

MAG
Rapp. Övr.
9.724

ASDA

RAPP
Övr 9.724

Working Paper Nr. 25

Secretariat for Analysis of
Swedish Development Assistance

*Myndigheternas arbetssätt - en delstudie i
SAUs utredning om samarbetet med Central-
och Östeuropa*

Krister Eduards
Stockholm, September 1994

STOCKHOLMS
UNIVERSITETS
BIBLIOTEK

MAG
Rapp Övr.

2.724

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

Stockholm Group for
Development Studies

Krister Eduards

Stockholms Universitet



30001 005303583

MYNDIGHETERNAS ARBETSSÄTT

En delstudie i SAUs utredning om samarbetet med Central- och Östeuropa

Stockholm
940930

ISSN 1104-697X
Regeringskansliets Reprocentral

Innehållsförteckning

0.	Sammanfattning	1
1.	Bakgrund	4
2.	Departementen	6
2.1	Utrikesdepartementet	6
2.2	Miljö- och naturresursdepartementet	8
3.	Biståndsmyndigheterna	9
3.1	BITS	9
3.2	SIDA	12
3.3	Svenska Institutet	14
3.4	SwedeCorp	16
3.5	Swedfund International AB	18
4.	Övriga myndigheter	20
4.1	Statens Kärnkraftsinspektion	21
4.2	Statens strålskyddsinstitut	24
4.3	Statens Naturvårdsverk	26
4.4	NUTEK	28
4.5	Suveränitetsstödet	30
5.	Mottagarlandsmyndigheter	32
5.1	Utrikesministeriet	32
5.2	Finansministeriet	32
5.3	Kultur- och utbildningsministeriet	34
5.4	Sjöfartsmyndigheten	34
5.5	Sveriges ambassad	35
5.6	Sammanfattande intryck	37
6.	Krav och önskemål på arbetssätt och policyarbete	38
7.	U-biståndserfarenheternas relevans	43
8.	Samordning	46
9.	Rekommendationer	49

MYNDIGHETERNAS ARBETSSÄTT

En delstudie i SAUs utredning om samarbetet med Central- och Östeuropa

0. Sammanfattning

Två större biståndsprogram är under genomförande i Sveriges närområde, d v s Polen, de baltiska staterna och nordvästra Ryssland: ett program om tre miljarder kronor via Utrikesdepartementet och ett halvmiljardprogram via Miljö- och naturresursdepartementet.

UD-programmet är ett stöd till den politiska och ekonomiska omställningsprocessen i närområdet efter kommunismens fall. Målet är att stödja reformarbetet i de tidigare socialistiska staterna och att verka för att de så snart som möjligt skall kunna delta fullt ut i det internationella samarbetet på alla områden. Det viktigaste inslaget i det bilaterala samarbetet är kunskapsöverföring med syfte att bidra till institutionell och individuell kompetensutveckling. Medlen för kunskapsöverföringen kanaliseras huvudsakligen via BITS och övriga UD underställda s k biståndsmyndigheter.

Halvmiljardprogrammet via Miljö- och naturresursdepartementet innehåller ett finansiellt stöd till lösandet av olika miljöproblem i Sveriges närområde, särskilt i Östersjöregionen. Detta skall bli a ske inom ramen för mellanstatliga konventioner och ömsesidiga åtaganden. Syftet är att åtgärda miljöproblem. Medlen för miljöinvesteringarna kanaliseras via Miljödepartementets myndigheter och BITS.

Därutöver hanterar även andra departement, såsom Arbetsmarknads-, Kommunikations- och Näringsdepartementen, anslag för benefik finansiering av samarbetsprojekt, vilka hanteras av respektive departements myndigheter. Denna delstudie koncentreras emellertid till de två större programmen.

Existensen av två skilda program med olika mål men med syftet att verka samtidigt i samma länder och inom samma sakområden skapade inledningsvis

oklarheter och vissa kompetenskonflikter kring gränsdragningen mellan olika myndigheters ansvar och befogenheter. Både myndigheter och departement har under de två senaste budgetåren avsatt tid och andra resurser till samordning och gränsdragningsöverläggningar. Större delen av dessa frågor har nu klarats ut.

Den grundläggande skiljaktigheten mellan de två programmens syften kvarstår emellertid. I denna studie dras slutsatsen att myndigheternas arbete inom ett eventuellt fortsatt östsamarbete bör underlättas genom att stödet hålls samlat i ett program, kanaliserat via UD. Särskild uppmärksamhet bör vid en sådan lösning ägnas formerna för interdepartemental samverkan för att säkerställa att fackdepartementens sakområdesintressen beaktas.

Regeringen bör också underlätta myndigheternas arbete genom att utveckla, precisera, dokumentera och publicera sin strategi för östsamarbetet. I ett sådant strategidokument bör målen för samarbetet kvalificeras, resurser, tidsramar och andra specificeringar anges, och ansvar och befogenheter fördelas mellan myndigheterna. En motsvarande strategiformulering har gjorts för suveränitetsstödet.

Den samordning av myndigheternas verksamhet som nu äger rum bör renodlas till dels en allmän samordning under UDs ledning med bl a förstärkta inslag av ekonomisk-politisk rapportering, och dels sektoriell eller tematisk, operativ samordning i mindre grupper, där deltagarna har ett gemensamt intresse i de sakfrågor som avhandlas. I de senare samordningsgrupperna kan berörda fackdepartement snarare än UD åta sig ordförandeskapet. Också mellan biståndsmyndigheterna behöver ytterligare klarhet skapas.

Behovet av samordning uppstår främst på grund av att stora belopp ställs till förfogande för resursöverföringar på benefika villkor till stöd för utvecklingen i andra länder än Sverige. Konceptuellt måste detta bistånd hållas isär från det grannsamarbete som svenska myndigheter håller på att etablera med sina systemmyndigheter i grannländerna. När biståndet avvecklas behövs inte heller någon samordning av det aktuella slaget.

Det finns stora likheter i de arbetssätt som de olika myndigheterna utvecklat för sitt arbete med kunskapsöverföring och institutionell utveckling i länderna i Sveriges närområde. Erfarenheten av de första årens samarbete visar att överföring av resurser för utvecklingsändamål, inte minst kunskapsöverföring, förutsätter inte bara ett kunnande om berörda

sakområden utan också om lokala förhållanden och avseende hur resursöverföring går till. Biståndsmyndigheterna har sedan länge arbetat med överföring både av kunskaper och av materiella resurser för utvecklingsändamål, medan övriga myndigheter inte tidigare haft anledning att bygga upp en sådan kompetens. De har emellertid inte heller utnyttjat den kompetens i dessa hänseenden som fanns tillgänglig inom svensk förvaltning, utan tenderat att göra egna erfarenheter i fältarbetet. Dessa erfarenheter, som har baserats bl a på misslyckade satsningar, har kostat både tid och andra resurser. I denna studie föreslås att myndigheterna skall uppmanas att tillgodogöra sig befintliga erfarenheter av att arbeta med resursöverföring, särskilt med inriktning på institutionell och individuell kompetensutveckling. Utbildning bör arrangeras.

Även utbildning i projektberedning bör arrangeras, riktad till aktörer på båda sidorna i samarbetet.

Former bör också skapas för direkt erfarenhetsutbyte mellan de myndigheter som nu är aktiva i östsamarbetet, både för ett direkt utbyte dem emellan och för att ge tillkommande myndigheter del.

Hos myndigheter och ministerier i Estland som samarbetar med Sverige redovisas en uppskattning av det svenska myndigheters arbetssätt inom biståndet. Det betraktas framför allt som kompetent och förtroendeskapande. En presentation av det svenska östsamarbetet och av den svenska myndighetsstrukturen efterfrågas på mottagarsidan.

Förstärkningar på informationsområdet bör övervägas, bl a en löpande presentation på engelska av myndigheternas beslut om insatser, liksom en periodisk publicering av en landprofil, där allt statligt finansierat utvecklingssamarbete med ett visst land redovisas.

1. Bakgrund

När reformprocessen började ta fart på allvar i Central- och Östeuropa hösten 1989, började också ett stödprogram för denna process att utformas i Sverige. Ett treårsprogram 1990/91-92/93 lanserades, omfattande totalt en miljard kronor. Hösten 1991 med kuppöversöket i Moskva och den därpå följande upplösningen av Sovjetunionen och fulla självständigheten för de baltiska staterna ändrade ytterligare behovet av och förutsättningarna för svenskt stöd till den ekonomiska och politiska omställningen i Central- och Östeuropa. Det pågående programmet, varav det tredje verksamhetsåret således återstod, avlöstes av ett nytt treårsprogram 1992/93-94/95 om en miljard kronor per år. Programmet hanteras av Utrikesdepartementet.

Utöver detta treårsprogram om sammanlagt tre miljarder kronor skapade omläggningen av energibeskattningen i Sverige hösten 1992 förutsättningar för ytterligare medelsanvisningar för östsamarbetet. Med de s k klimatpropositionerna anslogs via Miljö- och naturresursdepartementet 468 mkr för budgetåren 1993/93 och 1994/95 för miljöinsatser i östersjöregionen. Dessa medel ingår således i det statliga svenska stödet till Central- och Östeuropa, men utan att vara underkastat samma administrativa krav som gäller för treårsprogrammet via UD.

