redan 1996. Den första utvärderingen<sup>24</sup> gjorde bedömningen att projektet inledningsvis hade varit framgångsrikt i att etablera svenskt förvaltningssamarbete inom relevanta samarbetsområden. Dock föreslogs att samarbetsformen borde ändras så att förvaltningsansvaret fördes över till Sida-Öst och den befintliga projektorganisationen därmed upphörde. Vidare rekommenderades att verksamheten koncentrerades till delområdena skattekontroll, budgetkontroll, statlig revision och statskultförvaltning.

Utvärderingen 1999<sup>25</sup> föreslog att projektet skulle avslutas inom en tvåårsperiod för att därefter övergå i reguljärt grannlandssamarbete. Den bedömde att projektets styrning inte hade fungerat tillfredsställande. Dock hade projektet skapat goodwill i ljuset av svårigheterna att genomföra bra biståndsprojekt i Ryssland, även om de det var svårt att påvisa konkreta effekter av samarbetet. Den inre effektiviteten bedömdes som låg, främst på grund av de höga kostnaderna som var förenade med aktiviteterna.

Ingen av rekommendationerna rörande projektledning och organisation från de utvärderingarna genomfördes emellertid. Den senaste utvärderingen genomfördes 2003<sup>26</sup>. Dess huvudslutsats var att programets relevans var hög och att verksamheten var betydelsefull för utvecklingen av rysk förvaltning. Programmet bedömdes ha störst relevans inom områdena budgetprocess, skattepolitik och ekonomisk internationalisering. Dock ansåg utvärderaren att projektet borde integreras i Finansdepartementets ordinarie organisation och inte drivas i projektform i syfte att markera samarbetets långsiktiga karaktär.

I finansdepartementets slutrapport för 2006 bedömdes det mest framgångsrika samarbetsområdet ha varit budgetutveckling med budgetreformen, som enligt projektledningen hade lagt grunden för införande av mål- och resultatstyrning inom den ryska förvaltningen. Inom området budgetförvaltning hade projektet bidragit till att skapa en förvaltning som en modern ”statens internbank”. Inom området finansiell kontroll fanns de tekniska verktygen, men ännu inte en politisk efterfrågan på en skarp intern revision. Inom skattelagstiftning hade de svenska insatserna haft stor betydelse för de strategier, som valts för att utveckla ryska skattesystem. Insatserna inom finansmarknadsutveckling och budgetutveckling i Sydryssland hade emellertid inte genererat några påtagliga resultat.

---

<sup>24</sup> Utvärdering av förvaltningsbistånd till Ryska federationens ekonomi- och finansministerier, Stefan Sjölander och Thorvald Pettersson, 1996

<sup>25</sup> Utvärdering av det svensk-ryska samarbetsprojektet, Gunnar Pihlgren, 1999

<sup>26</sup> Utvärdering av svensk-ryska samarbetsprogrammet SRSP, Arthur D. Little, 2003

År 2002 kontaktade den ryske viceministern för ekonomisk utveckling och handel Sverige för stöd till *reforming av den ryska offentliga förvaltningen*. Initiativet ledde så småningom till förfrågan till Statskontoret rörande intresse för detta. Efter förstudier våren 2004 inleddes ett treårigt samarbete om stöd till Public Administration Reform (PAR). Målet för samarbetet var att utveckla en plan för reformering av offentliga sektorn inom ministeriet och i Murmansk län. Planen skulle innehålla mål, strategier och aktiviteter i syfte att möjliggöra en övergång från rådande system till ett system baserat på mål- och resultatstyrning. Under samarbetets gång utvidgades det till att inkludera en avdelning inom ministeriet samt de tre nordkaukasiska republikerna, Tjetjenien, Ingusjien och Norra Ossetien. I det senare fallet skedde samarbetet i samråd med UNDP. På svensk Sida deltog förutom Statskontoret också Ekonomistyrningsverket, Verket för förvaltningsutveckling och SCB med Lantmäteriverket/Swedesurvey som praktikfall och tillämpning.

I Statskontorets slutrapport<sup>27</sup> redogörs för resultat och måloppfyllelse. En splittrad bild presenteras med bl a bristande dialog mellan projektets huvudparter. Den initiativtagande och starkt engagerade viceministern avgick och efterträddes av personer, som visade ringa intresse för samarbetet med Sverige. Redan under den inledande fasens probleminventering präglades samarbetet därför av bristande engagemang från ministeriets Sida med uteblivna svar på den löpande kommunikationen och måttliga intressen vid seminarier, studiebesök och liknande. Det tilltänkta samarbetet mellan Swedesurvey och dess ryska motpart strandade likaledes på bristande intresse från rysk Sida. I stället för bidrag till den ryska reformen kom samarbetet att karaktäriseras av ”samarbete kring svenska erfarenheter inom olika områden utan stöd med avseende på identifiering av problem, som hindrade implementering av PAR respektive utveckling av metoder för att lösa dem”. Till bilden hör också att det politiska intresset på den federala nivån för PAR påtagligt sjönk under den aktuella samarbetsperioden 2002–2007.

Samarbetet i Murmansk fungerade väl, dock utan en gemensam problemanalys. Förslaget att inrätta ett Statskontor i Murmansk fick inte stöd på rysk Sida, men en projektkommitté för PAR upprättas och visa förbättringar rörande arbetsmiljön genomfördes också. Samarbetet med de tre nordkaukasiska republikerna ledde framför allt till förbättringar inom personalpolitiken.

En viktig lärdom av samarbetet förefaller vara att de ryska motparterna inte var angelägna om att arbeta i projektform, d v s att gemensamt i en arbetsgrupp identifiera och lösa uppkommande problem i ett brett angrepp. Man var snarare intresserade av att studera internationella erfarenheter och sedan själva pröva i vad mån det gick att tillämpa i den ryska reformprocessen.

Inom ramen för PAR genomfördes ett PAR-projekt i *Vologda län* som ett försöksprojekt med ÖhrlingsPricewaterhouseCoopers (PWC) som svensk part. Projektet genomfördes mellan 2003 och 2007 med mål att introducera mål- och resultatstyrning i länsadministrationen och att introducera redovisning med upplupna kostnader och intäkter och andra internationella redovisningsmetoder. I sin slutrapport<sup>28</sup> skriver PWC att samarbetet fungerat väl och att mål- och resultatstyrning och moderna bokföringsmetoder börjat tillämpas i förvaltningen. Ett skäl är det engagemang som har visats av ledningen för länsförvaltningen, varig-

<sup>27</sup> Svenskt-ryskt samarbetsprojekt för förvaltningsutveckling, Statskontoret, 2007

<sup>28</sup> Public Administration Reform, Vologda Oblast, Final Report, Bo-Lennart Nilsson. 2007

enom svenska modeller som studerats under studiebesök i Sverige och vid seminarier i Vologda har inspirerat och även använts i försöksprojektet.

Stöd till *makroekonomisk forskning* har lämnats via Östekonomiska Institutet (ÖEI) från både UD och Sida, i Sidas fall bl a genom att två yngre konsulter knöts till dess systerorganisation CEFIR i Moskva (se nedan). Vidare har UD lämnat stöd till det Världsbanksinitierade utbildnings- och forskningsprogrammet EERC (Economics Education and Research Consortium) i Ukraina och Ryssland. Stödet till bägge dessa organisationer utvärderades under 2004<sup>29</sup>.

Utvärderingen av ÖEI fokuserar inte på Ryssland men bedömer att stödet till systerinstitutionen CEFIR (Centre for Economic and Financial Research) i Moskva har varit ett betydelsefullt bidrag till att ta fram underlag för beslut rörande de ekonomiska reformerna och den ryska omvandlingspolitiken. Utvärderingen finner att Ryssland – och andra delar av forna Sovjetunionen – bör fortsätta att vara ett fokusområde för institutet, vilket på lång sikt bland annat skulle kunna leda till att betydande marknader kan öppnas för svenska företag.

Utvärderingen av EERC bedömde att programmet i Ryssland vid tidpunkten för utvärderingen endast hade haft en blygsam inverkan på den ryska ekonomiska policyprocessen, men att detta också var i enlighet med projektets tidplan. Innan en adekvat forskningsmiljö och forskningsskapacitet hade grundlagts, kunde inget påtagligt stöd till reformprocessen förväntas. Utvärderingen rekommenderar sålunda en strategi genom vilken forskare i regionen knyts närmare beslutsfattare samt reser frågan om inte EERC borde knytas samman med bl a CEFIR för att etablera ett "Russian House of Economics".

### *Statistik*

Offentlig statistikproduktion var ett av de första områdena för svensk-ryskt samarbete med inriktning på den offentliga förvaltningen. Redan 1993 inleddes det första statistikprogrammet, en kurs i databasorienterad design av statistiska system, med SCB som svensk part. Det följdes av ytterligare tre betydligt mer omfattande program fram till 1996. Programmen vidgades till att omfatta ytterligare fördjupning i databashantering samt tillämpningar i form av företagsregister, befolkningsstatistik, miljöstatistik, hushållsundersökningar, statistiska publikationer, lantbruksregister och jämställdhetsstatistik (jfr ovan 4.2.5), men innehöll också utbildning i ledarskap, administration och personalfrågor. Motpart var de regionala statistikkommittéerna i nordvästra Ryssland under samordning från den centrala ryska statistikmyndigheten.

Dessa insatser utvärderades 1996 med den huvudsakliga slutsatsen att den tillämpade flexibiliteten i programmet hade varit nödvändig med tanke på de snabba förändringarna i Ryssland under perioden<sup>30</sup>. Utvärderaren bedömde också att delprojekten rörande företagsregister och jämställdhetsstatistik borde prioriteras samt att miljö- och lantbruksstatistiken borde förskjutas mot miljöstatistik av betydelse för Östersjön.

Samarbetet efter 1998 har varit inriktat på befolkningsregister, regional statistik, miljöstatistik och jämställdhetsstatistik, liksom på systemutveckling på federal nivå. Sammanlagt cirka 14 mkr har betalats ut.

I Sidas resultatredovisning för perioden 1999 – 2001 nämns att samarbetet inte bara lett till utveckling inom de olika statistikområdena,

<sup>29</sup> Östekonomiska Institutet. Framtidsinriktad utvärdering, KPMG 2004, Krister Eduards och Lars Häggmark, respektive EERC, Impact Evaluation –Russia, Bannock Consulting Ltd

<sup>30</sup> Statistikproduktion i Nordvästra Ryssland, Lennart Grenstedt, 1996

utan också till organisatoriska reformer inom Goskomstat och, som nämns nedan, avsnitt 7, till att broschyren ”Män och kvinnor i Ryssland” gavs ut.

#### *Arbetsmarknad*

Liksom statistik var samarbete inom arbetsmarknadspolitik ett tidigt initiativ. Redan 1992 bedrev länsarbetsnämnden i Karlstad ett projekt tillsammans med arbetsförmedlingen i S:t Petersburg, ett samarbete som senare övertogs av AMS. 1994 inledde AMS också ett samarbete med den federala arbetsförmedlingen rörande platsinformation och metoder för utvärdering av förmedlingsverksamheten. Samma år påbörjades också AMU:s projekt i S:t Petersburg och Moskva med inriktning på arbetsmarknadsutbildning.

Projekten utvärderades 1997<sup>31</sup>. Utvärderingen fann att projekten hade lyckats väl, särskilt utrustnings- och utbildningsinsatserna för arbetsförmedlingar. Både i Moskva och S:t Petersburg hade en svensk modell med aktiv arbetsförmedling etablerats, i syfte att pröva den generellt för rysk arbetsförmedling.

Samarbetet i S:t Petersburg fortsatte under åren 1997–1999 med inriktning på kompetenshöjning av personal på arbetsförmedlingen, särskilt inom arbetsledning, utvärderingsmetoder och ungdomspraktik. Liknande verksamhet genomfördes i Novgorod och Pskov under samma period, i Novgorod med länsarbetsnämnden i Örebro län som svensk part.

Programansatsen att utveckla modellen med aktiv förmedling till allmän metod för arbetsförmedling utvärderades 2001<sup>32</sup>. Sedan 1997 hade då tolv nya projekt startats i nio regioner, inklusive två projekt i Moskva direkt under ministeriet för arbetsmarknad och social utveckling. Utvärderingen fann att målet inte hade nåtts. Även om verksamheten var imponerande så hade ingen spridning skett utanför modellkontoren. Tre skäl angavs som orsak:

- på rysk Sida hade ingen tagit ansvar för att sprida erfarenheterna;
- det saknades en klar strategi för att beskriva hur spridningen skulle gå till;
- personal som skulle engageras hade inte fått någon utbildning eller särskilt utnämnts för detta uppdrag.

Under 2000–2004 genomfördes seminarier om aktiv arbetsmarknadspolitik och om utvärderingsmetodik av arbetsförmedlingens effektivitet baserat på resultatindikatorer. Även samarbetet inom arbetsmarknadsutbildning fortsatte, främst i Karelens, S:t Petersburg och Leningrads län i samarbete med European Training Foundation och med AMU International som svenska part. Förutsättningarna för att introducera en aktiv arbetsmarknadspolitik har emellertid tydligt försämrats, eftersom den ryska regeringen 2003–2004 träffade det principiella valet att tillämpa en mer passiv arbetsmarknadspolitik.

1999 inleddes ett samarbete mellan AMS International, länsarbetsnämnden i Västmanlands län och Vologda län syftande till sysselsättning och näringslivsutveckling. En sista del av samarbetet pågick fram till 2007 med inriktning på att utnyttja erfarenheterna i Västmanlands län med att stimulera sysselsättning bland ungdomar genom ett aktivitet-

<sup>31</sup> AMS and Amu Technical Assistance Projects in the Russian Federation 1994–1996, Susanne Oxenstierna och Gunnar Pihlgren, 1997

<sup>32</sup> Active Labour Market Policy in Russia, Henrik Huitfeldt, 2001

scentrum för arbetssökande ungdomar. Centret i Vologda etablerades under 2007. I slutrapporten från 2007 konstaterades att ett aktivitetscenter hade inrättats med kapacitet att hjälpa fem ungdomar per dag, och att metoderna för stimulans av ungdomssysselsättning hade börjat tillämpas för alla arbetssökande ungdomar i Vologda län.

Kursverksamheten vid Uppsala universitet inledde 2005 ett samarbete med Archangelsks tekniska universitetet om utbildning för turismsektorn av 100 arbetslösa, däribland hälften ensamstående unga mödrar, enligt den svenska modellen för kvalificerad yrkesutbildning (KY). Trots att projektet valt en svårare kategori av arbetssökande, hade hälften av deltagarna fått arbete redan efter halva utbildningen. Vid utbildningens slut hade samtliga fått anställning eller öppnat eget företag. KY-modellen har anpassats till ryska förhållanden och har snabbt blivit uppmärksammat av andra universitet. Tre år senare är 19 universitet med i KY-programmet, i några fall finansierat på kommersiella villkor.

### *Övriga*

Inom *postväsende* utvecklades ett samarbete med den svenska posten och den regionala posten i S:t Petersburg. Samarbetet inleddes med ett principavtal 1995 om ett sexårigt samarbete mellan SwedPost och den federala ryska posten. En bakgrund till samarbetet var den svenska postens omvandling från monopolbaserat affärsverk till marknadsstyrt statlig bolag, men också svenska postens sortiment av moderna tjänster. Efter två år hade samarbetet lett till en ny strategisk affärsplan samt operativa planer, men posten i S:t Petersburg var missnöjd med att inga konkreta resultat hade uppnåtts. I syfte att förbättra kommunikationerna placerade SwedPost en representant i S:t Petersburg.

Projektet utvärderades 1998, efter det att fas två hade inletts<sup>33</sup>. Utvärderingen fann att samarbetet hade börjat omsättas i praktiska resultat av intresse för vanliga konsumenter, som t ex snabbheten i befordran, hanteringen av kundklagomål och mått på kundnöjdheten. Utvärderingen fann också att beslutet att stationera en representant för svenska postväsendet på plats hade varit avgörande för de förbättrade relationerna och för kvalitetshöjningen av verksamheten, samt att erfarenheterna borde vara möjliga att generalisera hos postväsendet i allmänhet. Samarbetet fortsatte till 2003.

Mellan 1999 och 2002 genomfördes också ett samarbete med postväsendet i Kaliningrad med samma syfte, d v s att omvandla posten i Kaliningrad till ett modernt tjänsteföretag. Svensk part var Baltic Logistic Systems AB.

Inom offentlig förvaltning finns också ett flertal mindre insatser, bl a ett samarbete mellan universiteten i Stockholm och S:t Petersburg rörande universitetsförvaltning mellan 1996–1998, som också inkluderade stöd till ett magisterprogram i offentlig förvaltning. I början på 2000-talet genomförde Contrans AB en förstudie om kollektivtrafik i S:t Petersburg som följdes av ett stöd till ett reformprogram. Mellan 2005 och 2007 drevs ett samarbete rörande lagstiftning i konkurrensfrågor med Konkurrensverket som svensk part.

---

<sup>33</sup> Den mänskliga faktorn, Samarbete mellan svenskt postväsende och den regionala posten i S:t Petersburg, Lars Rylander, 1998

### 4.3.3 Näringslivssamarbete

I detta avsnitt behandlas de renodlade näringslivsinsatserna. Övriga för näringslivet relevanta insatser som t ex skattefrågor, markfrågor, arbetsmarknad, jämställdhet m m diskuteras under andra rubriker.

Ett av de allra tidigaste initiativen gällde *konvertering* till civil användning av *rysk militärindustri* och av den avancerade teknologi, som antogs finnas där. Redan 1992 började dåvarande SwedeCorp dra upp riktlinjerna för hur sådan teknologi skulle kunna förvärvas av svenska företag. Sveriges Tekniska Attachéer (STATT) i samarbete med KTH fick ett uppdrag att arbeta vidare med detta som mäklare av kontakter mellan svenska och ryska företag, medan ett annat uppdrag gick till Innovationssinstitutet. I en utvärdering 1996<sup>34</sup> beskrevs den närmast euforiska stämning som fanns runt dessa möjligheter. Mäklariet via Institutet riktades främst till mindre svenska företag medan KTH riktade sina insatser enbart till stora företag. Formerna var så kallad organiserad mäklning, d v s främst besök på företag och upprättande av sökprofiler, kontaktverksamhet, symposier och utställningar i Stockholm och i S:t Petersburg. Syftet var att leda processen fram till underskrivna avsiktsförklaringar, Letter of Intent. Ett stort antal företag anmälde intresse vid projektets början hösten 1993, men utvärderingen konstaterade att i januari 1996 fanns det inga undertecknade sådana Letters of Intent. Utvärderingens förklaring var att lyckosam tekniköverföring oftast bygger på att den är behovsstyrd och sker spontant genom direktkontakt mellan företag. Den valda formen i detta fall – utbudsstyrd och organiserad – klassificerades som ”mission impossible”.

Under åren 1994–1996 och 1998–1999 genomförde Centek omskolning av demobiliserade officerare från Kolahalvön med inriktning på företagande och bankverksamhet.

Ett annat omfattande initiativ av SwedeCorp var StartÖst, som inleddes 1994. Programmet byggde vidare på det redan existerande StartSyd-programmet och erbjöd en finansieringsmöjlighet för svenska småföretag att investera i ett lokalt företag i de baltiska länderna, Ryssland, Ukraina, Moldavien och Georgien. Målen för StartÖst var att överföra kunskap och teknik från svenska företag till partnerländerna samt att underlätta svenska småföretags etablering där.

Programmets faciliteter var ett avskrivningslån och ett villkorslån. Lånen fick uppgå till högst 30 procent av hela investeringen. Avskrivningslånet skulle finansiera tekniköverföringen. Så snart investeringen var gjord, skrevs lånet av. Villkorslånet skulle finansiera investeringar i maskiner och skulle återbetalas senast inom två år och kunde endast erhållas i de fall ett avskrivningslån redan var beviljat. Administrationen var utlagd på NUTEK som i sin tur engagerade Almi Företagspartner att handlägga programmet.

Programmet har utvärderats i omgångar, i stort sett alltid med positiva omdömen. En utvärdering från 1997 omfattade de två första omgångarna på 18 månader var. Under perioden hade stöd beviljats till 61 investeringar i nordvästra Ryssland. Analysen av programmets måloppfyllelse och effektivitet byggde på ett mindre urval av samtliga investeringar och kom till slutsatsen att programmet var relevant och välskött. Av 125 beviljade ansökningar var 72 procent av företagen fortfarande i drift. En fortsättning rekommenderades med förslag till förbättringar avseende marknadsbedömningen, den svenska partners

<sup>34</sup> Konvertering av rysk militärindustri, Maria Lindqvist, Göran Reitberger, Börje Svensson, 1996

finansiella kapacitet, utvecklingspotentialen hos den lokala partnern och den svenska partners praktiska erfarenhet och industriella kunnande.

Programmet och dess administration utvärderades igen 1998, 2002 och 2004. Inte alla svenska partnerföretag befanns ha varit seriösa, utan hade i vissa fall sökt utnyttja programmet för att sälja uttjänt utrustning eller som en subvention för att flytta ut maskiner och lägga ned verksamheten i Sverige. En något senare utvärdering<sup>35</sup> fokuserade på programkonceptet, inte på de enskilda länderna. Inga särskilda studier gjordes av programmet i Ryssland, även om ryska projekt ingick i en enkät. I en beskrivning av marknadsförutsättningarna i Ryssland fastslogs dock att den makroekonomiska situationen hade förbättrats under 2000-talet, men också att företagen i programmet brottades med en inkonsistent och ambivalent lagstiftning och att regleringar och tullbestämmelser utgjorde viktiga hinder för investeringar. Små och medelstora företag drevs med svårighet i Ryssland.

Utvärderingen konstaterade också att programmet inte stod i samklang med Sidas nytagna policy för stöd till privata sektorn. Enligt den skulle insatser på företagsnivå undvikas till förmån för insatser för en vidare utveckling av know-how, institutionsbyggande och förbättring av affärsklimatet. Samtidigt konstaterade utvärderingen att resultaten, särskilt hållbarheten i gjorda investeringar, var hög och att det därför fanns goda skäl att fortsätta programmet som ett "groddprogram". Programmet bedömdes dock inte ha några effekter på näringslivsutvecklingen i allmänhet utöver de direkta investeringarna i form av förbättrat affärsklimat, vidare teknikutveckling eller marknadsutveckling.

Den allra senaste utvärderingen av StartÖst gjordes våren 2008<sup>36</sup>. Studien, som är inriktad på verksamheten i Ryssland 2005–2007, konstaterar att andelen framgångsrika affärsprojekt som fått stöd är hög under den studerade perioden och att StartÖst var ett relevant och effektivt sätt att stödja SME i Ryssland.

1996 inleddes stöd till att etablera en rysk kvalitetsutmärkelse, *Russian Quality Award*, som ett bidrag till managementutvecklingen i ryska företag. Projektet initierades av Recomate AB, ett från Chalmers Tekniska Högskola avknoppat företag, och genomfördes i samarbete med den dåvarande ryska myndigheten för standardisering, Gosstandart. Slutmålet för samarbetet var att skapa ett ryskt kvalitetsinstitut med intern bedömning (self assessment) på basis av svenska erfarenheter. Ett nittiototal certifierade kvalitetsbedömare utbildades under 1997 – 1998. Russian Quality Award har delats ut från 1997 och har nu blivit en etablerad institution i Ryssland.

### *Managementutbildning*

Stora insatser har också gjorts när det gäller managementutbildning, både för yngre företagsledare i allmänhet (Nordpraktik), för företagsledare (NORLET), för banktjänstemän i S:t Petersburg (International Banking Institute, IBI) och i Kaliningrad (Kaliningrad International Business School, KIBS).

*Nordpraktik* var ursprungligen ett svar på det s k Jeltsininitiativet, New Managers for Russia, ett utbildnings- och pilotprojekt för unga företagsledare. Enligt detta skulle 25.000 företagsledare utbildas och få praktik utomlands för den ryska industrins behov fram till 2002. Sammanlagt utfäste sig 16 länder att utbilda totalt 25.000 ledare, av vilka Sverige i

<sup>35</sup> Start East and Start South Programmes, Bo Andersson, Niklas Angestav, Helena La Corte och Anders Grettve, 2006

<sup>36</sup> Efficiency Audit of Start East Russia 2005-2007, Bo Andreasson, 2008

samband med president Jeltsins besök i Sverige 1998 erbjöd sig att ordna en årlig utbildning av 200 ledare under fem år. Programmet kom igång 1998 och administrerades av Föreningen Norden, som bidrog till att sammanlagt 1.000 managers genomgick programmet. Programmet drabbades initialt av svårigheter att rekrytera lämpliga ryska kandidater. Kandidaterna hade inte alltid en ledande ställning i sitt företag. Ofta var kunskaperna i engelska bristfälliga, vilket försvårade utbildningen. Det var även problematiskt på svensk Sida att hitta lämpliga värdföretag. Av de 200 platser per år, som skulle erbjudas, kom i praktiken bara omkring hälften att utnyttjas. Vidare var programmet i Ryssland starkt försenat. Den svenska delen kom att skötas utan direkt koppling till New Managers for Russia.

