

Secretariat for Analysis of
Swedish Development Assistance

*Evaluering av det svenska näringslivsstödet
till Östeuropa med särskild tonvikt vid
kunskapsöverföringsaspekter*

Leif Grahm
Stockholm, September 1994

STOCKHOLMS
UNIVERSITETS
BIBLIOTEK

MAG
Rapp Övr.

2.721

SASDA

The Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance

The Swedish government has appointed a committee with the task of analysing the results and effectiveness of Swedish development aid. A special Secretariat, SASDA, was set up on 1 March 1993 to carry out the work.

The Secretariat will work until the end of 1994 and will have as its main task to propose to Government suitable mechanisms for evaluations and policy analyses of Swedish aid. In its work SASDA will give priority to carrying out a set of selected studies world-wide, at country, sector and subject level and to studies of individual organisations to provide a basis for decisions on development co-operation in the future and to gain experience on how policy evaluations should be carried out. A major study concerns Sweden's co-operation with Central and Eastern Europe.

SASDA's point of departure is the aim of a better understanding of the mechanisms of development in order to enhance the results and increase the effectiveness of aid in achieving the five goals set by the Swedish parliament: increased resources, economic and social equality, economic and political independence, the democratic development of society, and the long-term management of natural resources and care of the environment.

The studies and analyses will be managed partly by the Secretariat's own staff and will include studies commissioned from different specialists in the committee's areas of priority.

The staff are :

Ambassador Claes Sandgren	Head of the Secretariat
Dr Eva Julin	Senior Policy Analyst
Mr Enrique Ganuza	Senior Policy Analyst
Mr Per Johan Svenningsson	Senior Policy Analyst
Ms Kerstin Sandling	Assistant Secretary

Postal address: SASDA
P.O. Box 16418
S-103 27 STOCKHOLM

Telephone: +46-8 791 21 80
Telefax: +46-8-791 21 88
Visiting address: Klarabergsgatan 23, Stockholm

Stockholms Universitet



30001 005303617

EVALUERING AV

DET SVENSKA NÄRINGSLIVSSTÖDET TILL ÖSTEUROPA

MED SÄRSKILD TONVIKT VID

KUNSKAPS- ÖVERFÖRINGSASPEKTER

Leif Grahm
Scandinavian Development
Consulting Partners AB
Göteborg
Preliminär rapport
utarbetad för SAU
21 sept 1994

ISSN 1104-697X
Regeringskansliets Reprocentral

SAMMANFATTNING OCH KOMMENTARER	2
ÖVERGRIPANDE RESULTAT	3
EFFEKTER FÖR OLIKA MOTTAGARKATEGORIER	4
REKOMMENDATIONER	6
1. BAKGRUND OCH FÖRUTSÄTTNINGAR	8
1.1 SAU OCH DIREKTIVEN	8
1.2 TOLKNING AV DIREKTIVEN	9
2. REFERENSRAM FÖR EVALUERINGEN	10
2.1 ALLMÄNT OM VAL AV METDOLOGI	10
2.2 BEHOVET AV NÄRINGSLIVSSTÖD	11
2.2 ANGREPPSSÄTT	12
3. NÄRINGSLIVSBISTÅND/SAMARBETE	13
3.1 BESLUTSUNDERLAG FÖR DE SVENSKA INSTITUTIONER	14
SOM VERKAR INOM STÖDPOLITIKEN	14
3.1.1 Basundersökningar	14
3.1.2 Forskningsprojekt	15
3.1.3 Lämplighetsstudier	16
3.1.4 Evalueringar	16
3.1.5 Kommentarer till 3.1	18
3.2 STÖD TILL NÄRINGSLIVET I ESTLAND, LETTLAND OCH RYSKA NÄROMRÅDET	19
3.2.1 Bistånd till infrastrukturellt stöd till företagande	19
Kommentarer till 3.2.1	23
Effekterna	23
Institutionernas reaktion på biståndsinsatserna	24
Praktik - teori	24
Institution och person	24
Institutionalisering som process	25
3.2.2 Kunskapsöverföring: Bred utbildning, riktad direkt till enskilda företag eller företagsledare	25
Stöd till utveckling av läroböcker, kursmateriel	26
Klassrumsundervisning	27
Seminarier och utställningar	28

Studiebesök i Sverige	28
Kommentarer till 3.2.2	29
Resurserna	29
Effekterna	29
Praktik - teori	30
Utvecklingsprocessen	30
3.2.3 Kunskapsspridning: Praktiskt orienterade insatser riktade direkt till utveckling av enskilda företag	30
Traditionella problemlösande insatser	31
Problemformulerande insatser	32
Samarbete utan preciserad kunskapsutvecklingskomponent	33
Kommentarer till 3.2.3	33
Resurserna	33
Effekterna	34
Teori - praktik	35
Processen	35
4. ÖVERGRIPANDE KOMMENTARER	35
4.1 SVARAR STÖDINSATSERNA MOT BEHOVSBILDEN?	35
4.2 ÄR DET TOTALA ANGREPPSSÄTTET FRUKTBART ?	36
4.3 SLUTSATSER	37

Sammanfattning och kommentarer

Föreliggande undersökning avser att evaluera det svenska näringslivsbiståndet till Östeuropa med särskild tonvikt vid kunskapsöverföringsaspekter. Problemställningen är allmän, men den praktiska urvalsramen har av praktiska skäl gjorts mera begränsad. För det ryska närområdet kring Pskov och St Petersburg, samt Estland och Lettland har samordnande och utförande myndigheter och organisationer besökts. Enskilda projekt har granskats. Kvalitativa intervjuer har i första hand gjorts med personer som har projekt-anknytning på östsidan, men även med andra informatorer. Projektmaterial hos BITS, SwedeCorp och Swedefund har använts som grundläggande material, för att sedan teckna hela bilden.

Övergripande resultat

Om man genomför denna analys genom att granska varje projekt för sig, kan man få ett aggregerat resultat, som säger att varje projekt levt upp till sina målsättningar. Samtidigt kan man förbise att stora luckor kan existera, när det gäller angelägna problemområden. För att komma förbi denna problematik har denna utredning försökt åstadkomma ett helhetligt perspektiv genom att i stället för att utgå från de enskilda projekten söka formulera två grundläggande frågor. Den första gäller vilket *behov av stöd* som bör anses föreligga, uttryckt i vad som är de reella problemen i Östeuropa. Den andra gäller *hur detta stöd bör utföras*, i termer av vilka angreppssätt som kan förväntas vara mest fruktbara.

Huvudresultaten är att, i motsats till många farhågor som uttrycktes i den tidiga 90-talsdiskussionen i Sverige om stödets utformning, stödpolitiken inte fallit i den klassiska fällan, som innebär att man håller dåliga företag under armarna och snarare försvårar den nödvändiga strukturomvandlingen än åstadkommer reell näringslivsutveckling. Man har heller inte fallit till föga för de mycket starka efterfrågestyrda kraven på att öka produktionskapaciteten, vilka utgör de mest naturliga önskemålen från den tidigare helt materialistiskt orienterade kulturen. I stället har man i den praktiska stödpolitiken visat att man verkligen förstått de närliggande östeuropeiska staternas speciella problemsituation: Stor överkapacitet för industriell produktion och höga intellektuella kvalifikationer hos arbetskraft och ledning bör utnyttjas för att ställa om produktionsapparaten till produktutveckling och marknadsföring mot nya marknader. Utvecklingsbistånd borde lämpligen utformas med en mycket dominerande kunskapskomponent för att svara mot denna situation. Så har också gjorts av de svenska biståndsmyndigheter, vars projektportföljer granskats.

När det gäller stödutformningen har för den övergripande analysen en teoretisk modell använts, som är lämplig för tvärkulturella jämförelser. Denna modell poängterar att resurssidan, vilken helt dominerar västerländska s k tekno-ekonomiska analyser, måste kompletteras med andra lika fundamentala aspekter. Detta gäller även om man undvikit den vanliga låsningen att bara betrakta ekonomiska resurser som resurser, och på ett fördomsfritt sätt i stället satsat på resurser i kunskapsform.

Dessa andra fundamentala aspekter representeras av nätverksbildning och förnyelseorienterad organisation.

När det gäller nätverksfrågorna finns dessa representerade i flertalet projekt. Ofta förefaller de dock vara eftergifter för svenska instressen, som söker göra det legitimt att bygga affärskontakter för framtiden, snarare än att framhålla kontaktnäten som de fundamentala överlevnadsvillkor de i praktiken utgör för de östeuropeiska regionerna. Särskild uppmärksamhet borde dessutom ägnas dessa frågor gentemot ryska områden, t ex St Petersburgsregionen, där de mycket stora kulturskillnaderna lätt maskeras med den överslätande beteckningen "ryska närområdet".

Att bygga förnyelseinriktad organisation är en mera svårtillgänglig aspekt, som på samhällsnivån t ex handlar om hur medborgare mobiliseras i demokratin. I näringslivet handlar det om hur man skapar föutsättningar för att ständigt bygga nya visioner, som kan ge upp-hov till nya affärsidéer, ingång på nya marknader, utveckling av nya produktionsprocesser etc. Den kreativitet som är nödvändig har under en lång period hållits tillbaka. Förutsättningarna för att stimulera nytänkande måste därför särskilt beaktas. Stödet till den framväxande strukturen av näringslivsstödjande organisationer är ett steg i rätt riktning. Det finns en tendens till att hela stödmottagarsystemet håller på att institutionaliseras. Detta är värdefullt, men inte entydigt positivt, eftersom "institutionalisering" samtidigt betecknar många olikartade fenomen. Mer om detta nedan.

Effekter för olika mottagarkategorier

Användarna av olika stödsatser kan uppdelas i två huvudkategorier, den senare med 3 underkategorier

- * Stödmedel som används till kunskapsuppbyggnad för svenska biståndsorganisationer
- * Stöd till näringslivet i mottagarländerna
 - ◇ Institutionsuppbyggnad
 - ◇ Kunskapsöverföring till breda grupper av mottagare
 - ◇ Kunskapsspridning via ett fåtal olika företag som samarbetar i direkta problemorienterade insatser

Med den första huvudgruppen och de tre andra delarna erhålles 4 grupper som insatserna och effekterna skall beskrivas i förhållande till.

Den första utgöres av de stödgivande institutionerna själva, som behöver förbättrat kunskapsunderlag för att fortsätta att bedriva stödverksamheten. En liten bråkdel av projektresurserna tas i anspråk här. Givet att användningen av resultaten är synnerligen påtaglig, de används ju direkt i beslutssituationer, bör en resursandel kring 3 % av den totala insatsen ses som mycket liten. I otaliga rapporter, svenska och internationella, beskrivs de undersökta regionerna som "förändrande samhällen". Detta innebär rimligtvis att också att det inte finns några "bästa samarbetsformer" - De bör också vara förändrande. För detta krävs experimenterande insatser och alternativa impulser

från många håll.

När det gäller den institutionsuppbyggande verksamheten i mottagarländerna finns en uppenbar trend hos svenska biståndsmyndigheter: Allt större andel kanaliseras via gamla eller nya institutioner. De grundläggande motiven för detta är rimliga. Effekterna av olika insatser försvinner ej med företag som läggs ner eller personer som byter arbetsuppgift. Synergieffekter uppkommer när flera insatser göres via samma institut. Multiplikatoreffekter förväntas när man lär upp lärare som kan föra kunskaper vidare i stället för att gå direkt på enskilda elever.

Utredningen försöker få ett grepp på hur stor andel av projektinsatserna som göres med uttalade, eller uppenbara men inte uttalade, motiv att samtidigt bygga upp institutioner, och finner att knappt en fjärdedel av medlen kan föras hit. Givet att endast en liten andel av dessa medel i sin tur används direkt för institutionsuppbyggnad, t ex i form av "Training of Trainers", är det uppenbart att man har fått mycket synliga effekter i form av en begynnande framväxt av s k socio kulturell infrastruktur, d v s näringslivsserviceföretag med samverkansformer av många slag. Här fungerar alltså stödet fint.

Av detta drar man lätt slutsatsen att man skall satsa mycket mera på denna form, och framför allt på direktstöd till institutionerna. Detta är fel! Institutionsutveckling är ett mycket komplext fenomen. I utredningen visas på flera former från att bygga helt nya småföretagscentra till att satsa på gamla "giganter" från Sovjettiden. Man kan satsa på direkt stöd eller indirekt erfarenhetsöverföring etc. Utredningen uttrycker också en försiktig tveksamhet till optimismen inför förväntade multiplikatoreffekter av vissa lära rutbildningar och påpekar t o m risken för att institutionsbildandet kan göra att man fastnar i formerna under just den period av näringslivsuppbyggnad då flexibilitet behövs mer än någonsin. Slutsatsen blir alltså att institutionsanknutna samarbetsprojekt i grunden bör uppfattas som bra, men inte som generell metod. -Man måste från fall till fall pröva vad den innebär i praktiken.

Uppdelningen i följande två kategorier, "kunskapsöverföring" och "kunskapsspridning" till företag och näringsliv, gör inte anspråk på att vara stringent i förhållande till teorier om "transfer of knowledge" och "diffusion of innovations". Som typkategorier kan de användas för att skilja mellan samarbete som *tenderar att* å ena sidan vara mera inriktad på att överföra färdigpaketerad kunskap (så som den står i läroböcker) till många mottagare direkt, eller å andra sidan problemorienterade erfarenhet som tar sin utgångspunkt i enskilda företags specifika problem, med förhoppning om att denna erfarenhet sedan sprider sig bland närliggande företag.

Kunskapsöverföringsprojekten, enligt denna klassifikation, är den kategori som inleder det svenska biståndstänkandet kring 1990, och som dominerar en period framöver. Vid sidan av mottagarländernas höga prioritering av konkret stöd (pengar och nya maskiner), ville man snabbt "lära sig marknadsekonomi". I det politiska samarbetet var det naturligtvis viktigt att svara mot dessa önskemål. På det praktiska planet är det dock svårt att utvärdera vad utbildningen leder till. Utvärderingar i enkätform visar

nöjda mottagare, som framhåller positiva konsekvenser, av typ avancemang i arbetet och nya sätt att lösa arbets-uppgifter. Vid djupare kontrollintervjuer finner man dock ofta anmärkningar om att "teorierna är för teoretiska", och konsulterna är för oförstående för de "verkliga" problem som mottagarländerna står inför. Givet att våra företrädesvis ekonomiska teoribildningar inte duger till att lösa våra egna problem, de används ju endast som principiella synsätt, kan de knappast lösa praktiska problem heller i de kulturella sammanhang de inte utarbetats för.