Det pågående treårsprogrammet, tillsammans med det särskilda miljöstödet, är för närvarande föremål för en brett utvärdering. Denna delrapport ägnas åt att studera myndigheternas sätt att delta i detta samarbete. Den innehåller en översikt över de skilda östsamarbetsmyndigheternas arbetssätt, en analys av de krav och önskemål som kan ställas på arbetssättet, en analys av vilka u-biståndserfarenheter som är relevanta för östsamarbetet respektive inte är det, samt slutsatser av genomgången.

Två aspekter av det pågående samarbetet har särskild relevans för denna delstudie. Dels har från flera håll framförts en kritik mot programmet med innebörden att alltför många svenska aktörer, inte minst statliga, är involverade i verksamheten, alternativt att den är otillräckligt samordnad. Enligt denna kritik leder det stora antalet aktörer och/eller den bristande samordningen bl a till oklarheter både i Sverige och i samarbetsländerna, till kompetenskonflikter och till dubbelarbete. Dels har en diskussion förts om likheterna och skillnaderna mellan östsamarbetet och u-landsbiståndet. Likheterna har betonats

bl a av de s k biståndsmyndigheterna, som genomgående arbetar på samma sätt inom östsamarbetet som i u-landsbiståndet, medan skillnaderna främst framhållits av andra myndigheter och departement, inte minst av UDs ledning. Dessa två aspekter av östsamarbetet kommenteras i studiens avslutande kapitel.

Huvuddelen av de medel som anslagits för det bilaterala östsamarbetet används för kunskapsöverföringsinsatser via svenska myndigheter. Därutöver har medel avsatts bl a för det baltiska investeringsprogrammet, för andra multilaterala insatser, för förlustrisker avseende garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier och för direkt valutastöd. Hanteringen av dessa insatser, som saknar kunskapsöverföringskomponent, tas inte upp i denna studie.

2. Departementen

2.1 Utrikesdepartementet

Huvuddelen av det statligt finansierade svenska samarbetet med länderna inom central- och östeuropa, dvs tremiljarderkronorsprogrammet, kanaliseras via Utrikesdepartementet, UD. Inom UD finns sedan 1990 ett sekretariat för departementets hantering av östsamarbetet, ÖSEK. Då också flera andra departement, främst Miljö- och naturresurs- och Finansdepartementen samt UD:s Handelsavdelning, har intressen i verksamheten, finns även en särskild samordnare direkt underställd utrikesministern, med uppdraget att samverka med andra berörda departement och myndigheter.

UD står för samordning dels inom landet, dels internationellt. G-24-gruppen, dvs OECD-ländernas ad-hocgrupp kring biståndet till centraleuropa med sekretariat i EU-kommissionen, håller en databas över medlemsländernas insatser, med vilken UD har kontinuerlig kontakt. I specialorgan som Barentsrådet och Östersjörådet, där UD representerar Sverige, sker löpande samråd kring medlemmarnas insatser. Den internationella samordningen av miljöinsatser i närområdet sker dels inom Helsingforskommissionen och dess Programme Implementation Task Force, PITF, dels inom "Environment for Europe". I båda fallen representeras Sverige av Miljö- och naturresursdepartementet.

Den nationella samordningen av östsamarbetet sker i olika organ. Den sk östsamordningsgruppen inkallas ett par gånger per termin av UD. Syftet är informationsutbyte. Efter inledande politiska och ekonomiska presentationer av utvecklingen i de berörda länderna lämnar de deltagande departementen och myndigheterna muntliga rapporter över sin pågående och planerade verksamhet. Mötena, som samlar många deltagare, fungerar numera enligt UD relativt väl. Därutöver samlar UD intressenter i olika sektorer för samordning, t ex på energiområdet. För information till näringslivet har departementet dessutom inbjudit representanter för näringslivsorganisationerna till särskilda träffar, medan framtida utbyte är tänkt att ske via Handelsdepartementets näringslivsgrupp. (Miljö- och naturresursdepartementet har därutöver en särskild östsamordningsgrupp för miljöinsatser, se nedan.)

Samordningen av insatserna inom suveränitetsstödet, som är en del av östsamarbetet, görs i en särskild

beredningsgrupp ledd av UD:s politiska avdelning.

UD:s östeuropasekretariat, ÖSEK, handlägger bl a allt bilateralt stöd inom ramen för tremiljardersprogrammet 1992/93-94/95. Arbetet innebär sedvanliga departementsfunktioner gentemot de verkställande myndigheterna - budgetberedning, regeringsbeslut, regleringsbrev, etc - och kräver varierande grad av styrning och medverkan. Under inledningen av den aktuella uppbyggnadsperioden fick ÖSEK ett stort antal förfrågningar från olika intressenter, t ex företag och organisationer, om möjligheterna att få finansiering av insatser. I takt med att arbetsfördelningen mellan deltagande myndigheter klarnat har emellertid ÖSEK alltmindre engagerat sig i enskilda projektförfrågningar och i stället kunnat hänvisa till berörda myndigheter. En stor del av ÖSEK:s uppmärksamhet har tagits i anspråk av arbetsfördelningsfrågorna, vilka också klarnat betydligt under den gångna perioden (jämför avsnittet "Samordning" nedan).

De myndigheter som erhåller sina uppdrag av UD/ÖSEK framgår av nedanstående uppställning:

Anslag till svenska myndigheter för bilaterala insatser i Öst- och Centraleuropa, tkr:

	1992/93	1993/94	1994/95
Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete (BITS)	195 000	200 000	233 000
Styrelsen för internationell utveckling (SIDA)	45 000	45 000	47 000
Styrelsen för internationellt näringslivsbistånd (SWEDECORP)	55 000	30 000	50 000
Swedfund International AB	-	50 000	25 000
Svenska Institutet (SI)	30 000	35 000	45 000
Suveränitetsstöd	-	50 000	60 000

(I beloppet för SwedeCorp det första året ingår även kapital till Swedfund AB. I beloppet för SI 1992/93 ingår medel för handelshögskolan i Riga, vilka senare anslagits separat via Utbildningsdepartementet.)

2.2 Miljö- och naturresursdepartementet

Utöver de tre miljarder kronor som tilldelats samarbetsprogrammet för Central- och Östeuropa via UD/ÖSEK har riksdagen på underlag av de två s k klimatpropositionerna (1992/93:99 och 179) anvisat 468 mkr för särskilda miljöinsatser i östersjöregionen under budgetåren 1993/94 och 94/95 att handläggas av Miljö- och naturresursdepartementet tillsammans med Närings- och Kommunikationsdepartementen. Medlen kanaliseras dels direkt via de dessa departement underställda myndigheterna Statens Naturvårdsverk (SNV), Sveriges Lantbruksuniversitet (SLU), Närings- och Teknikutvecklingsverket (Nutek), Statens Kärnkraftsinspektion (SKI) och Statens Strålskyddsinstitut (SSI), dels via BITS. Miljödepartementet har i sin skr. 93/94:252 till Riksdagen redovisat det statliga finansiella stödet och övriga biståndet på miljöområdet till länderna i Central- och Östeuropa samt det för detta bistånd relevanta internationella samarbete.

Den tidiga beredningen av medelsanvändningen inom Miljö- och naturresursdepartementet inriktades på snara investeringar i miljöskyddande syfte i östersjöregionen med hjälp av SNV och åtgärder i departementets egen regi. Departementet har emellertid nu i stället uppdragit åt BITS att besluta om projektförberedelser och att till departementet inkomma med förslag till miljöinvesteringar i regionen. Detta skifte av arbetssätt kommer att kommenteras nedan under rubriken "Samordning". I övrigt diskuteras inte arbetsfördelningen och arbetssättet inom regeringskansliet i denna studie.

3. Biståndsmyndigheterna

I den grupp som i dagligt tal inom östsamarbetet kallas biståndsmyndigheterna ingår BITS, SIDA, Swedecorp, Swedfund AB och Svenska Institutet. De skiljer sig från de myndigheter som beskrivs i det följande avsnittet främst därigenom att de skapats för och sedan många år genomför sina uppdrag i utlandet, medan övriga myndigheter som deltar i östsamarbetet har sitt konstitutionella mandat på svensk botten, vilket i sin tur tjänar som utgångspunkt för deras medverkan i östsamarbetet.

3.1 BITS

BITS, Beredningen för internationellt tekniskt-ekonomiskt samarbete, är den myndighet som kanaliserar de i särklass största medlen till området under den aktuella perioden. Myndigheten har en nu drygt tjuguarig historia som förmedlare till u-länder först av utbildningsstöd, senare av ett allt bredare tekniskt bistånd, slutligen även av kreditgivning till investeringar i u-länder. BITS roll i u-biståndet, jämfört med SIDA, har framför allt blivit att finansiera kunskapsöverföring till och utvecklingsprojekt i ekonomiskt något mer avancerade u-länder. Där SIDA i de fattigaste länderna själv deltar i projektcykelns olika faser, kan BITS i stället utnyttja befintlig kompetens, reagera på initiativ och möjligheter i mottagarländerna och mer begränsa sig till att finansiera ett samarbete, som två parter redan är intresserade av att genomföra och ta ansvar för.