Till de positiva dragen hör att praktikanter, som vistats i Sverige under 1998–2000, bildade en Russian-Swedish Association of Managers, som är registrerad som ideell organisation i Ryssland. Föreningen har på Föreningen Nordens uppdrag genomfört uppföljning av utbildningen i Sverige och bl a genomfört seminarier i relevanta ämnen. Från 2002 kom programmet att omfatta 100 praktikplatser per år. I en resultatrapport från 2005 avseende verksamheten under 2003–2004 noterades att 190 svensk värdföretag var engagerade. Rapporten fann också att 56 av 104 svarande företag tack vare programmet hade utvecklat eller fördjupat sina affärskontakter med Ryssland.

*NORLET* var ett samarbete mellan de nordiska länderna med syfte att erbjuda kvalificerad utbildning för företagsledare vid nordiska handelshögskolor. Utbildningen drevs vid handelshögskolorna i Köpenhamn, Oslo och Helsingfors. Först SwedeCorp, sedan Sida bidrog med närmare 10 mkr till programmet.

I samarbete mellan Institutet för Datorstyrd Företagsledning (IDF) vid Stockholms universitet och Institutet för Företagsledning (IFL) vid Handelshögskolan i Stockholm har utbildning av banktjänstemän bedrivits vid Kaliningrad International Business School (KIBS). Utbildningen har också syftat till att stärka KIBS som institution. Samarbetet gjorde att KIBS fick ett gott rykte som en kvalificerad institution för ut- och fortbildning. Den mest framgångsrika delen i samarbetet blev så småningom fortbildningen i företagsledning, benämnd Develop Your Business (DYB), som ökat efterfrågan på tjänster från KIBS, bl a för konsulttjänster och korttidskurser vid andra institutioner<sup>37</sup>. Sammanlagt 24 mkr utbetalades för DYB under åren 2000–2003. Samarbetet med utbildning av banktjänstemän avslutas under år 2002, medan DYB har fortsatt, bl a genom att utbildningen har replikerats vid lärosäten i andra län.

Magisterutbildningen i *bank och finans* vid IBI i S:t Petersburg pågick mellan 1994 och 2005, först i samarbete med Stockholms universitet och sedan med Södertörns högskola. Den riktades främst till banktjänstemän på mellannivå. I den allra första fasen var målgruppen arbetslösa militärer, men från 1998 har målgruppen varit bankanställda samt personal vid försäkringsbolag, inom riskkapitalfonder och i S:t Petersburgs finansförvaltning. Magisterutbildningen är idag väl etablerad. Drygt 120 personer har genomgått den mellan 1994 och 2004, vilket anses ha främjat utvecklingen av den ryska finanssektorn.

Under senare år har även ett antal mindre insatser finansierats: samarbete med regionala handelskamrar, lokala utvecklingsprojekt, som t ex Grow Kaluga och Montjegorsk, samt ett skolnätverk för utbildning i företagsamhet, där eleverna också samarbetar med lokala småföretag i sina områden.

---

<sup>37</sup> Omnämns i Cooperation with the Kaliningrad International Business School, Jakub Swiecicki, 1998

År 2004 genomfördes en *tematisk utvärdering* av insatserna inom den privata sektorn. Analysen var bredare än direkta näringslivsinsatser och inkluderade även samarbeten som påverkade näringslivet i vid mening<sup>38</sup>. Rapporten innehöll ingen bedömning av de enskilda insatserna utan analyserar vilken ansats som tillämpats i utformningen av insatsportföljen i sektorn. I rapporten görs en åtskillnad mellan en organisk respektive en rationalistisk ansats. Den förra innebär en gradvis utveckling, genom att tillfällen som erbjuds tas som utgångspunkt i identifieringen av insatser, medan den rationalistiska ansatsen bygger på en planstyrd process med tydliga principer för prioritering.

Sammanfattningsvis bedömdes Sida ha haft en organisk ansats, som har fungerat väl, men att den övergripande relevansen i portföljen har tagit skada. Valen av insatser har inte gjorts utifrån en analys av vilka insatser, som bäst kunde ha bidragit till den ekonomiska omvandlingen. Frågan restes om Sida skulle fortsätta med många små insatser i portföljen eller välja en strategi med färre och större projekt. Rekommendationerna var att samarbetsstrategierna görs tydligare som styrinstrument, att en mer proaktiv identifieringsprocess tillgrips och att fler projekt med internationell konkurrenskraft stöds.

Det statliga riskkapitalbolaget med utvecklingssyfte, *Swedfund*, har för närvarande en portfölj om 13 investeringar i Ryssland med en sammanlagd investering i form av aktiekapital och lån på över 200 mkr. I sex andra företag har engagemanget redan avvecklats. Sida har också lämnat stöd till en *riskkapitalfond* (EBRD North-West Regional Venture Fund), som etablerades av EBRD år 1996 för företag i nordvästra Ryssland. Det svenska stödet uppgick till 50 mkr. Fram till 2001 hade 50 MUSD investerats i 20 ryska företag i regionen. Fonden har fortsatt sin verksamhet fram till 2007.

Utöver ovan under andra rubriker nämnda insatser inom *infrastruktur* – trafiksäkerhet, postväsende – har också ett samarbete genomförts inom civilflyget, projektet Baltic Bridge. Luftfartsverkets internationella gren, Swedavia, var under 2001–2003 samarbetspart i Kaliningrad med North West Air Navigation Services i en insats som stärkte flygtjänsten i området.

#### **4.4 Miljösamarbete**

Det svensk-ryska reformsamarbetet på miljöområdet har av Sida valts ut för en mer ingående belysning i rapporten, jfr kapitel 5.

---

<sup>38</sup> Private Sector Development Support in Action, Carl Fredriksson, Dan Hjalmarsson, Paul Dixelius, 2004

# 5. Samarbetet inom miljösektorn

Samarbetet inom miljösektorn, särskilt på vattenreningsområdet, har skiljt ut sig inom det svensk-ryska samarbetet genom att ha fungerat som ett sammanhållet program med klara mål och prioriteringar och i flera fall med en kontinuerlig och konstruktiv dialog ända sedan starten 1992. Grunden för samarbetet har varit den 1992 antagna Helsingforskonventionen (HELCOM) och dess åtgärdsprogram för Östersjön. Ett starkt statligt regeringsengagemang har förelegat under hela perioden, bl a illustrerat genom det på svenskt initiativ tillkomna NDEP<sup>39</sup>. Miljösamarbetet har på det hela taget varit framgångsrikt, inte minst när det gäller de delar, som har direkt bäring på miljön i Östersjön (och som tidigare också inkluderade Baltikum och Polen).

## 5.1 Myndighetssamarbete

Sida har sedan 1997 finansierat Naturvårdsverkets samarbete med ryska miljömyndigheter, först som en del i Naturvårdsverkets Östeuropaprogram och sedan 1999 som ett specifikt program för nordvästra Ryssland. I stödet har även ingått insatser inom gränsöverskridande vatten i tre vattenbassänger (Peipus/Narva, Daugava/Zapadnaya Dvina och Némunas). Sammanlagt har drygt 70 mkr betalats ut från Sida mellan 1997 till 2008 för dessa ändamål.

Myndighetsstödet till nordvästra Ryssland har omfattat fem områden:

- Vattenresursförvaltning,
- naturvård och biologisk mångfald,
- utbildning,
- miljöinformation och
- miljöskydd.

Det övergripande målet för Naturvårdsverkets Östeuropaprogram var att hjälpa miljömyndigheter i länderna att bli effektiva och att kunna möta internationella åtaganden på miljöområdet. Det specifika målet för programmet i nordvästra Ryssland var att stärka miljöaktiviteterna, särskilt på myndighetsnivå, och att bidra till att stärka kompetensen inom miljömyndigheterna och i sektorn i allmänhet. Beträffande de gränsöverskridande vattenfrågorna var målet en bättre miljö i relevanta vatten och, i slutändan, i Östersjön.

---

<sup>39</sup> NDEP, Northern Dimension Environmental Program

En utvärdering från 2005<sup>40</sup> fann att målet att stärka miljömyndigheterna endast hade nåtts i marginell grad. De två huvudskälen till den bristande framgången var den ryska federala förvaltningens bristande intresse för programmet, delvis orsakad av omställning och omorganisation i förvaltningen under perioden, och framför allt det bristande engagemanget från federalt håll i allmänhet.

Inom de olika samarbetsområdena varierade måluppfyllelsen. Huvudprojektet inom *vattenresursförvaltning*, en integrerad insats kring vattenfrågorna på Kolahalvön, Kola River Environmental Programme (KREP), hade fungerat väl i sig, men inte som aktionsdriven modell för replikering i angränsande geografiska områden, vilket var ett viktigt mål. Till viss del hade det inspirerat förvaltningen i Slavjankas vattenområde. Naturresursministeriet hade uttryckt sin uppskattning av ansatsen, men någon praktisk tillämpning i andra aktuella vattenområden kunde inte dokumenteras. Inom *naturskydd och biologisk mångfald* hade några av målen nåtts, främst tack vare att ett stort område i nordväst hade erhållit legal status som naturskyddsområde, vilket dock inte var fallet i flera andra angivna områden med potentiella konflikter mellan biodiversitet och olika former av exploatering, bl a mineralprospektering. Utbildningen av *yngre miljöhandläggare* hade genomförts enligt planen. Kapacitetsutveckling hade skett på handläggarnivå. Någon strategi för att omsätta detta i förbättring av den institutionella kapaciteten i berörda organisationer fanns dock inte, utan utbildningen fungerade som en engångsinsats. Inom *miljöinformation* var målet att etablera en form av informellt nätverk bestående av regionala hemsidor med lokal miljöinformation med öppen åtkomst för allmänheten. Dessa centra var dock helt beroende av extern finansiering, varför den finansiella hållbarheten bedömdes som bräcklig. Inom *miljöskyddet*, som dominerades av en insats för att revidera det stela ryska systemet för utsläppsnivåer, var måluppfyllelsen hög. I stället för att kräva att absoluta gränsnivåer av olika substanser måste uppnås av industrin, syftade projektet till införande av individuell bedömning i miljöprovningen enligt metoden Best Available Techniques (BAT) i en stegvis anpassning till de nivåer, som fastslagits i HELCOM:s rekommendationer i åtgärdsprogrammet för Östersjön. Arbetsmetoden med skuggprovningar med svenska miljödomare i konkreta fall i S:t Petersburgsområdet fick ett stort demonstrationsvärde och genomslag på lokala bedömningar.

Inom området *gränsöverskridande vatten* hade alla teknisk-administrativa åtgärder vidtagits för att underteckna avtalen mellan vattenmyndigheterna i berörda länder. Den politiska processen var dock kraftig försenad.

Myndighetssamarbetet har styrts av en kommitté med representanter för de två ländernas miljöministerier och med arbetsgrupper, vars funktionalitet har ökat på senare år. Sedan 2005 har förberedelser för reguljärt grannlandssamarbete inletts. Från 2008 utgår ingen finansiering från Sida för samarbetet.

---

<sup>40</sup> Swedish EPA's cooperation with Environmental Authorities in NW Russia and Transboundary Water Issues, 1999–2004, Lars Rylander och Johan Willert, 2005

Det mest positiva är att ryska och svenska experter samarbetar i projekt av ömsesidigt intresse. Med tiden har alla stötestenar kunnat undanröjas. För samarbete på regional nivå har vi kommit överens om att vi här inte agerar, bara stödjer. Vi har skapat speciella direktiv, Regionalt samarbete, som möjliggör samarbete mellan den ryska regionala nivån och den svenska riksnivån. Nu lyfter vi upp de positiva erfarenheterna från vattenresursprojektet i Murmansk till ett nytt projekt i S:t Petersburg och Leningrads län inom ramen för den nya lagen. På längre sikt vill vi sprida dessa resultat även till andra delar i landet utanför Östersjöregionen. (Talesperson för det federala naturresursministeriet)

Utvecklingen av ett nät av naturskyddsområden är prioriterat för Ryssland. Den ryska Sida förfrågade sig hos den svenska om hjälp med att utveckla sådana. Det ingermanländska projektet var ett resultat av det. I Ryssland har inställningen i dessa frågor förändrats, det har skapats en stor mängd naturskyddsområden sedan 2004 och arbetet pågår till slutet av 2010. Det är en mycket lovande riktning i det rysk-svenska samarbetet. (Talesperson för det federala naturresursministeriet)

## 5.2 VA-insatser

De största bidragen har gått till vatten- och avloppsrening med direkt bäring på Östersjön. Tillsammans med reningen av avloppsverken i Haapsalu (Estland), Liepaja (Lettland) och Klaipeda (Litauen) har reningen i S:t Petersburgs stad och Leningrads län lett till att flertalet av de utsläppskällor, som långt in på 1990-talet svarade för en stor del av föroreningarna av Östersjön och som ingick i de prioriterade sk hot spots i HELCOM:s åtgärdsplan, nu har stängts.

I nordvästra Ryssland är South-West Wastewater Treatment Plant (SWWTP) den största enskilda investeringen. Totalkostnaden har uppgått till 1,8 miljarder kr, varav Sida har svarat för 100 mkr i gåvofinansiering av förstudier och investering samt ytterligare cirka 9 mkr till institutionell utveckling av vattenbolaget i S:t Petersburg, Vodokanal, i form av twinningsarbete med Stockholm Vatten. I och med idrifttagningen av SWWTP inleddes reningen av avloppsvatten från de 700.000 hushåll i S:t Petersburg, som inte tidigare täcktes av de två befintliga reningsverken och vars avlopp därför dittills hade gått direkt ut i Neva-floden och vidare ut i finska viken. I och med SWWTP reducerades utsläppen av BOD<sup>41</sup> med 14.800 ton per år, av fosfor med 370 ton per år och av nitrater med 2.200 ton per år. Reningsgraden är idag mer än 90 procent för BOD och fosfor och mer än 70 procent för kväve, vilket är väl i linje med vad svenska reningsverk uppnår<sup>42</sup>. De nya nivåerna ligger inom HELCOM:s rekommendationer. En avslutande insats avtalades i juni 2008 i samband med det svensk ryska forum som hölls i S:t Petersburg. Det nya avtalet innebär att Sida, som en del av det så kallade Neva-programmet, bidrar med 48 mkr för utbyggnad av det Norra reningsverket för ökad närsaltrening. Bland annat kommer man att införa kemisk rening vid reningsverket, som kommer att behandla avloppsvatten från cirka två miljoner människor, varigenom utsläppen av fosfor kan reduceras med mer än 500 ton. Den totala investeringen för Neva-programmet, som till största delen innehåller investeringar i ledningsbyggnad, är 8,5 miljarder kronor.

När Neva-programmet är helt genomfört år 2013, kommer reningen av avloppsvattnet från St Petersburgs cirka fem miljoner invånare att uppfylla både kraven i EU:s direktiv och de i HELCOM:s nya Baltic Sea

<sup>41</sup> BOD = värde för organisk nedsmutsning. Rent vatten har BOD = 0.

<sup>42</sup> Siffror från Sidas skrift "S:t Petersburg blickar framåt", 2005.

Action Plan. Ett annat viktigt resultat av samarbetet är det förändrade beteende, som nu präglar vattenbolaget. Från att ha varit ett tekniskt driftsställe i en kommunal förvaltning utan finansiella krav på kostnadsäckning, är nu vattenbolaget en autonom enhet med finansiella såväl som miljömässiga mål. En viktig del är att hantera vatten som en resurs som prissätts utifrån överväganden om finansiell och miljömässig hållbarhet. Den genomsnittliga vattenförbrukningen har reducerats från 400 liter per person och dag till 200 liter. Som tecken på denna radikala förändring belönades också chefen för SWWTP med Stockholms vattenpris år 2005.

Just kombinationen av gåvofinansiering av förstudier, utrustning och av konsultinsatser för institutionell utveckling har varit Sidas nisch i de omfattande investeringar som har gjorts i de ryska Östersjölänen. På svensk Sida har både de stora konsultbolagen och stora kommunala vattenförvaltningar varit engagerade. Övriga aktörer i dessa investeringar har varit Finland, Världsbanken, EBRD, NIB, NEFCO samt på senare tid NDEP. För NDEP var SWWTP den första slutförda investeringen. Som nämndes inledningsvis har UD lämnat stöd till både NEFCO, i form av grundkapital, och till NDEP. Även Sida har lämnat bidrag till NDEP:s trust fund.

Utöver SWWTP har Sida lämnat stöd till reningsverken i Sestroretsk, strax nordväst S:t Petersburg, samt i fyra städer i Leningrads län, där Sida deltagit i investeringarna i Gattjina och Tichvin. I dessa städer har stora utbetalningar gjorts både för utrustning och för institutionell utveckling av vattenbolagen. Sammanlagt drygt 60 mkr har utbetalats av Sida i dessa insatser. I en slutrapport från Sweco<sup>43</sup>, som upphandlats för institutionsprogrammet i Gattjina och Tichvin, var situationen vid uppdragets inledning år 2003 bl a sådan, att kommunerna ägde tillgångarna, ledningsstrukturen var oklar och beroendet av statliga och kommunala subventioner var stort. Även om inte alla åtgärder under rubrikerna legal status, affärsplaner och operationell drift kunde genomföras fullt ut, var bedömningen ändå att förbättringarna var påtagliga inom dessa områden.

I mitten av nittioåret fick de kommunala bolagen åka från det ena haveriobjektet till det andra för att försöka hindra avbrott i vattenförsörjningen. Runt slutet av nittioåret kunde man också börja tänka på kortsiktiga utvecklingsstrategier. Sedan 2005 jobbar vi också på de långsiktiga. Förändringarna går ut på att ge befolkningen kvalitet. Nu stänger vi av varmvattnet bara tio dagar för reparationer, i stället för under 21 dagar som i resten av landet. (Talesman för Gattjina stad)

Fram till år 2000 har vi bara haft öppna värmesystem i Ryssland, där varmvattnet används både för uppvärmning och i kök och badrum. I Norden har man sedan länge ett annat system, som vi nu har lärt oss och som ger en betydande energibesparing. Förutom andra tekniska förbättringar har vi också genomfört organisationsförändringar och utbildningar, som har gjort ledningen intresserad av att sänka kostnaderna och därmed kanske påverkat effektiviteten ännu mer. Gattjina är nu sedan länge ett utbildningscentrum, dit folk kommer från andra kommuner för att lära sig nya saker. Sida har bett oss att visa våra resultat för andra. (Talesman för Gattjina stad)

<sup>43</sup> Implementation of the Institutional Development Programme for the water utilities in Gatchina and Tikhvin, completion report, 2006, Sweco

Vi har också ett projekt tillsammans med tre andra städer i Leningrads län inom den Nordliga Dimensionen, där Sida, NEFCO, NIB och andra finansiärer gör det möjligt för oss att bygga om reningsverket så att vår stad kan växa på sikt. Förr använde vi flytande klor, nu har vi gått över till hypoklorit, som är mindre giftigt och på sikt tänker vi gå över till UV-strålning, som är helt ofarlig. (Talesman för Gattjina stad)

Även vattenbolagen i Novgorod och Archangelsk har erhållit stöd, bl a i form av förstudier och institutionell utveckling. I Archangelsk pågår samarbetet till 2009.

Den svaga faktorn var att svenskarna hade för litet förståelse för vår lagstiftning, vi kan inte stänga av personer som inte betalar. För att minska kostnaderna genom att stänga av sådana som smiter från betalningen, skulle vi behöva ändra den ryska lagstiftningen, och det bestäms där uppe i regeringen. Och vi kan inte höja våra taxor med mer än 18 procent per år, samtidigt som eltaxorna och andra kostnader kan stiga med 20–30 procent, eftersom de leverantörerna är aktiebolag. Vi skulle behöva höja våra taxor med 35 procent, men det får vi inte, det är därför som vi går med förlust. (Representant för VA-bolaget i Archangelsk)

Sida har givit oss råd om hur man kan minska kostnader och lägga om organisationen. Som resultat av samarbetet har vi automatiserat ett stort antal processer, en stor rationalisering, och kunnat dra ned med nästan 200 tjänster. Vi har nu också en ny organisationsstruktur med endast två vicechefer, så beslutsfattandet är mycket snabbare och smidigare, man behöver inte längre vänta på beslut av generaldirektören. Vi har också börjat arbeta direkt med leverantörerna utan mellanhänder. Och vi har förbättrat informationsflödet inom företaget. (Representant för VA-bolaget i Archangelsk)

I Kaliningrad påbörjades konsultinsatser avseende förstudier för reningsverk redan 1996. Beredningen har försenats kraftigt, främst på grund av interna komplikationer inom den ryska förvaltningen, bl a kring finansieringsfrågorna. Förstudierna förnyades 2003. Den tekniska designen är nu avslutad. För närvarande (augusti 2008) förbereds upphandlingen av entreprenör. Sida har reserverat betydande medel för finansiering av utrustning till det kommande reningsverket i Kaliningrad via en projektfond hos NIB.

### 5.3 Energieffektivisering

Sida förde under mitten av 1990-talet i samarbete med Världsbanken en dialog med federala aktörer i Ryssland om att stödja renoveringen av de ryska fjärrvärmesystemen. Av ett 100-tal städer valdes Gattjina som en av ett tiotal försöksstäder i nordvästra Ryssland och blev därmed den första stad att erhålla svenskt stöd till fjärrvärme och energieffektivisering. På grund av rubelkrisen övergav Världsbanken sitt tilltänkta låneprogram, men Sida fortsatte planeringen i Gattjina och kunde mobilisera en del av den tilltänkta finansieringen bl a via bidrag från demonstrationsprogrammet DemoÖst och från Östersjömiljarden.

Under åren 1997–2003 investerades cirka 30 mkr i form av förberedelser, investeringar och institutionell utveckling till att förbättra fjärrvärmesystemet i Gattjina. I ett senare skede, 2004, finansierade Sida en ny förstudie, vars investeringsdel bl a NEFCO åtog sig att finansiera.

År 1999 bidrog Sida med 24 mkr till rehabiliteringen av fjärrvärmesystemet i Archangelsk. Huvudproblemet var att kombinationen av låga tariffer och låg betalningsvilja hade gjort att underhåll och utbyggnad inte kunde finansieras. Förseningar, bl a på grund av meningsskiljak-

tigheter kring säkerhetskraven, gjorde det nödvändigt att anslå ytterligare 3 mkr.

De två insatserna utvärderades 2005<sup>44</sup>. Rapporten redovisar hur Gattjina bl a hade utrustats med en ny teknik med fjärrvärmerör, som gav en kombination av kostnads- och energibesparingar. Fjärrvärmeföretaget hade skiljts från kommunförvaltningen och hade efter tre års institutionellt förändringssamarbete blivit en modell för andra kommunala anläggningar och vunnit flera utmärkelser som det ledande fjärrvärmeföretaget i Ryssland. Dock var företaget fortfarande beroende av subventioner, även om de tariffer som behövdes för att nå break-even låg väl inom vad som enligt Världsbanken beräknades som en rimlig andel av hushållens disponibla inkomst. Miljöeffekterna var dessutom påtagliga med en årlig minskning av koldioxidutsläppen motsvarande 7.500 ton. Slutomdömet var emellertid att fjärrvärmeföretaget i Gattjina fortfarande hade ett stycke kvar att gå innan samtliga mål i utvecklingsprogrammet var uppnådda.

Skälet till stödet till Archangelsk var bl a den nödsituation värmeföretaget hade hamnat i. En slutsats var också att alltför lite tid hade ägnats åt att förbereda och förstå situationen, innan insatserna genomfördes. Rent tekniskt klarade emellertid den installerade utrustningen att leverera en mer tillförlitlig och bättre fjärrvärmeservice till konsumenterna. Även miljöeffekterna var påtagliga med årliga svavel- och koldioxidminskningar på 100 ton respektive 7.000 ton. De institutionella förbättringarna var dock blygsamma och den svaga ledningen kunde avläsas i dåligt finansiellt resultat och brist på incitament för att upprätthålla en effektiv drift.

Med hjälp av programmet DemoÖst har svensk miljö- och energiteknik gjorts tillgänglig för företag i Östersjöregionen, bl a i nordvästra Ryssland och i Moskvaområdet. DemoÖst var en försöksverksamhet, initierad 2001 som ett komplement till utvecklings- och klimatsamarbetet och finansierad ur Östersjömiljard 2. Regeringen gav Sida i uppdrag att handlägga DemoÖst med det övergripande syftet att stimulera näringslivsutveckling och handel i Östersjöregionen och att stärka svenska företags position i Östersjöregionen och förbättra för svenska företags deltagande i regionens näringsliv. Mer specifikt gav DemoÖst beställare i regionen ökade möjligheter att pröva svensk utrustning på miljö- och energiområdet. Genom verksamheten kunde en beställare få 50 procent av utrustningskostnaden, minst 100.000 kr och högst 3 mkr, finansierad tillsammans med en mindre utbildningsinsats i samband med att utrustningen togs i bruk.