Den intressanta konsekvensen är dock att man kan se att de svenska biståndsmyndigheterna snabbt anpassar utbudet till mera problemorienterade ämnesområden, t ex av typ utbildning för styrelsearbete i stället för grundläggande teorier om management. Tyngre, institutionsanknutna utbildningspaket blir konsekvensen, där hög kvalitet garanteras. I sammanhanget finns skäl att notera att man fortfarande (i enskilda fall av samarbete) ut-trycker att man vill ha mer direkt användbar kunskap. Detta är naturligtvis delvis ett uttryck för att förväntningarna på kunskapen om marknadens problemlösningsförmåga är för höga.

Den direkt praktiskt orienterade modell, som vi här kallar "kunskapsspridning", växer efter något år fram och är i dag den dominerande, när det gäller den totala resursanvändningen för projekt. Det handlar t ex här om att praktiska problem löses för enskilda företag, t ex certificering av produkter för att möjliggöra export, med förhoppning om att erfarenheten om att detta är en bra framgångsväg sprider sig till andra företag. En särskild typ av projekt här väljer Action-Learning-pedagogik, vilket innebär att konsulterna inte löser problem, utan låter den östeuropeiska samarbetspartnern själv genomföra problemformulering och föreslå lösningar (under mentorskap med biståndsmedel). Utredningen påpekar att denna typ ger mera varaktiga effekter. Utredningen konstaterar vidare att en särskilt fruktbar ansats ligger i att starta i en praktiskt orienterad ansats, och komplettera denna med den utbildning som i projekten uppfattas som nödvändig. Den omvända, och ofta använda ansatsen, som utgår från att man startar i den teoretiska utbildningen, och ger denna praktikstöd, uppfattas i utredningen inte som lika fruktbar.

Som avslutande exempel i den klass av projekt som beskrives som kunskapsspridning bör nämnas några mycket resurstunga projekt som bedrivs direkt anknytning till enskilda företag i Baltikum och Ryssland. Det gäller å ena sidan 2 större satsningar där svenska erfarna affärsmän, som blivit arbetslösa, under en 12-månadersperiod skall engagera sig för utveckling av relativt stora samarbetsföretag i Öst. Dessa kommer att utsättas för förväntningar på problemlösningsförmåga och kreativitet, som kommer att bli svårt att leva upp till. Det är dock viktigt att inse att en stor del av resultaten från denna typ av projekt kommer att ligga i den erfarenhet dessa personer för med sig tillbaka till Sverige.

Den andra stora satsningen göres på små och medelstora företag runt om i hela Sverige, som med relativt enkla direkt verksamhetsrelaterade utbildningsprogram och ibland maskinell och annan utrustning startar samarbetsprojekt med företag på andra sidan. Förväntningarna på dessa kommer "bara" att vara desamma som på alla andra svenska

affärskontakter, som bedrivs i egenintresse men under ömsesidig respekt för öst-partnern. Den naturliga inlärningsituationen i ett kunskapsspridningsprojekt har sannolikt här funnit en av sina bästa tillämpningar.

Rekommendationer

Samarbetet med Östeuropa har hittills bedrivits i lämpliga former, och biståndsorganisationerna har visat att man succesivt har kunnat anpassa sig till den förändrande situationen.

Sålunda har den samlade biståndsarsenalen efter hand förändrats från relativt enkla, men starkt efterfrågade, utbildningspaket till mera institutionsburna "kundanpassade" problemorienterade projekt. Parallellt med denna utveckling har en relativ resurskoncentration mot allt färre aktörer försiggått, vilket gäller både den svenska och östeuropeiska sidan. På östsidan kan detta under en kort period vara rimligt, för att erhålla tillräcklig styrka, men på svenska sidan finns det skäl att i stället sträva mot mångfald av insatser. Det finns definitivt inte några institutioner som kan sägas ha legitimt monopol på att kunna erbjuda bästa projektutvecklingsmodell för östsidan. Förändringstakten i öst borde snarare mötas med en kombination av angreppssätt, där biståndsorganen i högre grad än nu initierar projekt också för sin egen kunskapsutveckling.

Anpassningsproblemet, eller kulturrelativismen, är ett mycket stort problem vart man än kommer. Hur långt skall man anpassa västerländska utvecklingsmodeller för användning i öst, och i vilken grad är de västerländska mönstren för näringslivet verkligen de bästa lösningarna, som ibland förutsättes. Flera antropologer, litteraturvetare eller andra humanister borde anlitas.

"Motprestationssyndromet", är beteckningen på ett fenomen i förhållandet mellan biståndsgivarens och stödmottagarens engagement. Det förklarar ofta varför den rena penningpåsen alltid föredras - no restrictions. Utbildningen kräver viss motprestation i fråga om tid, och är alltså inte riktigt lika populär. Det något oväntade förhållandet uppträder dessutom ofta i praktiska inlärningsituationer, att stödmottagaren i stället faktiskt efterfrågar klassrumsformen. Man är van vid den, och den kräver mindre personlig insats. Man acceperar också gärna främmande konsulter, men redan krav på att täcka en liten del av kostnaderna mötes med skepsis, eftersom man då måste utföra motprestationen att pröva om insatsen behövs. Den generella slutsatsen av dessa fåtal exempel är att man inte på något enkelt sätt kan utgå från att östparten alltid uttrycker sina egna behov på ett för västprioriteringar tillfredsställande sätt. Det finns skäl att gå djupare i denna typ av frågeställningar inför kommande evalueringar.

Fler kritiska insatser borde också göras "på fältet", gärna av forskningsmässig karaktär. Varför produceras inte fler läroböcker när man är så skeptiska till mycket av den

västerländska litteraturens tillämpbarhet? Varför håller inte våra förväntningar om legoarbetets förträfflighet när det gäller att skapa snabb utveckling i öst under ianspråktagande av befintlig produktionskapacitet? Vad betyder kriminaliteten i öst för våra svenska privata näringslivsinsatser, och vad betyder stödet för kriminaliteten? Hur är biståndsinsatserna relaterade till utveckling av varu- respektive tjänsteproduktionen, och vad betyder detta för den sannolika framtida marknadspositionen, etc etc?

Ovannämnda frågeställningar är inget försök till kartläggning av de centrala frågeställningarna för det fortsatta biståndet. De utgör bara ett axplock av frågor som avser att exemplifiera nödvändigheten av att fortsatt hålla en mångfald av angreppssätt levande i biståndspolitik. Östeuropa ligger långt från den situation vi ser i tredje världen, där mycket av problemen är den motsatta, nämligen brist på dynamik. Och det är just förmågan att svara mot framtida förändringar som måste återspeglas i det fortsatta sättet att organisera biståndet.

1. Bakgrund och förutsättningar

1.1 SAU och direktiven

SAU, sekretariatet för analys av utvecklingssamarbete, har en pågående utredning om samarbetet med Central- och Östeuropa. En allmän evaluering skall ske mot bakgrund av hur reformarbetet stöddes i de tidigare socialiststaterna i förhållande till målsättningarna

- att stödja återupprättandet av demokrati och rättsstater
- att stödja återinförandet av marknadsekonomi
- att stödja åtgärder som förbättrar miljön i Östersjöområdet, och
- att bistå de baltiska staterna att befästa sin nationella suveränitet.

Samtliga målsättningar berör näringslivsutvecklingen i Östeuropa, men de är så allmänna till sin karaktär att de ger föga vägledning till någon evaluering.

Föreliggande utredning, som i direktiven avgränsats till näringslivsstödet till Estland, Lettland och Västra Ryssland, uppfattar givetvis "återinförande av marknadsekonomi" som central, men målet behöver brytas ned i mera hanterbara begrepp.

Direktiven utgår också från att avgränsning sker till de åtgärder som ligger under UD-ÖSEKs beredning i förhållande till BITS, SwedeCorps och Swedefunds verksamhet.

Tilläggsdirektiv har utdelats som poängterar att särskild vikt skall läggas vid kunskapsöverföringsaspekter.

1.2 Tolkning av direktiven

Denna utredning har tolkat direktiven och de allmänna förutsättningarna så att ett speciellt, låt oss säga komparativt, intresse inte föreligger för just de utvalda regionerna. Intresset är mera generellt att se hur olika biståndsformer verkar. Det är rent praktiska skäl som dikterat att data skall hämtas från just de avgränsade områdena.

Avsikten är dessutom inte att evaluera de olika svenska institutionernas sätt att arbeta - andra utredningar inom SAU:s ram har som uppgift att göra detta. Snarare skall en bild ges av deras samlade grepp på insatserna i Östeuropa.

Att evaluera enskilda projekt utifrån de förutsättningar som givits dem vid medlens beviljande, är heller inte avsikten med detta projekt. En utmärkt sådan evaluering, som kommer att kommenteras nedan, har för övrigt gjorts av ett drygt 30-tal projekt BITS

har initierat sedan den tidiga starten under 1990. Att komplettera denna med de projekt som avslutats inom SwedeCorps ram, eller genomgång av de få investeringsbeslut som Swedefund kontrakterat i Estland o Lettland, skulle ej ge några fundamentala tillskott till den allmänna frågeställning som föreligger för denna utredning.

Etablerade normer från näringslivet uppfattar det som goda resultat om 2 projekt av 10 leder till avsedd näringsutveckling. Den svenska biståndshistorian i Östeuropa är ännu för kort för att man skall kunna ge definitiva svar på vad i biståndsverksamheten i dag som är lyckade eller misslyckade projekt, men det finns inte skäl att misstänka att biståndsverksamheten ligger sämre till. Jämförelsen mellan industriella utvecklingsprojekt i näringslivet och biståndsverksamheten bör uppfattas som rimlig, eftersom biståndsverksamheten ligger i den första utvecklingsfas, där experimenterandet i sig har ett särskilt stort värde. I en mera mogen fas kan man börja kräva att man skall ha lärt av tidigare misstag, samtidigt som man skall höja ambitionerna. (Detta *bör* i sin tur leda till nya former av misstag.)

I stället för att sätta fokus vid analys av de beslutsfattande myndigheterna eller vid kritik av den enskilda projektens måluppfyllelse kommer denna utredning att undersöka hur helheten, d v s *stödstrukturen*, ser ut, med särskild tonvikt på hur kunskapsöverföring sker i förhållande till andra typer av stöd. Utredningen kommer också att försöka ge synpunkter på *processen*, vilket betyder att analys skall ske av hur stödstrukturen utvecklats över tid. Har man lärt av erfarenheter? Har man funnit nya grepp, etc. Mot bakgrund av den korta historien som antydde ovan, kommer detta andra perspektiv att ges ett mindre utrymme än det första.

2. Referensram för evalueringen

2.1 Allmänt om val av metodologi

Det finns många olika grundtyper av evalueringar i ett spektrum från den utomstående observatörens objektiva och kvantitativa analyschema i den ena extrempunkten, till den deltagande observatörens subjektiva förståelse och förklaring av skeendet i den andra. Ingen typ kan i sig själv sägas vara bättre än en annan. Det beror helt på frågeställning och sammanhang.

Ett grundläggande metodologiskt dilemma, där olika val återspeglas i de två nämnda extrempunkterna, ligger i frågan om validitet och reliabilitet. Validiteten återspeglar förhållandet om man mäter vad man avser att mäta, medan reliabiliteten säger hur säker mätningen är, oavsett vad man mäter. Fokusering på det ena begreppet sker som regel på bekostnad av det andra. Det finns en tendens i samhällsplanering att man överbetonar betydelsen av reliabiliteten, efter resultaten då ser mera "vetenskapliga" ut. Man antar alltså att huvudfrågan är oproblematiserad. Detta kan vara sant t ex om man avser att studera om antalet deltagare i en kurs stämmer överens med de preciserade

målen. Om man skall mäta vad olika personer verkligen lärt sig på kursen blir förhållandet det omvända.

De näringspolitiskt relevanta målsättningarna i SAU:s övergripande arbete, närmast målsättningen om att stödja återupprättande av marknadsekonomi, eller de önskmål som uttryckts om att öka förståelsen för kunskapsöverföringens innebörd, antyder att evaluate-ringen metodologiskt bör lägga sig närmare validitetsperspektivet än reliabilitetsperspektivet.

I det inledande avsnittet tolkades direktiven så att intresset ej heller är att ge representativa bilder av hur stödmedlen använts i de studerade regionerna. På grundval av den korta stödhistorien, d v s att vi fortfarande befinner oss i den inledande experimenterande fasen, bör intresset snarare vara att söka skapa en förståelse för hur stödet fungerar i praktiken. Detta leder till en s k mjuk ansats, som kräver data från många olika håll. Det gäller att få fram någon form av övergripande men operativ målstruktur, oberoende av den enskilda projekten. Den övergripande evalueringsansatsen kräver vidare att man kan få fram någon allmän uppfattning om tänkbara angreppssätt, oberoende av de angreppssätt som faktiskt använts. Därefter kan man se hur stödstrukturen svarar mot dessa kriterier.

Denna utredning har valt att uppfylla dessa krav genom att göra intervjuer i de fyra valda regionerna, inte endast med stödmottagare/projektdeltagare, utan även med andra "signifikanta" (i Gunnar Myrdals terminologi) personer. Centrala personer i statliga och kommunala förvaltningar som administrerar stödet, liksom andra näringslivskunniga har intervjuats, under ostrukturerade former. (Att intervjuerna är ostrukturerade är metodologiskt riktigt, eftersom det gäller att finna de "mekanismer" som verkar, eller de idéer som kan vara vägledande, snarare än att redovisa fördelningen av olika åsikter.) Intervjuer har också genomförts med personer, som inte varit anknutna i projekt i de undersökta områdena, men som av olika skäl haft åsikter eller önskemål därom. Det kan vara nya företagare, folk från administrationen eller personer som ingår i de nya ekonomiska eliterna. Samtal har givetvis också förts med svenska administratörer av samarbetet.