Med sitt stöd finansierar BITS aktiviteter inom ramen för ett s k insatskontrakt mellan en svensk part och en ansvarig part i samarbetslandet. Sitt beslut om finansiering baserar myndigheten på mottagarlandets framställning eller konfirmering av en partsframställning, kompletterad med information från den svenske kontraktsparten om hur de angivna utvecklingsbehoven skall mötas, tidsplan och budget. I sin prövning beaktar BITS bl a möjligheterna att uppnå uppställda mål, samarbetslandets ansvar och åtaganden, och insatsens kostnadseffektivitet. Insatskontraktets konstruktion innebär att den framställande parten i samarbetslandet är beställare av och kund åt den svenska parten. Under insatsens gång betalar BITS ut sitt projektbidrag på basis av specificerade fakturor och andra betalningsunderlag med tillhörande rapporter om genomförandet, vilket enligt uppgift ger en tillfredsställande insyn. För

varje insats skall slutrapport inlämnas. BITS genomför också regelmässigt utvärderingar av projekten med hjälp av utomstående konsulter.

Detta arbetssätt, som stämde med önskvärdheten av att ge större utrymme för svenska intressen och för det stora svenska engagemanget i östsamarbetet, gjorde att BITS, som således redan hade specialiserat sig på utvecklingssamarbete med mer utvecklade länder, sågs som en lämplig kanal redan i inledningen av östsamarbetet. BITS fick en central roll från det att östsamarbetet inleddes 1989/90, och fick den klart största medelstilldelningen bland de deltagande myndigheterna, ca 200 mkr per år i det nu pågående treårsprogrammet. Till de medel som anvisas via ÖSEK under UDs huvudtitel som reguljärt anslag kommer dels medel från Östeuropaanslaget som efter särskilda regeringsbeslut tillförts BITS för ändamål som officersutbildning, länsstyrelsesamarbete och konsultfonder hos Världsbanken och EBRD, dels medel från miljödepartementet för 1994/95 för projektförberedelser och för projektförslag till regeringen på miljöområdet.

BITS bedömer själv sitt arbetssätt som adekvat för det fortsatta östsamarbetet, och rekommenderar i sitt yttrande över utredningen "Rena roller i biståndet" att dess huvuduppgift inom utvecklingssamarbetet både med u-länder och med Central- och Östeuropa även fortsättningsvis blir en finansierande, primärt baserad på svensk kompetens och teknologi. Inom ramen för myndighetens nuvarande uppdrag sker samtidigt en vidareutveckling - på regeringens uppdrag har BITS utrett förutsättningarna för kreditfinansiering i samarbete med de multilaterala finansieringsinstitutionerna. Ett förslag inlämnades i november 1993 om inrättandet av en kreditfacilitet med syfte att öka kapitaltillgången för infrastrukturella investeringar i närområdet.

BITS har en bred kontaktyta i Sverige inom östsamarbetet. Förutom de medelsanvisande departementen finns kontakter av skilda slag med ett stort antal institutioner, företag och myndigheter. Flera av dessa kontakter, exempelvis med Nutek, SNV och med miljödepartementet, har tidigare präglats av oklarheter i fråga om ansvars- och kompetensfördelning och av risker för dubbelarbete. Flertalet parter synes dock ha medverkat till relativt snabba och konstruktiva överenskommelser om arbetsfördelning och samordning. Således handlägger t ex på miljöområdet SNV stödet till utveckling av samarbetsländernas miljöförvaltningar, medan BITS stödjer annat tekniskt samarbete och projektförberedelser. Regeringen har också specifikt föreskrivit att BITS skall samråda med SNV, Nutek och

SLU kring miljö- och energistöden. Fortfarande kvarstår dock vissa oklarheter mellan myndigheterna, t ex mellan BITS och Nutek avseende vissa energiinsatser och mellan BITS och SNV avseende tekniskt samarbete inom miljöområdet.

I vissa fall är principiella skillnader ursprunget till skiljaktigheterna, som t ex inom energistödet, där Nutek med utgångspunkt i det svenska miljöintresset såsom det uttryckts i den s k klimatpropositionen identifierar och driver specifika investeringar, medan BITS stödjer de nationella strävanden och program som inrättats för samma sorts investeringar. Gentemot vissa myndigheter, såsom de medverkande länsstyrelserna, har BITS åtagit sig rollen som kravställare avseende sådant som resultatorientering av arbetet.

Departementens roll inom östsamarbetet finner BITS ha klarnat betydligt, bl a genom att ett inledande intresse hos både UD/ÖSEK och Miljö- och naturresursdepartementet för direkta engagemang i skilda projekt nu har ersatts av en tydligare fokusering på de strategiska och politiska uppgifterna, även om ytterligare ett antal policyfrågor återstår att hantera. BITS anser också att den nödvändiga strategin för samarbetet finns, liksom de medel som behövs för arbetet.

Också i samarbetsländerna har BITS ett relativt stort antal kontakter, men centrerar sitt intresse till den koordinerande instans eller samsarbetskommission som finns inrättad i varje land - i Estland och Lettland inom finansministerierna, i Litauen inom utrikesministeriet, i Polen inom motsvarigheten till den svenska statsrådsberedningen, respektive i S:t Petersburgs fall med stadens finansavdelning. Därutöver har BITS ett stort antal direktkontakter med projektansvariga myndigheter och andra, exempelvis i anslutning till diskussioner om projektförlängningar. De svenska ambassaderna anlitas mindre och mindre allt eftersom det direkta samarbetet med projektansvariga konsolideras, t ex i Estland, men framför allt inledningsvis har BITS haft och har stor glädje av de svenska utlandsmyndigheternas stöd, såsom f n i Ryssland.

Den gångna perioden, som nu har resulterat i en projektportfölj om närmare 500 insatser i närområdet, har genererat flera erfarenheter av intresse för denna studie. Sålunda pekar BITS bl a på att särskilt i början en central insats i arbetet var att bidra till ett växande medvetande på mottagarsidan kring vad parterna där dels egentligen behövs och dels vad de vill och kan få ut ur samarbetet, och att den utveckling som Sverige stödjer i regionen nu går

mycket snabbt, inte minst i jämförelse med motsvarande historiska utveckling i Sverige.

BITS grundläggande erfarenheter av u-landsbiståndet har varit utgångspunkten för dess deltagande i öst-samarbetet. Grundsynen är att myndigheten stödjer utvecklingssträvanden i mottagarländerna och så långt möjligt på dessas villkor, medan andra svenska myndigheter kan stödja projekt av skilda slag - ibland av samma slag - i samarbetsländerna med utgångspunkt i ett svenskt intresse och på ibland förmånligare villkor. BITS ställer också samma sorts krav för sitt deltagande och agerar på i princip samma sätt i Estland som i Malaysia. BITS ser sig som en bank, vilket betyder att innehållet i verksamheten kan variera kraftigt, även om sättet att hantera den är det samma. En viktig u-landserfarenhet är att bara stödja sådant som kan klart definieras i termer av målsättning och affärsidé. En annan är behovet att rutinemässigt utvärdera insatser. En tredje är den fasindelning av det egna arbetet som övertagits från u-landsbiståndet. Varken sektorstrategier eller landprogram har använts.

Detta arbetssätt, som således främst är baserat på erfarenheterna av ett utvecklingssamarbete med u-länder, var emellertid åtminstone under de första åren kontroversiellt. BITS kritiserades då av andra myndigheter dels för sitt relativt omfattande anlåtande av konsulter, dels för att dess procedurer för resursöverföring uppfattades som tidskrävande och byråkratiska.

BITS pekar också på betydande skillnader mellan u- och östsamarbete, framför allt i det att det senare utspelas med grannar, där t ex vänortssamarbete kan ges ett stort utrymme och också spela en viktig roll för utvecklingen. En annan skillnad är att arbetsområdets närhet leder till att effekter av utvecklingsbistånd, exempelvis i termer av handel eller miljö, även kommer grannlandet Sverige till godo, vilket gör det möjligt att lämna ett mer altruistiskt utformat bistånd dit än till u-länderna.

3.2 SIDA

Stödet via SIDA till svenska enskilda organisationers utvecklingsinsatser i närområdet baserades redan från början på ett uppdrag till SIDA att arbeta på samma sätt som med motsvarande insatser i u-länderna. Det innebär att de ansökande organisationerna själva identifierar en samarbetspartner i mottagarlandet, etablerar en samarbetsrelation med den, och tillsammans med den utformar den verksamhet som samarbetet skall gå ut på.

För verksamheten disponerar SIDA ett årligt anslag om 45 mkr. Inkomna ansökningar uppgår till 150 mkr. Flertalet ansökningar rör små belopp, vilket resulterar i en stor mängd individuella ärenden. SIDA:s lösning på det administrativa problem som uppstår är densamma som i u-landsbiståndet, att delegera delar av bidragsbeviljningen till sk ramorganisationer, såsom LRF, LO/TCO och SNF. Likväl hanterade SIDA under föregående budgetår 125 individuella ansökningar, förutom anslagen till sex ramorganisationer. SIDA eftersträvar ytterligare delegeringsmöjligheter.

Inledningsvis bedömde de svenska organisationerna i allmänhet att det skulle kunna vara lättare att arbeta i närområdet än i u-länder, på grund av de många likheterna och den geografiska närheten. I flera fall visade det sig emellertid snarare vara svårare, bl a på grund av den bristande erfarenheten av att agera i en marknadsekonomi. Ett annat problem för de svenska organisationerna har varit att arbeta med nya eller återuppståndna organisationer, som ännu inte har konsoliderats tillräckligt för att kunna hantera en planerad verksamhet. Svenska organisationer har ibland försökt kompensera sådana brister genom att själva i större utsträckning styra verksamheten än som egentligen är förenligt med ett gott utvecklingssamarbete.