DemoÖst utvärderades 2004<sup>45</sup>. Totalt hade då 39 ansökningar beviljats om ett sammanlagt belopp på 60,9 mkr. Fyra av ansökningarna, motsvarande 3,6 mkr, avsåg beställare i Ryssland (senare har betydligt större belopp utbetalats, bl a till fjärrvärmeverk i Kaliningrad och Murmansk). Sammanfattningsvis bedömdes DemoÖst på grund av det stigande antalet ansökningar under perioden ha lett till ett ökat intresse både hos svenska företag att exportera och hos företag i samarbetsländerna att importera svensk energi- och miljöteknik. Som nyss nämnts var ett av företagen Gattjinas fjärrvärmebolag, som på detta sätt införskaffade gasbrännare med 800 tons minskade koldioxidutsläpp och 10 procents bränslebesparing som resultat. Andra beställningar avsåg avloppsrör till

<sup>44</sup> District Heating Projects in Latvia and Russia, Andes Grettve, Tord Holmström, Christofer Hök, Karl-Erik Ramström, 2005

<sup>45</sup> DemoÖst-programmet – svenska demonstrationsanläggningar i Östersjöregionen inom energi- och miljöteknik, Mikael Kullman, Jenny Andersson, Torbjörn Ramberg, 2004

vattenbolaget i Pskov, återvinningsanläggning av PET-flaskor i S:t Petersburg samt biobränslepannor till två städer i Kaliningrad.

## 5.4 Strålskydd, farligt avfall och luftföroreningar

Inom området strålskydd och kärnavfall har Statens Strålskyddsinstitut (SSI) varit svensk samarbetspart sedan början av 1990-talet. Det idag pågående programmet inleddes 2005 och har som mål att öka medvetenheten hos ansvariga myndigheter om riskerna med strålning, föreslå lämpliga och realistiska lösningar samt att utforma nationella handlingsprogram<sup>46</sup>. Programmet omfattar sex områden:

- mätning av strålningens förändringar i Brjansk-området efter Tjernobyl-katastrofen. Arbetet inleddes under perioden 1993–2000. I den nuvarande fasen kontrolleras att de observationer, som då gjordes beträffande människor, mark, växter o s v, fortfarande gäller och att tillförlitliga mätserier upprätthålls,
- mätningar av strålning från kärnavfall, bl a från medicinsk vård och från gas- och oljeprospektering,
- utveckling av diagnostiska referensnivåer,
- studier av naturligt förekommande radioaktivitet,
- illegal handel med radioaktivt material, samt
- skrotning av radioaktivt drivna fyrar (för att skapa ett trepartssamarbete mellan Sverige, Norge och Finland för att demontera och avlägsna sådana fyrar i Östersjön).

Till resultaten hör att kunskapen om strålningsexponering har ökat, att rutiner för kärnavfallshantering har setts över, att krisberedskap och förebyggande åtgärder har förbättrats och att lagstiftning och myndighetssstöd har setts över.

Med bidrag om 2,3 mkr till Gröna Korset i Schweiz har Sverige och sex andra länder också medverkat till det ryska programmet för destruktion av *kemiska vapen*. Slutrapporten för Sidastödet 2005–2007 redogör för hur en fjärdedel av lagren har förstörts vid sju depåer fördelade över Ryssland. Programmet innehöll också stöd till olika processer för att hjälpa lokalbefolkningen på dessa orter att med egna medel identifiera lösningar på problemet.

I S:t Petersburg har det sedan 1970 funnits en depå för icke *återvinningsbart toxiskt och annat farligt avfall* från staden och länet. Depån ligger i Nevas avrinningsområde. År 2000 beviljade EBRD ett lån för att rena anläggningen. Därtill har bl a Sida och övriga nordiska länder bidragit med gävomedel. Sidas bidrag har använts för undersökningar och design, gjorda av WSP International i Sverige, för inkapsling och dränering av depån (5 mkr) och för en studie om regelverk för farligt avfall, gjord av Institutet för Vatten- och Luftvård, IVL.

Inom försvarsmiljöområdet har Totalförsvarets Forskningsinstitut varit engagerat i ett samarbete med ryska militära och civila myndigheter rörande *sanering* av armébasen Ostrov. Vidare har FMV medverkat i ett projekt med inriktning på miljöanpassad avveckling av ammunition.

Inom området luftkvalitet hade SMHI ett uppdrag 1997 att ge råd vid installation och drift av ett system för *kontroll av luftföroreningar* i S:t Petersburg

<sup>46</sup> Development cooperation with Russia, Belarus and Ukraine in the field of radiation protection, Annual Report, SSI, 2007

## 5.5 Jordbruk

Mindre insatser i hushållsekonomi genomfördes i fem ryska regioner från mitten av 1990-talet efter en försöksfas 1992-93 med Hushållningssällskapet som svensk part och federala jordbruksministeriet som rysk part. Även Scanagri, dåvarande LRF:s tjänsteföretag, medverkade i dessa insatser. Programmet syftade till att ge kvinnor på landsbygden kunskaper i småskalig kommersiell verksamhet anslutning till jordbruket.

År 2003 slöts ett avtal mellan Scanagri och Centre of Agricultural Services i Leningrads län med rubriken Jordbruk och miljö i Leningrads län med syfte att minska jordbrukets miljöeffekter. Sida finansierade projektet, medan Sveriges Lantbruksuniversitet, SLU, samordnade insatsen. Organisatoriska förändringar under perioden påverkade samarbetet negativt och planerade resultat nåddes inte. Dock visade resultaten att medvetenheten och kunskaperna hos studenter vid jordbruksskolor och hos lantbrukare hade ökat påtagligt i de områden där projektet genomfördes. Vidare användes information från projektet för att upprätta en kod för God Jordbrukspraktik i nordvästra Ryssland i samarbete med finska och ryska experter. Konsultationer fortsatte mellan parterna. Under 2006 inleddes en andra fas av samarbetet.

I syfte att stärka det ryska projektägandet och underlätta styrning och uppföljning genomfördes tre LFA-seminarier<sup>47</sup> under 2004 – 2005 med ett brett urval aktörer i länet. Målet för fas 2 formulerades som att minska jordbrukets långsiktiga belastning på Östersjön och att stärka hållbarheten på regional och lokal nivå. Projektet har fem resultatområden:

- ökad medvetenhet och information i jordbruksskolor;
- jordbruk och miljöledningssystem;
- policy och lagstiftning;
- vattenövervakning;
- framtida regionala handlingsprogram.

Vi har fått nya kunskaper inom vårt specialområde, ekonomi. Vi räknade aldrig tidigare den ekologiska säkerheten som en konkurrensfaktor. Problemet är att den nya arbetsbesparande tekniken inom jordbruket resulterar i vattnig dynga, som töms ut och blir en miljöförstöring. Den svenska analysmetoden visar hur mycket näring man går miste. Nu har vi lyckats ordna ett bidrag till ett jordbruk, som inför en ny teknik för lagring av vattnig dynga. Vi vill fortsätta med ett tekniskt partnerskap kring den frågan framöver. (Talesman för ekonomiskt institut)

Förr tyckte man att det viktigaste var att övertyga miljöinspektionen, sedan skulle saker och ting lösa sig. Men det löser sig inte av sig självt. Det blir så mycket vattnig dynga att drunknar i den. Nu har mineralgödseln stigit i pris 2½ gång, och dyngan är ju den bästa gödseln man kan ha. Man skall bara använda den på rätt sätt och inte låta den hamna i Finska viken och göda alger. (Talesman för ekonomiskt institut)

I halvårsrapporten för andra halvåret 2007 angavs bl a att projektet har haft svårt att integrera myndigheterna i verksamheten och att projektledningen på rysk Sida har varit svag. Rapporteringen från de olika delprojekten var långsam. Även jordbrukarnas deltagande var problematiskt – endast få jordbrukare hade visat intresse att använda NEFCO:s krediter för investeringar i hållbart jordbruk. Finansieringen ordnades delvis på

<sup>47</sup> LFA(Logical Framework Approach)-seminarier som syftar till mål- och resultatstyrning och som genomförs med aktiv medverkan av verksamhetens aktörgrupper

annat håll. Ett 15-tal familjer har nu infört den nya tekniken. Utbildningsprogrammet i hälsa och hållbart jordbruk hade dock fortsatt att utvecklas och delvis genomförts. Sammantaget var programmet omgärdat av en rad svårigheter att finna lösningar mellan det stora antalet aktörer, och något konkret resultat i förhållande till huvudmålet kunde ännu inte konstateras. Från ryskt håll framhålls dock under hand att de deltagande ryska institutionerna dels fått större insikter i hållbart jordbruk, dels förstått betydelsen av att institutionerna samarbetar med denna inriktning. Studiebesöken i Sverige har varit viktiga. För de två faserna har drygt 30 mkr betalats ut av Sida.

## 5.6 Skogsbruk

Åren 1996–1997 stöddes Komi skogsinstitut av stiftelsen Skog och Trä i syfte att stärka centrets kapacitet för utbildning för skogsindustrin inom underhåll, ny teknik, skogsplanering, logistik och plantering. Projektet lyckades dock inte skapa ett uthålligt koncept, bl a beroende på att för litet dokumentation togs fram inom dess ram, som skulle ha kunnat användas av institutet i undervisningen.

År 2000 inleddes projektet Modellskog för hållbart skogsbruk i Pskov med skogsföretaget Stora Enso och WWF som inspiratör. WWF-Moskva var projektledare. Projektet inbegrep organisationer på central, regional och lokal nivå. Syftet var att pröva biologiska och miljömässigt uthålliga metoder för gallring, avverkning och naturlig återbeskogning i syfte att utveckla ett miljömässigt, socialt och ekonomiskt hållbart och lönsamt skogsbruk.

Samma år inledde Skogsstyrelsen tillsammans med "Allryska institutet för fortbildning av ledande tjänstemän och specialister inom skogsbruket, VIPKLCh" ett utbildningsprogram för chefer för de regionala skogsförvaltningarna. Samtliga närmare 200 federala skogschefer genomgick fortbildningen. Ett samarbete genomfördes också med skogsprojektet i Pskov. Projektet löpte i tre faser fram till 2004 med det övergripande målet att utbilda de regionala skogscheferna i beslutsfattande baserat på marknadsmässiga överväganden. Projektet innehöll också studiebesök i Sverige och Estland, där skogsbruket genomgått en kraftfull omvandling. Totalt utbetalades 5,5 mkr för utbildningen.

Från 2004/2005 slogs de olika skogsprojekten samman till ett sektorprogram, "Rysk-svenska skogsprogrammet". Programmet löper till 2010. Projektledare är Skogsstyrelsen, med deltagande av olika svenska experter. Från rysk Sida deltar "Fonden för stöd till utveckling av ett hållbart skogsbruk 'Green Forest'", WWF Ryssland, FSC (Forest Stewardship Council) Ryssland och VIPKLCh. Samarbete sker även med andra aktörer inom skogssektorn, som t ex Moskvas statliga skogsuniversitet och den Federala Skogsstyrelsen.

Skogsprogrammet består av tre block: 1. uthålligt skogsbruk (Pskovs modellskog och Lisinos skogsskolege), 2. skogspolicyfrågor (huvudsakligen seminarier kring federal skogsinventering, skyddade skogar, illegal avverkning, m.fl.), och 3. akademisk utbildning inom skogsbruk (bioenergi, skogsekonomi, m.fl.).

Inom ramen för modellskogen utarbetas hela cykeln av skogsnormer för i första hand Pskovs, Novgorods och Leningrads län – gallring, skogsnormer, normer för naturhänsyn, skogsförnygring och röjning, slutavverkning, vilket innebär att en stabil grund skapas för ett marknadsmässigt reglerat och ekologiskt hållbart skogsbruk. På Stora Ensos koncession har ett stort antal modellytor anlagts, som illustrerar detta koncept.

Pskovs modellskog är välkänt i skogskretsar, även på federal nivå i Moskva. Modellskogen tar emot ett stort antal besökare från myndigheter, institut och universitet, skolor och media. På basis av Pskovs modellskog finns ett federalt önskemål om att utarbeta ett nätverk för modellskogar i Ryssland (beroende på skogstyp, klimat, etc.). En modellskog i begränsad omfattning har anlagts vid Lisinos skogsskole och används i undervisningssyfte. Undervisningen moderniseras i samarbete med skolans lärare, bl a med nya läroböcker. Nyligen har skolan utvalts för att på sikt bli ett av Rysslands ledande skogsskole. Utbildningsseminarier hålls för bl a privata ryska skogsföretag kring skogsskötsel, naturvårdsplanering och certifiering, inklusive chain-of-custody, med målet att uppnå ett effektivare skogsutnyttjande, större naturhänsyn samt en minskning av illegal avverkning. En databaserad modell har utvecklats för lönsamhetskalkylering i samband med avverkning, med särskild hänsyn tagen till att skogen är ogallrad.

Seminarier kring skogspolicyfrågor har anordnats i Moskva med hjälp av VIPKLCh. De har som regel varit välbesökta med deltagande av representanter på hög federal nivå. Universitetskurser har utarbetats och hållits bl.a. i bioenergi med skogliga tillämpningar, där bl a en lärobok har producerats i samarbete med Moskvas statliga skogsuniversitet och SLU. Nyligen godkändes läroboken av utbildningsrådet under Federala Utbildningsstyrelsen som rekommenderad litteratur vid akademisk skogsutbildning.

Skogsprogrammet uppgår till totalt 45,5 mkr.

I slutet av 2006 antog Statsduman ett nytt policykoncept för skogsbruket i Ryssland, som också innehåller en juridisk skogskod och en omorganisation av den statliga skogsförvaltningen. Sektorn präglas fortfarande av otillräcklig återbeskogning, bristande incitament och kapacitet för att förädla skogsråvaran lokalt och regionalt, låg andel av befolkningen som har sin utkomst från skogen, samt omfattande illegal avverkning. Den nya policyn, tillsammans med gradvis förhöjda exporttullar på rundvirke, förväntas få full genomslagskraft 2008/2009 och leda till att skogen så småningom kan uppnå sin potential som en viktig sektor i den Rysslands ekonomi.

Den ryska Federala Skogsstyrelsen tog 2007 initiativ till ett ”Rysk-svenskt samarbetsprogram inom skogsbruket 2009–2012”, som undertecknades i november samma år tillsammans med Skogsstyrelsen. Strategin, som sträcker sig 2009–2012 och därefter förlängs automatiskt, täcker i huvudsak de områden som ingår i det Sidafinansierade skogsprogrammet: federal monitoring av skogar, uthålligt skogsbruk och modellskogar, kontroll av illegal avverkning och handel, monitoring och skydd av skogar mot sjukdomar, utbildning och fortbildning samt skogspolicy. Den ryska Sidan har antytt att en stor del av samarbetsinsatserna kan komma att finansieras med ryska federala medel.

## **5.7 Slutsatser**

Som framgår har miljösamarbetet varit framgångsrikt inom flera områden. Det gäller särskilt insatserna på VA-området och inom strålskyddet, delvis inom energieffektiviseringen, samt i något mindre utsträckning myndighetssamarbetet och skogssamarbetet. Samarbetet kring hållbart jordbruk i Leningrads län har haft en betydligt längre startsträcka, men kan komma att ge resultat under den närmaste framtiden.

Bakom framgångarna finns ett antal faktorer av karaktären allmänna lärdomar, som belyses närmare nedan, främst uppdragets karaktär, det egna anslaget, ansvarsfördelningen och långsiktigheten.

### *Uppdraget*

Av stor betydelse för framgångarna har varit att det har funnits ett tydligt uppdrag till grund för programmet – HELCOM:s åtgärdsplan för Östersjön, med sin lista på ”hot spots” av stor negativ betydelse för tillståndet i Östersjön.

I det första svenska regeringsbeslutet fick miljödepartementet uppdraget att anslå en ram om 108 mkr för bidrag till företag och institutioner att förverkliga åtgärdsplanen. Departementet hade inga rutiner för en sådan projekthantering och delegerade ärendet till Naturvårdsverket. En första åtgärd inom verket var att skaffa en överblick vad andra aktörer planerade. Så småningom etablerades en viss samordning och samarbete med i första hand Världsbanken och dess program för Ryssland. BITS, som redan hade huvudansvaret för reformstödet till Central- och Östeuropa, och som också hade ett långvarigt och långtgående samfinansieringssamarbete med Världsbanken, fick uppdraget att hantera de särskilda medlen för miljöinvesteringar i Östersjön. Den handläggare på Naturvårdsverket, som börjat arbeta med frågorna, rekryterades över till BITS för att arbeta med uppdraget.

HELCOM hade identifierat 132 ”hot spots” – de flesta i Baltikum och Ryssland. Åtgärdsprogrammet var inriktat på att stänga dem eller minska konsekvenserna av dem. Kostnaderna var enorma – för många framstod det somorealistiskt att mobilisera den nödvändiga finansiella resurserna. BITS valde emellertid att inleda arbetet med att prioritera insatserna till vatten- och avloppsrening, som utgjorde de stora källorna till föroreningen av Östersjön och av dricksvattentäkter i Baltikum och i de ryska Östersjölänen. Gradvis inleddes sedan andra delar av HELCOM:s åtgärdsprogram: stärka miljömyndigheterna, våtmarker, energieffektivisering, fjärrvärme och jordbruk.

Samarbetet med Ryssland har följt samma dagordning sedan 1992. Att HELCOM är en internationell konvention, undertecknad av Östersjöns samtliga strandstater, har inneburit att även den ryska federala regeringen har känt sig förpliktad att respektera åtgärdsplanen.

### *Egen anslagspost, egen förvaltning, politiskt stöd*

En annan förklaring är att på svensk Sida har biståndet för miljösamarbete i Östersjön under lång tid finansierats med öronmärkta medel för miljösamarbetet. Det har således aldrig i praktiken behövt vägas mot andra möjliga prioriteringar inom samarbetet med Ryssland, utan budget och arbetsplan har bestämts med Åtgärdsprogrammet och det egna anslaget som ramverk. Östersjösamarbetet har vidare under alla år varit politiskt prioriterat av regeringen, som också via UD har lämnat ett kompletterande stöd till NEFCO och NDEP.

Vidare har programmet hanterats av en särskild, sammanhållen enhet. Enheten sattes först upp inom BITS och fördes sedan vidare till Sida-Öst och Sida-INEC.

### *Ansvars- och rollfördelning*

Redan i de tidiga konsultationerna med Världsbanken och andra aktörer bedömde BITS och sedan Sida att det fanns en nisch, som flera andra aktörer inte kunde inta, att anslå gävmiddel till insatser som inte kunde lånefinansieras och som också kunde fungera som riskavlyft för andra finansiärer. Just inom vattenrening, som inte genererar intäkter, och institutionell utveckling var exempel, kunde Sida göra stora åtaganden, som frigjorde utvecklingsbankernas resurser till andra kompletterande åtagande, t ex inom vattenförsörjning.

Samarbetet organiserades i mer eller mindre fasta former i ”Task Forces” eller konsortier, ofta med en utvecklingsbank som samordnare (”lead”), t ex EBRD inom Long Term Water Sector Development Programme för S:t Petersburg och Nordiska Investeringsbanken i Leningrads län. Andra stora aktörer var Världsbanken, NEFCO (som ursprungligen bildades som ett riskkapitalbolag, men som senare svarade för krediter även till offentliga institutioner), Finland, Danmark och på senare tid också NDEP. Denna kombination av stor finansieringskapacitet med olika prioriteringar vad gällde ingående komponenter utvecklades över tid till en smidig samarbetsform. Vidare har NDEP:s tillkomst påskyndat investeringarna i Ryssland.

Världsbanken bidrog tidigt också med ett tydligt institutionellt tänkande: att miljöresurserna skulle hanteras fristående kommunala eller privata bolag, frikopplade från löpande politisk styrning. Därigenom lades grunden för finansiell och miljömässig uthållighet hos de kommunala miljöbolagen.

Till bilden hör också att ryska offentliga institutioner på miljöSidan har varit villiga att lånefinansiera de stora investeringarna och att internationella finansiärer varit villiga att låna till miljöförbättringar. Den arbetsmetod, som utvecklades mellan Sida och vattenbolagen, fick en förhandlingskaraktär: ”vi är beredda att ta detta med gåvomedel, förutsatt att ni tar investeringen, t ex genom lånefinansiering”.

#### *Långsiktighet och kontinuitet*

Ytterligare en viktig förklaring till de goda resultaten är att samarbetet har präglats av långsiktighet och kontinuitet. Från svensk och rysk Sida har det i hög utsträckning varit samma personer som deltagit i diskussioner och samarbeten. Det har skapat förtroende – på ömse håll.

Kontinuiteten visas också av att förberedelserna av den ovan nämnda stora investeringen i SWWTP krävde 25 planeringsmöten, där 11 finansiärer var med i stort sett på samtliga möten, innan beslut om investeringen togs.

# 6. Samarbetet inom sociala sektorer

Det tidiga nittiotalets Östsamarbete, som främst riktades till Polen och Baltikum, rymde ingen särskild social komponent. Ett omtänkande kom i särpropositionen 1995, där den tidigare målformuleringen ”att utveckla marknadsekonomiska strukturer” ändrades till ”att stödja en socialt hållbar ekonomisk utveckling”.

Tidigare hade både i Sverige och på andra håll utanför Sovjetunionen 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 och saknat en professionell arbetsstyrka. Påtagliga reformbehov uppdagades i de sociala sektorerna.

Vidare visade sig den snabba samhällsomställningen skapa arbetslöshet, sociala problem och snabbt växande inkomstklyftor på många håll, 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. Avvecklingen av tidigare system på det sociala området skapade också behov av nya system och institutioner. Svaret på svensk Sida i särpropositionen 1995 blev således att Sverige skulle stödja en ekonomisk utveckling som 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. De följande åren utökades samarbetet på det sociala området kraftigt. Vid sitt besök i Sverige 1998 fick president Jeltsin ett löfte om utbildning av 1.000 ryska socialarbetare.

Den fortsatta reformprocessen och dess effekter på ekonomi och samhälle, inte minst i form av växande fattigdom i Ryssland, gav regeringen anledning att ytterligare lyfta det växande samarbetet på det sociala området i den tredje särpropositionen 2001 till att bli ett fristående samarbetsområde under namnet ”Social trygghet.” Samarbetet 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.

Den inriktningen av samarbetet på det sociala området bekräftades senare både i regeringens proposition 2003 om Sveriges politik för global

utveckling och i regeringens skrivelse 2005 till Riksdagen om det svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan.

Det sociala området har således varit viktigt inom reformsamarbetet med Ryssland – och har på basis av gjorda erfarenheter fått en växande betydelse. Under perioden 1991-2008 har det tagit drygt tio procent av de sammanlagda utbetalade medlen från Sida. Som illustrationer till samarbetet presenteras i det följande några av de större insatserna.

Sidas sammanfattande projektförteckning för samarbetet med Ryssland under perioden 1991-2008 omfattar totalt 1.243 insatser, varav 217 redovisas i den sociala sektorns följande underavdelningar:

– hälso- och sjukvård	26
– hälso- och sjukvårdspolitik	21
– bekämpning av smittsamma sjukdomar	7
– utbildning av sjukvårdspersonal	3
– befolkningspolitik och -förvaltning	2
– reproduktiv hälsa	9
– sexuellt överförbara sjukdomar, inklusive hiv/aids	18
– socialtjänst och socialvård	119
– narkotikabekämpning	11

Den sociala sektorn i Sidas redovisningar omfattar således två huvudgrupper – hälso- och sjukvård samt socialtjänst och socialvård. Insatserna på alkohol- och narkotikaområdet redovisas nedan under den senare rubriken. Därtill kommer enstaka insatser på befolkningsområdet.

De svenska insatserna på det sociala området har spritts relativt jämnt över det geografiska samarbetsområdet i nordvästra Ryssland. Ett tiotal insatser har gjorts på den federala nivån i Moskva.

## **6.1 Stödet till reformeringen den ryska hälso- och sjukvården**

Tre undergrupper dominerar inom delsektorn – hälso- och sjukvård, hälso- och sjukvårdspolitik samt sexuellt överförbara sjukdomar, inklusive hiv/aids.

### *Östeuropakommittén*

Den dominerande aktören på den svenska Sidan har varit Hälso- och Sjukvårdens Östeuropakommitté under Socialstyrelsen (ÖEK), en allmännyttig ideell förening, som enligt sina stadgar skall ”främja utvecklingen av god folkhälsa och god hälso- och sjukvård i närliggande delar av Östeuropa”<sup>48</sup>. ÖEK har 25 medlemsorganisationer – hälso- och sjukvårdens huvudmän, statliga myndigheter, ideella organisationer, yrkesförbund och fackliga organisationer samt statliga och privata företag.

ÖEK:s stöd till reformprocessen efter Sovjetunionens upplösning inleddes 1992 med ett professionellt nätverksarbete främst riktat till Estland, Lettland och Litauen. Det samarbetet avslutades i huvudsak i samband med de tre ländernas EU-medlemskap 2004. Från och med år 2000 har engagemanget i Ryssland dominerat ÖEK:s verksamhet med sammanlagda projektanslag om mellan 20 och 30 mkr per år. Av sina sammanlagda Sidaanslag om 440 mkr mellan 1991 och 2008 har ÖEK förmedlat 270 mkr till olika bilaterala insatser i Ryssland, plus del av ytterligare 14 mkr till regionala projekt.