Endast i begränsad utsträckning har de projektansvariga svenska institutionerna/personerna intervjuats. Avsikten var att inte låta utredningen påverkas för hårt av deras på förhand bestämda meningar. De skulle ju ändå komma till tals i den tunga genomgång som måste göras av dokumenten bakom projektadministrationen, vilken gjorts tillgänglig genom BITS, SwedeCorp och Swedefund. I rapportskrivande stund uppleves detta som en brist, när det visat sig att det mycket breda materialets ofta ytliga dokumentation kan tänka sig dölja många poänger. Från kreativitetssynpunkt är det ju viktigare att finna de särskilt värdefulla idéerna än korrekta beskrivningar av de enskilda projekten.

Följande två avsnitt presenterar en del av resultatet av de genomgångar som nämnts här: Först följer en mycket kortfattad beskrivning av behovet av näringslivsstöd, mot vilken en övergripande bedömning av den faktiska stödstrukturen sedan skall göras.

Därefter följer ett resonemang om olika tänkbara angreppssätt för att utveckla näringslivet vid tillfreds-ställandet av dessa behov. Utvecklingssamarbetets angreppssätt skall sedan jämföras med denna.

2.2 Behovet av näringslivsstöd

De allmänna målsättningar som angivits för utredningen behöver ställas mot en mera preciserad problemstruktur för de stater/regioner som ingår i studien. Ett vanligt sätt att göra detta (s k SWOT-analys) är att översiktligt beskriva områdenas

- starka sidor och
 - svaga sidor,
- och sätta dem i relation till
- hot och
 - möjligheter
- i företagets omvärld i dag.

Grovt sammantaget kan samtliga de studerande områdena (med inbördes gradskillnader) i internationella jämförelser beskrivas i termer av att deras starka sidor utgöres av en avancerad industriell struktur med högkvalificerad arbetskraft. De utgör det forna Sovjetunionens High Tech Area, som i teknologiskt avseende på flera områden även mäter sig med västliga industristater i dag. Den fysiska infrastrukturen är förhållandevis god när det gäller vägar och andra transportmöjligheter (i förhållande till belastningen). - Det finns skäl att bygga en väsentlig del av stödinsatserna på dessa förutsättningar.

Svagheter ligger i den industriella organisationen, uttryckt i att man har mycket låg produktivitet, och marknadsanpassningen, uttryckt i att man är bra på att producera varor som ingen längre vill köpa. Till systemets stora svagheter skall också föras den kraftigt stigande dolda arbetslösheten, bristen på entreprenörskap och affärskultur. Den oanvända produktionskapaciteten (och den använda), har ett mycket stort behov av underhåll, för att kunna fortsätta att betraktas som kapacitet.- Stödinsatser bör inriktas på att avhjälpa dessa svagheter, där de utgör flaskhalsar för fortsatt utveckling.

Möjlighetsstrukturen i förhållande till omvärlden ligger delvis i att utnyttja de förutsättningar, som ligger bakom problemen. Å ena sidan utgör lönekostnadssidan komparativa fördelar, som kan tänkas bestå en period framöver. Å andra sidan, och mera påtagligt, finns möjligheter i den överkapacitet, som blivit resultatet av delar planekonomins produktionsstruktur, som avsett tillfredsställa behov inom flera områden för hela den forna unionen. Denna produktionsstruktur ligger i dag outnyttjad till långt mer än hälften. I sin tur kräver en utveckling här en finans- och kreditmarknad, som är på gränsen till obefintlig i de studerade områdena. Paradoxalt nog förefaller det dock som att tillgången på kapital i vissa områden (t ex Lettland) är riklig, genom ekonomiska resurser som huvudsakligen ligger utanför den officiella ekonomin.

Hotbilden ligger huvudsakligen i den ovilja omvärlden visar att etablera marknadsrelationer med politiskt och etniskt instabila områden. Konflikter kan uppträda med kort varsel. Avsaknaden av rätssamhälle i västerländsk mening utgör bakgrund för den mycket avancerade kriminalitet, som inte visar tecken på att minska. Den fortsatt stagnerande ekonomin, i motsats till vad den ytlige betraktaren ser och vad prognosmakarna räknar med, skapar stora spänningar i samhället.

Behovsbilden är baserad delvis på de studier som presenteras nedan under 3.1, men också t ex också på Perspectives for the Future Development of the Baltic Region, Eurofutures 1994, och egna studier på området.

2.2 Angreppssätt

Enligt dominernande västerländska föreställningar vet vi precis vilken kunskap som behövs för att få ett avancerat näringsliv. Denna kunskap har under åtskilliga decennier utvecklats och förfinats och till sist disciplinerats i i högskolornas ämnesstruktur.

För att beskriva insatserna som göres för att avhjälpa de problem eller utnyttja de förutsättningar som beskrivits i föregående avsnitt, skulle man alltså t ex kunna använda de tekniska och ekonomiska högskolornas ämnesstruktur. Man skulle alltså kunna beskriva i vad mån man spridit kunskap om elektronik, vägbyggnad och maskinutveckling, eller redovisning, finansiering och marknadsföring.

Våra högskolors ämnesstrukturer utgår dock från mycket kulturspecifika förutsättningar. Otaliga antaganden om hur samhället fungerar är okontroversiella när läroböckerna sprides i Väst, men behöver prövas innan kunskapen kan anses giltig i Öst.

För att komma förbi denna kulturspecifika snedvridning ansluter denna näringslivsutvärdering i stället till en mera generell modell, som först preciserades av den finske forskaren Erik Allardt i början av 70-talet. (Having; Loving, Being, Åbo Akademi 1972) Den utvecklades under den period då man mer än tidigare ifrågasatte de enkla ekonomiska måttens universalitet, när det gällde att jämföra utvecklingsgraden mellan olika samhällen.

De dominerande ekonomiskt disciplinära systemen har ersatts av en teori om hur samhällen utvecklas, grundad på tre fundamentala aspekter. Den första aspekten tar upp den traditionellt dominerande resursaspekten, och syftar till vilka resurser samhället erbjuder i termer av ekonomi. I sammanhanget framhålles dock andra, kanske viktigare typer av resurser, såsom t ex kunskap, som är grunden för att generera ytterligare resurser. Den andra aspekten syftar på de relationer som skapas mellan personer eller grupper i ett samhälle. Dessa relationer betraktas inte enbart som en styrka för att förverkliga andra mål, utan som ett eget värde. Den tredje aspekten svarar mot samhällsorganisationen i sig, och poängterar t ex deltagande och organisationsförmåga som viktiga kvalitéer för överlevnad och utveckling.

Översatt till det sena 80-talets managementforskning vilket t ex skett genom Harold Leavitt, (t ex Corporate Pathfinders, 1985), hävdas att företag generellt sett behöver

- utnyttja externa resurser - de mest generella kallar vi kunskap (having), som finns tillgängliga på högskolor, bibliotek eller t ex hos andra företag,
- nätverksanknytning (loving), t ex uttryckt i relationer till kunder, leverantörer, kollegor, konkurrenter, makthavare, sociala relationer, och
- förnyelseförmåga (being) , uttryckt i möjligheten att inhämta nya konkreta visioner från marknad och omvärld

I företagets interna situation uttrycks samma trilogi i förmåga till

- kalkylering/rationellt handlande (having)
- organisation/företagskultur, mobilisering, personalpolitik (loving) , och
- projekt för förnyelse (being)

Den här mycket kortfattat skisserade modellen med 3 aspekter på företagets externa och interna system kommer att användas för analys av stödstrukturen till näringslivet. Var ligger tyngdpunkten? Vad har man glömt bort?

3. Näringslivsbistånd/samarbete

BITS startade redan 1990 sin biståndsverksamhet till Östeuropa, med en bred profil. Näringslivsbiståndet som utdelats till Estland, Lettland och Västra Ryssland (undersökningsområdet) sedan dess är drygt 150 MSEK. Siffran är endast ungefärlig, beroende på att näringslivskategorin i redovisningen ej är heltäckande. Ibland särredovisas managementinsatser. Ibland bör insatser som sker för helt andra ändmål också betraktas som direkt påverkande näringslivsutvecklingen.

SwedeCorps insatser de senaste två åren i Estland, Lettland och Västra Ryssland uppgår till ungefär 56 MSEK. I urvalsområdet har Swedefund kontrakterat samarbete 1992 och 1994 med två företag, och 1993 med 3 företag i Estland. Projektkostnad kalkyleras ej här, eftersom det rör sig om lån eller investeringskapital. (Delvis har kostnadsbokföring för dess projekt skett inom SwedeCorps ram.)

Denna totalram är inte viktig, med tanke på den evalueringsansats som diskuterats ovan. Det finns dock skäl att presentera den ändå, för att man skall kunna få en ungefärlig uppfattning av den finansiella storleken av de olika projektområden, som kommer att beskrivas nedan.

Stödmedlens fördelning kommer att beskrivas med utgångspunkt från vilka som kan anses vara de primära avnämarna för projekten. Detta är inte alltid entydigt, t ex i fall

där man samtidigt avser att bygga upp kompetens hos en institution som man låter svenska konsulter undervisa utomstående elever på institutet. Påpekanden kommer i vissa fall att göras om detta i kommentarerna.

Ett 4-årigt tidsperspektiv är inte tillräckligt långt för att göra dynamiska analyser av formernas utveckling. Eftersom snabb erfarenhetsutveckling uppenbarligen sker, kommer dock även dessa frågor att kommenteras löpande under den fortsatta framställningen.

3.1 Beslutsunderlag för de svenska institutioner som verkar inom stödpolitiken

Under denna rubrik behandlas kunskapsutveckling som primärt inte riktar sig till bistånds-tagare, men som ändå bör ses som viktigt utvecklingsarbete för det fortsatta biståndets utformning.

3.1.1 Basundersökningar

De svenska institutionerna för utvecklingbistånd till Östeuropa har återkommande genom-gångar med samarbetsländerna. Insatserna efter varje större projekt följs som regel upp med de lokalt kontraktsslutande parterna. Översiktliga insatspromemorior, som regel uppdelade efter geografiska områden, presenteras årligen. Detta innebär att systematisk erfarenhet bygges upp och dokumenteras av respektive organisationers kanslier.

Föutom denna bas göres ibland särskilda beställningar, för att ge oberoende utomståendes expertbedömningar av läget, t ex inom olika länder eller olika problemområden.

Bland det fåtal beställda basundersökningar som genomgåts kan nämnas en omfattande konsultrapport gällande "Näringslivsstödjande verksamhet i Estland, Lettland och Litauen", levererad i slutet av 1992 inför SwedeCorps programutvecklingsarbete med länderna. Rapporten behandlar de baltiska ländernas ekonomi, näringslagstiftning och näringslivsorganisationer. Privatiseringen genomgås och banksektorn och försäkrings-sektorn synas, liksom hur varu- och värdepappersbörser fungerar. Materialet analyseras och ett antal rekommendationer görs kring principer för näringslivsbistånd. Bland förslag till samarbetsområden nämnes olika uppslag från intervjuer: Praktikantplatser för balter, arbetslösa svenska experter till Baltikum, institutionellt samarbete för att påskynda lagstiftning inom näringslivsområdet, seminarier i Öst och Väst etc.

Liknande, men mindre ambitiösa, genomgångar har gjorts för "Näringslivets struktur och organisationer i Pskovs län" och i en "Studie över näringslivet i St Petersburgsområdet".

Den första av dessa presenterar på en sida regionens demografi, geografi och historia. Näringslivet får 10 gånger detta utrymme, när man diskuterar dess struktur, förändrings-processer och olika näringslivsrelaterade institutioner. Liknande ansats finner vi i den andra, som behandlar näringslivet i St Petersburg, olika näringslivsinstitutioner och handel. Ett antal företagsbeskrivningar göres, innan lagregler för företagande och privatiserings-processen presenteras. Ett antal förslag till näringslivsfrämjande insatser för små och medelstora ryska företag lämnas. Utbildning i samarbete med stadens handelskammare föreslås, t ex exportutbildning. Informationssatsningar i Sverige och försök att hitta handelspartners diskuteras. Upprättande av ett tillfälligt organ, av typ Exportrådet, föreslås i St Petersburg.

Ett litet antal mera specifika studier genomföres också, som grund för senare beslut om utvecklingsprojekt. så har t ex en undersökning genomförts för att identifiera problem hos ryska småföretag i St Petersburgsområdet genom den Ryska småföretagsorganisationen Business Guild. Problemorienterade studier har genomförts också på andra ställen, men i denna undersökning har de som regel förts till de projekt de senare givit upphov till, vilka redovisas nedan.

Tilldelade medel till denna form av studier uppgår inte till en ½ % av den totala omsättningen inom näringslivsstödet. Detta kan förefalla mycket lite men är naturligtvis relaterat till att en stor del av den handläggande personalens arbete går ut på att göra just denna form av bedömningar i sitt ordinarie jobb.

Här finns dock utrymme för en poäng, som går ut på att man borde söka finna alternativa bilder till handläggarnas egna föreställningar om hur situationen ser ut i mottagarländerna. I sammanhanget kan det dock vara viktigt att i beställningsarbeten inte enbart eftersträva traditionella näringslivsanalyser. Man borde söka alternativa angreppssätt att bryta sin egen expertkunskap mot, eftersom det är mycket mer än näringslivsinstitutioner som spelar en avgörande roll för näringslivsutvecklingen. Problemet är mindre för BITS än för de övriga institutionerna, eftersom de arbetar i en bredare referensram vad gäller stödåtgärder.

3.1.2 Forskningsprojekt

Gränsen mellan forskning och utredning är oklar. Detta spelar mindre roll här. Projekt som sorteras under denna rubrik har definierats utifrån att de söker formulera generella problem, för att utveckla idéer (teorier) om hur man löser liknande problem i flera sammanhang.