Formella kontakter utomlands har SIDA endast med de svenska ambassaderna, till vilka ansökningar remitteras i vissa fall. SIDA uttrycker sin uppskattning av ambassadernas medverkan med yttrande i sådana fall. Den information kring SIDA-finansieringen av olika projekt, som myndigheter i samarbetsländerna har efterlyst, åligger enligt finansieringsavtalen de samarbetande organisationerna att förmedla. Myndighetskontakterna i Sverige omfattar i första hand UD/ÖSEK, varmed SIDA säger sig ha ett utmärkt samarbete. De instruktioner som behövs för verksamheten utfärdas. Nödvändiga diskussioner kring regleringsbrev, m m, äger rum. En viss brist i den interna koordineringen inom ÖSEK har dock påtalats.

Verksamheten har varit föremål för politiskt intresse i regeringen, vilket resulterade i att en särskild översyn av den tillsattes i juni 1993. Översynen presenterade i oktober 1993 ett flertal rekommendationer, bl a om samrådsmöten med BITS och SI kring ansökningar som skulle kunna hanteras av alla tre myndigheterna, om större långsiktighet i statsmakternas planering av östbiståndet, och om formuleringen av etappmål för biståndet.

SIDA delar utredarens bedömningar om behovet av bättre informationsspridning och av fler ramavtal med

organisationerna, men avstyrker hans förslag att organisationernas ideella arbete skall kunna inräknas som del av deras egeninsats i projekten. Det på utredningen baserade regeringsbeslutet i juni 1994 uppdrar åt SIDA att fördjupa den regelbundna utvärderingen av stödet till enskilda organisationers samarbete inom Central- och Östeuropa, att försöksvis medge att organisationernas egna informationsinsatser finansieras med högst en procent av det totala projektbidraget, samt att utreda förutsättningarna för att öka organisationernas egna bidrag till verksamheten och formerna för hur det egna arbetet därvid skall kunna tillgodoräknas.

SIDA finner likheterna mellan u- och östbiståndet större än skillnaderna. I båda fallen går biståndet ut på kunskapsöverföring och innebär ett stöd till en utvecklingsprocess. Den stora skillnaden är den geografiska och kulturella närheten, samt den organisatoriska närheten när väl organisationernas kontaktnät är etablerade. SIDA menar att en tidsram borde ställas upp för östbiståndet, så att organisationerna därmed får en planeringshorisont. Det skulle ge dem möjligheten att i tid förbereda valet mellan att avsluta ett samarbete eller övergå till ett normalt samarbete utan biståndsinslag. Sektorstrategier eller landprogram upprättas inte för EO-stödet. Det är viktigt för SIDA att få möjlighet att även fortsättningsvis kunna få hantera öststödet enligt samma regler som tillämpas på u-landsbiståndet, eftersom det ofta berör samma organisationer.

Utöver stödet via enskilda organisationer har SIDA lämnat ett betydande katastrofbistånd till länder i närområdet, vilket emellertid ligger utanför det samarbete som behandlas i denna utredning.

3.3 Svenska Institutet

Sedan slutet av sextiotalet har Svenska Institutet, SI, inom ramen för sitt allmänna uppdrag att främja Sveriges internationella kontakter genom information, genom kultur- och erfarenhetsutbyte samt genom utbyte inom utbildning och forskning, bedrivit samarbete med länderna inom det nuvarande närområdet, huvudsakligen i form av formella utbytesprogram inom kultur och forskning. Under 1990/91 började det nuvarande samarbetet ta form, som har en tydlig viljeinriktning på kunskapsöverföring i linje med regeringens öst-samarbetspolitik.

För innevarande budgetår disponerar SI 45 mkr, vilka används för samarbetsprojekt mellan universitet i Sverige och i närområdet, för svenskundervisning,

stipendier, kulturutbyte och expertutbyte samt för samarbetsprojekt utanför högskoleområdet. Därtill kommer i vissa fall medel från anslagsposterna D1, information, och C3, utvecklingssamarbete. Arbetet består till sin största del av en stor mängd mindre ärenden, vilka skall bedömas och beviljas anslag eller avslås. SI behandlar sina ärenden enligt samma rutiner som tillämpas i det övriga arbetet, och bedömer rutinerna som konsoliderade och väl fungerande. Alla ansökningar cirkuleras internt inom SI för kännedom. Beslut fattas av institutets direktör, eller, på delegering, av hans medarbetare.

Till samarbets- och utbytesprojekt kan enbart svenska organisationer, myndigheter och individer söka medel. Ansökningarna gällande samarbetsprojekt på högskoleområdet remitteras av SI till berörda ambassader och rektorsämbeten för yttrande. De granskas och föreslås därefter av en av Utbildningsdepartementet utsedd samarbetsgrupp bestående av sju universitetsrektorer. Några universitet har uttryckt intresse för att själva ta ansvar för handläggningen av medlen, men SI bedömer att en central koordinerings- och policy-funktion, fr a med avseende på kunskapsöverföringsmålet, är nödvändig. Det avsteg som gjordes för Handelshögskolan i Riga - vilket inte biträdades av SI - från principen om att medlen endast var tillgängliga för mjukvara och den för mjukvaran direkt nödvändiga utrustningen väckte uppseende bland övriga högskolor. En målkonflikt kan också uppstå i beredningen, i det att projektförslag inlämnas på angelägna områden, såsom medicin och teknologi, för vilka emellertid östsamarbetets övergripande mål inte ger utrymme. En tidigare oklarhet vis-à-vis BITS om beviljningen av bidrag till högskolorna har nu skingrats.

Personer i samarbetsländerna som är intresserade av SIs stipendier tar i allmänhet själva direkt kontakt med SI, får ansökningshandlingar tillsända av SI, och ansöker sedan också direkt hos SI. Stipendieansökningarna remitteras för yttrande till en rådgivande nämnd. SI underlättar även visumbehandlingen av stipendiaterna och håller en personlig kontakt med dem under sverigevistelsen.

Expertutbytet är begränsat till institutioner, myndigheter, kommuner och föreningar, men där ämnet står i förgrunden, inte organisationen i sig, som i SIDA fall. Likväl finns här en risk för dubblering mellan SI och SIDA. Hittills har ingen rutin inrättats som garanterar att dubbelfinansiering kan undvikas. Över hälften av alla ansökningar avslås, exempelvis på grund av låg prioritering, alltför svag kunskapsöverföringskomponent eller orealistisk planering.

Inom kulturutbytet, liksom inom expertutbytet, tas relativt frekventa beslut om bidrag. Ansökningar överstigande 50 000 kr remitteras till Statens Kulturråd och UDs informationsbyrå för yttrande. Projekt som inte kan komma i fråga för Ö-medel kan i vissa fall finansieras med SIs reguljära medel. Inkommande ansökningar överstiger visserligen flera gånger tillgängliga medel, men SI skulle hellre än mer pengar vilja se en större förmåga hos de sökande att bättre bereda sina projekt. En utbildning i projektberedning skulle vara av stort intresse. Tidigare besked om vilka medel som kan påräknas för samarbetet skulle också kunna medge en större långsiktighet i arbetet.

SIs kontakter i Sverige spänner över ett brett område inom kultur, information, forskning och utbildning. På de flesta kontaktytorna har tillfredsställande rutiner etablerats. I utlandet begränsas de direkta kontakterna till ambassaderna och de nordiska informationskontoren, vilka anlitas i samband med bedömningar av högskoleansökningar och kring svenskundervisningen. SI bedömer insatserna där som tillfredsställande. SI känner inte behov av en nationell koordineringsinstans på mottagarsidan av det slag som styr det tekniska biståndet, utan pekar snarare på risken för byråkratisering om en sådan skulle inrättas. SI har heller inte utvecklat några landstrategier eller motsvarande för sina insatser.

Trots SIs förhistoria med utbytesprogram med bl a Sovjetunionen blev det nya östsamarbetet delvis en överraskning för personalen, inte minst på grund av den snabba urholkningen av etablerade procedurer och värderingar av betydelse för samarbetet efter Sovjetunionens fall. Att in'judna forskare och experter inte längre har politiska eller andra sidouppdrag med sig till Sverige är uppenbarligen en lättnad i arbetet, även om urvalet av personer som kommer i fråga fortfarande inte alltid är korrekt. SI konstaterar att verksamheten i hög grad är efterfrågestyrd, och ser samtidigt vissa argument för en något starkare styrning från SIs sida. Ett exempel är svårigheterna att motivera de samhällsekonomiska institutionerna i Sverige för ett samarbete, samtidigt som utbildning och forskning inom samhälls- och företagsekonomi är av stor betydelse för omställningen från plan- till marknadsekonomi i samarbetsländerna.

3.4 SwedeCorp

SwedeCorps huvuduppgift är att stödja utvecklingen av affärs- och näringsmiljöer i u-länder och i Central- och Östeuropa och att förmedla kunskap och kompetens

inom handel och industri. För att verkställa sitt uppdrag inom östsamarbetet genomför myndigheten nu tre program: kompetensutveckling, affärsutveckling och kapitalförsörjning, för vilka sammanlagt 135 mkr anslagits för de tre budgetåren. Verksamheten koncentreras till Baltikum och de sju ryska länen i närområdet plus Moskva. Utvecklingen i Polen har hunnit så långt att SwedeCorp inte finner det motiverat att arbeta där, vilket däremot Swedfund gör.