---

<sup>48</sup> ÖEK, Årsredovisning 2007

ÖEK har prioriterat sina insatser utifrån behov i samarbetslandet, styrkeområden i den svenska hälsosektorn samt svenska nationella prioriteringar. Viktiga områden har varit hälsosystemutveckling, primärvård, psykiatri, reproduktiv hälsa, barns och ungdomars hälsa samt förebyggande och bekämpande av infektionssjukdomar.

ÖEK:s stöd har i allmänhet efter några år ej längre gått direkt till det ursprungliga projektet utan till nya projekt, som är konsekvenser av det ursprungliga projektet och som innebär en utvidgning och en förankring av det. Projekten har varit planerade i samråd med Hälsokommittéerna i respektive regioner och ofta, som t ex avseende School of Public Health, School of Perinatal Medicine, utveckling av arbetsterapi, ungdomsmottagningar och primärvård, haft sin utgångspunkt i av de ryska myndigheterna klart uttalade önskemål. ÖEK bedömer att den tioåriga samarbetstiden, tillsammans med det lokala engagemanget hos de ansvariga myndigheterna, är en förutsättning för att resultaten skall kunna bestå även efter avslutningen av det svenska ekonomiska stödet.

ÖEK rapporterar att resultaten av ett flertal projekt har fått en spridning till större delar av eller hela Ryssland, inte minst genom seminarier. Under 2007 har verksamheten i Ryssland inriktats på att en utfasning av Sidafinansieringen skall ske under 2008. En uttalad ambition har varit att ta till vara erfarenheterna från samarbetet. Ett flertal projekt har i slutet av samarbetet med Sverige bildat nätverk med liknande institutioner i hela Ryssland.

#### *Resultat av ÖEK-samarbetet*

ÖEK redovisar i sina års- och resultatrapporter vad samarbetet har avkastat i termer av resultat. Inom primärvården har t ex ett regionalt centrum för fortbildning av allmänläkare byggts upp i Kaliningrad i samverkan med Immanuel Kant Universitets medicinska akademi, i Vologda och Tjerepovets har sjukvårdsupplysningscentraler utvecklats efter förebild från Jämtland, och i Vologda län har en utbyggnad av allmänläkarsystemet initierats genom etableringen av två allmänläkarenheter och en vidareutbildning till allmänläkare och -sjuksköterska.

Vårt samarbete med Västernorrlands län har pågått sedan 1996, det handlar om att utveckla primärvården i vårt län. Sedan kom andra projekt till. Samarbetet har givit oss nya kunskaper och erfarenheter, vi har öppnat fyra distriktsmottagningar. Ett annat viktigt resultat är läkarrevisionsmetoden, som våra läkare nu använder. I går var chefen för länet sjukvårdsdepartement med på vår konferens. Han beslöt att våra resultat måste spridas till andra enheter. Förutom att den svenska Sida har haft tre projektledare på tio år, har det varit ett mycket bra och effektivt samarbete. (Representant för länsförvaltning)

Vologda län har sedan hösten 2006 varit ett försöksområde för utveckling av allmänmedicin, liksom av modeller för hälso- och sjukvårdsfinansiering. En svensk projektledare har arbetat som rådgivare till länets hälsokommitté. Ett omfattande utbyte med Sverige och andra nordiska länder har arrangerats. Erfarenheter från bl a Jämtland har använts för att inrätta en medicinsk fortbildningsfilial i Vologda och sjukvårdsupplysningscentraler i Vologda och Tjerepovets. I glesare bebodda områden har samarbetet minskat den professionella isoleringen och resulterat i ett starkt intresse för evidensbaserade – d v s vetenskapligt baserade – undersöknings- och behandlingsmetoder.

Inom området smittsamma sjukdomar har samarbetet kring sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) sedan sin inledning 1994 utvecklats från små laboratorieprojekt i Litauen till två omfattande

SRH-nätverksprojekt i nordvästra Ryssland och till ett projekt för internationell samverkan mellan östeuropeiska länder i syfte att arbeta fram standarder för diagnostik av genitala infektioner. Samarbetet kring vårdrelaterade infektioner har resulterat i regionala centra för vårdhygien med utbildningsaktiviteter, som sträcker sig utanför nordvästra Ryssland. På det laboratoriemedicinska området har regelbunden kvalitetsövervakning av mätningar införts på flera sjukhus i Murmansk och Leningrads län och på flera sjukhus och primärvårdslaboratorier i S:t Petersburg. Rutiner och resultat har presenterats vid ett flertal kongresser och seminarier i Ryssland och vid internationella kongresser.

Samarbetet kring SRHR har bl a resulterat i en aktiv volontär- och informationsverksamhet i Barentsområdet och i ett växande engagemang i förebyggande aktiviteter. En viktig del av SRHR-arbetet har gjorts av Lafa, Landstinget (i Stockholm) förebygger aids, i samarbete med S:t Petersburg kring aidsförebyggande, bl a genom produktionen av en metodhandbok i sex och samlevnad, Röda Tråden. Boken har nu enligt Lafa spritts i 1.600 exemplar på beställning till skolor och ungdomsmottagningar landet. Staden S:t Petersburg har nu 18 ungdomsmottagningar med specialutbildad personal. Elva distrikt har specialutbildad skolpersonal för sex och samlevnad. Flera frivilligorganisationer i staden arbetar med ungdomars sexuella och reproduktiva hälsa.

När vår mottagning började sin verksamhet här i stadsdelen hade vi upp till 12–15 aborter i månaden, som skedde mycket sent i graviditeten, först i 4–5 månaden gjorde minderåriga ungdomar aborter. Sedan dess minskade det ständigt och nu har vi bara enstaka fall varje år, kanske 5–6 stycken, så det syns tydligt i statistiken. Ett annat viktigt resultat är den nya lagstiftningen från 2003, som legaliserar vår verksamhet. (Chef för en ungdomsmottagning)

Reformeringen av den ryska psykiatrin har fått stöd av ÖEK, som bl a bidragit till en omorganisation av den psykiatriska vården i Kaliningrad med inriktning på ökad öppenvård, till bildandet av lokala frivilligorganisationer med inriktning på familjeterapi i Kaliningrad och S:t Petersburg, samt till ett nytt och förbättrat arbetssätt gentemot allvarligt sjuka patienter i Petrograddistriktet – tillsammans med nätverk för att sprida de nya kunskaperna och initiera fortsatt utveckling.

Det positiva är att vi och de svenska specialisterna talar nästan samma språk, vi har en gemensam förståelse av gemensamma problem. Vi har åstadkommit en definitiv förändring av attityderna, och vi ser resultaten i statistiken, där antalet inlagda på sjukhus har minskat betydligt. De nya arbetsformerna med öppenvård och hemvård ger också stora kostnadsminskningar för staten. (Chef för en länspsykiatriavdelning)

Sammanfattningsvis bedömer ÖEK att den satsning i Ryssland, som planerades 1997, nu ger resultat i form av förändrade centrala direktiv, modernisering och effektivisering av vården och införandet av evidensbaserad vård och primärvård. Den valda ”botten upp”-strategin ses som framgångsrik, liksom också strategin att söka genomföra utvecklingen av förbättrad sjuk- och hälsovård i regionalt samarbete med de baltiska länderna.

Inledningen av programmen har ofta dragit ut på tiden. Det tog t ex ett halvår att planera primärvårdsprogrammet. Och en svårighet har varit att ledningen i ÖEK byttes ut, då förändrades programmen. Den svenska Sidan har inte heller alltid förstått villkoren och reglerna i Ryssland. De förstod t ex inte att när den högsta ledningen byts ut, kanske inte längre personer med stort ansvar kan delta. Men det var det svenska projektet som avgjorde att reformerna inom primärvården kunde fortsätta, både som federal lagstiftning och i form av höjda löner för läkarna inom primärvården. Samarbetet med svenskarna fortsätter, men nu betalar den ryska Sidan alla grundläggande kostnader och den svenska Sidans uppgift är att erbjuda det som kan vara intressant för den ryska Sidan. (Representanter för regional hälsokommitté)

#### *Andra samarbetsparter i hälsosektorn*

Även via andra kanaler än ÖEK har Sida lämnat ett omfattande bidrag till bekämpningen av hiv/aids, bl a för hiv-preventivt NGO-arbete bland prostituerade i sex olika kommuner, för hiv-preventivt arbete och sexualundervisning i skolor i Kaliningrad, samt via Aids Foundation East West till hiv-prevention i sju ryska fängelser i samarbete med det ryska justitieministeriet och med lokala hälsomyndigheter och enskilda organisationer. Malmö stad har bidragit till att upprätta ett center för utbyte av injektionsnålar och till en informationskampanj i Kaliningrad. Stockholms läns landsting har under perioden 2000 till 2004 arbetat med förebyggande metoder mot sexuellt överförbara sjukdomar och oönskade graviditeter i S:t Petersburg. Inom ramen för ett Tacis-finansierat hiv/aidsprojekt i Kaliningrad har Region Skåne bidragit med utbildningsinsatser, riktade till hivsmittade, ofta narkotikaberoende, mödrar för att söka förebygga överföringen av hivsmittan till deras barn.

UNAIDS har erhållit finansiering av sitt arbete att stödja policy- och institutionell utveckling. Harmoniseringen av projektet sköttes av brittiska DFID. UNAIDS har rapporterat bl a att utvecklingen av en nationell rysk aidspolitik nu är långt framskriden och att en nationell aidskommission inrättades 2006.

Ett projektsamarbete har ägt rum från 1997 till 2008 mellan svenska RFSU och den ryska familjeplaneringsorganisationen RFPA inom SRHR-området. En utvärdering 2002<sup>49</sup> av SRH-projektet visade att det hade lyckats dra uppmärksamhet till SRH-frågorna i skolorna och konsolidera samarbetet mellan hälso- och undervisningspersonal som arbetar med ungdomar. Däremot hade det inte lyckats åstadkomma en övergång från en biologisk till en mer social och problemorienterad inriktning av undervisningen i skolorna, inte heller nått resultat i genderhänseende. Till utvärderingens konklusioner kring projektsamarbetet kan läggas att förutsättningarna för SRHR-arbete bland ungdomar i Ryssland senare försämrats ytterligare, dels genom kyrkans alltmer aktiva motstånd mot sexualupplysning, dels på grund av ett växande engagemang bland ledande personligheter för ett högre födelsetal i landet.

Vårt svenska samarbetsprojekt gav oss en mycket stark knuff framåt – information och utbildning, metod och teknik, som vi har integrerat i vårt arbete. Men programmen för sexuell upplysning går dåligt eftersom attityden i regionerna är negativ. Överhuvudtaget är den negativ och man vill inte lyssna på oss någonstans, sämst av allt går det i Moskva. Förändringar på federal nivå går bakåt nu, men det har inget med Sida att göra. (Representant för RFPA)

<sup>49</sup> Sexual and Reproductive Health in Northwestern Russia, Ivonne Camaroni, oktober 2002

Även TBC har uppmärksammats. WHO har erhållit sammanlagt 11 mkr för TBC-förebyggande och kontroll i Kaliningrad, främst i syfte att förbättra diagnostik, laboratorieverksamhet, behandling, socialt stöd och kontroll av TBC-patienter. Särskild uppmärksamhet riktas mot hiv-infekterade. Enligt WHO har projektsamarbetet bidragit till ett förstärkt regionalt politiskt engagemang i frågan, förbättrad regional TB-policy och -kontroll, ett förstärkt laboratorienätverk för TB-upptäckt och -diagnos samt en förhöjd kunskaps- och kompetensnivå hos regionens TB-inriktade personal. WHO påpekar att, trots framgångarna, både diagnos- och behandlingskapacitet fortfarande är otillräckliga, särskilt för svagare grupper i befolkningen. Den regionala kapaciteten att på ett uthålligt sätt kontrollera multiresistent TBC, liksom hiv-anknuten TBC är bristfällig.

På det sjukvårdspolitiska området har Sida utöver ÖEK:s nyss nämnda insatser även bidragit till konsultinsatser, utbildning och koordinering inom ramen för Världsbankens Health Reform Implementation Project i samarbete med det federala hälsoministeriet i Moskva för strukturomläggning av sjukvården i Novgorod- och Tjuvasjregionerna. Insatsen resulterade i en reformplan för sjukvården i länet men avslutades i förtid, när Novgorods län fick avslag från finansministeriet på sin ansökan att ta upp projektlån hos Världsbanken.

## 6.2 Stödet till rysk socialtjänst och socialvård

### *Socialt arbete*

Av de nämnda 217 insatserna på det sociala området finns 130 inom socialvårds- och socialtjänstsektorerna<sup>50</sup>. Ett omfattande stöd har lämnats till etableringen och upprustningen av kapaciteten i Ryssland för socialt arbete. Flertalet regioner i nordvästra Ryssland har nåtts av sådana insatser från svensk Sida. Umeå universitet har i Archangelsk bidragit till upprustningen av den akademiska kapaciteten hos den nystartade utbildningen i socialt arbete vid universitetet där. En liknande insats har genomförts tillsammans av Umeå och Stockholms universitet för att förstärka den pedagogiska och akademiska kapaciteten på området socialt arbete hos två universitet i Murmansk och Karelen. I Kaliningrad har Kalmar kommun genomfört en insats för att utbilda socialarbetare och nyckeltjänstemän och medverka till att utveckla handlingsplaner för socialt arbete på olika nivåer i regionen.

Stockholms universitet (SU), Institutionen för socialt arbete (från 2007 genom Inswed), som har genomfört en serie insatser i Ryssland, har bedrivit ett över tio år långt samarbete med Socialkommittén i S:t Petersburg kring utveckling av det sociala arbetet i staden. Samarbetet, som har pågått i sex faser mellan 1997 och 2008, har omfattat socialpolitik och socialtjänst, det ekonomiska biståndet, handikappvård och -habilitering, äldreomsorgen, stöd till barn som far illa samt lagstiftning till stöd för sociala reformer. Samarbetet har främst inneburit teoretisk utbildning tillsammans med praktisk rådgivning och handledning samt genomförandet av åtta olika försöksprojekt för socialtjänsten i S:t Petersburg.

Ett av försöksprojekten, inriktat på barn till missbrukare, bedriver arbete i fyra dimensioner: med gravida missbrukare, med barn till missbrukande föräldrar, med ledning av barngrupper samt med öppenvård för missbrukande föräldrar. Enligt SU behärskar den ryska person-

<sup>50</sup> Här redovisas också förebyggande insatser mot alkohol- och narkotikamissbruk.

alen nu arbetsmetoderna och fungerar självständigt i deras tillämpning. Ett andra försöksprojekt, fosterhemsvård, riktar sig till barn som för kortare eller längre tid inte kan bo hos sina föräldrar, men där målet är återförening med dem. Det planerade centret och dess personal är nu etablerat och har fått en funktion för utbildning för blivande fosterhem. Samarbetet mellan de olika delarna av förvaltningen fungerar, men behöver mer tid för ytterligare anpassning. Bland försöksprojekten finns också Karlsson, en dagverksamhet där ungdomar med begåvningsnedsättning tränas i att utveckla sig individuellt genom att ingå i ett arbetslag, och Sadovaja, en gruppbostad för ungdomar med begåvningsnedsättning i två ombyggda kommunala lägenheter, där personal arbetar hela dygnet. Genomförandet av Sadovajaprojektet, som inte minst har bidragit till normalisering och integrering av ungdomarna i fråga, försenades kraftigt inledningsvis, men projektet har nu utvecklats till en modell för stödboendet i staden och får enligt SU ta emot en hel del studiebesök.

SU:s samarbete med S:t Petersburg utvärderades i december 2000, dvs efter tre år<sup>51</sup>. Utvärderingen fann att stödet på policy- och lagstiftningsområdet hade avsatt tydliga resultat, att genomförda utbildningar och konferenser hade varit ett värdefullt bidrag till förändringsarbetet, och att sex försöksprojekt hade igångsatts, om än med viss försening. Från den sjätte och sista samarbetsfasen 2005-2007 rapporterar SU bl a att försöksprojekten har lämnat verksamheter efter sig, som nu ingår i stadens ordinarie utbud av tjänster. Kommunala riktlinjer har utarbetats och antagits för fyra områden av socialt arbete – barn och familj, unga funktionshindrade, fosterhemsvård samt social mottagning. Även här hade förändrade synsätt och ökad förståelse medverkat till förbättrade arbetsmetoder. Ett tilltänkt institut för fortbildning av socialarbetare i S:t Petersburg på basis av samarbetets resultat har dock inte kommit till. SU ser självt den förändring i synsätt och bemötande, som samarbetet har bidragit till hos personal och beslutsfattare, som ett av insatsernas viktigaste resultat.

Vi har haft ett omfattande samarbete med Sverige. Det har resulterat i nya tekniker, t ex gruppboende för ungdomar med mentala störningar, nya behandlingsmetoder, t ex intensiv familjeterapi, minskade kostnader genom gruppboende i stället för specialanstalter, förändrad organisation i staden, förändrade samarbetsrelationer med andra myndigheter eller klienter, och lagstiftning om gruppboende. Stadens erfarenhet med att anpassa svensk erfarenhet till vår ryska verklighet är unik. Vi undervisar nu specialister från avlägsna regioner och vidarebefordrar kunskaperna vi fått från svenskarna. (Representant för socialkommittén i S:t Petersburg)

Även folkhögskolan i Kristinehamn har samarbetat med S:t Petersburg. Under perioden 1999-2008 har insatser gjorts för att få ut handikappade personer på arbetsmarknaden med hjälp av nya samverkandeaktiviteter hos myndigheter och enskilda organisationer. Personal vid arbetsförmedling och socialt inriktade myndigheter har givits utbildning i att stödja handikappade att finna lämplig sysselsättning genom att fokusera på individuella behov och kapaciteter.

Luleå kommun har under tio år samarbetat med länsförvaltningen i Murmansks län inom tre delområden – barn, ungdom och familj, funktionshindrades livsvillkor, samt kvinnor och missbruk. Enligt Luleå kommun har insatserna resulterat i en ökad kunskap och förståelse för

<sup>51</sup> Project for Development of Social Work in St Petersburg 1998-2000, Nils Öström och Dmitri Gavra, januari 2001

människor i utsatta situationer och deras behov av stöd samt bidragit både till nya specialistfunktioner och till ökad tvärsektoriell samverkan.

En insats har också gjorts hos det federala socialministeriet av Götestam Consultant kring utveckling av kvalitetsstandards inom social barnavård med syftet att på riksnivå i mer strukturerad form utveckla och sprida resultaten av olika lokala projekt. Fem huvudstandarder och ett monitoringsystem har utvecklats och utbildning i strategisk planering har genomförts.

#### *Alkohol- och drogmissbruk*

Att bidra till ett minskat alkohol- och drogmissbruk i Ryssland har varit målet för en serie skilda insatser. NIRÁS (tidigare Scanagri AB) har tillsammans med IOGT-NTO stött strategi- och policyutveckling för att hantera alkohol- och narkotikamissbruk på arbetsplatserna vid tre företag i Petrozavodsk – en traktorfabrik, ett byggföretag och stadens avfallsavdelning – vilket har resulterat i kraftigt minskade antal alkohol- och drogrelaterade olycksfall där.

Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle (RNS) och ryska European Cities Against Drugs (ECAD) har tillsammans sökt öka kunskaperna om, och kompetensen att hantera, narkotikamissbruk med hjälp av en cirkulerande fotoutställning. RNS rapporterar att 60.000 personer har sett utställningen och att uppmärksamheten och kompetensen hos myndigheter och enskilda organisationer har ökat, men att samarbetet dem emellan knappast har förbättrats. Antidroginformationsmaterial, som används i Sverige för att förebygga unga människors missbruk av narkotika, har anpassats till ryska förhållanden och översatts till ryska. RNS har tillsammans med ECAD också genomfört en större insats i tre faser, byggd på den svenska sk “Narkotikalådan”. Närmare 20.000 “Drug boxes” har producerats och distribuerats, innehållande informationsmaterial till ungdomar, tillsammans med utbildningsprogram för lärare, ungdomsledare, socialarbetare och polis i S:t Petersburg och andra delar av nordvästra Ryssland. Insatsen bedöms av ryska ansvariga påtagligt ha bidragit till att förhindra narkotikaspridningen i ett skede, där nedmonteringen av det gamla systemet hade lämnat utrymme för en ”narkotisering” och för spridningen av droger i S:t Petersburg, och där situationen i landet präglades av en allvarlig brist på information kring riskerna med narkotikamissbruk.

Det är uppföljningsprincipen som ger resultat. Hade vi inte målmedvetet arbetat både med drogbekämpning och med andra problem som fattigdom, yttrandefrihet, etc, hade vi inte lyckats. Och Sverige agerar mycket klokt här, om S:t Petersburg blir en enda stor narkotikatipp, hamnar drogerna självklart också i Sverige. Ett annat långsiktigt resultat är metoden att inte leta efter vem som är skyldig för problemet utan i stället visa att det finns en konflikt mellan staten och drogmarknaden. Om staten vill vinna där måste olika myndigheter samverka – polis, läkare, o s v – problemet är att det statliga drogbekämpningskonceptet är föråldrat, det är det vi försöker förnya. (Ledare för narkotikabekämpningen i S:t Petersburg)

Norrbottens Basketbollförbund har bidragit till att bilda drogförebyggande centra och föräldraföreningar i fem städer i Murmanskans län. Insatsen har tagits emot med stort intresse och resulterat i ett nytt synsätt på och en prioritering av frågorna. Erfarenheterna används nu i ett liknande projekt i S:t Petersburg.

Som ett led i narkotikabekämpningen har Sida också finansierat KRIS (Kriminellas Revansch i samhället) arbete med att skapa två ryska

systerorganisationer för att stödja kriminellas återintegrering i samhället. Stödet består av kompetensutveckling och information och riktas till fängelser, myndigheter och skolor. KRIS finns nu etablerat i tre ryska städer – Novgorod, S:t Petersburg och Kaliningrad. 175 personer har hjälpts tillbaka till samhället. Samtal har inletts med företrädare för Statsduman om spridning av konceptet.

Inswed vid Stockholms universitet har genomfört ett projekt om unga kriminella i S:t Petersburg, fokuserat på uppbyggnaden av en vårdkedja, från möjligheten till alternativa straff för minderåriga till bättre rehabilitering under strafftiden och till en bättre eftervård med helhetssyn på ungdomens hela livssituation. Ett lösningsfokuserat socialrehabiliteringsarbete med dömda pojkar har nu inletts, samarbetet mellan berörda myndigheter har förbättrats, ungdomar häktas nu i mindre utsträckning än tidigare och återfallen är färre.

### *Barn, som far illa*

Ett annat viktigt samarbetsområde har varit omsorgen om barn, som far illa. Ett omfattande stöd på det området har lämnats till Leningrads län av Sörmlands läns landsting mellan 1998 och 2005. I den inledande fasen var syftet att skapa en social sektor i länsförvaltningen. Över 160 tjänstemän från olika delar av länet deltog i en grundläggande utbildning i socialt arbete. I en senare fas fokuserades samarbetet på barns rätt och på handikappade barns villkor, och utvecklade bl a fosterfamiljs- och öppenhabiliteringsmetoder. Bland resultaten noteras att utbildningsprogram kring rehabilitering har genomförts, att funktionshindrade – som tidigare ansetts som obildbara – har fått utbildning och rehabilitering och att ett system med familjehem har utvecklats.

I sitt samarbete med Socialkommittéerna i Kaluga, Pskov och i Vologda har Zenit Foundation i Östersund, Mittuniversitetet och Jämtlands läns landsting bidragit bl a till utvecklingen av metodik och kompetens för habilitering av barn och ungdomar och till metodutvecklingen vid institutioner för social habilitering. I sin resultatrapportering från Vologda till Sida har Zenit Foundation pekat på kunskapsökningar hos berörd personal, nya kursplaner och utbildningsmaterial, att över 1.000 socialarbetare har utbildats och att ett stort antal mikroprojekt skapat erfarenheter och byggt kompetens hos de ryska deltagarna i projektsamarbetet. I Pskov hade bl a kompetensnivån avseende habilitering av barn höjts kraftigt, moderna habiliteringsmetoder applicerats, anpassats och utvecklats och ett regionalt familjeutbildningscenter inrättats.