Med utgångspunkt från olika projekt, som kommer att redovisas nedan, bedrivs också ett försök att utveckla en generell "arbetsmetod för industriell omställning (konvertering) från militär till civil produktion". Verksamheten inriktas på företag i St Petersburg och Pskov. En grupp vid Linköpings Tekniska högskola är involverad. I anknytning till konverteringsområdet har också en omfattande kartläggningsstudie

bedrivits, som också kunde presenterats under föregående rubrik: "Små och medelstora svenska företags möjligheter att samverka med ryska företag inom det militärindustriella komplexet" har beskrivits.

3.1.3 Lämplighetsstudier

Forskning och utredning skapar kunskapsunderlag för beslut. Innan ett specifikt beslut tas om en investering eller projektbidrag krävs dock ofta en riktad lämplighetsstudie/feasibility study.

De flesta feasibility studies är i praktiken förstudier, som gjorts i liten skala, av projekt-arbetarna själva. Ibland göres dock stora satsningar, eller helt externa bedömningar, som ställes till biståndsorganens handläggares förfogande.

Innan Swedefund kontrakterar ett investeringslån eller går in som partner tillsammans med lokal och annan svensk partner, göres alltid en feasibility study. Man prövar om markna-den finns för produkterna, och produktionsorganisationen förefaller fungera, hur övriga partners kapitalinsats ser ut i förhållande till övrig verksamhets krav, men framför allt vilken managementkapacitet som verkar föreligga. Som regel göres studierna av ingående parter själva, men olika former av stöd kan erhållas. Ibland upphandlar Swedefund egen konsult för att göra bedömningarna. Även SwedeCorps biståndsmedel kan användas till detta ändmål. Så finansierades exempelvis en feasibility study med SEK 200.000 av SwedeCorp för Lettiska Investeringsbanken, innan ett villkorslån på knappt 8 MSEK beviljades.

BITS har gjort många mindre lämplighetsstudier innan större projekt igångsatts. Dessa redovisas i relation till de följande projekten. Ett större projekt, har redovisat en feasibility study till en kostnad av 1 MSEK, vilket estniska Industriministeriet uttryckt som önskemål för en noggrann prövning av "Kehre Pulp Plant".

Större projektsatsningar inom SwedeCorp, t ex inför fortsättningen av den mycket stora projektsatsningen kring "Baltic Corps", som kommer att kommenteras nedan, har prövats 1994 på motsvarande sätt under samma storlek på resursramen. Bedömningar av "projektidéer rörande konvertering av Rysk industri", har gjorts av Sveriges tekniska attachéer för en kostnad på ½ MSEK.

3.1.4 Evalueringar

Genomförda studier evalueras som regel alltid, större projekt i skriftlig form. Scania Corps i Estland har evaluerats av oberoende konsult. Projektet som påbörjades under 1992 gick ut på att placera ut kvalificerade arbetssökande svenska tekniker och ekonomer i estniska företag. Sysselsättningsaspekter, biståndsaspekter och nätverksbyggande framhölls som målsättningar. Studien kritiserade projektets bristande krav på långiktighet, vad gäller intikningen av olika insatser, oförenlighet mellan olika ingående organisationers syften med deltagande och att man borde lyssna mera på vilken efterfrågan var på de utsända experterna. Man framhöll vidare att experterna

borde upphandlats i konkurrens och så även projektledningen, och att tydligare kostnads- och ansvarsfördelning var önskvärd, samt att former borde sökas för övergång till samarbete oberoende av biståndsmedel. Studien har genomförts genom intervjuer och enkäter med företrädare och projektledare från inblandade organisationer, projektdeltagarna, och estniska företag, organisationer och myndigheter.

En stor separat utvärdering av liknande slag har också gjorts av det fleråriga projektet "Småföretagsutveckling i nordöstra Estland". I rapporten "Regional and Business development in Estonia", juni 1994, redogöres för 5 delprogram, innefattande bildandet av regionala företagscentra med seminarieaktiviteter, utbildning och träning, affärskonsulting, affärsutveckling och teknologiöverföring, och projektledning med rådgivande kommitté. Allt förefaller ha gått bra enligt planerna och inom budgeten. Fler aktiviteter än planerat har genomförts utan extra kostnader. Alla deltagare uttrycker full tillfredsställelse.

Under 1992/93 har BITS bl a bistått fyra utbildningsinsatser rörande styrelsearbete i Lettland och Litauen. Vid efterföljande evaluering har deltagarna visat sig mycket nöjda. Parktik har uppskattats mer än teori. Studieresor till Sverige har varit synnerligen uppskattade. Utbildningen har lett till förändringar och nya kontakter. Utvärderaren poängterar dock att urvalet deltagare hade kunnat vara bättre, för att vidareföra effekterna i hemlandet. Dessutom borde viss utbildningen ha bedrivits med lokala lärare. Om insatserna varit av institutionsuppbyggande slag skulle effekterna kunnat ha blivit ännu större på lång sikt.

Bankutbildningen vid Stockholms universitet är en av de största insatserna BITS har gjort. Under 91/92 har 85 personer från Polen, Ungern, Estland, Lettland och Litauen givits en årslång mastersutbildning. C:a 60 av deltagarna klarade sig genom examina. en tredjedel av deltagarna har efter hemkomsten lyckats genomföra betydande förändringar på sina arbetsplatser, och dessutom spridit kunskaperna till många andra. Ett nätverk mellan de olika deltagarna har upprätthållits efter avslutad kurs.

En helt annan typ av evaluering har genomförts av BITS projekt kring "Technical cooperation in industry and management with Eastern and Central Europe", vilken täcker perioden från 1990 - halva 94. En skarp metodologisk introduktion klagör att bedömning kan göras på följande nivåer

- deltagarnas reaktion, d v s om man tror sig ha lärt något nytt
- kunskapsnivån, d v s om man verkligen lärt sig något, bedömt av en utanförstående person
- tillämpningsnivån, som avser om den nya kunskapen är tillämpbar, och
- påverkansnivån, som anger om tillämpningen av den nya kunskapen förändrar organisationens verksamhet.

Målfrågorna diskuteras ingående som avgörande för evalueringens värde, varefter samtliga projekt granskas efter

- hur de implementerats, d v s om de levererat resultaten i tid, har anslutit till budgeten, om de gjort vad kontraktet specificerat, om delmålen uppfyllts
- projektens påverkan, d v s deltagarnas skäl att delta, deras reaktion på kurser o dyl, om kunskap verkligen överförts, om resultaten var tillämpbara och påverkat ordinarie arbetets utförande, om detta påverkat organisationen, allmänna direkta effekter och indirekta effekter såsom utvecklingsmål och kommersiella kontakter

Slutsatserna är att projekten som regel har nått sina direkta mål, även om det finns mindre brister i de flesta projekt. I de flesta fall anses detta bero på förhållanden utanför projektens kontroll. Policyorienterade projekt är de som sannolikt bidrar mest till de indirekta effekterna i form av påverkan på den allmänna ekonomis utveckling. Tekniköverföring samtidigt med institutionsbyggande får de mest betydelsefulla resultaten när det gäller att skapa kontakter med svenska företag, och specifika utbildningsprogram liksom problemlösningsinsatser för enskilda företag är de som får mest begränsade men tydliga effekter. Rekommendationerna är att föutom en hårdare administrativ planering och styrning av projekten så bör man satsa på projekt med långsiktiga effekter och institutionsbyggandet bör fortsätta.

3.1.5 Kommentarer till 3.1

C:a 4 MSEK har använts till att bygga upp kunskap till beslutande myndigheter och andra som deltar i debatten om östbiståndets utformning i Sverige. Detta utgör knappt 3% av det totala biståndet till näringslivet i de berörda områdena.

Om man på samma sätt som antydes av evalueringsprojekten ovan skulle ställa krav på att kunskapen både skulle påverka berörd personal och få effekter på hur det fortsatta arbetet utföres råder ingen tvekan om att detta är användbar kunskapsutveckling, som direkt påverkar framtida beslut. Det är emellertid just detta faktum som gör att satsningen ser väldigt liten ut!

Antingen vet svenska handläggare "precis vad som behövs", och behöver inget extra kunskapsunderlag, eller så "låter man 1000 blommor blomma" utan att ta reda på vilka som är vackrast. Sannolikt är det en vanlig föreställning att det första påståendet är rimligt. De beskrivna evalueringarna har också lite av detta perspektiv, när de föreslår hårdare styrning, klarare uppdragsbeskrivningar mm. Småföretagsprojektet i Sydöstra Estland fick positiva svar (på sina ledande frågor) som sa att kursdeltagarna hade fått svar på samtliga frågor inom utbildningen. - Vilken rigid uppfattning om Estlands problem speglar inte detta?

Det finns alltså skäl att satsa mycket mer på evalueringar. Inte i första hand för att kontrollera eller styra projektarbetena, utan framför allt för att få fram nya frågeställningar. Under de intervjuer som genomfördes med olika tidigare evaluerade projekt i Riga, Tallinn, Vöru och St Petersburg inom detta projekts ram återfanns ett genomgående tema kring vad som kan kallas kulturella trösklar. Från många håll hävdas att svenska föreläsare, åtminstone periodvis, har mycket svårt att förstå den

lettiska situationen i någon djupare mening. Man klagar på att anpassning av olika former av studiematerial är mycket svårare än vad man anat. Och man förstår inte varför ingenting händer.... Ingenstans i evalueringarna har kulturbarriären lyfts fram som ett huvudproblem, trots att det ju är kulturförändring som hela biståndsverksamheten syftar till. Ingen tror väl dessutom att den nya kulturen kommer att helt anamma svenska (eller varför inte isländska eller franska livsformer).

Fram för nya sökande allmänna studier av öppen karaktär. De kan gärna vara stramt administrativt bundna, men ange ej resultaten på förhand! Var beredd att definiera om målen efter hand som kunskap vinnes. Använd dessutom nya typer av konsulter, gärna antropologer, litteraturvetare och sociologer, för att åtminstone under någon period skapa alternativa bilder till vad som håller på att ske i Baltikum och Ryssland.

3.2 Stöd till näringslivet i Estland, Lettland och ryska närområdet

3.2.1 Bistånd till infrastrukturellt stöd till företagande

Under 70-talets engelska ekonomiska kris lärde sig britterna att upprätta ett antal företag som hade som syfte att starta, stödja eller utveckla andra företag. När Norden fick tydliga svängar av samma strukturstress vid ingången till 80-talet lärde vi oss snabbt ta efter den lokala näringspolitiken och satsa på olika former av BAS-åtgärder (Business Advisory services). Näringslivssekreterare, företagarnätverk, forskarparker, specialiserade utbildningsföretag och statliga checkar för konsultstöd till småföretagare m m växte fram. Vi tror fortfarande på denna typ av idéer i dag, fast de inte kallas för lokal näringspolitik längre. Nu heter det näringslivsservicestrategier, och bygger på avancerade föreställningar om effektiviteten i en arbetsdelning där serviceföretagen specialiserar sig och erbjuder billigare lösningar på funktioner som traditionellt utförts inom företagens egna ramar.

Mot denna bakgrund har den ambitiösa rubriken formulerats: Näringspolitiken i Väst i dag utgår från att stöd inte skall ges som direkt ekonomiskt stöd. "Infrastrukturstöd" är mindre problematiskt, och snedvrider ej konkurrensförhållanden (lika påtagligt). Den fysiska infrastrukturen är viktig, och speciellt telekommunikationer diskuteras i dag. Flera stödprojekt pågår i Baltikum, vilka dock ej betraktas som näringslivsstöd i denna rapport. Den socio kulturella infrastrukturen, är den andra och viktigare sidan av infrastrukturen, när det gäller näringslivet. Tillgången till utbildningsinstitutioner, stödsystem, samhällsorganisation och information om dessa är avgörande för hur näringslivet skall kunna utvecklas i framtiden. I några evalueringsrapporter, som refererats i föregående avsnitt, uppfattas de som indirekta effekter av andra stödformer i dag. Ett fungerande system bör dock uppfattas som synnerligen konkret målsättning för utveckling av ett fungerande näringsliv.

Som påtalats i evalueringsstudien av BITS projekt kring kunskap- och teknologiöverföring är det ofta svårt att ange om syftet med att förlägga ett projekt till en Estnisk, Lettisk eller Rysk institution bara är att hitta bra undervisningslokaler, eller

om man samtidigt avser att sprida kunskapen till fler än dem som direkt deltar i undervisningen.

Det förefaller som om man först tillåter sig att definiera de institutionella målsättningarna när man ger tydliga ekonomiska bistånd till verksamhet på en befintlig institution, eller då man planerar in moment av Training of Trainers. ("Traning" bör för övrigt avse praktisk verksamhet, och en riktigare terminologi vore ofta att tala om "Teaching Teachers".)

Självklart finns alltid en viss överspridning av kunskap, eller låt oss säga undervisnings-kultur, till den värdinstitution som erbjuder de fysiska förutsättningarna för en kurs. Samtidigt utgår ibland institutionellt stöd i form av ekonomiskt verderlag för lokalanvändning. Utan att klagöra var gränsen för vad som kan kallas institutionellt stöd går, kan det finnas skäl att hävda att när ett mycket stort antal kurser, även utan lärarträningsinslag, avhålls på samma institution, så bör institutionsuppbyggnad uppfattas som en del av syftet, vare sig det är uttalat eller ej. Samma gäller om en liten specifik institution nystartas, eller om en sådan periodvis får mycket stor andel av sin verksamhet belagd med stödprojekt.

1990 startades på svenskt initiativ en ny stiftelse, Svensk-Estniska Utvecklingsfonden, som genom forskning, rådgivning, information och utbildning skall stödja en marknadsekonomisk utveckling i Estland. I samarbete med ett svensk-estniskt joint venture-företag "Info" drivs ett Market Economy Center på stiftelsens uppdrag. Ett kansli med 2 personer är beläget i centrala Tallinn.

Centret anordnade våren 91 en föreläsningsserie i Estland, med tunga svenska ekonomer som föreläsare, med syfte att vidareutbilda studenter och akademiska lärare i Tallinn och Tartu. 92 utvidgades verksamheten, och BITS stödde "New entrepreneurs courses" med en drygt halvmiljon svenska kronor, och en föreläsningsserie 1993 med drygt hälften igen av detta belopp.