Större enskilda komponenter är StartÖst, ett program med stöd till svenska småföretag för utbildningsinsatser som skall genomföras hos deras samarbetspartners i närområdet, och Baltic Corps, ett projekt för utveckling av mindre och medelstor industri med hjälp av arbetslös svensk personal, som arbetar som rådgivare till företag i Baltikum (respektive S:t Petersburg). Det senare projektet, som genomförs tillsammans med olika handelskamrar i Sverige och AMS, rymmer en målkonflikt i det att AMS strävar efter att sysselsätta arbetslösa svenskar, medan SwedeCorp syftar till att stödja utvecklingen i mottagarländerna.

Insatser initieras inom exempelvis de nyss nämnda programmen av utomstående parter - oftare i sådana fall av svenska - men också av SwedeCorp självt, t ex för en kartläggning av näringslivsstrukturen i ett mottagarland. Myndigheten arbetar på samma sätt med östsamarbetet som med insatserna i u-länderna, men pekar samtidigt på en grundläggande skillnad - det svenska samhället är starkt intresserat av att medverka i östsamarbetet. Beredning och uppföljning varierar med insatsernas slag, där t ex uppföljning sker med hjälp av bl a rapporter och inspektionsbesök. Några länders finansieringsrapporter eller landprogram har SwedeCorp inte känt behov av i sitt arbete, men efterlyser något slags landprofil eller landredovisning som beskriver olika svenska myndigheters verksamheter land för land.

SwedeCorp har en relativt bred kontaktyta i mottagarländerna, bestående av företag, handelskamrar, myndigheter och svenska representationer. Särskilt värdefull har generalkonsulatets i S:t Petersburg kartläggning av näringslivsstrukturer och utvecklingsproblem varit. Även i Sverige är kontakterna varierade - utöver AMS och de handelskamrar som nyss nämnts är de regionala utvecklingsfonderna och Sveriges Tekniska Attachéer, STATT, viktiga samarbetspartners.

I relationen till andra biståndsmyndigheter finns både potentiella och reella kompetenskonflikter. Med SIDA skulle exempelvis stödet till utvecklingen av bankväsendet kunna vara en konfliktyta, men är det

inte eftersom SIDA inte har något utvecklings-samarbete med de berörda länderna. Däremot finns motsvarande oklarhet med BITS, som skulle kunna göra och gör ett flertal insatser av samma slag som SwedeCorp, t ex inom exportfrämjande och utveckling av banksystemet. Dock saknar SwedeCorp både den restriktion som BITS har i det att planerade insatser skall begäras eller godkännas centralt av mottagarlandets myndigheter, och den betydelse i termer av projektfinansiering som BITS har, eftersom SwedeCorp arbetar med annan inriktning. SwedeCorp förordar att huvudmannen åstadkommer en tydligare arbetsfördelning mellan de inblandade myndigheterna, ett klagörande både av vad de skall göra och av vad de inte skall göra.

SwedeCorp pekar också på att vissa verksamheter, t ex utvecklingen av en småindustri, skulle kunna finansieras både av BITS, SIDA, Nutek, Swedfund och SwedeCorp, beroende på hur projektet presenteras. Jämför vidare diskussionen nedan i avsnittet "Samordning".

SwedeCorp deltar i östsamordningsgruppen under UD, och finner t ex dokumentcirkulationen i anslutning därtill värdefull, men har större nytta av de mindre och mer frekventa samordningsträffar som ordnas mer specifikt kring näringslivsutveckling.

3.5 Swedfund International AB

Swedfunds affärsidé är att på affärsmässiga grunder tillhandahålla riskkapital och kunskaper för långsiktiga satsningar tillsammans med svenskt näringsliv i svåra investeringsmiljöer. Bolagets övergripande mål är att bidra till utvecklingen av bärkraftiga företag i u-länder samt i Central- och Östeuropa. Uppgiften är att tillhandahålla kapital och kunskaper till samriskprojekt, joint ventures, i vilka bolaget samarbetar med svenska och lokala partners i de länder som omfattas av svenskt bistånd och östsamarbete.

Inom östsamarbetet har Swedfund erhållit kapitaltillskott om 140 mkr plus 25 mkr för insatser i första hand inom närområdet, även om insatser i övriga Central- och Östeuropa också kan göras.

Investeringarna kan göras som aktiekapital eller lån. Swedfund strävar efter investeringar i form av aktiekapital, helst i tillverkningsföretag. Huvudinriktningen är direktinvesteringar, men Swedfund kan även investera inom den finansiella sektorn i investeringsbanker, venture capital-fonder och liknande. Vid långivning kan Swedfund till

skillnad från normala affärsbanker acceptera säkerheter i samriskföretaget, d v s tä landrisken i investeringen. I de fall där Swedfund är delägare skriver bolaget normalt konsortialavtalet. Swedfund kan också bistå med att upprätta licensavtal, managementavtal, eller dylikt mot ersättning.

Arbetssättet är detsamma i östsamarbetet som inom u-biståndet. Initiativet till insatser kommer normalt från det svenska näringslivet. De svenska företagens syfte med att kontakta Swedfund är dels att få till stånd riskdelning eller riskavlyft, dels att få tillgång till bolagets kompetens avseende investeringar i komplicerade och främmande länder. Swedfund granskar i första hand affärsidén, partnerkonstellationen och intressentbalansen. Efter en intern screening görs oftast en feasibilitystudie, varefter den föreslagna investeringen föreläggs Swedfunds styrelse för beslut. Processen från styrelsebeslut till driftstart är ofta komplicerad och tidskrävande. Det förekommer av olika anledningar att investeringar som godkänts av Swedfunds styrelsen inte genomförs.

Swedfund följer sina investeringar på olika sätt. För lånen finns betalningsplaner och rapporteringsrutiner. För aktieinvesteringarna tillsätts en representant i samriskföretagets styrelse. Särskilt det senare är en resurskrävande arbetsinsats.

Swedfunds bokslut omfattar både u-landsverksamheten och östsamarbetet. Den interna redovisningen av återflöden av räntor, amorteringar, mm sker dock separat för investeringar inom östsamarbetet. Återflöden av medel som genererats ur investeringar inom ramen för östsamarbetet hålls tills vidare disponibla för nya insatser i Central- och Östeuropa, separerade från Swedfunds kapital i övrigt.

Med SwedeCorp har Swedfund inom östsamarbetet en konfliktfri relation och arbetsfördelning och rapporterar inga oklarheter vad gäller arbetsfördelning. De svenska företagen kan dock ibland ha svårigheter att se skillnaden mellan de två, främst på grund av att Swedfund tidigare administrerades av SwedeCorps personal. Därutöver har bolaget en öppen och problemfri dialog med BITS, samt relativt intensiva kontakter med ÖSEK, som bl a har en representant i Swedfunds styrelse. Mängden samordningsmöten och liknande är markant större inom östsamarbetet än inom u-landsbiståndet, vilket Swedfund uppskattar, eftersom verksamheten hittills endast pågått en kortare tid.

4. Övriga myndigheter

De övriga myndigheter som behandlas här är Statens Kärnkraftsinspektion (SKI), Statens Strålskyddsinstitut (SSI), Statens Naturvårdsverk (SNV) och Närings- och teknikutvecklingsverket (Nutek), vilka alla erhåller sina anslag utanför tremiljardersprogrammet.

SKI, SSI, SNV och Nutek har alla sina uppdrag av Miljö- och naturresursdepartementet. Departementet har från östsamarbetets början ansett att uppgifter inom samarbetet skall läggas på kompetenta fackmyndigheter, både vad avser kunskapsöverföring och investeringar. SKI och SSI kom tidigt, 1992, in med förslag till insatser och kom också snabbt igång operativt. Departementet bedömer att även Nuteks verksamhet kom igång på ett tillfredsställande sätt och att erfarenheterna där är övertygande. Men på avloppsreningsområdet fann departementet dels att en investerings- och biståndskompetens var nödvändig och dels att BITS redan hade en pågående verksamhet, varför en annan arbetsfördelning utkristalliserades. På detta område svarar nu och framgent SNV för kunskapsöverföring till och kompetensuppbyggnad på mottagarsidan i direktkontakt med myndigheter i mottagarländerna, medan BITS svarar för bl a projektförberedelser och investeringar i avloppsrening. Denna anpassningsprocess, som departementet självt finner har varit trög, kommenteras närmare nedan i avsnitten om Ö-bistånd versus U-bistånd, respektive om samordning. De aktuella myndigheterna arbetar alla med kunskapsöverföring, men utan att i någon nämnvärd utsträckning ha tagit den erfarenhet om kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad som finns inom de s k biståndsmyndigheterna i anspråk. De har inte heller utvecklat några landstrategier eller andra motsvarande planeringsunderlag. Utvärderingar görs sällan.

Utöver de ovan nämnda verkställer också ett flertal svenska myndigheter och organisationer uppdrag inom ramen för tremiljardersprogrammet. Dels kontrakterar BITS exempelvis Statistiska Centralbyrån, Riksrevisionsverket, Lantmäteriverket, Fiskeriverket, Sjöfartsverket, Länsstyrelser och Kommunförbundet. Dessa myndigheter och organisationer har emellertid i sina kontrakt gentemot BITS åtagit sig en verkställande roll, varvid deras insatser verkställs inom ramen för ett förhandlat och formaliserat åtagande som kan styras av de två parterna. De behandlas därför ej i denna studie.