Stockholms universitet, Inswed, har under 2001-2005 introducerat metoder för att tidigt identifiera och stödja familjer i kris vid ett tidigare härbärge i Otradnoje, Moskva. Nätverksmodellen går ut på att försöka förebygga institutionsplacering av barn och ungdomar genom att kartlägga och stärka nätverket kring barn, som far illa och därmed förebygga eller förkorta institutionsplacering. Sida noterar att härbärgets i fråga har utvecklats till ett socialt rehabiliteringscenter och till ett metodcenter för nätverksarbete i staden och i landet. Nätverksmetodiken har nu introducerats på alla Moskvas motsvarande institutioner. Den tredje fasen av samarbetet, spridningsfasen, som sprider nätverksmetoden och andra metoder i 18 regioner i Ryssland, bygger på olika regionala resurser och skapar praktisk kompetens och utbildningskompetens i regionerna. Mer än 1.500 socialarbetare har nu fått den aktuella metodutbildningen. Motsvarande utbildningar i ytterligare 6 regioner finansieras med federala medel. Ett samarbete med Unicef pågår också, där ytterligare några regioners medverkan finansieras.

Early Intervention Institute (EII) i S:t Petersburg, som arbetar med behandling av barn med olika funktionshinder, har deltagit i en serie samarbetsprojekt med svenska parter sedan 1995. Det svenska stödet inleddes av Lärarhögskolan i Stockholm med en insats 1995-98 inom familjerådgivning, erfarenhetsspridning och utvärdering. Ersta Sköndals högskola har samarbetat i tio år med EII kring familjerådgivning med inriktning på handikappade barn. Samarbetet syftar under sin sista fas till att utveckla forskningskompetens och sprida metoder för att förebygga institutionalisering av barn. I samarbetet deltar länen Novgorod och Archangelsk. Hjälpmedelsinstitutet och Stockholms läns landsting har gjort en gemensam insats för att bygga upp barnhjälpmedelsverksamheten. Till resultaten hör att 1.800 personer utbildats om barnhabilitering, att ett informationscenter för barns rättigheter har skapats och att en databas med barnhjälpmedel och barnhabilitering är under uppbyggnad. EII har också tagit emot andra svenska insatser, främst från Rädda Barnen och World Childhood Foundation. Enligt Sidas bedömning har insatserna varit framgångsrika.

EII har utvecklat en kompetens för att tidigt upptäcka barn med funktionshinder och tidigt stötta både barn och nära anhöriga och därigenom minska antalet barn som lämnas bort till institution. I S:t Petersburg har andelen barn med Downs syndrom som lämnas till barnhem minskat radikalt. Kliniker för tidig intervention finns nu i flera stadsdelar i S:t Petersburg. Dessa kunskaper och metoder sprids nu både till andra delar av Ryssland och till andra länder.

Vi började samarbeta med Sverige redan under Sovjetperioden, det var ett privat initiativ. Sedan fick vi stöd från ÖEK. 1997 började vi samarbeta med Stockholms universitet. Vi har haft ganska många partners i Sverige, också sådana som kom hit och började lära oss livet, men dem slutade vi arbeta med ganska snabbt. Och nu är Sida vår huvudpartner i Sverige. Det är inte bara erfarenhetsutbyte, vi har bytt hela hjälpsystemet och har tack vare Sida spritt sådana program över Vitryssland, Ukraina och Archangelsk. Studenter kommer hit från Leningrads län, S:t Petersburg, Moskva, Krasnojarsk och andra platser. (Representant för EII)

Vi arbetar med familjen och med det handikappade barnet. Vi vill inte förändra barnet, vi vill förändra dess omgivning, liv och levnadsvillkor. Samhället ska ge dessa barn möjligheter att leva ett normalt liv, att trivas i samhället. Tidigare lämnade ungefär 90 procent av föräldrarna till barn med Downs syndrom sina barn på sjukhuset, där de var födda. Nu är det bara 30 procent. Det betyder att 70 procent bor med sina föräldrar. Vårt framtidsmål är att försöka hjälpa alla handikappade barn i Ryssland och helt förändra hjälpsystemet. (Representant för EII)

Vi hoppas fortsätta samarbeta med Sida. Nu finns det resultat – man öppnar kliniker för handikappade barn och olika avdelningar på barnavårdscentraler för sjuka barn. Vi hoppas att våra regionala lagar kring dessa program ska tas upp i den federala lagstiftningen. Då kan programmet utvecklas och spridas över hela landet. (Representant för EII)

Ytterligare satsningar på utveckling av system och kapacitet för omsorg om och omhändertagande av barn har genomförts, bl a av Umeå stad och universitet i Petrozavodsk, respektive av Lunkonsult och Rehabiliteringscentret för barn med funktionshinder i Archangelsk. Samarbetet med Petrozavodsk har bl a resulterat i att undervisningen i socialt arbete vid det statliga universitetet där har upprustats och att personal i förvaltningen och vid olika institutioner för barnomsorg har uppnått en högre kompetensnivå i sitt arbete. I Archangelsk har centret utvecklats till ett försöks- och metodcenter, fem regioner utanför staden har fått stöd att

utveckla egen verksamhet och den prenatala vården vid två sjukhus har utvecklats med särskild inriktning på stöd vid riskförlossningar.

Sedan projektet började 2002 har antalet barn med funktionshinder minskat från 1.700 till under 1.000. Vi börjar arbeta med barnen redan i moderlivet, bl a med förberedelser för att minska riskerna för komplikationer vid födseln. Sedan arbetar vi med habilitering, det var en liten revolution när vi införde det här. På grundval av svenska erfarenheter skapade vi också en frivilligorganisation kring detta – nu är det ingen som vågar tala illa om barn med funktionshinder, då reser sig hela staden till försvar. Nu går de också i vanliga skolor, som får extra anslag för varje elev. Tack vare att vi kunde visa upp spektakulära resultat till hälsoministeriet i Moskva fick vi en enorm finansiering och kunde bygga det här palatset, Lyckans hus, som barnen kallar det. (Representant för socialkommittén i Archangelsk)

I den situationen där socialtjänstens arbete med familjer och barn – familjer med funktionshindrade barn, barn i svåra livssituationer, hemlösa barn – från 1994 snabbt växte från noll, användes våra svenska kontakter för att organisera det. Idag har kontakterna med Sverige utvecklat förståelsen till en ny nivå och resulterat i metoder, som kanske inte kopierar de svenska men är inspirerade av det rysk-svenska samarbetet. Mer än förändring har det handlat om att skapa strukturer och standards. Utbyggnaden av detta pågår i hela landet, men den måste följas av en kvalitetssäkring. Samarbetet med Sverige kan fortsätta på det området. (Talesperson för det federala socialministeriet)

Också den ryska *äldre vården* har varit föremål för samarbete. Ersta Sköndal Högskola har bidragit till strukturreform och kapacitetsutveckling hos berörda institutioner i fyra ryska regioner.

Sida har även finansierat en serie insatser mot *trafficking* i Ryssland. Merparten av dem faller inom samarbetsområdet Mänskliga rättigheter, se ovan, avsnitt 4.2.5.

Ytterligare flera insatser på det sociala området har finansierats via svenska enskilda organisationer, t ex Olof Palmes Internationella Center (OPC), PingstMissionens Utvecklingssamarbete (PMU) eller Svenska missionsrådet (SMR), eller genom deras samorganisationer, såsom Forum Syd eller Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening (SHIA). De aktuella samorganisationernas verksamhetsrapporter är enligt Sida presenterade på programnivå och saknar i allmänhet land- och sektorspecifik information.

### 6.3 Resultat och erfarenheter av reformsamarbetet på det sociala området

En utvärdering 2004<sup>52</sup> granskade hur 24 projekt inom hälsosektorn och den sociala sektorn hade genomförts. Vissa grundläggande skillnader mellan de två sektorerna fanns, främst att de svenska och ryska aktörerna inom hälsosektorn redan från början hade ett gemensamt språk och dessutom i många fall hade haft kontakt med varandras sfärer före samarbetets början.

Skillnaderna mellan sektorerna hade också föranlett olika ansatser från svensk Sida, såsom att projekt i hälsosektorn oftare än i den sociala inriktades på att leverera en viss, efterfrågad typ av kunskap och metodik till de ryska parterna. Å andra sidan försvårades vissa reformer där av olika gruppintressen, t ex bromsades introduktionen av en allmänläkarfunktion inom sjukvården av ett utbrett motstånd hos ryska specialisläkare mot ett professionellt omtänkande.

<sup>52</sup> Social and Health Sector Projects in Russia, Thomas Björnkilde och Alexandra Wynn, april 2004

Användningen av olika samarbetsinstrument varierade mellan projekten. Studiebesök hade i vissa fall förlagts en tid in i projektgenomförandet, vilket hade gjort dem mer effektiva som kunskapskällor, tack vare att deltagarna hade haft tid att engagera sig i verksamheten och få en grund för mottagandet av nya intryck. Seminarier, som hade använts i ett stort antal projekt för kunskapsöverföring, var väl förenliga med ryska traditioner men hade visat sig förutsätta ett gott utbildningsmaterial på ryska för att kunna uppnå full effektivitet.

Utvärderingen hade lättare att mäta samarbetets resultat än dess effekter, främst eftersom samarbetet i flertalet projekt då ännu inte hade slutförts. Projekten hade i stor utsträckning uppnått planerade resultat. Det hade i allmänhet varit lättare att se resultat inom hälsosektorn, bl a därför att man där mäter resultat oftare och då målen på det området är mer klart definierade. Men i båda sektorerna hade svenska konsulter och experter bidragit till ett stort antal genomförda förändringar och till uppbyggnaden av både teoretiskt och praktiskt kunnande. Kapacitet-utvecklingsresultaten varierade mellan projekten, dels med satsningen på utbildning av utbildare, dels med reformklimatet i respektive region. Institutionsutvecklingen hade varit långsammare i den sociala sektorn än i hälsosektorn, delvis eftersom helt nya institutioner och tjänster introducerats som också tydligt skilde sig från de ryska traditionerna inom socialt arbete. Även inom hälsosektorn hade institutionsutvecklingen stött på svårigheter, inte minst med den nämnda introduktionen av allmänmedicinen. Utvärderingen konkluderar att institutionsutveckling är beroende av långsiktigt stöd, där möjligheterna att uppnå hållbar institutionell förändring har noga klarlagts.

Till utvärderingens slutsats att den institutionella utvecklingen hade varit långsammare i den sociala sektorn än i hälsosektorn eftersom helt nya institutioner och tjänster introducerats, kan läggas att just den faktorn gjorde den institutionella utvecklingen till en framgång och bidrog till att det nu finns ett starkt ryskt ägarskap där. Det kan också tillfogas att de ibland långsamma framstegen inom sjuk- och hälsovården delvis förklaras av att det där just fanns etablerade strukturer och metoder, som behövde ändras. Nödvändiga reformer där visade sig ofta riskera leda till protester hos skilda personalgrupper, t ex som ovan nämnts inom läkarkåren, och därmed motstånd mot reformerna.

Det kan också konstateras att samarbetet på det sociala området i hög grad har haft glädje av en entusiasm bland parterna på båda sidor, en entusiasm som på svensk Sida delvis går tillbaka på samarbetet med de baltiska länderna. Å andra Sidan har det varit splittrat i den bemärkelsen att samma slags insatser gjorts på flera olika håll utan samordning. Aktörerna hade kunnat utnyttja varandra bättre, t ex genom att undvika dubbelarbete med översättningar. Både ryska och svenska parter har varit tveksamma till att dela med sig av sina resurser och kunskaper, något som hade kunnat föranleda en mer proaktiv styrning för att få fram en bättre samverkan och samordning.

En summering av samarbetet inom socialvård och socialtjänst och dess effekter gjordes av de svenska samarbetsparterna tillsammans med Sida i december 2007. I början av nittioalet hade samarbetet på det sociala området varit sökande. På rysk Sida fanns då endast luddiga begrepp om vad socialt arbete innebär – socialt stöd sågs i första hand som ekonomiskt stöd till meriterade grupper. Ett defektologiskt tänkande fanns kvar från sovjettiden, som i olika fall motverkade mer problemlösningsorienterade ansatser. Samtidigt hade den i mycket negativa ryska utvecklingen under nittioalet kommit att skapa ett behov av nya lösning-

gar och metoder inom det sociala området och ett socialpolitiskt uppdrag, vilket i sin tur hade lett till en efterfrågan på inspiration utifrån.

Femton års socialt samarbete hade generellt sett utvecklat ett individbaserat arbetssätt, en stärkt familjefokus och öppenvård som alternativ till institutionell placering, samt befrämjat tvärsektoriell samverkan, vilket lett både till minskat dubbelarbete och till att aktörerna mer drog åt samma håll. Inom delområdet barn med funktionshinder hade bl a nya lagar och regelverk, dagverksamhet, korttidsboende, hem för gruppboende, mer självständiga och självsäkra samarbetspartners och bättre utbildning åstadkommits. Dessutom hade det federala socialministeriet spritt och fortsatt att sprida goda erfarenheter från de svensk-ryska projekten i andra delar av Ryssland. Tack vare införandet av nätverksmetoden hade ett stort antal institutionsplatser kunnat stängas. På området policy och ledarskap identifierades andra resultat – nya samarbetsformer, t ex teamwork, ett kritiskt tänkande och ett professionellt förhållningssätt. Samarbetet kring missbruksfrågor hade bidragit till nya metoder och pedagogiska verktyg, till ett nytt synsätt på missbrukare, och till uppkomsten av nya organisationer, t ex en föräldraförening mot narkotika. Genomgående hade samarbetet bidragit till en förändrad syn på det berörda arbetsområdet och på den egna yrkesrollen.

I botten för det sociala samarbetet ligger att många svenskar såg misären i Ryssland under tidiga nittioalet och kände ett engagemang. Samtidigt har det sökt åstadkomma attityd- och systemförändringar i ett stort, komplicerat och trögförändrat samhälle och därvid skiljt sig från Baltikumsamarbetet med dess lätthet, öppenhet och starka ömsesidiga förtroende.

# 7. Jämställdhetsperspektivet i samarbetet

Den första särpropositionen för Östsamarbetet 1995 angav att ett ”kön-srelaterat perspektiv bör anläggas på hela östsamarbetet”. Frågan fick en egen titel i den andra särpropositionen om Östsamarbetet 1997, sedan riksdagen hade antagit en särproposition om jämställdhet inom biståndet. Ett jämställdhetsperspektiv skulle nu ”genomsyra hela Östsamarbetet”. Målformuleringen innebär att ”planerade insatser skall analyseras utifrån de effekter de kan ha på kvinnor respektive män”, att utvecklingssamarbetet på alla samhällsområden skall ”utformas så att det bidrar till ökad jämställdhet”, och att ”särskilda insatser skall genomföras för att öka kvinnors representation i de politiska församlingarna och för att underlätta kvinnors situation på arbetsmarknaden”.

Målet har stått sig över samtliga därefter följande propositioner. Regeringens nu gällande samarbetsstrategi för Ryssland 2005–08 anger att ”samtidigt som ett jämställdhetsperspektiv skall prägla allt samarbete med Ryssland, skall även vissa riktade jämställdhetsprojekt kunna få stöd. Sådana riktade insatser kan till exempel syfta till ökad jämställdhet inom politisk representation, lyfta fram mannens roll i familjen samt arbeta för att förhindra könsbaserat våld”.

Sveriges strävan att via Östsamarbetet bidra till en ökad jämställdhet i Ryssland har således givits operativ form efter tre linjer

- en inriktning av utvecklingssamarbetet i dess helhet så, att det bidrar till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män,
- en bedömning i ett könsperspektiv av alla planerade insatser, respektive
- ett genomförande av särskilda insatser för att öka kvinnors representation i de politiska församlingarna och för att underlätta kvinnors situation på arbetsmarknaden .

## 7.1 Särskilda insatser

Insatserna till stöd för ökad jämställdhet har haft fem huvudsakliga inriktningar.

Sju olika insatser har riktats till *kvinnliga företagare* i olika delar av nordvästra Ryssland. CENTEK vid Luleå tekniska universitet står för fyra av dem – en serie seminarier under perioden 1995–2002 för affärskvinnor i Archangelsk och Murmansk, samt ett managementinstitut för kvinnor i Murmansk. Samarbetet har syftat till att stärka ryska affärskvinnor i ledare och beslutsfattare och att främja ett nätverkande mellan dem.

Syftet med managementinstitutet är att via utbildning göra kvinnor mer konkurrenskraftiga på den ryska arbetsmarknaden. Kompetensutvecklingarna AB i Piteå har gjort en motsvarande insats i Karelen. Norrbottens läns landsting har tillsammans med bl a Kemi-Tornio län i Finland inom ramen för Stiftelsen Utbildning Nordkalotten genomfört en serie seminarier, i Archangelsks län med syftet att stärka ryska kvinnliga företagare i deras ledarskap och företagsutveckling genom att skapa ett nätverk mellan dem och deras svenska och finska motparter över gränserna på Nordkalotten.

Språngbrädan Utvecklingskonsulter AB har genomfört en serie insatser i olika länder i Baltikum och inom OSS, både riktade till affärskvinnor och till andra målgrupper. I WERAN (Women's Resource Center)-projektet, som har delfinansierats av Sida och av NUTEK och Södermanlands län, har målet varit att stötta kvinnliga företagare i S:t Petersburg och Leningrads län och att utveckla småföretagsarbetet mellan Sverige och Ryssland. I projektet har sex lokala resurscentra skapats, där omkring 1.500 kvinnor har deltagit i olika aktiviteter. Projektet rapporteras också ha utgjort en plattform för stöd till kvinnor som vill ställa upp i allmänna val – fjorton kvinnor valdes i mars 2007 till regionparlamenten i S:t Petersburg, Vologda och Pskov. Språngbrädan har också bidragit till att etablera tre lokala resurscentra för kvinnors sysselsättning i Kaliningrad. Syftet har varit att stärka den lokala demokratin genom att engagera fler kvinnor i det offentliga beslutsfattandet. Likaså har en insats över 2½ år i Archangelsk riktats mot kvinnliga politiker och andra grupper av relevans för en ökning av antalet kvinnor i politiken.

Språngbrädans insatser i Ryssland och fyra andra före detta sovjetrepubliker utvärderades 2005<sup>53</sup>. Utvärderarna konstaterade att det redan 1993 hade utfärdats ett ryskt dekret att gynnsamma villkor skulle skapas för kvinnors deltagande i statens organ och offentliga organisationer. Utvärderingen fann att projektdeltagandet visserligen var högt, men att mycket få kvinnor hade nått ledande befattningar. De fann också att insatserna i allmänhet hade bidragit till att höja medvetenheten om och engagemanget i jämställdhetsfrågorna i alla fem länderna och att de hade stärkt deltagarnas självförtroende. De konstaterade att de kvinnor som hade använt de lokala resurscentra i WERAN-projektet var framgångsrika i sitt arbete och i flertalet fall hade lyckats expandera sina företag.

Verksamheten i de utvärderade projekten hade inte angripit de strukturella frågorna utan hade varit mer inriktad på företagandets allmänna frågor, som entreprenörskap, affärsplaner och nätverkande. Utvärderingen ansåg det svårt att dra entydiga slutsatser om projektens effekt. I anslutning till utvärderingen slöts ett avtal mellan NIB och Institutet i syfte att erbjuda finansiering till kvinnliga företagare i form av mikrokrediter, varigenom ett hinder för kvinnligt företagande kunde angripas. En senare (2008), fristående Sidabedömning av WERAN-projektet bedömer det som framgångsrikt i att utveckla kapaciteten att stödja kvinnors deltagande i näringsliv och politik och att det har inneburit ett viktigt steg i stärkandet av jämställdheten i Ryssland. En motsvarande Sidabedömning av den nämnda insatsen i Kaliningrad noterar att projektet haft svårigheter med förankringen av samarbetet hos den ryska parten, men att ändå projektet bedöms som godkänt med tanke på de givna förutsättningarna på plats.

En handfull insatser har inriktats på *kvinnors deltagande i politik och förvaltning* i Ryssland, bl a av SALA-IDA (Sveriges kommuner och landst-

<sup>53</sup> Gender Projects in Estonia, Kazakhstan, Kyrgyz Republic, Russia and Ukraine; Thomas Björnkilde, Karin Attström, Alexandra Wynn, februari 2005

ing) i Karelen och av SIPU International med på den federala nivån. SIPU-insatsen hade som mål att främja jämställdheten genom att också belysa männens roll i samhälle och familj. SIPU började också 2006 genomföra en större insats i Vologda, ”Gender, Equality and Masculinity”, med inriktning på att bidra till att minska våldet i hushållen och att skapa lika villkor i det offentliga. Samarbetet berör bl a institutionell koordinering, information och kommunikation, stöd och vård av våldsoffer och förövare samt massmedia. På grund av den svenska regeringens beslut våren 2007 att tidigarelägga avslutningen av reformstödet till Ryssland har en planerad projektkomponent med inriktning på den ryska statstjänstemannaakademin ställts in. SIPU rapporterar en påtaglig ökning av medvetandet om problemen med mäns våld mot kvinnor hos stadens invånare.

Ett tredje samarbetsområde till stöd för jämställdheten i Ryssland har varit *den offentliga statistiken*. I ett flerårigt samarbete har svenska Statistiska centralbyrån (SCB) och dess ryska motsvarighet Rosstat (tidigare Goskomstat) dels skapat en enhet för jämställdhetsstatistik skapades i den federala statistikmyndigheten, dels introducerat könsuppdelad statistik i Ryssland. Samarbetet, som avslutades 2007, inleddes 1996 tillsammans också med de regionala statistikbyråerna i Kaliningrad, Murmansk och S:t Petersburg. Det långsiktiga målet var att utveckla den nationella ryska statistikproduktionen med ett integrerat könsperspektiv. Samarbetet har bl a resulterat i regionala statistikpublikationer kring kvinnor och män och i flera årgångar av den nationella publikationen *Kvinnor och män i Ryssland*.

En fjärde grupp insatser på jämställdhetsområdet är inriktade på att motverka *trafficking av kvinnor*. Insatserna har redovisats i MR-avsnittet ovan, 4.2.5.

Slutligen har några jämställdhetsinriktade insatser också fokuserat på *de ryska männen*. Dåvarande Manliga Nätverket (nu Män för Jämställdhet) har tillsammans med Institute Women and Management i S:t Petersburg försökt hos ryska män lyfta frågorna om mäns våld mot kvinnor och om sambandet mellan mäns våld och deras familjeansvar, med målet att uppmuntra mäns deltagande i jämställdhetsarbetet i Ryssland. Samma grupp har i samarbete med Språngbrädan genomfört en treårig insats, MIR (Men in Russia), i S:t Petersburg syftena att sätta upp frågan om män och jämställdhet på den politiska agendan i staden, att inspirera män att delta i jämställdhetsarbetet, samt att öka medvetandet och skapa opinion kring män, jämställdhet och icke-våld. Till resultaten hör att organisationen Men 21 har kunnat skapa ett Center M21 i S:t Petersburg för våldsverkande män, att ett växande antal ryska män i olika offentliga samhällsfunktioner i staden öppet har anslutit sig till Men 21, samt att även staden planerar att öppna ett center, där våldsamma män kan söka hjälp. På federal nivå har även SIPU haft uppdrag att främja jämställdhet och lika möjligheter genom ett projekt kring män som fäder och samhällsmedborgare.

## 7.2 Mainstreaming

Förutom via de särskilda insatserna angav alltså Särpropositionen 1997 att jämställdheten skulle kunna främjas inom Östsamarbetet genom två former av mainstreaming<sup>54</sup>. Dels skulle alla planerade insatser analyseras och bedömas utifrån de effekter de kunde ha på kvinnor respektive män, där kvinnor och män skulle identifieras som samarbetspartners och som

<sup>54</sup> Mainstreaming, att åtgärder inriktas på huvudfåran av en ström av händelser eller aktiviteter.

aktörer. Dels skulle utvecklingssamarbetet i sin helhet utformas så, att det bidrog till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i samarbetsländerna.

De verkställande myndigheterna Sida, SI och UD (i sin myndighetsfunktion) har emellertid i ett flertal sammanhang rapporterat att uppgiften att integrera ett jämställdhetsperspektiv i Östsamarbetet i dess helhet har varit förenad med betydande svårigheter. Frågan om jämställdhet mellan kvinnor och män har oftast väckt begränsat intresse, inte minst i Ryssland, och har av många där upplevts som förknippad med den gångna regimen och därmed komprometterad. Svenska initiativ till samtal har mer ofta fått negativa än positiva reaktioner. Programutvärderingen<sup>55</sup> inom kommittérapporten Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa (SOU 2000:122) konkluderade att den ”genomgående jämställdhetspräglning av samarbetet mellan Sverige och Ryssland, som efterlyses av landstrategien, finns inte.”

En av Sida upphandla konsultstudie i februari 1999<sup>56</sup> redovisade erfarenheterna hittills av jämställdhetssamarbetet i Ryssland. Skribenten konstaterade bl a att Sida, när det gäller jämställdhet, hade kommit att bli den initierande parten – trots den grundläggande linjen att insatser skall initieras och prioriteras av de lokala parterna – eftersom intresset för jämställdhet i regionen var svagt.

En intern översyn inom Sida år 2000 visade att frågan om jämställdhet hade berörts i en tredjedel av samtliga insatser under perioden 1997–99. Översynen visade att ett Sida-agerande behövdes i dialogen både med samarbetsländerna och med de svenska parterna. Den drog också slutsatsen att det finns en stor potential i mainstreaming. Översynen resulterade i en ny handlingsplan för jämställdhet för Sida-ÖST:s arbete, som fastställdes i november 2000.