Baltic Development Group är ett exempel på ett annat litet Joint Venture, med liknande syften riktade mot näringslivet. Verksamheten vid igångsättningen 1990 stöddes med SEK 135.000. Under 1993 avslutar BDG sin verksamhet, sedan de ansett att målsättningarna med den kontaktskapande verksamheten uppnåtts, och kunskapsspridningen bättre bevakas av andra institutioner.

SwedeCorp har under senare år finansierat liknande verksamhet: Latvian Development Agency har 1994 fått 215.000 för att ge ut nyhetsbrev med aktuell information om nya lagar mm.

BITS har under 1994 beviljat medel till en under tidigare samhälle okänd form av institution, nämligen EENA, Estonian Association of Business and Professional Women. Det är ett kvinnoprojekt, som syftar till att lära 10 estniska kvinnliga småföretagare affärsekonomi. Anslaget överstiger SEK 600.000.

En helt annan typ av satsning ligger i SwedeCorps satsning på "Regional småföretagsutveckling i sydöstra Estland". Det statliga svenska teknik- och näringsutvecklingsverket planerade 1992 att nyttiggöra bl a erfarenhet från tidigare BITS-finansierad verksamhet i Estland, och lyckades i samarbete med Statsrådsberedningen i Tallinn att initiera ett stort projekt i ett Estniskt gränsområde mot Ryssland. SwedeCorp satsar en knapp 1/5-del av sina tillgängliga projektresurser samma år på första året av en treårssatsning. Följande år utvidgas projektet (varefter den evaluering som nämnts ovan genomföres innan beslut tas om tredje steget). Sammanlagt har nu knappt 7 MSEK satsats.

Fem delprojekt utkristalliseras. Kärnan i dessa utgöres av det första projektet, ett Business Center, KEEK. Detta skall på sikt överleva genom att sälja tjänster till företag inom och utom regionen. Det andra projektet har gått ut på att utbilda instruktörer i konsult-företaget EKE-ARIKO, som inom projektets ram sedan bedriver kurser i affärsutveckling för ledningspersonal och företagare i hela Estland. Omkring 700 betalande personer har hittills deltagit i kurserna.

Det tredje projektet har i samarbete med de två tidigare nämnda rekryterat och utbildat 24 affärsutvecklingskonsulter från hela Estland, som utbildats i att undervisa på en tillrättlagd version av en "Starta Eget"-kurs från avd den typ svenska utvecklingfonder bedriver.

Ett fjärde projekt är inriktat på teknologiöverföring gränsöverskridande företagssamarbete inom skogssektorn. Studiebesök i Sverige är en av aktiviteterna.

Det femte är särskilt intressant ur institutionaliseringssynpunkt. Man har byggt upp en särskild rådgivande församling, som granskar administration och ledning, men som också dokumenterar utvecklingen löpande.

BITS har under senare tid också gjort några tunga institutionella satsningar. För att sprida konsultkompetens i Estland har man inlett samarbete med den under Sovjetperioden dominerande konsultfirman Mainor. Ett svenskt konsultteam skall tillsammans med dem utbilda ett begränsat antal personer från ledningen i större statliga och privatiserade företag och förvaltningar. Avsikten är att utbildningen skall vara praktikorienterad.

Efter teoretiska genomgångar i Estland inom centrala områden för management definieras ett antal projekt. Studieresor med anknytning till projektområdena och de egna företagens intresseområden göres sedan till Sverige. Eventuellt etableras nya affärskontakter, som kan ingå i projektutvecklingen. Uppgifterna redovisas och erfarenheterna summeras sedan på hemmaplan. Mainor-konsulterna deltar i hela systemet, med syfte att de skall kunna reproducera genomförandet vid senare tillfällen. Projektet omsätter knappt halvannan miljon i biståndsmedel.

BITS hittills största näringslivssatsning har skett inom standardiseringsområdet. I St Petersburg avser man att bygga upp den institutionella struktur, som utgöres av funger

ande nätverk mellan industriföretag och offentliga forskningsinstitutioner, på samma sätt som exempelvis svenska IVF står till svenska industriföretags förfogande. Centrala institut av detta slag har som uppgift att bevaka utvecklingen globalt och hämta in information om innovationer, som kan nyttiggöras av inhemsk industri. I institutets regler sedan anpassning och vidareutveckling av teknologin, i samverkan med olika industriföretag. Särskild vikt lägges vid att söka sprida ny kunskap till små och medelstora företag, vilka som regel saknar resurser för egen bevakning av fältet.

Ryssland har traditionell mycket kvalificerad teknisk forskning, men förmågan att sprida denna är mycket liten. Kanaler var strikt definierade i det tidigare centralistiska systemet. Projektet syftar till att utveckla nya kanaler, via Engineering Center (EC) i St Petersburg. Särskild tonvikt skall läggas på ett område som identifierats som väsentligt för rysk verkstadsindustri, nämligen tredjepartscertifiering enligt den internationella standarden ISO 9000. Det praktiska projekt som valts innebär att svenska konsulter arbetar direkt med två ryska företag för att genomgå en process för att erhålla ISO 9001-certifikat. EC skall härigenom visa konkreta prov på sin teknologispriidningskapacitet, vilket kan få stor generell betydelse för rysk industris utveckling och framtida konkurrenskraft. Projektet har hittills beviljats c:a 3 MSEK.

I Estland utgör National Standards Board (EVS) utgör den primära mottagaren för projekt med liknande syften och ungefär lika omfattande anslag. Både det ryska och det estniska projektet pågår f n.

Vid sidan av tunga komplexa projekt satsar SwedeCorp också på enkla rent organisatoriska. Ett mindre stöd har t ex utdelats 1993 för att etablera samarbete mellan Uppsvenska handelskammaren och handelskammaren i Tartu.

En annan organisatorisk satsning utgöres av en enkel förstudie (feasibility) om behov och möjligheter för handelskammarsamarbete mellan Sydsvenska Handelskammaren och Lettlands Handel- och Industrikammare. Den Sydsvenska Handelskammarens Östhandelskontor avslutar denna 1993, och uppföljning sker med ett projekt i 300.000 Kr-klassen, där en Action Learning-pedagogik tillämpats när den lettiska handelskammarens personal på ett praktiskt plan inventerat sina medlemmars behov och potential.

Resultatet av denna är en del av underlaget för det fortsatta samverkansprogrammet med en lettiska handelskammaren, där 16 utvalda företag utesetts för specialtrimning av exportkompetens av svenska specialister. För 93/94 har nu projektet beviljats ytterligare 3 MSEK.

Lettiska Investeringsbanken utgör en av Swedefunds samarbetsprojekt, som bör betraktas som att vara av rent institutionsbyggande karaktär. 7,8 MSEK har hittills satsats som investeringskapital, efter den feasibility study som omnämndes i avsnitt 3.1.3.

Flera andra biståndsprojekt har bidragit till institutionell uppbyggnad. Eftersom syftet här är att visa på att olika angreppssätt förekommer, snarare fullständigt redovisa bilden skall här slutligen enast göras kommentarer om några viktiga institutioner som inte bröts i de exempel som valts.

Estonian Management Institute har förutom sin ordinarie verksamhet de facto varit värdinstitution för flest besökande gästföreläsare, seminarier, små och stora kurser i biståndsprogram för både BITS och SwedeCorp liksom många andra länders biståndsorganisationer.

EVEA är en annan känd institution, som bildades under glasnostperioden flera år före Estlands frigörelse. Genom sin tidigare chef Sinijärvis vinnande personlighet framstod denna fackliga småföretagsorganisation som den tidiga motorn för introduktion av västliga idéer i Estlands ekonomi. Ett stort antal arrangemang och projekt har därför bedrivits härigenom.

I Lettland har institutionaliseringssträvandena mera inriktats mot att stärka formella utbildningsinstitutioner. Riga Commerce School har fått direkt stöd för utveckling av kursmaterial, och dessutom bildat ett nytt Business Training Center från SwedeCorp. BITS har samarbetat vid flera bankutbildningar, och sött utveckling av material till Business Centrets "Se om ditt företags"-utbildning. Riga Managers School har drivit omfattande BITSstödda program för affärsutveckling för företagare.

I St Petersburg är de mest bekanta institutionerna Leontief-centret vid borgmästarens kansli, som under sig utvecklat flera olika institut. Regional Development Foundation, som väckt berättigad uppmärksamhet i väst, och som bl a försörjer sig kommersiellt genom att introducera västerländska investorer i Ryssland, är ett annat exempel.

Kommentarer till 3.2.1

En stor mängd resurser omsättes genom institutionerna

Det finns skäl att klassificera stödverksamhet som bedrivs i anknytning till eller genom institutionernas egen försorg, med eller utan speciell träning av institutionens egen personal, som institutionsanknuten. Trots denna mycket vida definition omsätter stödprojekten av denna typ endast omkring 20 - 25% av den totala projektvolymen.

Givet att projektmedlen dessutom inte i första hand avsatts för att direkt bygga upp institutioner (vilket endast skett med mycket små medel), utan indirekt anses ha spridningseffekt till institutionsbyggandet, finns det skäl att hävda att endast en bråkdel bör räknas till själva institutionsbyggandet. De mesta resurserna, eller säg 70-80% bör uppfattas som inriktade på de personer eller företag som deltar i institutionernas utbildningsverksamhet. Sålunda bör kanske medlen till utveckling av den institutionella strukturen i Estland, Lettland och Västra Ryssland anses uppgå till c:a 7 - 8% av den totala insatsvolymen. - Inte mycket.

Effekterna

Effekterna bör studeras på två plan. Den första gäller om den sociokulturella infrastruktur som inledningsvis diskuterades verkligen håller på att byggas upp. Svaret är definitivt ja! Revisorer, affärsutvecklingskonsulter, nyföretagarcentra, informationsbanker, teknik-spridningsinstitutioner, institutioner för rådgivning och krediter m m håller absolut på att växa fram. De kvalificerade idéer som västeuropeisk näringspolitik arbetar med i form av forskarparker och elektroniska motorvägar, liksom kvalificerade Business Advisory Service institutioner låter fortfarande vänta på sig som svenska stödprojekt. (EU:s Phareprogram jobbar dock i dag med dessa idéer i Baltikum, liksom EBRD: Kritiska röster under intervjuer från personer som varit inblandade i planeringen nämnde att internationella centra med egen professionell personal, kvalificerad elektronisk kontorsutrustning och t o m färdigdesignade kontor med inredning och möbler håller på att flytta in.)

På nästa plan måste man diskutera om undervisningen eller andra verksamheter får bättre effekter på avnämarna, än om man har direkt kontakt mellan biståndskonsult och slutanvändare. Denna fråga är problematisk: Mottagarinstitutionen hävdar i intervjuer väldigt ofta att en nödvändig tillrättaläggning sker av kunskapsinnehållet genom en indirekt Training of Trainers-ansats, vilket gör det lättare att få effekter på avnämarna. Kritiska röster hävdar i stället att budskapet förvanskas. Den enkla multiplikatoreffekt man antar gälla genom att en Trained Trainer i sin tur förmedlar den ursprungliga konsultens budskap till mängder av nya elever, skall modifieras av att resursinsatsen för att lära upp en lärare är mångfalt större än när man går direkt på en elev. Vi låter inte gymnasieelever undervisa i närmast föregående klass i Sverige!

Den faktor som talar för institutionsbyggnaden är snarast kunskapens överlevnad, inte dess högre kvalitet. Utbildning av fallerande företagare föres inte vidare till nästa företag. Institutioner kan dock samla erfarenheter både från dem som lyckas och misslyckas. En egen kunskapsutvecklingsprocess igångsättes sålunda.

Institutionernas reaktion på biståndsinsatserna

De flesta institutionsföreträdare visar upp en generellt sett mycket positiv attityd när man diskuterar bistånd och resultat. Eleverna har varit nöjda och blivit framgångsrika. Till viss del kan detta ses som ett uttryck för att man önskar fortsätta relationerna. Vid längre intervjuer framkommer dock ofta en mera preciserad kritik: Den dåliga anpassningen till rådande specifika förutsättningar har nämnts förut. en annan mycket vanlig reaktion på det mesta, praktiskt eller teoretiskt, är att det är för teoretiskt.

I botten kan ligga förväntningar om att marknadsekonomin baseras på någon praktisk formel, och man vill slopa "bildningen" från de nya filosofierna och i stället gå direkt på "utbildningen" som talar om hur man blir framgångsrik. Institutschefen i Vöru Business Center talar om att eleverna inte tycker om den nyöversatta Start Eget-handbokens alla teoretiska övningar. De vill direkt ha en förklaring på hur man fyller i blanketten som ger dem en fullfjädrad affärsidé.

Praktik - teori

Begreppsparet är värt en egen rubrik, för att diskutera innehållet generellt i vad institutionerna sysslar med.

Utbildningsinstitutioner lär huvudsakligen ut teori, d v s generaliserad kunskap från läroböcker. Detta skall ge eleverna ökad förmåga att möta verklighetens problem. (Jämför uttrycket "Det finns inget så praktiskt som en god teori"). Rådgivningsinstitutioner baserar råden huvudsakligen på principer eller tidigare erfarenhet, vilket ligger nära den teoretiska skolningen. I verkligheten sker alltid en blandning mellan den generella problemförståelsen och den specifika problemlösningen, men på en kontinuerlig skala mellan praktiska och teoretiska insatser ligger institutionernas arbete närmare den teoretiska polen än vad de insatser gör, som följande avsnitts biståndstyper skall diskutera.

Institution och person

Vissa institutioner är väldigt framgångsrika. Viss försiktighet skall dock iaktas när man försöker förstå och kopiera dessa framgångar. Ofta kan framgången vara baserad på karismatiska personer, som fungerat väl också i biståndssamhang. St Peterburg har sin Anatoly Sobchak eller Alexander Krepak, Vöru sin Hari Treial, Tallin hade sin Rivo Sinijärvi och Riga sin Aina Bataraga. Självklart kan en Ligita Smeile växa in i Bataragas roll, och den nye chefen på EVEA i Tallinn axlar åtminstone den administrativa rollen väl. Man skall dock vara medveten om att det knappast är institutionerna som skapat dessa personer, snarare tvärt om.