Dels verkställer inom ramen för suveränitetsstödet myndigheter såsom Rikspolisstyrelsen, Försvarmakten, Försvarets materielverk och Räddningsverket insatser på uppdrag av UD och respektive myndighets eget departement. Liksom i det närmaste föregående fallet har emellertid dessa myndigheter en mer exekutiv roll i östsamarbetet än en självständig myndighetsroll av det slag som Miljödepartementets myndigheter, respektive biståndsmyndigheterna under ÖSEK har, och diskuteras inte i denna studie. Suveränitetsstödet samordningsstruktur kommenteras dock separat nedan, sektion 4.5.

4.1 STATENS KÄRNKRAFTSINSPEKTION

Reaktorsäkerhet

Statens Kärnkraftsinspektion, SKI, fick under 1991/92 UDs och Miljö- och naturresursdepartementets uppdrag att bidra till förbättring av kärnsäkerheten i närområdet inom det forna sovjetiska territoriet. En Östprojektgrupp bildades tidigt, som bl a initierade en strategidiskussion med departementet. Resultatet därav blev två prioriteringar avseende vilket kärnkraftverk det svenska arbetet med reaktorsäkerhet skulle inriktas på. Dels skulle de s k RBMK-reaktorerna (av samma slag som i Tjernobyl) prioriteras, då det i Tyskland och i Finland redan fanns ett visst kunnande om den andra sovjetiska reaktortypen VVER. Dels skulle, av de två kärnkraftverk av RBMK-typ som finns i Sveriges närområde, det i Ignalina prioriteras, eftersom det andra, Sosnovij Bor utanför dåvarande Leningrad, hade tillgång både till ett program för upprustning och till bättre resurser.

Sedan dess har SKI kanaliserat ca 90 mkr till olika insatser framför allt för höjande av kärnkraftsäkerheten vid Ignalina. Insatserna ligger inom områdena myndighetssamarbete, industrisamarbete och tekniska förbättringar. Uppbyggnaden av den litauiska säkerhetsmyndigheten VATESI får stöd. Via industrisamarbetet förmedlas kontakter med svenska kraftbolag och industriföretag, som kan medverka med sådant som materialkontroll, kvalitetssäkring och verksamhetsutveckling. Tekniska säkerhetsförbättringar har gjorts bl a inom materialkontroll och brandskydd, och kommer att göras med en svenskkonstruerad robot på tryckavlastning av reaktorutrymmet så snart ansvarsfrågan lösts.

SKI har tre mottagare av sina insatser i Litauen: Energiministeriet, som äger kärnkraftsanläggningen i Ignalina, driftsorganisationen INPP, och säkerhetsmyndigheten VATESI. Därutöver samarbetar SKI med två

å tre ryska institut, vilka medverkat vid anläggningens konstruktion, samt med den ryska säkerhetsmyndigheten GAN. Parterna känner varandra väl, och samarbetet har funnit stabila former, där successivt nya problem tas upp till studium och åtgärd. Regelbundna sammanträffanden med mottagare och leverantörer resulterar i avtal om leverans av tjänster och utrustningar, som sedan SKI åtar sig att finansiera förutsatt de genomförs enligt överenskomna planer.

I inledningsskedet var svenska ambassadens insatser av stort värde för SKI, särskilt för att etablera personkontakter på rätt nivå. De internationella kontakterna är framför allt andra givare - EBRD anslog i slutet av föregående år 33 MECU för hårdvara och ytterligare 7 för att utarbeta en säkerhetsanalys av verket inför beslutet 1995 om att eventuellt driva det vidare efter 1998 - och leverantörer till Ignalina, som alla rapporterar sina insatser till samverkansorganisationen G24. Organisationen håller, som ovan nämnts, en projektkatalog vid sitt sekretariat i Bryssel i syfte att undvika dubbelarbete mellan gruppens medlemmar och att se till att inte vissa problemområden försummas. SKI deltar aktivt i det internationella samordningsarbetet, inte minst i form av samordningsgrupper under G24, IAEA och EBRD.

Samarbetspartnerna i Sverige är främst Miljö- och Utrikesdepartementen. SKI finner samarbetet med departementen lätt och effektivt. Båda departementen tilldelar SKI medel för verksamheten, dock utan någon skillnad mellan dem för SKIs vidkommande. SKI ordnar regelbundet en- eller tvådagars projektlednings-sammanträden, där även SSI deltar. Dessa bedöms vara av stort värde för samordning av verksamheten. SKI rapporterar sin verksamhet kvartalsvis.

Östprojektet baserar sitt arbete på en treårig planering, vilket är nödvändigt då flera projekt sträcker sig över två å tre år. I detta sammanhang påtalar projektgruppens ledning problemet att möjligheterna att åta sig insatser begränsas till det belopp som är anslaget för ett visst budgetår. För att uppnå den nödvändiga långsiktigheten i samarbetet skulle ett bemyndigande behövas som ger möjlighet att under ett visst år ingå åtaganden även för det kommande budgetåret.

Ett annat problem är att förena rollen som reglerande myndighet i Sverige med rollen som rådgivare till den reglerande myndigheten i Litauen samt som finansierare av kommersiella kontrakt. En fristående enhet skulle behöva konstrueras, där allt stöd till förbättring av kärnkraftsäkerheten inom det forna sovjetiska

territoriet kunde samordnas, juridiskt skilt från SKIs normala funktion som reglerande myndighet inom Sverige. Arbetet på en lösning av detta problem pågår fortfarande inom SKI.

Kärnämneskontroll

En del av kärnsäkerhetssamarbetet har som mål att göra det möjligt för länderna i Central- och Östeuropa att underteckna icke-spridningsfördraget, i det yttersta syftet att förhindra eller åtminstone försvåra ytterligare spridning av kärnvapen. Detta arbete, som bedrivs av SKIs avdelning för materialtillsyn, är av en annan karaktär än det ovan beskrivna reaktorsäkerhetssamarbetet och genomförs mer på ett politiskt plan än på ett tekniskt. Det fick därför efter två år en självständig position inom SKIs östprojekt. Flertalet av avdelningens inspektörer har deltagit i någon del av projektarbetet. Avdelningen har nu en på projektmedel finansierad östprojektassistent.

Arbetet bedrivs i hög grad internationellt. För att undvika att insatser dubbleras och att insatser från olika länder inte arbetar mot samma mål har SKI tillsammans med IAEA utarbetat samarbetsplaner för insatser från Frankrike, USA, Japan, Sverige och Finland, vilka godtagits av samtliga inblandade. Samverkan sker på olika nivåer, också i form av gemensamma projekt.

Inledningsvis inkluderades Litauens kärnämneskontroll i arbetet. Redan i slutet av 1991 beslöt emellertid de litauiska myndigheterna att anlita rysk expertis för kärnämneskontrollen i landet, varför avdelningens planerade arbete där inte igångsattes utan i stället inriktades på de övriga länder som begärt hjälp med kärnämneskontrollen - Kazakstan, Ukraina och Vitryssland. Arbetet, som består i att stödja utformningen och etableringen av nationella regler, metoder och rapporteringssystem i enlighet med de internationellt överenskomna krav som presenteras av IAEA, har nu lett till att Kazakstan och Ukraina i en nära framtid kan fullgöra de grundläggande åtaganden som ett undertecknande av icke-spridningsfördraget medför, bl a kontrollavtal med IAEA. På litauisk begäran har arbetet där under det senaste året återupptagits och koncentreras nu till det fysiska skyddet och kärnämneskontrollen.

Avdelningen arbetar informellt. Det tekniska samarbetet grundas på minnesanteckningar från överläggningar som sedan utvecklas till gemensamma arbetsprogram. De viktigaste grunderna för samarbetet finns dock avtalsfästa mellan SKI och ansvarig myndighet i mottagarlandet. Avdelningen menar att

andra givare med betydligt större resurser ännu knappt har börjat arbeta praktiskt på grund av sina mer byråkratiska och omständliga metoder. Samarbetet styrs i hög grad med hjälp av personliga initiativ, där beslutsfattare på olika nivåer i de nationella systemen träffas, lär känna varandra och bedömer behov och möjligheter till samarbete. Samarbetet grundas därför på ett förtroende, dels på det individuella planet för personer och deras tekniska kunskaper, dels på det nationella planet för den svenska metoden för fullgörande av åtagandena enligt icke-spridningsfördraget.

Samarbetsparterna är väl kända, ofta till och med uppbyggda med svensk hjälp. De internationella aktörerna av betydelse för arbetet, främst USA, Japan och IAEA, finns alla med i de givargrupper som sammankallas kring samarbetet med olika mottagarländer. Antalet samarbetspartners i Sverige är begränsat i första hand till en liten grupp specialiserade konsulter, de svenska kärnkraft-anläggningarna, östprojektgruppen inom SKI samt UD och Miljö- och naturresursdepartementet. Inom UD är ÖSEK anslagsbeviljande, medan POL står för verksamhetens politiska anknytning. SKI har även försökt nyttja den högsta svenska politiska nivån för att föra frågan om det nationella ansvaret för kärnsäkerheten i Ryssland framåt, dock utan resultat. Berörda svenska ambassader har över lag lämnat ett värdefullt stöd.

Den begränsning avdelningen själv lyfter fram för sitt arbete är dels den knappa medelstillgången, dels samma restriktion som nyss nämnts i vad avser möjligheterna att ingå åtaganden utöver det för ett visst budgetår anslagna beloppet. Ett effektivt och trovärdigt projektarbete kräver att insatser kan planeras för längre perioder än ett år i taget.