År 2002 rapporterade Sida<sup>57</sup>: ”Riktade insatser för att uppnå jämställdhet mellan män och kvinnor har generellt kunnat uppnå angivna resultat, men där jämställdhetsaspekten integrerats har resultaten varit svårare att uppnå.” Att mainstreama jämställdhetsarbetet återkom följande år<sup>58</sup>: ”Under 2003 har Sida genomfört en jämställdhetskurs särskilt för de svenska myndigheter som arbetar inom rättsområdet. Kursen ska ge inspiration för att ytterligare integrera jämställdhet i rättssamarbetet. Sida försöker integrera jämställdhetsaspekten i projekten genom att öka antalet kvinnliga projektgenomförare och projektdeltagare, men att få genomslag för detta kan vara mycket svårt.”

Svenska institutet sade sig för sin del i årsredovisningen för 1998 sakna underlag för redovisning av hur jämställdhetsmålet uppnåtts. Den ovan citerade utvärderingen från år 2000 fann endast enstaka jämställdhetsorienterade insatser, t ex inom stipendieprogrammen. Utvärderarna bedömde sammanfattningsvis inte jämställdhetsmålet vara tillgodosett under perioden

UD fastställde 1997 en ”handlingsplan för jämställdhet i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa”. Målet var att samarbetet skulle identifiera både kvinnor och män som aktörer, förbättra kvinnors möjligheter att själva formulera sina krav på samhällsutvecklingen, och verka för att kvinnor och män i samarbetsländerna oavsett grundförutsättningar har lika möjligheter att själva få välja hur de vill forma sina liv. En serie åtgärder angavs i planen. Några år senare hade emellertid

<sup>55</sup> Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa, Utvärdering av utvecklingssamarbetet, Krister Eduards, december 2000.

<sup>56</sup> En analys av genomförda insatser med inriktning på jämställdhet i Ryssland, Marina Thorborg, 1999.

<sup>57</sup> Sida, årsredovisning 2002

<sup>58</sup> Sida, årsredovisning 2003

flertalet planerade åtgärder inte genomförts. UD konstaterade i en senare PM<sup>59</sup> att arbetet med jämställdhet i Central- och Östeuropa hindrades 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.”

Östbiståndsutvärderingen 2000 konstaterade också att på det hela taget ”intresset för jämställdhetsmålet synes ha svalnat inom departementet som ett resultat av de nedslående erfarenheterna av samarbetet hittills.” Samtidigt varierade intresset för jämställdhetsmålet påtagligt mellan olika befattningshavare. I ett arbetspapper 2003<sup>60</sup> föreslogs t o m en höjd ambitionsnivå avseende bedömningen av insatser i allmänhet, såsom att ”I projektförslag där jämställdhetsperspektiv saknas skall utvärderas om insatsen kunde ha haft jämställdhetseffekter med ett alternativt upplägg”, något som emellertid inte har kunnat genomföras i praktiken.

Programutvärderingen ovan konstaterade också att jämställdhetsperspektivet i praktiken endast sällan var närvarande. En tredjedel av Östsamarbetets alla projektutvärderingar hade tagit upp frågan. En tredjedel – delvis dock en annan tredjedel – av uppdragsbeskrivningarna till utvärderingarna hade begärt att frågan skulle behandlas. Uppföljning och problematisering av erfarenheter brast eller ägde inte rum. Utvärderingens slutsats var att ”uppfyllelsen av målet att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra hela samarbetet brister”.

### 7.3 En blandad helhetsbild

Bilden av det svenska stödet till jämställdhetsarbetet i Ryssland är blandad. Framkomligheten på de tre tillgängliga vägarna har varierat kraftigt. Ett flertal individuella insatser har kunnat redovisa goda resultat, både i samarbetet med myndigheter och andra officiella aktörer och i gemensamma projekt med enskilda organisationer och andra aktörer i det civila samhället. Å andra Sidan framstår mainstreamingen av stödet som en mer problematisk metod i sammanhanget. I vad avser bedömningen och utformningen av insatser i allmänhet är Sidas sammanfattande erfarenhet att jämställdheten har tagits upp under inledningen, genomförandet eller avslutningen av samarbetet i ungefär en tredjedel av alla insatser. Vad gäller den övergripande inriktningen av samarbetet i stort har både UD och Sida vid ett antal förhandlings- och andra dialogtillfällen fört jämställdheten på tal. Inga synbara resultat av den dialogen föreligger. Sammanfattningsvis måste mainstreamingen, till skillnad från de riktade insatserna, sägas ha givit magra resultat.

En slutsats av den presenterade bilden är att det kan vara svårt att i dialogen med samarbetslandets styrande myndigheter gå mot rådande förändringstendenser och gällande politiska prioriteringar inom förvaltningen. En annan slutsats är att det också är svårt att få gehör för sådana propåer om samarbete, som inte har stöd i de förhärskande värderingarna i det civila samhället. Liksom i andra delar av det svensk-ryska reformsamarbetet framstår det som mer lovande att i ett förändringsklimat som det aktuella hellre etablera ett samarbete med engagerade parter – personer, organisationer eller företag, d v s välja att göra riktade insatser i ett specifikt och målstyrt projektsamarbete.

Den slutsatsen framstår f ö som giltig antingen samarbetet handlar om jämställdhet, demokrati eller miljöfrågor. Det har varit ett framträdande drag hos det svenska reformstödet till Ryssland att i första hand

<sup>59</sup> Jämställdhetsarbetet i Central- och Östeuropa med tonvikt på Baltikum och Ryssland, Birgitta Nordin, PM 990923.

<sup>60</sup> Handlingsplan för ökad jämställdhet P09, Martin Hagström, 030408.

söka bygga på – och med råd och tekniska insatser stödja – sådana inhemska krafter, personer, organisationer, som själva i något hänseende vill bidra till reformprocessen i landet, snarare än att söka med kraft introducera svenska modeller och prioriteringar där ett eget engagemang saknas. Principen blir tydlig i en jämförelse med andra biståndsgivare, se vidare avsnitt 10 nedan.

# 8. Sveriges utvecklingssamarbete i förhållande till andra givare

Den svenska ambassaden i Moskva har rapporterat om Rysslands utländska biståndsgivare, bl a i två 2002 och 2004 inlämnade rapporter<sup>61</sup>. I rapporterna presenteras de större bilaterala och multilaterala givarna och deras program tillsammans med ambassadens observationer och slutsatser.

Den största bilaterala givaren har varit *USA*. Det amerikanska reformstödet till Ryssland inleddes av USAID 1992 och expanderade snabbt till stora finansiella volymer. Som mest utbetalades under 1994 drygt 1,2 miljarder USD. Anslagen har fallit kraftigt senare år. Inalles har USA spenderat cirka 3 miljarder USD i Ryssland. Det amerikanska stödet har haft tre huvudinriktningar – en rättvis marknadsekonomi, ett mer öppet demokratiskt samhälle och förbättrade sociala tjänster och förmåner. En betydande del av de amerikanska insatserna har gjorts av stora, amerikanska enskilda organisationer, stiftelser och institut, som i allmänhet har ett nära förhållande till regeringen och USAID.

En granskning av kongressens revisionskontor General Accounting Office, publicerad i november 2000, av insatserna i Ryssland utföll tydligt negativ. Rapporten pekade på att de västliga biståndsgivarna dels hade saknat en gemensam strategi, dels hade haft orealistiska föreställningar och förhoppningar om utvecklingen i Ryssland. Sammanfattningsvis befanns de stora bidragen ha åstadkommit relativt liten nytta och misslyckats med att åstadkomma reformer, där det inte redan fanns en sådan rysk vilja.

USAID har fortfarande ett relativt stort stöd till Ryssland. Programmet omfattar hälsa, demokrati och samhällsstyrning, samt fred och säkerhet. Under 2007 utbetalades drygt 78 MUSD, en mindre ökning i jämförelse med år 2006. Av dessa medel gick 60 procent till demokratistöd och 32 procent till hälsa.

*Storbritannien* har varit en tongivande biståndsgivare till Ryssland och har sedan år 2000 haft fattigdomsreducering som det övergripande målet för stödet. En kraftig uppbyggnad av samarbetet med inriktning på fortsatt integration av Ryssland i internationella institutioner, förvaltningsreform, demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter ägde rum fram till 2004. Då inleddes i stället en snabb nedskärning, förorsakad främst av Storbritanniens stora åtaganden för återuppbyggnaden av Irak som, liksom Ryssland, är ett medelinkomstland.

---

<sup>61</sup> Utvecklingssamarbetet med Ryssland – utländska biståndsgivare, Krister Eduards, 2002-05-18, och Givarrapport Ryssland, Kristian Lindvall, 2004-08-17

Det brittiska biståndsorganet DFID bibehåller fortfarande ett visst engagemang i den sociala sektorn, lämnar fortsatt stöd genom Världsbanken till förvaltningsreform (4,5 MGBP över 3 år) och ett visst stöd till Ryssland som ny biståndsaktör. DFID stängde sitt moskvakontor i mars 2007, men sände ut en ny representant under senhösten 2007.

Även *Finland* har haft ett omfattande reformsamarbete med Ryssland, som en del av det finska närområdessamarbetet. Målen har varit att utveckla medborgarsamhället, att främja demokratin och rättsstaten, att utveckla förvaltningen och att stödja marknadsekonomin strukturer. Ett viktigt mål har också varit att förhindra för Finland skadliga företeelser, såsom miljö- och kärnsäkerhetsrisker, och en utbredning av organiserad brottslighet och smittsamma sjukdomar. Samarbetet skulle också främja handelns och näringslivets intressen, samt dessutom beakta jämlikhetsfrågorna. Finlands närområdessamarbete fokuseras sedan 2004 på nordvästra Ryssland, främst på S:t Petersburg, Leningradregionen, Karelska republiken och Murmanskområdet.

Under perioden 1990-2000 anslags sammanlagt 815 MFIM till insatser i Ryssland, varav 25 procent gick till miljösektorn. I början av decenniet anslags 80 à 100 MFIM per år till projekt i Ryssland. Under senare år har den finska regeringen anslagit mellan 20 och 25 MEUR per år till närområdessamarbetet. För 2008 har regeringen anslagit 20,5 MEUR, varav 19,4 för projekt i Ryssland.

Den finska ambassaden i Moskva och det finska generalkonsulatet i S:t Petersburg disponerar var sin mindre fond för bidrag till lokala enskilda organisationer. Ett tiotal insatser kan finansieras per år av respektive fond. Ambassaden har bland annat stött MSPS under 2007, jfr ovan avsnitt 4.2.5.

*Norge* har haft ett brett program för reformsamarbete med Ryssland. Tonvikten har legat på insatser i Barentsområdet samt kring Östersjön. Sedan 1993 har Norge ett särskilt nationellt Barentssekretariat, som administrerar ett omfattande stöd till den ryska Barentsregionen. De huvudsakliga verksamhetsområdena har varit hälsa och social sektor, demokrati, miljö, strålsäkerhet och destruktion av kemiska stridsmedel, samt humanitärt stöd. Insatser inom det Sociala Partnerskapet inom EU:s Nordliga Dimension samt insatser för stärkt strålskydd har också varit prioriterade i samarbetet.

Reformsamarbetet med Ryssland har samordnats av norska UD, inte av Norad. Fackdepartementen har medverkat aktivt, bland annat i form av twinningsamarbete, bland annat på rättsområdet. Tyngdpunkten i fält ligger hos det norska generalkonsulatet i Murmansk.

Under perioden 1992-99 gick hälften av de tilldelade närområdesmedlen till projekt i Ryssland, eller drygt 1,1 miljard NOK. I mitten av decenniet anslag regeringen cirka 100 MNOK per år till samarbetet med Ryssland.

Det *danska* reformsamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa, den så kallade Öststötten, är uppdelat på ett flertal danska aktörer, främst på de centrala ministerierna. Huvudmålen för den danska Öststötten till Ryssland har varit att bidra till övergången till marknadsekonomi, till en effektiv användning miljö- och energiresurser, samt till utvecklingen av mänskliga rättigheter. Öststötten har dominerats av miljö- och energinsatserna, som tillsammans tagit en dryg tredjedel av de finansiella resurserna. Inom Ryssland har det danska stödet fokuserats på tre områden: S:t Petersburg, Pskov och Kaliningrad.

Under perioden 2004-2008 har beviljningarna till projekt i Ryssland legat på knappt 30 MDKK per år. I dag är den danska insatsen koncen-

trerad till ett större ekonomiskt utvecklingsprogram i Kaliningrad- och Pskov-regionerna med en samlad beviljning om 110 MDKK fram till 2010. Dessutom lämnas ett begränsat stöd till ursprungsfolk i norra Ryssland och till förvaltningssamarbete mellan danska och ryska kommuner och institutioner. På grund av Rysslands ekonomiska tillväxt kommer det danska stödet att nedprioriteras. Stödet till ursprungsfolk och till mänskliga rättigheter kommer dock fortsatt att prioriteras.

Även Kanada har ett omfattande reformsamarbete med Ryssland, som administreras av den kanadensiska biståndsmyndigheten CIDA. De bärande intressena bakom Kanadas engagemang i en ryska reformprocessen är den globala säkerheten och stabiliteten, miljön i norr, demokrati och marknadsekonomi i Ryssland, samt utveckling av den ryska marknadens kommersiella potential. På denna grund har samarbetet fått tre program mål – att stödja övergången till marknadsekonomi, att främja den demokratiska utvecklingen och att främja Canadas handel och investeringar.

Fram till idag har Kanada anslagit över 300 MCAD för det tekniska samarbetet med Ryssland. Samarbetsplanen för perioden 2002–2007 har täckt fyra samarbetsområden: förvaltningsreform, marknadsekonomi, det civila samhället, och en uthållig regional ekonomisk utveckling i norra Ryssland. Gender och miljö var genomgående teman för programmeringen. Sannolikt kommer samarbetet att fortsätta, med fortsatt fokusering på demokratisk samhällsstyrning med särskild inriktning på förvaltningsreform och rättsreformer, samt på fortsatt stöd till civila samhället.

CIDA har också haft tre fonder hos den kanadensiska ambassaden i Moskva för stöd till lokala enskilda organisationer – en demokratifond, en jämställdhetsfond och en allmän utvecklingsfond. Framgent kommer sannolikt två fonder att finnas – en för juridiskt stöd och en med inriktning på korruption och minoritetsgrupper.

Huvuddelen av *Tysklands* reformstöd till Ryssland har gått genom TRANSFORM-programmet, som administrerades av förbundsministeriet för ekonomiskt samarbete och utveckling och som bl a har hållit ett femtiotal tyska långtidsrådgivare inom ryska institutioner och företag. Programmet, som löpte 1993 – 2003, har använt cirka 250 MUSD och främst varit inriktat på socialt hållbar ekonomisk omvandling, privatsektorutveckling och EU-harmonisering. Erfarenheterna från TRANSFORM har varit blandade. Avslutningen sågs från tysk Sida som ett naturligt steg som följd av den ökade politiska stabiliteten i Ryssland och de stärkta statsfinanserna.

*Nederländerna* fortsätter sitt MATRA-program för stöd till civila samhället. Dessutom förfogar den nederländska ambassaden över ca 400.000 EURO per år för stöd till ryska MR-organisationer.

Bland de multilaterala bidragsgivarna till reformprocessen i Ryssland är *Världsbanken* den ledande. Världsbanken<sup>62</sup> har varit Rysslands starkaste samarbetspartner inom det internationella utvecklingssamarbetet och har samtidigt en betydelsefull roll i policydialogen. Fattigdomsbekämpning är Världsbankens övergripande mål. Efter att ha varit en stor låntagare från Världsbanken under nittioalet, omprövade regeringen under president Putin förhållningssättet till Världsbanken. Viljan att ta ytterligare lån för att finansiera reformer avtog snabbt i takt med att statsfinanserna stärktes, även om 22 projekt om ett totalt värde av 2 miljarder MUSD fortfarande är under genomförande. Bankens rådgivningskapac-

<sup>62</sup> Världsbanksgruppen i Ryssland omfattar IBRD (International Bank for Reconstruction and Development), IFC (International Finance Corporation) och MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)

itet ses fortfarande som intressant för Ryssland. I juni 2008 tydliggjorde premiärminister Putin att Rysslands relation till banken hade ändrats och att Ryssland inte längre betraktade banken som en givare utan som en källa till kunskap och expertis.

I stället för de tidigare biståndsstrategierna (CAS) använder Världsbanken nu i Ryssland en sk partnerskapsstrategi (CPS) 2007-2009, där samarbetet är mer inriktat på informationsutbyte, på teknisk rådgivning och på betalda tjänster inom investerings- och policyrådgivning, samt på en fortsatt stark kreditgivning till den privata sektorn och en begränsad sådan till den offentliga verksamheten.

Sida har haft ett nära samarbete med Världsbanken i Ryssland.

Medan Världsbanken har en övergripande fattigdomsinriktning, fokuserar *den europeiska utvecklingsbanken EBRD* på att stödja framväxten av marknadsekonomi och demokrati. Den finansierar projekt för banker, industrier och företag, både nya och befintliga, och stödjer privatiseringar, omstruktureringar och utveckling av offentliga tjänster. EBRD får enligt sitt mandat endast arbeta i länder, som bekänner sig till demokrati.

Insatserna i Ryssland har ökat i takt med att den ryska ekonomin stabiliserats, framförallt stödet till utveckling av infrastruktur, miljöskydd samt direkta företagsinvesteringar. En regionalisering av insatserna har eftersträvat – idag finns 90 procent av investeringarna utanför Moskva och S:t Petersburg. År 2007 investerade EBRD 2,3 miljarder Euro i 83 projekt i Ryssland, vilket motsvarade 41 procent av EBRD:s totala utlåning det året. Bankens totala lånesumma i Ryssland uppgår till 8,9 miljarder Euro i 596 projekt.

EBRD förvaltar sedan 2002 Nordic Dimension Environmental Partnership (NDEP), som med finansiering från bilaterala och multilaterala givare och från Ryssland stödjer ryska miljö- och kärnsäkerhetsprojekt. Hittills har 12 miljöprojekt i Ryssland godkänts för finansiering med sammanlagt 2,5 miljarder EURO ur NDEP:s stödfond. Två projekt har färdigställts, bland dem det sydvästra reningsverket i S:t Petersburg.

*FN-gruppen*, UN Development Group, representeras i Ryssland av UNDP och ett flertal andra FN-organ, varav UNFPA, Unicef, WFP och WHO är de mest aktiva. UNDP har ett brett program i Ryssland med två huvudområden – Governance for Human Development och Sustainable Growth for Human Development – och har haft relativt stor framgång med att finna inhemsk finansiering för sina insatser. UNDP har dock ingen framskjuten plats vad gäller biståndskoordinerings- och policydialog. De två främsta undantagen i det hänseendet är WHO inom bekämpningen av TBC, respektive UNAIDS och dess aktiva arbete på hiv/aidsområdet, bl a för att öka medvetenheten för hiv/aids-problematiken. Även UNDP:s årligen återkommande Human Development Report för Ryssland utgör en betydelsefull insats.

UNHCR har alltså ett betydande engagemang i Norra Kaukasus. Den ryska Sidan har dock visat ett begränsat intresse för det humanitära stödet, som därför nu är under utfasning. OCHA stängde sin verksamhet 2007. WFP lämnar i år.

FN:s befolkningsfond UNFPA fokuserar sina insatser på reproduktiv hälsa, befolkningspolitik och förebyggande av hiv/aids. Unicef bygger sitt program kring FN:s barnkonvention och inriktar det på spädbarns hälsa, barn med särskilda behov, ungdomars hälsa, barns rättigheter, samt nödhjälpsinsatser.

Den *Europeiska Gemenskapens (EG)* biståndsprogram har varit det i särklass största programmet för tekniskt samarbete i Ryssland. Över 2,6 miljarder Euro har allokerats till Ryssland under EG:s tekniska östeuro-

paprogram Tacis (Technical Assistance to the Community of Independent States) sedan 1991 för att främja övergången till marknadsekonomi och för att stärka demokratin och rättsstaten. Tacis rysslandsprogram har prioriterat insatser inom förvaltningsreformen, den privata sektorn och ekonomiska utvecklingen, samt de sociala konsekvenserna av den ekonomiska övergången. Tacis avslutades den sista december 2006, men vissa Tacisfinansierade projekt är fortfarande under genomförande.

Ryssland har också varit en av huvudmottagarna av stöd från Tacis särskilda kärnsäkerhetsprogram. Vidare deltar Ryssland i Tacis gränssamarbetsprogram CBC och i andra ämnesspecifika initiativ, som täcker flera länder, samt i Tacis grannskapsprogram, som finansierar gränsöverskridande projekt mellan Ryssland och dess grannländer inom EU.

Särskilda medel har också kommit Ryssland till del ur det europeiska demokratiinitiativet (EIDHR), från Europeiska Kommissionens humanitära kontor (ECHO) samt ur EU:s gemensamma arbete för nedrustning och icke-spridning. MR-stödet har bibehållit sin, om än relativt anspråkslösa, finansieringsnivå. Det rymmer två komponenter – en lokal komponent med mindre anslag för ett eller två år till stöd ryska organisationers arbete för civila och politiska rättigheter, och en global del med bidrag upp till 1 MEUR, men där de ryska organisationerna konkurrerar med organisationer från hela världen.

Härtill kommer finansieringsmöjligheter genom Europeiska Investeringsbanken, som har förfogat över 500 MEUR för Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Moldavien t o m 2007, respektive kan disponera 3,7 miljarder Euro för kreditgivning till länderna i Östeuropa under perioden 2007–2013. Detta nya mandat skall särskilt inriktas på projekt av betydande intresse för EU inom transport-, energi-, telekom- och miljösektorerna.

Kommissionens egna utvärderingar har pekat på blandade resultat av det Tacisfinansierade samarbetet. De bristfälliga resultaten tillskrivs bl a den långsamma reformtakten i Ryssland, brister i projektutformningen samt ett svagt ryskt ägarskap och en otillräcklig policydialog. Utöver ofta framgångsrika individuella projektgenomföranden har påverkan av politik och regelverk i allmänhet inte motsvarat förväntningarna. Den ryska regeringen har ofta redovisat en skeptisk inställning till Tacis och har vid flera tillfällen rest hinder för genomförandet genom att inte samarbeta vid planering eller underteckna avtal.

Från och med januari 2007 ersattes Tacis av Europeiska Kommissionens ENPI (European Neighbourhood and Partnership Instrument). För 2007 års program avsattes 13 MEUR för aktiviteter inom områdena gränsförvaltning, public-private partnerships samt kultur och civil society. Intresset från rysk Sida för det erbjudna samarbetet synes svalt. Beredningen av årsplanen för 2008 hade i mars 2008 ännu inte påbörjats, eftersom den ryska Sidan inte visat något intresse att diskutera innehållet.

Kommissionen har på grund av Tacis-programmets tungroddhet haft stora svårigheter att koordinera sig med andra givare. Den s k dekoncentrationen av programgenomförandet till Kommissionens delegation i Moskva har förbättrat förutsättningarna, även om de konkreta resultaten därav ännu inte visat sig.

*Några gemensamma drag* har framträtt i givarbilden. Under nittioalet växte gradvis en insikt fram om vilka svårigheter ett utländskt reformstöd kunde möta i Ryssland. Erfarenheterna föranledde anpassningar och revideringar på flera håll, ibland betydande. Flera givare valde också att komplettera sina insatser på federal nivå med insatser på regional

eller lokal nivå, bl a med hänvisning till svårigheterna att nå resultat centralt. Den allmänna förändringsriktningen i det hänseendet var motsatt mot den svenska, där samarbetet inleddes på lokal- och regionalplanet och därifrån i vissa fall lyftes till den federala nivån.

Ett flertal givare, däribland Sverige, valde under nittioalet att vidga samarbetet in på det sociala området på grund av de negativa sociala effekter, som den politiska och ekonomiska omställningen i landet hade fått. Ett par givare tog steget till en rent fattigdomsorienterad samarbetspolitik, främst FN-gruppen och brittiska DFID. Ingen av de nordiska givarna, ej heller Tyskland eller USA, tog ett sådant beslut. Andra prioriteringar i tiden var att stärka det ryska rättssamhället och att bekämpa smittsamma sjukdomar, främst hiv/aids.

En rent fattigdomsorienterad politik för utvecklingssamarbetet lämnar i allmänhet inte lika stort utrymme för att beakta givarlandets egna ekonomiska intressen i samarbetet. Graden av egenintresse har varierat mellan givarna. I några program, t ex de amerikanska, kanadensiska och tyska, fick det egna landets företag i praktiken ett betydande stöd. I andra, t ex Danmarks, Finlands och Sveriges, förväntades insatser i den ryska miljön generera positiva effekter också för det egna landet. Bland de här studerade givarna har Storbritannien lämnat det minsta stödet för det egna näringslivet. Danmark, Finland, Norge och Sverige har i detta hänseende befunnit sig i en mellankategori.