Institutionalisering som process

Exemplen ovan visar väldigt tydligt att institutionalisering inte betyder en klart definierad typ av utveckling. Former för stöd och utveckling liksom typerna av resultat varierar betydligt. Det är sålunda inte fruktbart att göra generella rekommendationer av typen att "institutionaliseringen bör öka".

Man ser dock tydligt att de tidiga och försiktiga insatserna från svenska myndigheter, konkret BITS, efter hand vridits över till en allt större tro på större och tyngre institutionellt förankrade systemprojekt. SwedCorp, som startar senare, tar denna policy som startstrategi. Man dock också har praktiserat denna strategi tydligare också mot de svenska aktörerna i biståndsspelet. Detta ger inte med nödvändighet institutionella effekter i mottagarländerna.

Hittillsvarande institutionaliseringssträvanden har enligt den bedömning som just gjorts uppenbarligen varit framgångsrika, men framför allt kostnadseffektiva. En liten varnings-signal bör dock utdelas för att detta inte med nödvändighet blir effekten på längre sikt. Från svensk eller internationell horisont känner vi väl de nackdelar som också är förenade med institutionaliseringen. Det gäller framför allt de kreativa momenten som tenderar att undertryckas. Byråkratisering är ett annat fenomen som uppträder efter hand, och resurs-låsningar kan bli stora genom att det är socialt oacceptabelt att avskaffa institutioner, som snabbt utvecklat självförsvarsmekanismer.

3.2.2 Kunskapsöverföring: Bred utbildning, riktad direkt till enskilda företag eller företagsledare

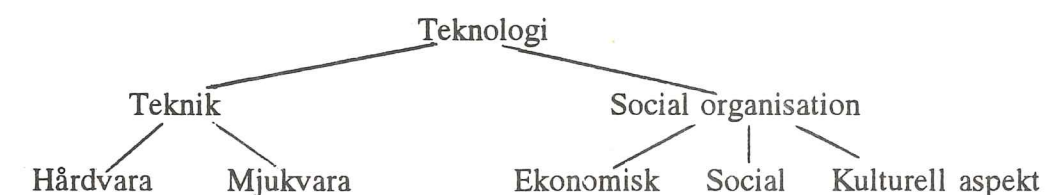
Alla kurser eller andra näringslivsutvecklingsinsatser riktar sig till företag och personer. Under denna rubrik skall vi dock särskilja de insatser som inte utföres med det uttalade eller uppenbara dubbla syftet att samtidigt stöda en baltisk eller rysk institutions verksamhet. (Man kan mycket väl ha avsikten att stöda en svensk undervisningsinstitution).

Liksom i föregående avsnitt handlar det om kunskapsöverföring, i förra avsnittet primärt till institutionsanställda, nu direkt till de anställda på företaget.

Kunskapsöverföringsbegreppet skall här jämföras med teknologiöverföringsbegreppet.

Med "teknologi" avses vanligen en kombination av teknik och den sociala organisation i vilken den tillämpas, t ex arbetsplatsens organisation. "Teknikdelen" består av en hård del, enkel uttryckt verktyget, och en mjuk del, ungefärligen manualen, om hur man skall använda verktyget. Så här långt brukar man vanligtvis komma när man försöker bena upp ett teknologibegrepp. Försättningen är dock också viktig. Den andra halvan "social organisation" bör också ses som ett mera komplext begrepp: Hur man organiserar ett arbete beror oftast på vilket ekonomiskt styrsystem man tillämpar, hur sociala hierarkier ser ut, och vilken kulturellt system som existerar. Otaliga är de exempel på misslyckanden i 3:e världen där man inte förstått t ex den kulturella komponenten. Man har t ex introducerat cykeldrivna kvarnar ovetande om att det betraktas som omoraliskt för kvinnor att cykla etc.

Följande figur illustrerar teknologibegreppets komplexitet:



Teknologiöverföring är ett specialfall av all kunskap som kan överföras när det gäller näringslivsutveckling. Även när det gäller andra former bör dock begreppets komplexitet uppmärksammas: Kunskap överföres i form av litteratur, i olika undervisningsformer, i form av föreläsningar om vad som är rationellt ekonomiskt handlande, idéer om vad som är lämplig kunskap för olika kön eller sociala kategorier, efter åsikter om hur det går till att lära in nödvändiga fakta och förståelse i den existerande kulturen etc.

Poängen här är att strategier för kunskapsöverföring bör vara baserad på en ganska hög grad av medvetenhet om dessa teoretiska sammanhang, för att få ett lyckat utfall. Under stabila kulturella förutsättningar har undervisningspaketen slipats av

verkligheten tills man funnit lämpliga former, som olika skolformer förvaltar, vilket innebär att man inte måste problematisera dessa förhållanden ständigt. När man överför kunskap till en annan kultur gäller inte detta längre.

Den följande framställningen skall dela in stödinsatser i förhållande till några olika områden. Det gäller stöd till utveckling av läromedel, lärarledd undervisning i klassrumsform, seminarier och utställningar, och studiebesök till Sverige.

Stöd till utveckling av läroböcker, kursmateriel

Under glasnostperioden började man efterfråga, men framför allt efter baltstaternas frigörelseav och Sovietunionens sammanbrott formligen ropade man efter läroböcker i marknadsekonomi. Här gällde det att lära sig snabbt och bli rik!

Alla som reste mellan Väst och östländerna tog nog i början med sig några böcker på engelska, som nyvunna vänner på andra sidan skulle få avnjuta. Efter hand var det fler än en person som provläste sina gamla läroböcker innan de sträcktes över, för att kunna diskutera dem, och reservationerna var många inför överlämnandet.

Högskolor skänkte hela bibliotek, i den starka förvisningen om att böckerna var en oväderlig kulturskatt, som naturligtvis skulle läsas med kritiska sinnen.

Självfallet var en stor del av litteraturen mycket värdefull, men allt fler diskuterade översättning tillsammans med tillrättaläggande efter hemlandets förhållanden. Kurser provades på svenska tidigare erfarenheter, och konsulter och lärare lärde sig vad som var förståeligt eller inte.

Stödprojekt har i flera sammanhang använt beviljade medel också till att framställa litteratur eller översätta befintlig litteratur inom projektens ram. Med separata anslag har också "Se om ditt företag"-kursen översatts och tillrättalagts för lettiska förhållanden, vilken skall användas vid kurser vid Riga Commercial School..

En entreprenörsguide, med kombinerad engelsk och estnisk text, har framställts, vilken bl a använts i kurserna i småföretagsutveckling i Võru-regionen. BITS har finansierat projektet

En handbok rörande styrelsearbete i Lettland har också producerats, med anslag från SwedeCorp. Den har bl a använts vid Industriministeriets kurser för styrelsemedlemmar, som finansierats av BITS.

De direkta anslagen för utveckling av litteratur uppgår sammanlagt till c:a 1 MSEK.

Klassrumsundervisning

Den mest traditionella undervisningsituationen består i att barn eller vuxna sätter sig på skolbänken för att lyssna på den förberedda läraren, som undervisar med eller utan stöd av litteratur.

Strax efter frigörelsen av baltstaterna var efterfrågan på denna typ av kurser från dem synnerligen stor. Privatiseringen och nyföretagandet krävde sanbba kurser i hur man agerade på marknader, men framför allt hur man bedrev marknadsföring och försäljning. Managementkurser var också på ropet.

BITS som var tidigt på plan erbjöd ett antal kurser, i anslutning till de institutioner som redovisats ovan, men även andra kurser på estnisk mark. Populärast var förstås att också få åka till Sverige och få en snabblektion i marknadsekonomi såg ut i verkligheten.

I början var det raka kurser i marknadsekonomi, eller managementutbildning, som utfördes i samarbete med Industri- och Miljödepartementet eller Ekonomidepartmentet i Estland. Managementutbildning följde. Särskilda kurser för industriledare utvecklades, t ex av Utvecklingsfonden i Göteborg, och Justitiedepartementet i Estland beställde flera kurser från handelshögskolan i Stockholm i affärsjuridik. Kurserna var relativt kostsamma (mellan 5-700.000/kurs, eftersom de som regel företogs i Sverige med alla de kortnader detta medförde).

De institutioner som stötts under utvecklingen börja också ge egna kurser, som också stöddes av BITS. Dessa var billigare, eftersom de utfördes i hemlandet. The National Standard Board gav kurser i standardiseringsförfarande, den Estniska juniorhandelskammaren som just etablerats gav entreprenörskurser, och kvinnoföretagarföreningen gav affärsutvecklingskurser. Dessa kurser kostade omkring tredjedelen så mycket per kurs.

När vi är framme vid 1993 har kurserna blivit tyngre. Företagsutvecklingskurser på Estonian Management Institute (som kunde klassats som institutionsutveckling också) bekostas med belopp över miljonen, och kurser i upphandling som beställts av Ekonomiministeriet kostade över 2 MSEK.

Bankutbildning i olika teoretiska och praktiska kurser med olika svenska konsultfirmor i handledarrollerna på Riga Commerce School och Riga Managers School, bekostades under 1992 med ungerför 1,5 MSEK, men det största anslaget för näringslivsutveckling av BITS har beviljats för bankutbildning för ryska före detta officerare i St Petersburg. en stor del av utbildningen äger rum i Stockholm.

Et 1,5 MSEK projekt har också beslutats i byggsektorn för att tidigare officerare skall kunna omskolas vid KTH i Stockholm.

Seminarier och utställningar

Det finns många sätt att sprida kunskap. Ett steg längre bort från den teoretiska framställningen som den tar sig uttryck i den ideala klassrumssituationen är utställningen, oftast i kombination med seminarium. Utställningen innebär en praktisk demonstration och föredraget i princip de generella kommentarena därtill.

Den Estniska elektronikindustriorganisationen beviljades 92/93 anslag av SwedeCorp att delta tillsammans med Stockholms och Sveriges Elektronikindustriförening i Elmias underleverantörmässa. För samma målgrupp finansierade BITS en seminarierie om design av elektroniska komponenter.

Uddevalla kommun fick också en del av sina mässkostnader täckta vid de ryska kontakter som odlats under temat "konvertering av militärindustrin" vid en medicinsk-teknisk mässa i Uddevalla 1993.

Sammanlagt redovisas här verksamhet kring seminarier och utställningar för c:a 1 MSEK. i praktiken förekommer en mycket större seminarieverksamhet i samband med en undervisning som bedrivits, speciellt i samband med de studiebesök som redovisas under nästa rubrik.

Studiebesök i Sverige

Till de populäraste stödformerna hör att bekosta studieresor för olika personer eller grupper till Sverige. Resorna är som regel mycket kontaktskapande. Vid evalueringar anges alltid att de också är lärorika.

De flesta personerna från Östsektorn hade ännu i början av 90-talet ännu inte besökt något västland, varför stimulansen av nya upplevelser naturligtvis var särskilt stor och motivationsskapande.

BITSfinansierade studieresor har som regel alltid skett i samband med kurser och medlen har därför redovisats under kursverksamheten.

SwedeCorp har också finansierat olika typer av resor. I grupp har t ex 12 företagsledare för varje baltiskt land rest till Sverige inbjudna SAF och den internationella handelskammaren i Stockholm under mars/april 1993. SwedeCorp delfinansierade med 450.000. I juni samma år gjorde en representant för fonden för små och medelstora företag i St Petersburg en omfattande resa, för att lära känna olika företag och organisationer i Sverige. Syftet var att se om det var möjligt att från flera håll erhålla stöd eller service som kan bidra till att underlätta utvecklingen för de företag han representerar Ryssland. 100.000 kostade resan SwedeCorp.

Den Lettiska Investeringsbanken har lagt upp ett samarbetsprojekt med Swedefund (tidigare nämnda villkorslån). Inför detta gjorde personal från banken en studieresa med deltagande i olika seminarier i Sverige. 200.000 finansierades av SwedeCorp.

Under 1994 har också beviljats 300.000 för kostnadstäckning för en näringslivsdelegation från St Petersburg och Leningradslänet. Besöket planeras i samarbete med internationella handelskammaren.

Kommentarer till 3.2.2

Resurserna

Totalt omspannar kunskapsöverföringen utan uttalade eller uppenbarliga motiv att samtidigt stöda baltisk eller rysk institutionsuppbyggnad c:a 30% av de anslagna projektmedlen. Den kategori som dominerar är den "renodlade klassrumsundervisningen" om praktiska eller teoretiska ämnesområden. Studiebesök, mässbesök och litteraturframställning, som vanligtvis uppfattas som dyra aktiviteter, svarar för mindre än en femtedel av denna typ av kunskapsöverföring. Utan att föregripa evalueringen av vad man får ut av studiebesök, litteratur m m, kan en spontan kommentar vara att mer pengar borde satsas i dessa sektorer, för att få en balans i erfarenhetsutvecklingen kring olika kunskapsöverförings-metoder.

Om man slår samman resurserna för kunskapsöverföringen med och utan institutionell anknytning, och reducerar något för de merkostnader som ligger i Training of Trainer-kritiken, finner man att drygt hälften av resurserna satsas på det som här definierats som *överföring*. I nästa avsnitt skall detta jämföras med *kunskapsspridning*, som representerarresten av resursanvändningen.

Effekterna

Flera evalueringar har omvittnat att eleverna vitsordar de flesta utbildningarna positivt. I särskilt hög grad gäller detta problemområdesinriktade utbildningar, såsom styrelsearbete eller bankutbildningar.

Personer som har gått igenom utbildningarna har använt sig av kunskapen och avancerat i jobben, d v s blivit resursstarkare. Om detta primärt beror på att starka personer rekryterats till utbildningen (en sorts omvänd filterteori) eller om de blivit starka just genom deltagande i utbildningen är svårt att avgöra. Att de påverkats positivt är ovedersägligt.