4.2 Statens strålskyddsinstitut

Statens strålskyddsinstitut, SSI, genomför olika insatser för att förbättra strålskyddet i de baltiska staterna och i Ryssland. Med anslagna 25,1 mkr för perioden 1991/92-93/94 är SSI verksamt inom sådant som utredningar av strålskydd i skilda sammanhang, lagstiftning, organisation och utbildning, laboratoriearbete, avfallshantering och räddningstjänst.

Arbetet görs tillsammans med de för strålskyddet ansvariga myndigheterna i respektive land. När väl en samarbetsrelation är etablerad, gör parterna tillsammans en probleminventering och enas i bilaterala protokoll om de mest prioriterade projekten. På basis av dessa protokoll utser SSI individuella projekt-

ledare bland den egna personalen, vilka sedan ansvarar för att projektförslag utarbetas. Efter godkännande av ledningen för SSIs östprojektgrupp blir projektledaren den ansvarige för respektive projekts genomförande, och reser till den berörda myndigheten för att gemensamt med dess personal verkställa den överenskomna insatsen. Såväl mjuk- som hårdvara kommer i fråga, allt som gäva.

Långsiktigheten i arbetet är inget problem för SSI, som har utformat ett treårsprogram om 75 mkr t o m 1996/97, som genomförs löpande. Inom ramen för detta program äskas årliga anslag, som SSI räknar med kommer att beviljas.

I samarbetsländerna består SSIs kontaktyta främst av de strålskyddsansvariga myndigheterna, deras fackdepartement, berörda institutioner, sjukhus och företag, samt de svenska ambassaderna. Ambassadernas stöd var av stor betydelse inledningsvis i samarbetet, dels för att identifiera rätt motparter, dels för att lyfta de initiala kontakterna till rätt nivå på mottagarsidan. När väl ett samarbete etablerats belastar SSI ambassaderna allt mindre, men delger dem löpande sina verksamhetsrapporter.

Internationellt finns ett informations- och erfarenhetsutbyte dels bilateralt i Norden, dels multilateralt inom EU, OECD och IAEA. Även arbetsfördelning mellan de deltagande givarna diskuteras.

I Sverige samverkar SSI framför allt med SKI och vissa andra myndigheter vars kompetens anlitas, såsom Räddningsverket, med UD/ÖSEK samt med Miljö- och naturresursdepartementet. SSI rapporterar problemfria och väl fungerande samarbetsrelationer.

SSI, som självt definierar målen för verksamheten inom ramen för regleringsbrevets stadgande att medlen skall användas "på strålskyddsområdet inkl. beredskap mot utsläpp från radioaktiva källor", redovisar positiva erfarenheter av sitt deltagande i östsamarbetet. Stora behov och påtagliga problem kan identifieras och bearbetas. Existerande problem exempelvis i form av dålig infrastruktur, olämplig organisation och inadekvat lagstiftning är sådant som kan underlättas just genom samarbetet. Den egna personalen är entusiastisk inför arbetsuppgifterna.

Kapaciteten för projektledning är nu i stort sett utnyttjad. Den nuvarande arbetsytan kan hanteras, men om den ökar, eller om redovisningskraven ökar ytterligare, behöver förstärkningar sättas in.

4.3 Statens Naturvårdsverk

Statens Naturvårdsverk, SNV, har tilldelats sammanlagt 21 mkr av Miljödepartementet för ett bilateralt samarbete med miljömyndigheterna i länderna i Central- och Östeuropa, i första hand länderna i Sveriges närområde. Samarbetet skall inriktas på kunskapsuppbyggnad och förvaltningsstöd, och i Estland, Lettland, Litauen och Ryssland bygga på de bilaterala miljöavtalen med Sverige. Stödet skall främst ges i anslutning till genomförandet av ländernas åtaganden enligt internationella överenskommelser, särskilt inom åtgärdsprogrammet för Östersjön.

Grunden för samarbetet mellan SNV och dess systemorgan i ett samarbetsland är en gemensam identifiering och genomgång av några viktigare problem för myndigheten i fråga, vilka sedan diskuteras internt inom SNV. Programidéer utformas, och genomförs av SNVs och systemmyndighetens personal tillsammans. I vissa fall engageras kompetens från andra svenska myndigheter, såsom Kemikalieinspektionen, eller från annat håll, t ex World Wildlife Fund.

SNV försöker i första hand ställa sin egen personal till förfogande för uppdragen inom östsamarbetet. Inte minst är detta en uttrycklig prioritering från mottagarsidan. Inom SNV upprättas interna kontrakt mellan den berörda enheten och SNVs ledningsgrupp för östsamarbetet, "Östeuropaprojektet", där uppgifter, arbetsfördelning, kostnader, mm specificeras. SNV bedömer att samarbetet nu närmar sig den omfattning som verkets kapacitet tillåter, och drar därför in även andra myndigheter i det, såsom Kemikalieinspektionen och länsstyrelserna.

Den röda tråden i samarbetet är kunskapsuppbyggnad, både i tekniska och konkreta frågor och i formella och procedurella. Managementproblem kommer alltmer ofta upp för behandling, eftersom de utgör en svår flaskhals på de flesta håll. SNV har funnit att miljöpolitikens tekniska och naturvetenskapliga sakfrågor ofta är lättare att hantera än dess förvaltningsdel, d v s samarbetsformer och procedurer. SNV bedömer att en särskild utbildning i projektberedning i mottagarländerna skulle kunna vara av värde.

Antalet kontakter i samarbetsländerna är begränsat, i första hand till de direkta samarbetsorganen - främst de miljöansvariga ministerierna - och ambassaderna. I varje myndighet har SNV en kontaktperson, normalt chefen för dess projektavdelning eller, i de ryska länen, miljöcheferna. SNV finner att behovet av och

förutsättningarna för samarbete med Sverige varierar kraftigt mellan länderna. Polen är relativt stort och resursstarkt och har dessutom ett stort antal utländska intressenter. I de baltiska staterna har omställningen från den tidigare situationen nätt och jämt börjat - både miljöproblemen och miljökompetensen är begränsade, och en risk finns att länderna får ett alltför stort bistånd i relation till sina förmågor att smälta det. I Ryssland finns närområdets två största miljöproblem - S:t Petersburg och Kolahalvön - samtidigt som där fortfarande pågår en svårbedömbart politisk, ekonomisk och institutionell utveckling, vilket försvårar interventioner utifrån.

Miljöområdet väcker stort intresse. Ett stort antal förfrågningar kommer SNV till del. I vissa fall är de enkla att hantera - enskilda organisationer kan hänvisas till SIDA, propåer om seminarier och konferenser till SI. Men med BITS har SNV haft en tydlig och allvarlig risk för dubbelarbete. Huvudsakligen synes denna nu ha klarats ut. Bakgrunden är att en serie olika insatser på miljöområdet, alltifrån kunskapsöverföring till investeringar, skulle kunna genomföras av båda myndigheterna. Efter diskussioner mellan myndigheterna och deras respektive departement finns nu en överenskommelse att SNV, som ovan nämnts, hanterar förvaltningsstöd med inriktning på myndighetsutövning och samtidigt fungerar som "sigillbevarare" på miljöområdet, medan övrigt tekniskt samarbete, t ex förstudier till projektinvesteringar, handläggs av BITS. Ömsesidigt samråd mellan myndigheterna är påbjudet i respektive regleringsbrev. SNV finner denna arbetsordning tillfredsställande, eftersom den tillåter BITS att utnyttja sin sakkunskap i projektberedning och -finansiering, medan SNVs miljökunskande får komma till användning inte bara för kunskapsöverföring utan också för förmedling av erfarenheter mellan olika samarbetsländer och för en aktiv identifiering av problem och projekt att bearbeta. SNV har därmed två funktioner - biståndsrollen att överföra kunskap och den klassiska myndighetsrollen att skydda svensk miljö.

Samtidigt pekar SNV på den målkonflikt som ligger i det att BITS skall tillgodose mottagarlandets intressen i miljösammanhang, medan SNV skall se till de svenska intressena. Där mottagarlandets intresse kan vara rent dricksvatten, kan det svenska vara rent avloppsvatten. Inom samma sektor kan olika projekt komma att bli prioriterade beroende på vilket av de två intressena som får dominera beslutsfattandet. Denna enligt SNV otillräckligt bearbetade målkonflikt skulle kunna åtminstone delvis hanteras om kompletterande resurser för projektfinansiering kunde mobiliseras i samarbetet, t ex från Världsbanken eller EBRD.

4.4 NUTEK

Närings- och teknikutvecklingsverket, Nutek, fick 1993 Miljö- och naturresursdepartementets uppdrag att medverka till varaktiga minskningar av utsläppen av koldioxid och svaveldioxid i Östersjöområdet. Verksamheten inriktades på att åstadkomma minskningar av användningen av fossila bränslen och av värmeförlusterna i lokala värmeverk och i distribution och förbrukning. För Nutek, som redan arbetade med dessa frågor på nordisk basis, blev detta en naturlig ingång i ett samarbete med först de baltiska staterna, sedan även med Polen och Ryssland. Miljö- och naturresursdepartementet anslog 45 mkr för verksamheten 1992/93, varefter Näringsdepartementet anslog 95 mkr för 1993/94 och ytterligare 87,5 mkr för 1994/95.