På det administrativa planet fanns under perioden en gemensam trend – förstärkt delegering till fältet. Där Canada och USA i mitten av nittioalet flyttade ut mycket av verkställigheten till sina ambassader, gjorde EG-delegationen och DFID motsvarande förändring under innevarande decennium. I vissa fall har även lokalt förvaltade fonder funnits för mindre insatser, främst genom enskilda organisationer. Sida har bibehållit en administration av samarbetet vid hemmamyndigheten. Sverige har inte etablerat några fonder, som administreras lokalt av ambassad eller GK.

Givarna har tydligt skiljt sig åt vad gäller det tekniska samarbetet (TA), särskilt avseende användande av rådgivare för samarbetet. Ytterligheterna har varit Norge, som inte har några alls, och Tyskland, med ett femtiotal långtidsrådgivare och ett stort antal korttidsrådgivare. Sverige har endast haft ett fåtal långtidsrådgivare.

Biståndssamordningen har varit svag. Antalet givare har varit stort och arbetsfältet omfattande. Den ryska regeringen har i många fall inte velat ta ansvar för koordinering eller inte haft tillräcklig kapacitet för att göra det. Avsaknaden av en effektiv givarsamordning har tack vare landets storlek i allmänhet dock inte utgjort något större problem. På några områden, som t ex förvaltningsreformen och bekämpningen av hiv/aids, har en fungerande samordning också förekommit. En viss givarkonkurrens kan av erfarenhet även vara av godo för den mottagande Sidan i samarbetet.

Den starka tillväxten i den ryska ekonomin har lett flera biståndsgivare till att under de senaste fem åren formulera nya tillvägagångssätt för stödet till Ryssland. Samtliga givare har som en följd av den ekonomiska utvecklingen – men också på grund av en tilltagande självkritik vad gäller det ofta svaga genomslaget av hittillsvarande stöd och på grund av den avstannande reformprocessen i landet – beslutat sig för att dra ner på eller avveckla stödet till Ryssland. Det kvarvarande biståndet inriktas i allt större grad på de sektorer som har betydelse för gemensamma mellanstatliga politiska, sociala och ekonomiska intressen, respektive på demokrati och MR-området.

# 9. Utfasning och övergång till samarbete i andra former

## *De övergripande besluten och medelstilldelningen*

I sin skrivelse till Riksdagen om det svenska reformsamarbetet med Östeuropa, Skr 2004/05:109, anförde regeringen bl a att "Reformsamarbetet med Ryssland, Ukraina och Vitryssland har skiftande förutsättningar men har i alla tre fallen ett slut vid den tidpunkt, då merparten av omvandlingen från sovjetsystemet till ett demokratiskt och marknadsekonomiskt system är genomförd. Så bedömer exempelvis regeringen att det mot bakgrund av utvecklingen i Ryssland nu kan vara befogat att påbörja en minskning av det svensk-ryska reformsamarbetet inom vissa områden. När så sker, kommer det att vara av ömsesidigt intresse att låta ett reguljärt samarbete växa fram i stället. Ett sådant samarbete har i många fall visat sig kunna uppstå och fungera av egen kraft. I andra fall kan det vara behövt att stödja framväxten av ett grannlandssamarbete, exempelvis om de deltagande parternas egna resurser är begränsade."

Regeringen räknade i sin skrivelse till Riksdagen med att huvuddelen av reformsamarbetet med Ryssland skulle avslutas fram till 2010. År 2004 hade de sammanlagda utbetalningarna till olika insatser uppgått till närmare 320 mnkr.

År 2007 beslöt så regeringen att tidigarelägga avslutningen av merparten av reformsamarbetet med Ryssland. Beslutet bekantgjordes i vårpropositionen 2007: "Mot bakgrund av Rysslands starka ekonomiska tillväxt är det naturligt att fasa ut Sveriges bistånd till Ryssland. Regeringen anser dock att det finns ett svenskt intresse av fortsatt samarbete med Ryssland inom miljö- och kärnsäkerhetsområdet, nukleär icke-spridning samt inom området mänskliga rättigheter." Det fortsatta samarbetets finansiering flyttades från utgiftsområde 7 Internationellt bistånd till utgiftsområde 5 Internationell samverkan respektive utgiftsområde 20 Allmän miljö- och naturvård. 2008 skulle därmed bli det sista samarbetssåret inom flertalet av sektorerna i rysslandssamarbetet.

För 2009 och 2010 har UD preliminärt beräknat en årlig medelstilldelning om drygt 100 mkr, varav 60 mkr genom Miljödepartementet för fortsatt samarbete i första hand via Strålskyddsmyndigheten och Naturvårdsverket, samt 45 mkr genom Sida för miljösamarbete och insatser på Demokrati- och MR-området.

### *Utfasningsprocessen*

Inom Sida, där förberedelserna för en utfasning av rysslandssamarbetet hade inletts 2005, informerades samarbetsparterna på svensk och rysk Sida om den tidigare lagda avvecklingen av samarbetet. Ett stort antal ingångna kontrakt om projektfinansiering sades upp. En serie informationsmöten hölls under 2007 med "Östnätverket" för Sidas ramorganisationer och med de svenska aktörer som arbetar inom sociala sektorer, inom området Demokratins Fördjupning i Ryssland, respektive med SRHR-frågor<sup>63</sup>.

Vidare har Sida hållit regionala konferenser i Archangelsk, Kaliningrad, Moskva, S:t Petersburg och Vologda med svenska och ryska samarbetsparter bl a för att samla in lärdomar och erfarenheter av det hittillsvarande samarbetet och sprida det till andra regioner och sektorer i landet, samt för att stimulera till konstruktiva lösningar för fortsatt samarbete. En avslutande, sammanfattande konferens, Svensk-Ryskt Forum, anordnades i S:t Petersburg för närmare 600 deltagare den 9-10 juni 2008 i syfte att värna den goodwill, som Sverige byggt upp genom 15 års projektsamarbete, och för att bidra till utvecklingen av andra samarbets- och finansieringsformer i Ryssland till stöd för ett kommande reguljärt grannlandssamarbete.

För SI:s vidkommande påverkas främst kultursamarbetet av den tidigare lagda utfasningen av rysslandssamarbetet. Som nämnts ovan, jfr sektion 4.2.3, har tillgången på särskilda medel för kultursamarbete med Ryssland givit SI möjlighet att genomföra en serie större satsningar. Den tilldelningen kommer nu att upphöra. SI:s Visbyprogram berörs inte av utfasningen, eftersom det från och med 2007 finansieras under regeringens främjandebudget, under 2008 med 54 mkr. Även SI:s nya ledarskapsprogram finansieras där, med 7,5 mkr.

Samtidigt som både UD och Sida bedömer att den tidigare lagda utfasningen av rysslandssamarbetet har kunnat genomföras smidigt, kan det konstateras att om de tidigare utfasningsplanerna hade hållits, hade ingångna avtal inte behövt sägas upp. Ett stort antal svenska parter har framfört negativa kommentarer. I vissa fall blev uppsägningseffekterna kännbara, t ex på rättsområdet, särskilt för KRIM, vars samarbete kring alternativa kriminalvårdsformer hade kommit i gång under 2007 efter vissa förseningar och hade kunnat fortsätta ett år eller två.

### *Grannlandssamarbete*

Enligt regeringsskrivelsen 2005 är det av "av ömsesidigt intresse att låta ett reguljärt samarbete växa fram" mellan Sverige och Ryssland. I vissa fall kan det "vara behövligt att stödja framväxten av ett grannlandssamarbete, exempelvis om de deltagande parternas egna resurser är begränsade." Vårpropositionen 2007 tog inte upp frågan om grannlandssamarbete.

På flera håll har ryska och svenska parter i olika samarbetsprojekt gjort tydligt att de gärna vill fortsätta samarbete, antingen inom ramen för redan pågående samverkan eller i andra former eller sammanhang. Inte minst mellan några sydsvenska län och Kaliningrads län pågår ett regionalt samarbete av tydligt grannlandsintresse. I vissa fall har den ryska Sidan också erbjudit sig att ta en större del av kostnaderna för samarbetet. Grannlandssamarbete kan komma naturligt ur det pågående samarbetet, men i flertalet fall har en fortsatt tillgång till mindre belopp för vissa kostnader framställts som en nödvändig förutsättning. Svenska

---

<sup>63</sup> SRHR – sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

parter i samarbetet med Ryssland har inkommit till Sida med olika förslag till fortsatt samarbete inom sina respektive områden. Flertalet förslag är beroende av delfinansiering från Sida.

Även om stödet från Sida kommer att avslutas är jag säker på att samarbetet kommer att fortsätta. Nu gäller det att fundera på i vilken form det kan fortsätta, kanske inte som tekniskt samarbete, kanske som partnerskap. Och så har vi ju blivit vänner, tio års samarbete har påverkat våra liv och resulterat i stora förändringar. Det skulle vara svårt, om inte omöjligt att lämna det hela nu. (Representant för socialkommittén i S:t Petersburg)

Från skilda håll inom förvaltningen framförs synpunkten att Sverige har ett intresse av fortsatt projektsamarbete med Ryssland på olika områden, och att det t ex inom statsförvaltningen är en fördel om fackdepartementen tar ett samlat och långsiktigt grepp om frågan. Både inom Sidas och inom SI:s rysslandsverksamhet finns idag aktiviteter, som i fall av en fortsatt finansiering kan erbjuda plattformar för sverigefrämjande. Så erbjuder sig exempelvis SI att göra en nystart på kultursamarbetsområdet i Ryssland i ett femårigt främjandeperspektiv. Även ett fortsatt samarbete mellan svenska och ryska regionala och lokala offentliga organ framhålls som intressant – möjligen är förutsättningarna för grannlandssamarbete t o m bättre på regional och lokal nivå, där också gränsöverskridande samarbete kan vara aktuellt.

Mycket av det uppnådda relationskapitalet riskerar att gå förlorat i och med att kontakterna upphör. Men det har visat sig vara tämligen enkelt att hitta nya samarbetspartners, om bara en möjlighet skapas för parterna att träffas, som t ex vid det ovan nämnda svensk-ryska forumet i S:t Petersburg. Det har också visat sig betydligt svårare än vad som förutsågs att hitta ny finansiering.

År 2005 invigde Sida på regeringens uppdrag den sk Östersjöenheten i Visby. Östersjöenheten skall stimulera sådan samverkan i Östersjöregionen, som ger ett tydligt mervärde för svenska aktörer, utveckla ett grannlandssamarbete mellan Sverige, Estland, Lettland, Litauen och Polen, samt tillsammans med Nutek, Boverket och SKL följa upp och sprida erfarenheter kring EU-relaterade samarbetsprojekt i Östersjöregionen. För 2008 fick den en budgetförstärkning om 6 mkr tillsammans med en utvidgning av sitt mandat till att omfatta även S:t Petersburg, Leningrads län och Kaliningrads län. Östersjöenheten är ett instrument för sverigefrämjande, ansökningar med biståndskaraktär avslås.

Östersjöenheten bidrar till samarbetsaktiviteter inom områdena miljö och energi, social- och hälsofrågor och civil säkerhet, samt till regionala utvecklingsprojekt. Den finansierar sådant som upptaktsmöten, konferenser, studieresor och förstudier. Stöd lämnas till samarbete mellan två eller flera länder i regionen. Samarbetet ska beröra fler än en aktörsgroup från svensk Sida och aktörerna bör komma från olika kommuner, regioner, myndigheter, enskilda organisationer inom närliggande sektorer. Samarbetet ska vara till nytta för aktörer i samarbetsländerna. Projekt som tydligt visar mervärdet av att samarbeta med aktörer i samarbetsländerna prioriteras. Över hälften av alla bidragsbeslut avser inledande eller förberedande verksamhet, som sedan är tänkt att gå vidare med finansiering från något av de tre Interregprogrammen för södra Östersjön, för centrala Östersjön, respektive för regionala Östersjöprojekt.

Östersjöenheten rapporterar att förfrågningarna ökar från samarbetsländerna, inte minst från Ryssland, om kontakt med svenska partners för önskad samverkan. En ökning av det samarbetet riskerar att bromsas inte av resursbrist på den ryska Sidas utan av otillräcklig respons på

svensk Sida på grund av bristande resurser. Östersjöenheten bedömer själv att en större medelstillgång och en utvidgning av mandatet till andra delar av nordvästra Ryssland skulle kunna leda till ett mer dynamiskt och värdefullt svenskt grannlandssamarbete över Östersjön, bl a i form av samarbetsprojekt mellan de två sidorna.

# 10. Lärdomar och slutsatser av reformstödet till Ryssland

## *Ramarna för reformsamarbetet*

Reformsamarbetet med Ryssland framstår som unikt i det svenska biståndets historia. Det har varit ett bidrag till en historisk omvandling av en stormakt från enpartistat i riktning mot demokrati, från planekonomi till marknadsekonomi och från ett slutet samhälle till ett öppet – en omvandling där Ryssland under nittiotalet gick från ett starkt reglerat och centralstyrt samhälle till ett påtagligt ostyrt och i vissa hänseenden kaotiskt tillstånd, och därifrån under innevarande decennium åter till en mer kontrollerad och sluten ordning, jfr avsnitt 1 ovan.

Det svenska reformsamarbetet med Ryssland uppvisar stora likheter med motsvarande samarbete med länderna i Baltikum. Även där rörde sig samarbetet just kring samhällets omvandling från enpartistat till demokrati, från planekonomi till marknadsekonomi. Den sammanlagda svenska biståndsinsatsen är ungefär lika stor, cirka fyra miljarder kronor. Alla fyra länderna är grannländer med Sverige. Samtidigt är skillnaderna mellan reformsamarbetet med Baltikum och det med Ryssland ansevärda.

Där Sovjetunionens upplösning för Baltikum innebar avslutningen av en femtioårig utländsk ockupation, innebar den för Ryssland förlusten av ett imperium. Där omvandlingen av samhället i Baltikum var ett steg i riktning mot ett samhällssystem, som stora grupper medborgare hade egna erfarenheter av och längtade tillbaka till, var den i Ryssland ett steg ut i en okänd värld, som för den stora majoriteten av invånarna var obekant och ofta upplevdes som hotfull. Där omvandlingen i Baltikum av folkflertalet upplevdes som en rörelse tillbaka till en efterlängtat politisk, ekonomisk och kulturell gemenskap med andra europeiska länder, som också underlättades av att ett stort antal återvändande exilbaltar bidrog, saknades i Ryssland ett sådant referensperspektiv.

Vidare blev erfarenheterna av omvandlingsprocessen i Ryssland starkt negativa för stora grupper och kom att rycka undan det nödvändiga stödet både hos befolkningen och hos inflytelserika grupper i samhällets ledning från en fortsättning på den inslagna vägen, medan erfarenheterna i de tre baltiska länderna under det tidiga nittiotalet i allmänhet var positiva för befolkningen och inbjöd till en konsekvent fortsättning. Och där den fortsatta omvandlingen i Baltikum stöddes av ett utländskt bistånd av stor bredd och kvalitet, som med åren också alltmer och allt bättre samverkade med nationella prioriteringar, lyckades det utländska biståndet till Ryssland aldrig få ett motsvarande genomslag – i stället

växte från sekelskiftet och framåt klyftan mellan de ryska makthavarna och de mest aktiva biståndsgivarna alltmer, jfr avsnitt 8 ovan. Dessa och andra skillnader mellan både utgångspunkten för reformprocessen och den fortsatta utvecklingen i Baltikum respektive i Ryssland skapade avgörande skiljaktiga ramar för det svenska stödet till de två reformprocesserna.

Det svenska bidraget till reformprocessen i Ryssland kunde inledningsvis stödja sig på operativa erfarenheter från Baltikumsamarbetet, som hade kommit i gång betydligt snabbare och genererat kunskaper av ett par års samarbete med de baltiska länderna hos aktörer på skilda håll i Sverige. Det hade också ett stöd i det starka engagemang, som många svenskar kände inför den nöd, som hade uppstått i Ryssland som resultat av de tidiga systemförändringarna i landet.

Samtidigt fanns i Sverige alls inte samma självklara engagemang på bredden för Ryssland som för de baltiska länderna. Ändå inleddes reformsamarbetet med Ryssland i en stämning av entusiasm på många hånder. Det tidiga nittioalets kraftfulla förändringar i parlamentarisk och marknadsekonomisk riktning hade givit underlag för starka förhoppningar på hart när alla håll i det svenska samhället om att Ryssland skulle komma att genomgå en omvandling, som i grund närmade landet till det övriga Europa. Dessa förhoppningar, som också styrde beslutsfattare på flera andra håll i världen och som utlöste ett unikt omfattande utländskt reformstöd till Ryssland, kom senare i många stycken på skam, inte bara i det hänseende som berördes av reformstödet utan även i andra, t ex säkerhetspolitiska. I korthet kan det nu konstateras att västerlandets stora förhoppningar om att Sovjetunionens upplösning skulle leda till framväxten av ett i grund demokratiskt och lagstyrt Ryssland, som alltmer närmar sig det övriga Europa, har visat sig sakna grund.

För det svenska reformstödet vidkommande har utvecklingen bl a betytt att den reformprocess, som fick stöd under nittioalet och som skulle fortsätta att stödjas under innevarande decennium, gradvis har nu saktat in och stannat upp, på vissa områden till och med vänt tillbaka i reaktiv riktning. Därmed har efterfrågan på svenskt reformstöd inom vissa områden också tydligt minskat. I detta avsnitt skall olika aspekter av det svenska reformstödet sammanfattas och diskuteras mot bakgrund just av förändringsprocessen i Ryssland.

#### *De svenska insatsernas relevans inom de fyra målområdena*

Det svenska reformstödet till Ryssland 1991–2008 har rört sig inom fyra samarbetsområden – gemensam säkerhet, demokratins fördjupning, ekonomisk och social omvandling, samt miljö. Lärdomarna och slutsatserna varierar både mellan och inom samarbetsområdena. Men ett genomgående tema hos de ovan citerade utvärderingar, som utgör en väsentlig del av underlaget för denna rapport, är att insatserna har varit relevanta i förhållande till utvecklingen i landet och de krav den ställt. Innebörden är att de har varit inriktade på ändamål, som har betydelse för reformprocessen i Ryssland respektive för de två ländernas ömsesidiga intressen – eller enklare sagt att aktörerna har gjort rätt saker.

Samarbetet rörande den *gemensamma säkerheten* hade sitt ursprung i det tidiga suveränitetsstödet till de baltiska länderna, som efter några år in på nittioalet lades om till att bidra till en gemensam säkerhet runt Östersjön och därvid vidgades till att också rymma insatser i Ryssland. Säkerhetssamarbetet med Ryssland har genomgående haft hög relevans, även om den svaga efterfrågan på rysk Sida inte har medgivit några stora

framgångar. Det har främst haft bestående effekter där samverkan har skett med sådana federala ryska myndigheter, som själva haft ett starkt engagemang i samarbetet med Sverige, särskilt inom kärnämneskontrollen och strålskyddet.

På *demokratiområdet* framstår journalistprogrammet, både FOJO och MDLF, och stödet till MSPS och till ryska MR-organisationer som de mest relevanta insatserna. Där finns också tydliga effekter, även om samhällsutvecklingen motverkat deras beständighet, se nedan. Demokratisationsarbetet förutsätter dessutom ett svenskt deltagande och engagemang – det är oklart hur det skall gå vidare, då stödet med tiden alltmer gått direkt till de ryska organisationerna.

Inom SI:s kultursamarbete är skillnaden stor mellan nittioalets och dagens stämningar. Den brinnande lågan i samarbetet är enligt SI släckt. Samarbetets styrka har varit att det på svensk Sida har funnits tillräckligt med pengar, SI har kunnat satsa stort ibland. Också de svenska parterna har fungerat bra när väl samarbetet har kommit i gång. En serie framgångsrika projekt har genomförts, även om SI inte känner att Sverige alltid har fått ut vad man hade förväntat sig.

Visbyprogrammet, som likaså hänförs till demokratiområdet, har liksom kultursamarbetet haft ett tydligt uppdrag att tillgodose ömsesidiga intressen. Relevansen i ett grannlandsperspektiv är hög. Det mest framgångsrika samarbetet har varit forskningsprojekten, som av SI också ses som det mest intressanta i ett långsiktigt främjandeperspektiv. Enligt svenska parter i samarbetet har lärandet ofta utfallit betydligt mer ömsesidigt än de hade föreställt sig. Även Visbyprogrammet påverkas dock av att intresset i Sverige för samarbete med Ryssland på senare år har svalnat.

Samarbetet på området lokal demokrati har haft hög relevans i förhållande till omvandlingsprocessen i Ryssland men har haft svårt att finna bestående strukturella anknytningar i det ryska samhället. Även andra svenska insatser på demokratiområdet, såsom till det civila samhället och till partianknutna organisationer, för jämställdhet och mot trafficking samt inom rättssamarbetet har trots hög relevans för sina respektive problemområden bromsats i genomslaget av bristande förutsättningar på rysk Sida att ta emot och att dra nytta av insatserna. Till del har den förmågan på rysk Sida varierat med tiden.

Inom samarbetet kring den *ekonomiska och sociala omvandlingen* har särskilt insatserna i de sociala sektorerna haft hög relevans, inte minst som de i många stycken skänkte den ryska Sidan instrument och arbetsmodeller, som tidigare helt hade saknats. De har också i allmänhet mötts av ett starkt och upprätthållet intresse på rysk Sida och lyckats bidra till bestående institutionella och metodologiska förändringar inom sina respektive områden.

Bidragen till marknadsekonomins utveckling i Ryssland har i flera fall varit av engångskaraktär och innehållit relevanta men relativt anspråkslösa insatser. Inom förvaltningsområdet är flera insatsområden relevanta för reformprocessen i Ryssland, inte minst lantmäteri-, statistik- och finansdepartementsinsatserna. De har i flera fall också avsatt resultat, som kan betraktas som bestående.

*Miljösamarbetet* har präglats av stor relevans – både för den ryska samhällsomvandlingen och för Östersjöns miljö. Det gäller inte minst reningen av avloppsvatten från S:t Petersburg och de mer effektiva systemen för urban uppvärmning. Stödet till uthålligt skogsbruk har nått en nivå där de praktiska erfarenheterna på länsnivå har påverkat den federala ryska skogspolitiken.

Sett som en helhet har det svenska reformstödet till Ryssland haft hög relevans, både för behoven i landet och för de ömsesidiga intressena. Särskilt hög synes relevansen ha varit inom miljösamarbetet och inom de sociala sektorerna.

#### *Resultat – effektivitet, ägarskap och resultatens hållbarhet*

Reformsamarbetet med Ryssland är en statligt subventionerad verksamhet, som statsmakterna har bedömt viktig att stödja utifrån en analys dels av Rysslands sociala och ekonomiska omvandling, dels av svenska intressen att främja framväxten av ett säkerhetspolitiskt stabilt och demokratiskt och marknadsekonomiskt väl fungerande grannland. Den tidigare framställningen av resultaten av samarbetet bygger i allt väsentligt på utvärderingar av och slutrapporter om svenska insatser. Resultaten bedöms utifrån de övergripande målen och de insatsspecifika målen. Vidare skall utvärderingar enligt vedertagen metodik, förutom verksamhetens nyss nämnda relevans, också bedöma dess genomförandeeffektivitet, ägarskap, kostnadseffektivitet och hållbarhet. Även om långt ifrån alla utvärderingar har omfattat alla dessa kriterier, kommer i detta avsnitt några mer tydliga erfarenheter att lyftas fram. Det bör samtidigt noteras att resultaten av ett samarbete, som i hög grad handlar om attitydförändringar, kan vara svåra att mäta.

Programmet innehåller flera exempel på att projekt har haft svårigheter att genomföras enligt tidplan eller att överhuvud taget nå de planerade målen, vilket har negativt påverkat *effektiviteten i genomförandet*. Ofta är förklaringen bristande *ägarskap*, d v s att den ryska motparten – och det är vanligare på federal än på lokal nivå – inte har varit tillräckligt engagerad i identifiering och analys av projektet eller dess strategiska uppläggning, inte fått det nödvändiga stödet på högre ort, eller utsatts för avgörande personalförändringar. Ett slående exempel är samarbetet inom PAR-processen, där den initiativtagande viceministern efterträddes av mindre engagerade representanter, varefter samarbetet snart gick i kvav och endast delvis genomfördes. Andra exempel är myndighetssamarbetet på miljö- och arbetsmarknadsområdena, där tilltänkta försöksprojekt inte replikerades enligt planerna. Ett genomgående drag där är att det saknades en gemensam problem- och målanalys med tillämpning av den s k LFA-metoden (Logical Framework Approach), som skapar samsyn och transparens om målen för samarbetet och som fungerar som styrinstrument för genomförandet. I den alldeles övervägande delen har projektidentifiering varit synonymt med att en svensk myndighet, institution eller annan aktör – ofta via ett studiebesök – visat upp sina arbetsmetoder, varefter parterna har enats om att i ett gemensamt projektarbete införa liknande system och metoder i den ryska organisationen. Ibland har just detta varit det ryska önskemålet, men i många fall har sedan inte en tillräckligt omfattande riskanalys genomförts av de faktiska administrativa eller finansiella förutsättningarna att fullt ut tillämpa en svensk metod. Särskilt under de politiskt och ekonomiskt turbulenta åren under 1990-talet och början av 2000-talet saknades ofta dessa förutsättningar.