Den icke institutionella utbildningen har inte det mervärde som ligger i att utbildningsinstitutionen tränas - om man inte räknar in de svenska deltagande institutionerna, och det skall man förstås göra. Det finns ingen "färdig utbildning". De som lär sig mest av utbildningen är alltid de som undervisar! Det finns alltså skäl att antaga att dessa utbildningsinsatser också har betydande effekter på svenska personers och institutioners utveckling och tvärkulturella förståelse av problem.

Utvecklingen av litteratur och annat skriftligt material som redskap i undervisning förefaller underdimensionerad. Inte så mycket för att de elitutbildningar som nu erbjuds skall vara tillgängliga på hemspråk. Engelskan kan nog duga i de flesta fall. En föreställning är att det är viktigare i sig att i kunskapsutvecklingen och kunskapsspridningen också arbeta skriftligt, vilket rimligen borde leda till större bokproduktion. Intervjuerna har inte lyckats hitta några fall av att omfattande bokproduktion satts igång i något av hemländerna, trots den kritik som ofta framföres mot den illa anpassade kursverksamheten i vissa fall.

Studiebesök är en ibland svårtolkad veksamhet ur kunskapsöverföringssynpunkt. Personer som intervjuats i föreliggande evaluering har invecklat sig i långa diskussioner om kulturella skillnader och hur svårt svenska konsulter ofta har att förstå deras grundläggande värderingar och förutsättningar. Samtidigt har de oreserverat uttalat att studiebesök i Sverige ger ett stort utbyte. En positiv tolkning är att utbytet inte ligger i att de verkligen förstår det de får se snabba glimtar från, men de samlar intryck. En tentativ slutsats kan vara att studiebesök i Sverige faktiskt är en dubiös verksamhet sett ur kunskapsöverföringssynpunkt, men är förvånande lättillgänglig metod för att skapa sociala och kommersiella kontakter.

Praktik - teori

Diskussionen om praktik och teori går igen i de här presenterade projekten, på samma sätt som under föregående avsnitt.

Intressant är dock här att konstatera att de olika delmomenten utgör en glidande skala mellan praktik och teori. Kurslitteraturen är den rena teoretiska dokumentationen. Klassrumsundervisningen äger rum när den teoretiska litteraturen kopplats ihop med motiverade eller omotiverade elever. Seminariet i kombination med utställning eller ej börjar närma sig "verkligheten". Studiebesöken representerar personer som "gäster hos verkligheten".

Inledningsvis i detta avsnitt gjordes en begreppslig precisering av några viktiga aspekter av kunskapsöverföring. Det få uppenbara uttryck i den praktiska utformningen av kurser, seminarier eller annat, kanske med visst undatag i litteraturproduktionen, som antyder någon djupare kunskapsteoretisk förståelse för hur de teoretiskt orienterade delarna av kunskapsöverföringen borde utformas för att passa i de system de introduceras.

Utvecklingsprocessen

BITS var tidigt ute och utsattes för ett enormt efterfrågetryck på etablerad kunskap från Sverige. Det var inte läge för några filosofiska diskussioner om vad som svarade mot behov eller kulturella förutsättningar i detta läge. I stället skruvades resurskranen på försiktigt, och öppnades mera efter hand.

Med tiden har ambitionerna ökat, vilket lett till färre och tyngre resurssatsningar. Om dessa bättre svara mot anpassningskraven är svårt att säga. Jämfört med SwedeCorp har dock BITS fortfarande en relativt stor variation på sina insatsområden, både vad gäller utförare och mottagare. Det kan finnas skäl att bevara denna karaktär, och inte falla för mycket in i någon tro på att varje institutionsaknytning är av godo.

3.2.3 Kunskapsspridning: Praktiskt orienterade insatser riktade direkt till utveckling av enskilda företag

Medan "kunskapsöverföring" står för en planerad och rationalistiskt stödd process kan "kunskapsspridning" användas för att beteckna en mera diffus effekt av spontan utbredning av ny erfarenhet eller kunskap.

Den principiellt renlärliga kunskapsöverföringen sker genom att utbildning ges om teorier som dokumenterats i läroböcker. I princip vet man vad som är de viktigaste problemen för den målgrupp man riktar utbildningen mot, och de generella lösningarna tar sig uttryck i teoribildningen. "Verkligheten" ligger alltid en bit från de generaliserade modellerna, vilket kräver att den utbildade eleven själv skapar förståelse för hur tillämpningarna skall ske i det enskilda fallet. Eftersom överföringen är en planerad utbildningsprocess kan med resursinsatsernas storlek bestämma hur fort förändring skall ske.

Kunskapsspridning äger rum i mera specifika situationer. Ett företag kan ha utvecklat viss erfarenhet i förhållande till en specifik kundkategori, eller en innovation av något slag har gjorts användbar i en teknisk produktionsprocess. Erfarenheten kan naturligtvis testas och inordnas i logiska kunskapssystem, vilket innebär att den får status av ny teori. Det naturliga är dock att den specifika kunskapen sprides genom exemplens makt. Företag lär av varandra. Ibland går innovationsspridning mycket snabbt, men som regel gäller det motsatta.

Ett problem vid utbildningssituationer är att mottagaren/eleven inte omfattar samma problemställningar som är de centrala i den på förhand uppgjorda utbildningsplanen. De kan ta sin utgångspunkt i en situation han eller hon inte känner igen, eller på annat sätt vara irrelevanta. Det är då mycket svårt att åstadkomma mekanisk inläring.

I specifika situationer är problemen alltid relevanta (per definition), och erfarenheten upplevs som meningsfull. När man löser problem för ett företag uppfattar de därför alltid att detta är intressant, och inläring sker momentant. Men räckvidden av den nya

kunskapen är mycket mer begränsad, och spridningen sker långsammare, jämfört med utbildningssituationen.

Den praktikorienterade inläring som sker i de projekt som här kommer att klassificeras som "kunskapsspridningsprojekt" har alltså en helt annan karaktär än den som beskrivs i föregående avsnitt. Den är mera inriktad på att lösa direkta problem, eller också på att försöka formulera/upptäcka nya problem, för att få igång utvecklingsprocessen.

Traditionella problemlösande insatser

Bland dessa direkt företagsrelaterade projekt igenkänner man traditionella problemlösande konsultinsatser, t ex i de av BITS stödda projekten om rådgivning vid omstrukturering av kemisk industri, som avslutats under 1994, och nystartade projekt, som avser att ge samma typ av rådgivningsstöd vid privatisering av kemiska industrier.

Kurser i industriell design, som genomförts under 1993, gav visserligen ett allmänt ramverk i undervisning om design till deltagare, men försökte i första hand lösa deltagande företags konkreta problem. En pågående kurs i förpackningsteknik har liknande utgångspunkter. Bägge dessa kurser har beviljats stöd från BITS.

Det tidigare nämnda ryska standardiseringsprojektet har liknande utgångspunkter för de två testföretag som EC skall arbeta med.

Problemformulerande insatser

I BITS fatabur ligger också projekt som syftar till att företag själv skall utveckla en problemuppfattning, för att sedan kunna utveckla egna eller ta hjälp av andras stöd för att förändra situationen. Ett sådant projekt utgår från ledningspersoner från 10 av de större företagen i Lettland. De får formulera problem utifrån de egna företagen och bedriver dessa som projekt. Parallellt bedrivs kursverksamhet, med förhoppningen att kurserna hela tiden kan tillrättaläggas som att de anpassas till de *av de enskilda företagen uttryckta* behoven. Utbildningsinnehållet relevansgöres sålunda på deltagarnas premisser.

I Riga pågår ett mindre projekt med liknande förutsättningar: En före detta militärindustri bedriver omställningsarbete till civil produktion. Företaget formulerar själv problemen, men tar hjälp av konsulter att hålla igång förändringsprocessen. Efter företagets egna värderingar skall sedan de mest angelägna delprojekt som formuleras stödas med olika kurser som inhandlas utifrån.

I Pskov pågår det konverteringsprojekt som omnämndes bland forskningsinsatserna inledningvis. Avsikten är att den tidigare militärindustriella elektronikproduktionen skall ersättas med alternativa produkter som kan överbrygga det tidsgap som uppstår mellan nedgång och förväntad uppgång under en mera stabil period i framtiden.

Kunskapsutveckling genom direkt erfarenhetsöverföring (utan stöd av professionell konsult eller lärare)

Det går att komma ännu närmare praktiken än de företagsspecifika problemformulerings-projekten. SwedeCorps mycket stora satsning på Start Öst projektet, är det största näringsutvecklingsprojektet just nu. Mer än 10 MSEK har avsatts för Baltikum och det ryska närområdet.

Projektet avser att bedriva kunskapsöverföring genom att samarbetsprojekt utvecklas mellan svenskt och baltiskt eller ryskt företag. Utbildningen skall bedrivas företrädesvis av den svenska parten, som vill instruera samarbetspartnern hur en produktionsprocess går till, eller t ex hur det nya administrativa systemet skall läggas upp. För ändamålet beviljar SwedeCorp avskrivningslån för kostnaderna för utbildningsinsatserna på upp till SEK 350.000. Villkorslån för utrustning, t ex begagnade maskiner, kan fylla ut upp till ett sammanlagt tak på SEK 500.000/företag. En provomgång genomfördes förra året, och för året har en första riktig omgång på några 10-tal små och medelstora från olika regioner i landet, och från skilda branscher beviljats starthjälp.

I några fall kommer säkert instruktörshjälp att inhyras, men det sannolika enligt planerna är att de svenska företagen kommer att på liknande sätt som sker i Sverige att försöka undervisa personalen i hur utvecklingen skall ske. Många skilda former av svensk erfarenhet skall nu möta en helt ny situation att försöka sätta sin prägel på.

Andra stora projektet i SwedeCorps portfölj bedrivs mellan olika Handelskammare i Sverige och olika värdinstitutioner i de baltiska länderna och St Petersburgsregionen. Avsikten är att placera ut arbetslösa svenska kvalificerade ekonomer och tekniker i olika värdföretag i de nämnda länderna, under en relativt lång period (12 mån). Avsikten är att de skall kunna bidra med managementkunnskap som en del av biståndsmålsättningen. Dessutom förväntas ett nätverksbyggande att ske, förutom att verksamheterna förväntas få sysselsättningseffekter för den svenska marknaden.

AMS och Sydsvenska Handelskammaren har bedrivit denna typ av verksamhet i Estland under 1992, under beteckningen Scania Corps. En utvärdering av denna verksamhet har skett som beställningsuppdrag av SwedeCorp (vilken redovisats inledningsvis). En feasibility study har genomförts för en fortsatt projektsatsning benämnd Swedish Baltic Corps (1 MSEK) och Swedish Baltic Corps i Lettland (3,7 MSEK) (och Swedish Baltic Corps i Litauen 7,1 MSEK) och The Stockholm - Saint Petersburg Business Development Program (5,5 MSEK).

Sammantaget innebär detta alltså ett än större SwedeCorp-projekt, där 20-talet lettiska företag kommer att ställa upp som värdföretag, och 10-talet i St Petersburg. Programmet har inletts denna sommar.

Samarbete utan preciserad kunskapsutvecklingskomponent

Vi har kommit längst ut på praktiskskalan när vi talar om de två sista satsningarna. Den ena utgöres av SwedeCorps importfrämjande verksamhet, som bedrivs av SwedeCorps avdelning för marknadsinformation och importfrämjande. Avdelningen ställer billiga importgarantier till förfogande (1% av garantibeloppet/50% av riskerna). Ur marknadssociologiskt perspektiv brukar man poängtera lärandet i alla externa relationer, men den man lär mest av är som regel kunden, som kan formulera kravbilderna. Det finns alltså en indirekt kunskapsöverföringsmekanism också i denna typ av stöd (som formellt går till svensk part).

Swedefunds samarbetsprojekt är också av denna direkta samarbetstyp, utan några andra bitankar än att investera i lönsamma företag i Östeuropa. Om projekten är bra är man beredd att gå in med högst en tredjedel av aktiekapitalet, men inte mer än den svenska partnern. Man kan i stället gå in med lån till högst 30% av investeringarna på kommersiella villkor. Hittills har man kontrakterat lån till 3 företag i Estland. I ett av dessa har man också gått in med aktiekapital. I Lettland har lån utbetalts till ett företag och aktiekapital i ett annat.

Kommentarer till 3.2.3

Resurserna

De insatser som riktas direkt till företagen omfattar mer än hälften av de totala projektresurserna. Av dessa går c:a 15% till traditionella problemlösande och de på sentida managementidéer baserade problemformulerande insatserna. Stöd utan preciserad kunskapskomponent upptar ungefär lika stor andel (ränte- och andra kostnader för Swedfunds investeringar är ej medräknade).

Den dominerande kategorin är "kunskapsutveckling genom direkt erfarenhetsöverföring", där ett fåtal nya projekt dominerar bilden.

Effekterna

Till skillnad från utvärderingarna av formell utbildning, där den direkta effekterna mäts i kursdeltagarnas kunskapsökning, är den naturliga kategorin vid direkt stöd att se på effekterna i termer av förändring av organisationen.

Tvekslös ser man konkreta resultat direkt från s k problemlösande konsulters arbete. Man har fått till stånd en certifiering, eller utformat ett nytt räkenskapssystem eller något annat. Möjligtvis uppstår tveksamheter om man försöker evaluera förändringarnas effekter i förlängingen: När konsulterna har lämnat företagen finns tusen andra problem, som står kvar olösta.

De problemformulerande konsulterna arbetar i stället efter idéer om lärande organisationer. Genom att understödja de processer som leder till att företagen själva preciserar sina problem kan man som regel sedan också föreslå åtgärder. Företagen har lärt *förnyelseförmåga*, som kvarstannar också när konsulterna har lämnat. Effekterna av denna typ av stödsats avläses på att företagets egna projekt blir ständigt större och djärvare. Utvecklingsprocessen har startat. De presenterade projekten uppvisar definitivt denna typ av resultat.

De renodlade projektformer, som presenterats i föregående avsnitt som teoretisk klassrumsundervisning, eller de projekt som presenteras här i form av inläring genom praktisk problemformulering och lösning, existerar ej i verkligheten. Alla projektmakare är klokare än att föreslå något sådant. I princip kan de två stereotyperna dock sägas representera olika perspektiv, utifrån vilka tyngdpunkterna valts i utbildningsansatserna innan en blandning sker i praktiken. Det studerade projektmaterial förefaller med dessa analys-utgångspunkter att peka på att

- en utgångspunkt i praktisk problemformulering kompletterad med teoretiska stödkurser
- är mycket mera fruktbar än
- en utgångspunkt med teoretisk undervisning illustrerad med praktikfall.

I det material som denna stödundersökning presenterar visas dock att den senare utgångspunkten är mycket vanligare!

Effekterna av den typ av praktiska angreppssätt som ligger i kunskapsutveckling genom direkt erfarenhetsöverföring, utan stöd av professionell konsult eller lärare, är ännu oklar. Den första provomgången visade att inte bara positiva utan också många negativa relationer skapades, genom att att förväntningar och praktik ömsesidigt mellan de svenska projektarbetarna och ledningen för värdföretagen inte var rimligt avstämde. En betydligt bättre förberedelseperiod inför den nya omgången kanske klarar av detta bättre. Fortfarande kvarstår dock det faktum att den svenske projektarbetaren lätt uppfattas som den professionella problemlösande konsult han sällan är, med risk för nya konflikter. Kanske finner man efter att ha uppmärksammat dessa problem metoder att mera poängtera vikten av den *ömsesidiga* inläring som hela projektet i grunden bygger på.

Start Öst-projektet har ur denna synpunkt bättre förutsättningar, liksom de samarbetsprojekt som klassificerats under "saknar utbildningskomponent", eftersom inga falska förväntningar skapats. Svenskarna är affärsfolk och uppfattas som sådana. Den ömsesidiga anpassningen och inläringen är ett överlevnadsvillkor för bägge parter. Effekterna är emellertid även här ännu oprövade, och man måste vänta något år innan reliabla data föreligger för tydligare bedömning.

Teori - praktik

Under denna sista kategori borde man finna färre kritiska kommentarer om för teoretiska angreppssätt. Så är dock inte fallet. Oberoende av om man utsättes för en mycket teoretisk utbildning eller en mycket praktisk problemlösningsprocess utsättes man för öppna frågor som saknar svar. Varför talar man inte om *exakt* hur man utformar en bärkraftig affärsidé, eller *precis* vad som fordras för att finansierarna skall ställa upp? Det faktum att redo-görelser lämnas för osäkerheten i stället för de omöjliga svaren uppfattas allt för ofta som teori.

Paradoxalt nog visar det sig ofta att man inte söker praktiken, utan de grundläggande principerna för olika förhållanden. På samma sätt som planekonomin erbjöd ett exakt prissättningssystem vill man ha principen (= teorin) för marknadsprissättningen, men förväntar sig naturligtvis inga komplexa svar. Lika paradoxalt visar intervjuer ofta att man föredrar klassrumsundervisning för att lära sig nya saker. Man behärskar denna form och känner sig trygg som försiktigt ifrågasättande kunskapskonsument. Om man i stället presenterar Action Learning-metoder, som ställer krav på deltagarnas kreativitet och ifrågasätter högre chefers integritet vid olika former av problemlösning så backar man (gärna med kommentaren att det är för teoretiska pedagogiska metoder). Dessa exempel visar på att man inte får ta den uttryckta kritiken, utan snarare egen intellektuell prövning, som utgångspunkt när det gäller om det går att göra projekt mera konkreta.

Processen

Uppenbarligen har projektstocken efter hand blivit allt mera konkret orienterad, vilket det sista avsnittet visar tydligt. Den starka koncentrationen till ett fåtal projekt innebär dock att olika former av projektutveckling inte får tillfälle till utprövning. Det skulle t ex kunna vara fruktbart att pröva fler ansatser kring olika former av problemformulerande Action Learning-ansatser med mycket reducerad handledarroll.

4. Övergripande kommentarer

4.1 Svarar stödinsatserna mot behovsbilden?

Inledningsvis presenterades ett antal bilder av behoven i Baltikum och det ryska närområdet, som inte alls överensstämmer med de behov man vanligtvis finner i biståndsmottagande länder. Det gäller här t ex den mycket kvalificerade arbetskraften, den höga industriella produktionskapaciteten och den rimliga fysiska infrastrukturen (med några undantag).

Rent allmänt kan man säga att stödpolitiken inte alls fastnat i den fälla som många spådde vid ingången av 90-talet, nämligen att man skulle falla till föga för enträgna propåer österifrån om materiellt bistånd eller rena ekonomiska bidrag. Kunskap har de ju tidigare uppfattat som en fri tillgång som inte går att åsätta något värde, och som alltså inte kan förmedlas som bistånd. I stället har näringslivsbiståndet fått en klar kunskapsprofil, som mycket tydligt fångar upp den intellektuella kapaciteten i randstaterna mot Norden.

Svagheter i strukturen ligger i den industriella organisationen, som tidigare visat en påfallande låg produktivitet, och som producerar ofta högkvalitativa varor, men som ingen längre efterfrågar. Den tidigare, utanför den svarta sektorn, helt frånvarande erfarenheten av entreprenörskap och affärskultur behöver åtgärdas. Detta är nödvändigt om den arbetslöshet som produktionens rationalisering med nödvändighet har lett till, och som i den närmaste framtiden kommer att förvärras, skall kunna utnyttjas som en resurs i stället för att åstadkomma socialt kaos. Stödorganisationernas inriktning på att bygga en sociokulturell infrastruktur framför allt med näringslivsservice är åtgärder i rätt riktning. Pratiska strävanden att certifiera en standardiserad produktion skulle också kunna övertyga en internationell marknad om att den här påstådda produktionsförmågan finns.

Möjlighetsstrukturen ligger i att utnyttja komparativa fördelar i oönskade produktions-struktur och på kort sikt också billig arbetskraft. Många former av legoproduktion borde vara möjlig, för att snabbt komma igång. I sammanhanget är finansieringsproblemen i dag på gränsen till omöjliga att lösa, p g a nästan obefintliga kredit- och finansmarknader. Några konverteringsprojekt arbetar på att finna former för ny användning av existerande produktionsstruktur, och mycket stora satsningar som genomföres inom bankvärlden bör kunna ge upphov till snart fungerande

kreditmarknader. Riskvilligt kapital finns uppenbarligen redan i flera av de undersökta länderna, om än väldigt svårtillgängligt.

Hotbilden ligger i de svåra omvärldsrelationer som baseras på bedömningar av instabila politiska och etniska förhållanden. Näringslivsbiståndet gör inte mycket åt detta. Avsaknaden av vad som kallas rättssamhälle kommer att ta mycket lång tid att upprätta. Samarbete inom området affärsjuridik är dock ett litet steg på vägen. Möjligtvis skulle biståndsmyndigheterna ta sig en rejäl funderare på hur man skall förhålla sig till den organiserade brottslighet som fortfarande ökar kraftigt inom det undersökta området. Denna har definitivt en nära relation till näringslivsutvecklingen.

Rent allmänt kan man säga att svensk biståndsverksamhet bär sitt strå till stacken när det gäller att bidra till att få en vändpunkt i de fortfarande stagnerande ekonomierna.

4.2 Är det totala angreppssättet fruktbart ?

Näringsliv utvecklas genom att resursbasen förstärkes. Traditionellt tenderar man alltid att överbetona den rent ekonomiska delen av denna bas, t ex på bekostnad av kunskap och andra former av resurser. De svenska stödinsatserna har definitivt inte gjort detta.

Den andra grundläggande aspekten utgöres av de relationsskapande momenten i näringslivet. I praktiken talar vi om olika sorters nätverk.

Nätverksmålsättningar har uttryckts direkt som målsättningar inom flertalet projekt, och verksamheten har stött dessa i högre grad än vad som kunde förväntas. Flera dyra resor har genomförts, ofta med informationsinhämtning eller kunskapsutveckling som uttlat syfte, men i praktiken har effekterna utgjorts av att personliga relationer byggts upp. Dessa kan sedan användas i kommersiella såväl som andra syften.

Den tredje grundläggande aspekt som gavs i den inledande modellen benämndes förmågan att utveckla nya visioner eller idéer, och förmågan att kommunicera dessa till omgivningen. Funktionerna är välkända inom politiken, men är också nödvändiga inom näringslivet. I marknadsekonomin är varje företag som inte klarar av att förnya sig ett kortlivat företag. Lösningar på marknadsproblem finns inte i absolut bemärkelse, endast förnyelse genererar långsiktig överlevnad. Biståndssatser på entreprenörskap är i sammanhanget synnerligen viktiga, speciellt med tanke på att denna typ av kreativ verksamhet inte endast varit obelönad utan t o m utsatts för bestraffningsliknande reaktioner i det gamla samhället. Flera kurser som presenteras i i biståndspaketen använder sig av honnörsord som anknyter till denna aspekt. Ofta är de dock kopior av idéer om hur man driver företag i väst idag. En helt annan satsning behövs för att få till stånd reell förnyelse.

De tre aspekterna skall tillgodoses i förhållande till omvärlden såväl som inåt företagen. När man utvecklar näringsliv i väst brukar kritiken vara att man ägnar för lite resurser dessa aspekter i omvärlden, och ägnar sig för mycket åt de företagsinterna problemen.

Kanske har de baltiska och ryska företagens stödistuation utvecklat en annan bild, där åtminstone kontakter med biståndsarbetare blivit en naturlig del av den externa världen. När man också lär sig hämta information, och kommunicera sina nya visioner med omvärlden är mycket vunnet.

På det hela taget förefaller också inriktningen på angreppssätten av samarbetet ha inne hålla de mest väsentliga komponenterna.

4.3 Slutsatser

Att samarbetsformerna i utvecklingsarbetet på ett övergripande plan ansluter till både till behovsbilden och vad som kan uppfattas som rimliga angreppssätt innebär inte att de gör det på bästa sätt. Men några uppenbara blottor bör inte föreligga.

Sett över tid kan man se ett stödsystem som växer fram i relation till en "stödmärknad" med tydliga politiska signaler att göra något snabbt. En insiktsfull styrning från början gjorde att utvecklingen startade i rätt riktning, men med relativt triviala insatser.

Efter hand har dessa insatser diversifierats och många intressanta insikter har vunnits. Några av dessa är att vissa ansatser är bättre än andra - satsa på dem. Andra berör kontexten, som har sagt att man skall satsa på institutionaliserade former. Andra åter har sagt att man skall åstadkomma effekter genom kortsiktiga praktiska åtgärder - slutsatsen är att man bör satsa på verklighetsnära problemorienterade projekt, snarare än att långsiktigt bygga rationella kunskapsbaserade företag.

Utvecklingen har sedan lett till koncentration av resurserna till färre men väsentlig tyngre projekt. Detta är inte med nödvändighet bra, om biståndsverksamheten fortfarande kan anses befinna sig i en experimentfas. Institutionaliseringsen har dessutom tenderat att bli tyngre på den svenska sidan än på mottagarsidan, där man avsåg att stimulera just dessa effekter. En viss varning behöver utdelas så att inte den fortfarande väl diversifierade biståndsstrukturen riktas i allt för få banor.

Bilaga till
Evaluerings av det svenska näringslivsstödet till Östeuropa,
med särskild tonvikt vid kunskapsöverföringsaspekter.

Lista över representativa myndigheter, organisationer och företag som besökts

SVERIGE

BITS

Peter Horm
Anders Hedlund

SwedeCorp

Christina Rehlen, Director
Rolf Eriksson, Deputy Director
Annelie Andersson
Margareta Leid

Swedefund, International AB

Lena Algerin
Hans Midéus

NUTEK, Swedish National Board for Industrial and Technical Development
Gunnar Danielsson

Stockholms Handelskammare
Tell Hermansson

RYSSLAND/Sankt Petersburg

The Leontief Centre
St Petersburg - Mayor's Office
Irina Karelina, Vice President

St Petersburg
Ministry of Foreign Affairs
Oleg Yurewicz

Regional Development Foundation
Alexander V. Krepak, president

Stockholm - Saint Petersburg Business Development Programme

Magnus Livijn, Senior Consultant
Göran Johansson, Senior Consultant
Karin Ekström, Project Administrator

Scandinavian Trading, St Petersburg, Moscow
Hans Martin Gudersen, General Director

St Petersburg International Trade AB, SITAB
Stig Andersson, President

ISG, Investment Support Group, St Petersburg
Klas Alsterlind

RYSSLAND/Pskov

Mayor's office
Foreign Department of the City Administration
Alexander Bizaiev, Head of Department

Pskov Enterprise of Range Communication, ADS
Nikolaj Solpekovsky, President
Nikolai G Vasilevski, Marketing Director

Mac Griff Joint Venture, Pskov/Moscow
Mathias Bechstein, Marketing Director

ESTLAND

Ministry of Finance
Elwe Kruus, Chairman of foreign aid coordination

Estonian State Department for Foreign Economic Relations
Vaike Seppel, Area Manager

Ministry of Social Affairs
Enn Uusen, Head of Department

INFO joint Venture, Tallinn
Aris Steinberg

AS EMV, Tallinn
Enn Vahter, General Director
Rein Toomla, Director

Technical University of Tallinn
Jüri Papstel, professor

ERL Läänememere Büroo
CCB Secretariat in Estonia
Valdur Lahtvee, Director

EVEA, Estonian Small Business Association
Arne Sona, Managing Director

Estonian Academy of Sciences
Institute of Economics
Jaan Taaler, Head of Department

KEEK, Business Promotion Centre, Võru
Harri Treial, Manager

LETTLAND

Republic of Latvia Ministry of Economy
Aina Bataraga, State Secretary

Ministry of Industry and Energy
Vita Terauds, Chairman

University of Latvia,
Center for Environmental Science and Management Studies
Roberts Jurmaleitis, Vice Director

Riga Commerce School
Riga Business Training Centre
Ligita Smeile, Director

Dambis, Riga
Ivars Auza, Advisor of President

Riga International Bank
Aigars Sevels, Director

Latvijas Banka
Uldis Klauss, Director

IVL, Swedish Environmental Research Institute
Imants Freimanis, Regional Manager