*Kostnadseffektiviteten* har bedömts i flera utvärderingar, särskilt inom näringslivssamarbetet, och bedömts som tillfredsställande. I några fall, bl a i samarbetet mellan finansdepartementen, noterades att den föreföll låg vid tidpunkten för utvärderingen.

*Hållbarheten*, som är den stora frågan i allt utvecklingssamarbete, har inte alltid bedömts i de redovisade utvärderingarna. Den hänger i hög utsträckning ihop med frågan huruvida projekten haft en inverkan på

metod-, policy- eller institutionsutveckling eller på annat sett replikerats i en vidare omfattning. Från ett flertal projekt inom de sociala sektorerna har rapporterats både god hållbarhet och resultatspridning. I flera andra fall, särskilt näringslivssamarbetet, görs tydliga kommentarer att projektet visserligen levt vidare i hög grad, men samtidigt inte i vidare mening haft någon påverkan på näringslivet och dess utveckling. Möjligen har utbildningen inom ledarskap fått en vidare effekt, men det har inte konstaterats i någon studie. Detsamma kan sägas om flera andra projekt och program: de har genomförts enligt den ursprungliga planen men knappast givit upphov till bestående kunskap, institutioner eller effekter. Så har exempelvis de högrelevanta resultaten av demokratistödet, både det via journalistprogrammet och det till MSPS och till ryska MR-organisationer, på grund av samhällsutvecklingen i flera fall haft en begränsad beständighet.

Till diskussionen om samarbetets effekter hör också frågan om hur positiva resultat eventuellt spritts vidare i det ryska samhället. Det var en tidig erfarenhet att kunskapsspridning i Ryssland inte fungerar som i Sverige. Exempelvis delar en tjänsteman i en rysk länsförvaltning inte självklart med sig av intressanta rön om hur verksamheten kan förbättras till sina kolleger i andra länsförvaltningar. Rapporterings- och informationsvägar inom förvaltningen – och ofta även i samhället i övrigt – går i första hand vertikalt. Avvikelse därifrån uppmuntras inte, inom förvaltningen löper de snarare risken att bestraffas. Resultatspridningen från de genomförda projekten har också som regel varit problematisk. Till undantagen hör vissa projekt som själva generat en spridning, med eller utan fortsatt svenskt stöd, t ex IOM på traffickingområdet, KIBS med ledarskapsprogrammet *Develop Your Business*, Otradnoje och dess nätverksmetodik för arbete med gatubarn samt EII, som arbetar med behandling av barn med olika funktionshinder. Till undantagen hör också de fall där resultaten länkats in på den federala nivån med åtföljande möjligheter till spridning över riket i övrigt, t ex inom statistikområdet, skogssamarbetet, socialministeriet och lantmäteriet.

När det gäller spridningen av våra nya sätt att arbeta påverkar vi på tre nivåer. Jag var nyss i Tatarstan och föreläste för kommundienstemen med ansvar för koordinering av drogbekämpningen. Vi arbetar med lagstiftningen, bl a som deltagare i Statsdumans styrgrupp för den nya federala lagen om drogförebyggande. Och jag har varit med i en doktrinkommitté inom Federationsrådets socialpolitiska utskott. (Ledare för narkotikabekämpningen i S:t Petersburg)

I tabellen nedan sammanfattas de samsarbetsområden, där det går att finna en mer *bestående påverkan* på den ryska reformpolitiken och på levnadsvillkoren för ryska medborgare i allmänhet, respektive på förutsättningarna för ett fortsatt samarbete, antingen i form av förbättringar av miljön, särskilt Östersjön, eller övergång till mer långsiktigt grannlandssamarbete. Sammanställningen visar exempel på var olika slags resultat kan återfinnas.

Typ av resultat	Insats, samarbete
Policy- och institutionell utveckling, federal länk	Kärnämneskontroll och strålskydd Markpolitik i vid mening (land development) Finansdepartementala frågor (budgetfrågor) Energieffektivisering Skogsbruk Sjuk- och hälsovård Socialtjänst
Lateral replikering, spridning till angränsande områden	Trafficking Sjuk- och hälsovård Socialtjänst Statistik KIBS
Positiv effekt på Östersjön	VA-insatser
Bas för grannlands-samarbete	Justitiedepartement Samarbete mellan miljömyndigheter Forskning och högre utbildning Kommunalt och länssamarbete Räddningstjänst Sjösäkerhet

#### Arbetsätt

Sveriges stöd till reformprocessen i Ryssland har av regeringen och biståndsmyndigheterna hanterats på annat sätt än u-landssamarbetet. Den politiska styrningen av Östsamarbetet har varit ovanlig. Som tidigare nämnts hade regeringen fram till 2003 avlämnat inte mindre än fyra särpropositioner till riksdagen under åtta år, medan regeringens fyra särpropositioner om u-landssamarbetet hade tillkommit under en period om fyrtio år.

Sida, som har hanterat tre fjärdedelar av de sammanlagda medlen för Rysslandssamarbetet, har arbetat med andra metoder än i det internationella utvecklingsbiståndet, men i grund på samma sätt som i reformsamarbetet med Baltikum och Polen. Huvudlinjen har varit att arbeta ”hands off”, d v s att låta verksamheten baseras på svenska och ryska parterns intresse för att genomföra gemensamma projekt. Efter en bedömning av ett förslaget projekt och parternas förmåga att genomföra det, ingick Sida kontrakt med dem om partssamarbete och kostnadsdelning. Myndigheten gjorde inte själv någon övergripande beredning eller analys av händelseutvecklingen, utan kunde dra på sådana förarbeten hos andra aktörer som t ex kartläggningen och problemanalysen på miljöområdet via HELCOM, eller på förstudier och analyser gjorda av Världsbanken och EBRD. Vidare fick Sidas bedömningar av de intresserade parternas mål och kapacitet vara utgångspunkterna för vilka insatser som skulle komma att genomföras.

Vidare har utlandsrepresentationerna i Ryssland – i jämförelse med u-landsbiståndet – haft färre till sig delegerade arbetsuppgifter, eftersom administrationen av Östsamarbetet grund av samarbetets starka koppling till den svenska resursbasen i högre grad legat hos hemmyndigheterna. Någon fältorientering av administrationen, motsvarande den som har pågått i u-landssamarbetet, har inte skett.

Även förhållandet till den ryska förvaltningen har för Sidas del varit ovanligt. Tidigt uppträdde flera institutioner på rysk Sida med propåer om att koordinera det svenska stödet, men frågan kom inte till ett avgörande på rysk Sida. Samordningsfunktionen begränsades till att Sverige årligen anmälde alla nya samarbetsprojekt till ekonomiministeriet. Inte heller slöt regeringarna ett samarbets- eller proceduravtal, som är brukligt med utvecklingsländerna. På federal nivå har intresset för samarbetet med Sverige varit begränsat – där ses utrikespolitik ofta som ett nollsummespel, där den andra partens intentioner lätt ifrågasätts – medan intresset på regional och lokal nivå har förblivit starkt.

Biståndsmedlen har huvudsakligen finansierat kompetenshöjande insatser, medan den ryska parten har stått för det som har med drift, renoveringar eller investeringar att göra. Vissa samarbetsområden har varit undantagna denna begränsning, främst miljö och kärnsäkerhet. Också SI:s program har baserats på en långtgående kostnadsdelning mellan parterna.

Några svenska aktörer har haft tillfälle att upprätthålla ett samarbete över en längre period, tio år eller mer – t ex ÖEK, lantmäteriet, finansdepartementet och Stockholms universitet. De bedömer alla att den långa samarbetstiden har varit avgörande för möjligheten att uppnå hållbara resultat.

Ett framträdande inslag i arbetet har också varit koncentrationen till nordvästra Ryssland. Samtidigt som den framstår som relevant, dels för att de svenska resurserna och samarbetsperiodens längd har varit begränsade, dels för att fokuseringen på nordväst har skapat bestående kontakter över Östersjön, beklagar svenska tjänstemän att det i så få fall har lyckats föra över goda projekterfarenheter till den federala nivån. Som ovan nämnts begränsades den ambitionen av den tidigare lagda avvecklingen av Rysslandssamarbetet. Att få den federala länken att fungera hade enligt Sida också krävt en tidigare satsning på federala nivån och bättre styrning av konsulter och svenska parter.

En skillnad mellan det svenska programmet och några andra utländska givares har varit just den regionala fokusen. Medan det svenska samarbetet inleddes på den lokala och regionala nivån för att senare försöka länka in samarbetet på den federala, började flera givare stödja den ryska reformprocessen på den federala nivån och drog efter hand slutsatsen, att en förflyttning av fokus till den regionala nivån behövdes för att nå genomslag. Den förflyttningen riktades dock inte nödvändigtvis till landets nordvästra delar, men utvecklingen visar att givarna dragit samma grundläggande slutsats – att en kombinerad satsning på lokal/regional och på federal nivå behövs.

Även i övrigt finns tydliga skillnader mellan det svenska och andra bilaterala program. Så har det t ex varit ett genomgående drag hos det svenska reformstödet att söka bygga på – och med råd och tekniska insatser stödja – befintliga, inhemska krafter, personer, organisationer, som själva vill bidra till reformprocessen i landet, medan vissa andra biståndsgivare snarare med kraft och pengar kan ha sökt skapa mottagare för de egna modellerna och prioriteringarna. Den förra ansatsen, som framstår som den logiskt mer övertygande, har också i perspektiv bakåt visat sig mer effektiv i termer av resultat.

Vidare har Sverige kraftsamlat på miljöområdet i en utsträckning som endast delas av nordiska givare och engagerat sig i sociala sektorer och för jämställdhetsfrågorna starkare än flertalet andra bilateraler.

Det viktigaste som alla mina kolleger poängterade var att den svenska Sida aldrig insisterade på att vi skulle göra så som man gör i Sverige utan hade en klok attityd. De visade oss hur saker görs i Sverige och sa: Ni har ett eget land, gör så som man kan i Ryssland. (Chef för kvinnoklinik)

Det har varit trevligt att iaktta hur utvecklingen går mot samarbete på lika villkor. Vi har samarbetat med en rad länder på hög nivå, men så snart vi har börjat tala om egna finansiering och i stället bett om experthjälp har allt dragits in. Men Sverige visar stort intresse för våra förslag och kommer med svarserbjudanden, så nu arbetar vi med långsiktiga projektansökningar. Det skulle också vara intressant om svenska statstjänstemän undervisade vid vår Utbildningsakademi för statliga tjänstemän. (Talesperson för det federala naturresursministeriet)

Vad gäller negativa sidor tycker jag att man skulle kunna uppnå mycket mer om Rysslands ansvariga på Sida inte byttes ut lika ofta. (Ledare för narkotikabekämpningen i S:t Petersburg)

Sverige är högt utvecklat inom den sociala sfären. Sverige har ju den "svenska socialismens modell", och vi har ju haft något slags socialism i vårt land, så vi har lätt att förstå varandra. Vi är det nordliga folket och står varandra ganska nära. Vad som kan störa är språkbarriären, vi har olika termer och begrepp. Ett annat problem är att våra specialister måste arbeta med en massa frågor och blir då experter på allt, medan svenskarna bara vill ta ansvar för det de jobbar med. Men för många av våra specialister var det en oväntad upptäckt, trots alla fördomar, att svenskarna var öppna, gästvänliga, intresserade av processer hos oss och redo att dela med sig av sina kunskaper. (Representant för socialkommittén i S:t Petersburg)

Jag uppskattar att svenskarna inte lägger sig i vårt arbete. I stället delar de med sig av sina goda erfarenheter på ett mycket lämpligt sätt, inte påträngande, och besluten lämnas till oss. Fast i början förstod vi ingenting, trots att allt tolkades korrekt, vi kände ju inte till hur systemen fungerade. Det hände också efter de första studieresorna till Sverige, att de känslomässiga upplevelserna dominerade, att vi jämförde hur man lever i Sverige och i Ryssland. Vi förstod inte varför vi lever som vi gör, varför vi inte är behövda, med sedan började folk förstå hur de skulle göra. (Representant för den ryska sjuksköterskeföreningen)

Om svenskarna försvinner nu, uppstår ett stort hål. I princip arbetar vi med finnarna också, men inte regelbundet. Svenskarna har många bra och oberoende experter, de skickar alltid ut blanketter till deltagarna. Vi har problem med utvärderingar, men de arbetar regelbundet med det. Därför anser jag att våra svenska samarbetspartners har varit de allra bästa av alla de vi har haft runt om i världen. (Chef för ett läns socialförvaltning)

### *Förutsättningarnas betydelse*

Som nämndes ovan kom reformsamarbetet med Baltikum i gång snabbare än det med Ryssland och kunde ge tillfälle för ett stort antal svenska aktörer att få erfarenheter, vilka kunde underlätta ett motsvarande engagemang i Ryssland. Så bidrog baltikumsamarbetet till förutsättningarna för rysslandssamarbetet.

Å andra Sida fanns aldrig samma unikt goda förutsättningar för samarbete i Ryssland som i Baltikum. På officiell svensk Sida fanns en ambition att det, som hade varit så framgångsrikt i Baltikum, också skulle kunna tillämpas i Ryssland. Att de förhoppningarna inte fullt

infriades framstår som logiskt och naturligt med tanke på att förutsättningarna för samarbete med Ryssland är så annorlunda och dessutom ytterligare försämrades, när den ryska samhällsomvandlingen tog en annan riktning, där bl a det eftersträvade närmandet till EU aldrig materialiserades. Även den ryska krisen 1998 bidrog till att dämpa den dynamik som hade präglat rysslandssamarbetet under större delen av nittiotalet.

En illustration till hur förutsättningarna för samarbetet har förändrats under samarbetets gång är den ovan nämnda svenska insatsen i den ryska förvaltningsreformen, där den ansvariga viceministerns avgång ryckte undan mattan under projektsamarbetet på rysk Sida, varefter samarbetet aldrig fick vare sig det planerade innehållet eller det önskade genomslaget.

Samtidigt har det hört till rysslandssamarbetets styrka att dess förutsättningar på lokal och regional nivå allmänt sett har varit och har förblivit goda. Ett stort antal ryska parter har både haft ett tydligt inledande intresse av svenska bidrag till sitt arbete och också fått ut så mycket av samarbetet, att de gärna har velat fortsätta.

I Ryssland är det nästan omöjligt att någon agerar nerifrån, dvs att vanliga människor tar initiativ. Vår verksamhet går däremot nerifrån och det är bara tack vare min målmedvetenhet och den starka kopplingen till våra svenska partners, som vi har lyckats överleva och bygga upp ett helt nytt utbildningsprogram för blivande tjänstemän. (Ledare för narkotikabekämpningen i S:t Petersburg)

Till förutsättningarna för rysslandssamarbetet hör också den ovan nämnda svenska partipolitiska enigheten kring Östsamarbetet. Den har varit en stor tillgång, liksom att statsmakterna lyckades finansiera detta omfattande samarbete, som hela tiden har gått utanför enprocentmålet. Den påskyndade avvecklingen av samarbetet bröt också den partipolitiska enigheten kring det.

#### *Sammanfattande slutsatser*

Som redovisats i denna rapport har Sverige lämnat ett omfattande stöd till reformprocessen i Ryssland efter Sovjetunionens upplösning. Förutom medel om närmare fyra miljarder kronor ur Östbiståndet har ytterligare ett okänt antal miljoner kronor mobiliserats ur andra källor för att stödja viktiga reformer i ett redan högt utvecklat, svensk grannland. Det har varit en unik biståndssatsning under en koncentrerad period från svensk Sida.

Detta breda samarbete har, som också framgått i det föregående, såväl haft hög relevans för omvandlingen i Ryssland och för det av statsmakterna önskade grannlandssamarbetet som avsatt goda resultat. Graden av måluppfyllelse har varierat mellan samsamarbetssektorer och mellan olika insatser inom samma sektor. Ansvariga tjänstemän på svensk Sida bedömer att det svenska stödet har avsatt goda resultat inom samtliga områden, men gjort särskild skillnad på det sociala området, inom lantmäteriet och miljösektorn samt genom journalistprogrammet. En del av perioden har samarbetet givits en mer tydlig inriktning på fattigdomsbekämpning, men framgångarna har noterats på andra områden.

Om samarbetet över lag alltså har avsatt goda resultat, har dessa resultat alls inte självklart spritts vidare i olika riktningar. SI har initierat sådan spridning via universitetsrektorskonferensen i S:t Petersburg. Sida har sökt lyfta delar av samarbetserfarenheterna till den federala nivån, men mer tid och resurser hade behövts för att en mer genomgående spridning skulle kunna komma till stånd. Men kvar står att de på rysk

Sida, som har förmått att utnyttja det svenska samarbetet, har kunnat göra betydelsefulla framsteg på sina områden.

Både Sidas och SI:s sätt att arbeta inom reformstödet till Ryssland har engagerat en stor mängd människor på båda sidor i samarbetet. Utöver de positiva resultaten av samarbetet i olika projekt framstår det som något utomordentligt positivt, att ett stort antal ryssar och svenskar har lärt känna varandras länder, har känt engagemang, satsat personligen i samarbetet och fått tillbaka. En tidigare isolering har brutits. Där det tidigare fanns en smal kontaktyta med Ryssland, har Östbiståndet lyckats bygga upp kontakter på bredden. Inte minst SI:s och Sidas sätt att arbeta med partssamarbete har bidragit till att tusen blommor har blommat.

Men mycket av detta samarbete upphör nu i och med att samarbetsprojekten avslutas. Övergången från ett biståndsfinansierat projektsamarbete till ett grannlandssamarbete är svårare att uppnå med Ryssland än med de baltiska länderna, särskilt i det nuvarande mindre öppna och varma mellanstatliga klimatet. Genom Östersjöenheten i Visby stödjer regeringen arbetet med att vidmakthålla och utveckla partssamarbete över Östersjön, bl a med Ryssland. Vidare avsätter regeringen medel för ett fortsatt grannlandssamarbete med Ryssland på miljö- och kärnsäkerhetsområdena genom miljödepartementet och Sida. Som ovan nämnts finns flera ingångar i ett förstärkt grannlandssamarbete med Ryssland, som skulle kunna motivera ytterligare finansiering. På skilda håll diskuteras även andra möjligheter att följa upp det nu avslutade reformstödet.

Till de övergripande slutsatserna hör också att bedömningsperspektiven skiftar över tiden. Vad som av många både svenskar och ryssar idag betraktas som en anomali, att Sverige finansierar olika reformprojekt i ett Ryssland, som av omvärlden betraktas som både rikt och delvis antagonistiskt inriktat, bör också ses mot bakgrund av den situation, som rådde under nittio-talet med på många håll svåra villkor för befolkningen, bitvis ren nöd. Då fanns både en ambitiös reformsträvan i europeisk riktning i landet och en bred och stark vilja att söka och ta emot stöd från utlandet för vad som uppfattades som nödvändiga reformer av det ryska samhället. Ingen av dessa förutsättningar är längre för handen, varför också det svenska stödet har avslutats. Men det utesluter inte att denna stora satsning från svensk Sida har givit utomordentligt intressanta resultat, som också kan ligga till grund för ett fortsatt grannlandssamarbete mellan de två länderna.

# Bilaga 1. Förkortningar och akronymer

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
BAT	Best Available Techniques
BITS	Beredningen för internationellt tekniskt samarbete, sammanslogs med Sida 1995
BOD	Biochemical Oxygen Demand
BRIS	Barnets Rätt i Samhället
CAS	Country Assistance Strategy, Världsbanken
CBC-SPF	Cross-Border Co-operation Programme Small Projects Facility
CBSS	Council of Baltic Sea States, Östersjöstaternas råd
CEES	Common European Economic Space
Centek	Stiftelsen, som ägs av Luleå tekniska universitet, Piteå kommun och Luleå kommun
CIDA	Canadian International Development Agency
CPS	Cooperation Partnership Strategy, Världsbanken
CSP	Country Strategy Paper, Europeiska Kommissionen
DfID	UK Department for International Development
ECAD	European Cities Against Drugs
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
ENPI	European Neighbourhood and Partnership Instrument
EU	Europeiska unionen, eng. European Union
FATF	Financial Action Task Force
FOJO	Institutet för fortbildning av journalister vid högskolan i Kalmar
FDI	Foreign Direct Investment
GDP	Gross Domestic Product
HELCOM	Helsingforskonventionen om Östersjöns miljö
HIV	Human Immuno-deficiency Virus
HLG	High Level Group
IAS	International Accounting Standards
IBI	International Banking Institute
IBPP	Institutional Building Partnership Programme
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (World Bank, Världsbanken)

ICT	Information and Communications Technologies
IFC	International Finance Corporation (World Bank, Världsbanken)
IFI	International Financing Institution
ILO	International Labour Organisation
IMF	International Monetary Fund
IMO	International Maritime Organisation
IOGT-NTO	Godtemplarrörelsen, nykterhetsrörelse i Sverige
IOM	International Organization for Migration
KIBS	Kaliningrad International Business School
KRIS	Kriminellas Revansch I Samhället
LIEN	Link Inter European Non-Governmental Organisations
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
MDLF	Media Development Loan Fund
MDG	Millennium Development Goals
MSPS	Moscow School of Political Studies
NAP	National Action Programme
NCU	National Co-ordination Unit
NDEP	Northern Dimension Environmental Programme
NEFCO	Nordic Environmental Finance Corporation
NGO	Non-Governmental Organisation
NIB	Nordic Investment Bank
NIRAS	nordiskt konsultföretag inom infrastruktur och miljö
NIP	National Indicative programme
NIS	New Independent States
NUTEK	Statlig myndighet för näringslivsutveckling
OCHA	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA	Official Development Assistance
OPC	Olof Palmes Internationella Center
OSS	Oberoende staters samvälde (eng. CIS, ry. SNG)
PAP	Policy Advice Programme
PAR	Public Administration Reform
PCA	Partnership and Co-operation Agreement
PMU Life	PingstMissionens Utvecklingssamarbete
RNS	Riksförbundet Narkotikafritt Samhälle
PSA	Production Sharing Agreement
RF	Ryska Federationen (ry. Rossijskaja Federatsija)
RFPA	Russian Family Planning Association
SALA IDA	Swedish Association of Local Authorities and Regions International Development Agency
SDR	Special Drawing Rights
SHIA	Svenska Handikapporganisationers Internationella Biståndsförening
SI	Svenska institutet
SIA	Sustainability Impact Assessment
Sida	Swedish International Development Agency (till 1995)
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency (från 1995)
SKL	Sveriges kommuner och landsting
SME	Small and Medium Enterprise
SMR	Svenska missionsrådet
SPP	Small Projects Programme
SRH	sexuell och reproduktiv hälsa
SRHR	sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter

SWWTP	South-West Wastewater Treatment Plan
TA	Technical Assistance
TACIS	Technical Assistance to the Community of Independent States
TBT	Technical Barriers to Trade
TEMPUS	Trans-European co-operation scheme for higher education
UNAIDS	Joint United Nations Programme on HIV/AIDS
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNSCR	United Nations Security Council Resolution
USAID	United States Agency for International Development
VET	Vocational Education Training
WHO	World Health Organisation
WFP	World Food Programme
WSSD	World Summit on Sustainable Development
WTO	World Trade Organisation
WWF	World Wildlife Fund
ÖEK	Hälsö- och Sjukvårdens Östeuropakommitté under Socialstyrelsen

## Utbetalningar till samarbetsprojekt i Ryssland 1990 – 2007

# Bilaga 2.

**Tabell 1: Totalt**

År	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tkr	2 699	7 649	40 988	21 493	46 766	88 105	128 247	109 469	169 488	155 748	289 856	336 279	307 634	325 120	511 650	464 978	495 310	385 197

**Tabell 2: Från Sida**

År	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tkr	2 699	63 472	2 856	1 345	10 533	30 060	68 926	58 261	103 160	137 331	232 801	230 868	213 019	218 024	362 132	350 582	361 360	295 867

**Tabell 3: Från UD**

År	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Tkr	76 621	97 201	86 799	98 167	85 351	40 537	130 161	86 078	98 882	77 374	104 022	51 021

**Tabell 4: Från Svenska institutet**



Sida arbetar på uppdrag av Sveriges riksdag och regering för att minska fattigdomen i världen. Det kräver samarbete och uthållighet. Genom utvecklingssamarbete stödjer Sverige länder i Afrika, Asien, Europa och Latinamerika. Varje land ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.

### Vill du veta mer?

Besök Sidas hemsida: [www.sida.se](http://www.sida.se). Där hittar du information om Sida och svenskt bistånd.

STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT  
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm  
Besök: Valhallavägen 199  
Telefon: 08-698 50 00  
E-post: [sida@sida.se](mailto:sida@sida.se)  
[www.sida.se](http://www.sida.se)