De kriterier som uppställdes var att föreslagna tekniska lösningar måste vara snabba, billiga och tillförlitliga. Nutek erbjuder olika värmeverksägare, t ex kommuner, dels teknisk rådgivning och projektledningsstöd på gåvobasis, dels kreditfinansiering på världsbanksvillkor av den överenskomna investeringen. Samarbetspartnerna väljs ut i samråd med respektive energiministerium, men därefter är värmeverkets ägare ansvarig för alla beslut. Nutek åtar sig i ett "letter of intent" till ägaren att finansiera det överenskomna arbetet på basis av en grov kalkyl, varefter konsultstöd sätts in för projektutformning. Den avslutande upphandlingen av importkomponenten i projektet sker ofta i Nuteks lokaler i Stockholm, och har hittills till 90 procent resulterat i beställningar till svenska företag.

Utlånade medel skall återbetalas till Nutek för att revolveras i nya projekt med samma inriktning. Nutek bedömer att stödet därför kan förväntas finnas kvar under en längre tid än det övriga Östeuropastödet.

En erfarenhet av verksamheten har varit att själva kreditåtagandet har varit problematiskt för ägarna, vilket ofta lett till att de ekonomiska aspekterna av samarbetet dominerat redan de inledande överläggningarna. Nutek har också pekat på riskerna med ett alltför biståndsinriktat samarbete, något som framför allt Världsbanken och EBRD står för. Ett sådant riskerar att leda till en överbetoning av standardiserade lösningar som skall levereras i stora antal, till en mångfald konsultrapporter och seminarier kring avancerade tekniker, som ofta är för dyra eller ännu inte utprovade, och i slutändan till ett oseriöst agerande av värmeverkens kunder. Biståndssattityden maskeras ofta genom en begäran om den senaste tekniken, vilket kan vara av godo men även kan resultera i alltför dyra lösningar.

Att Nutek och BITS kan komma att finansiera samma slags projekt i samma länder på olika villkor säger sig Nutek inte ha haft några bekymmer med, utan uttrycker sin tillfredsställelse med en väl fungerande arbetsmodell. Att så som föreslagits inrikta sitt intresse på de mest allvarliga föroreningskällorna är inte ett lockande alternativ för Nutek, eftersom antalet allvarliga fall är så stort att det inte finns någon anledning att fördröja processen med att identifiera de allra värsta.

Som sitt alternativ till en biståndsrelation vill Nutek framhålla en partnerskapsattityd, som snarare bygger på lokala förutsättningar och på ett lokalt ansvarstagande. Samtidigt pekar Nutek på att motiven för arbetet är olika - på svensk sida är insatserna miljömotiverade, medan de i mottagarländerna betyder värme i tillräckliga mängder och till överkomliga priser.

Nutek strävar efter att utveckla sitt samarbete inom Norden till samverkande nätverk, där resurser avsedda för övergång till förnybara bränslen kan samordnas, ett "Nordic Clearinghouse for Energy Efficiency in the Baltic sea area". Redan finns en tentativ nordisk arbetsfördelning, där Norge arbetar med utbildningsfrågor, Danmark med design och Sverige med implementering.

De främsta svenska kontaktytorna är dels Miljö- och Näringsdepartementen, som finansierar verksamheten, dels det svenska näringslivet, som levererar utrustningar och konsulttjänster. Båda departementen har avgivit tillräckligt tydliga instruktioner, även om Näringsdepartementet är Nuteks normala överhet. Ett bekymmer är dock att svenska företag i sin marknadsföring ofta utlovar förmånligare villkor än vad som är möjligt, vilket leder till svikna förhoppningar och onödiga problem för Nutek i samarbetsländerna. En befintlig referensgrupp, där bl a BITS ingår, fungerar inte tillfredsställande, och borde enligt Nutek ersättas med en grupp för gemensam beredning mellan Nutek, BITS, SI, EKN, Swedecorp och SIDA, där t ex projekt som en myndighet måste avslå i stället kan tas om hand av en annan.

4.5 Suveränitetsstödet

Suveränitetsstödet syftar till att bidra till stabilitet och lugn i Sveriges närområde. Särskilda riktlinjer fastställdes 1993, vilka visserligen prioriterar kunskapsöverföring men samtidigt medger att materielleveranser kan ingå. Insatser görs inom områden som gräns- och kustbevakning, räddningstjänst, militärt försvar, samt tull- och polisväsende.

De myndigheter som verkställer uppdragen inom suveränitetsstödet är främst Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Försvarsmakten, Räddningsverket och Kustbevakningen. Myndigheternas relation till uppdragsgivaren präglas, liksom i den ovan nämnda relationen mellan BITS och de verkställande myndigheterna, av att uppdragen specificeras, avgränsas och samordnas från gång till gång, och att myndigheterna således inte agerar självständigt inom ramen för långfristiga mandat. Dessa myndigheters arbetssätt behandlas därför inte heller i denna studie.

Erfarenheterna av praktiskt utvecklingssamarbete på säkerhetsområdet liknar i mycket de som görs på andra områden. Tidiga förhoppningar om snabba resultat avlöstes snart av insikten att en längre närvaro var nödvändig för att kunna få se resultat i termer av att kompetens byggs upp, att ansvariga personer gör de rätta prioriteringarna, att korruption kan hanteras, att management förbättras och att själv kunna göra de rätta bedömningarna. Det inledningsvis relativt vildvuxna suveränitetssamarbetet har nu också börjat koncentreras. De bästa resultaten har uppnåtts i de fall där ett nära och engagerat samarbete har kunnat etableras mellan myndigheter som har ett naturligt kollegialt förhållande till varandra, exempelvis Kustbevakningen. En viss friktion mellan civila och militära myndigheter i samarbetet har kunnat hanteras i nedanstående fora.

Suveränitetsstödet samordnas i en interdepartemental beredningsgrupp under ledning av UD/Pol och med representanter för bl a Statsrådsberedningen, Justitie- och Förvarsdepartementen, KMI och ÖSEK. Suveränitetsstödsgruppen är intern för regeringskansliet och medger en informell beredning av skilda ärenden, dit berörda myndigheter kan kallas. Den formella beredningen kan därefter avslutas snabbare.

Utöver den nämnda beredningsgruppen har Förvarsdepartementet, som hanterar merparten av suveränitetsstödsmedlen, initierat dels en arbetsgrupp (Fö 1993:F) för "teknisk samordning" av myndigheterna i suveränitetssamarbetet, som främst fungerar som ett

informellt forum för informationsutbyte på ett operativt plan, dels två operativa samordningsgrupper därunder. I den ena, som leds av FMV, samordnas de insatser som svenska myndigheter gör inom övervakningssystemen till sjöss, medan i den andra gruppen, som leds av FOA, de myndigheter som arbetar med landgränsövervakning samordnar sina operationer.

5. Mottagarlandsmyndigheter

För att få del av observationer och eventuella förslag från mottagarsidan kring svenska myndigheters arbetssätt har i denna studie ingått ett studiebesök i Estland. Följande institutioner presenteras under denna rubrik: Utrikes-, finans- och kultur- och utbildningsministerierna, samt sjöfartsmyndigheten. Även en intervju av den svenska ambassaden redovisas här.

5.1 UTRIKESMINISTERIET

Det estländska utrikesministeriet har inte den mest centrala rollen i utvecklingssamarbetet med främmande länder. Men ministeriet har ett bevakningsansvar och blir i vissa lägen operativt. Den bevakning som sker görs på utrikeshandelsavdelningen, där en tjänsteman är avdelad för EFTA, Finland och Sverige.

Ministeriet har två kanaler till Sverige - den svenska ambassaden i Tallinn och den estniska ambassaden i Stockholm. Samarbetet med de två ambassaderna sägs fungera utmärkt. Det svenska biståndet bedöms som väl sammansatt, uppskattat och inte för dyrt. Informationsläget kring det är också hyggligt, men den - relativt nytillträdde - handläggande tjänstemannen har än så länge bristande kännedom om de inblandade svenska myndigheterna.

5.2 FINANSMINISTERIET

Den nationella samordningen av utrikes utvecklings-samarbete sker i finansministeriets avdelning för internationellt samarbete, som har femton medarbetare. Avdelningen har en enhet för utvecklingskrediter, en för tekniskt samarbete (TS) och en för internationella förhandlingar.

För samordningen av det tekniska samarbetet finns sedan 1990 en "Coordination Group for Foreign Assistance", där representanter för berörda ministerier, premiärministerns kansli, centralbanken och energimyndigheten möts ca två gånger per månad. I de riktlinjer för "mottagande av utländskt bistånd" som fastställdes av regeringen i maj 1993 tilldelas gruppen en central roll. TS-enhetens personal är företräggande. Enligt uppgift finns motsvarande konstruktion också i Lettland och Litauen.

Inför koordinationsgruppens överläggningar bereds alla projektförslag av TS-enhetens personal, som ofta återremitterar dem på olika grunder. De vanligaste skälen till återremiss av projekt är att de täcker något som redan har fått stöd, inte är fullt genomtänkta, ej är tillräckligt väl presenterade, eller inte prioriterade ur ett nationellt perspektiv. Kanske en gång per år underkänns ett projekt som lagts fram i koordineringsgruppen.

TS-enhetens personal har ett kvalificerat bedömningsuppdrag, som dock inte har förberetts med adekvat utbildning. Utbildning i projektutvärderingsmetodik efterlyses. Ett exempel är svårigheten att bedöma om av utländska konsultfirmor utarbetade förslag är konkurrenskraftiga, och om föreslagna kostnader är motiverade. Ett fåtal av enhetens tjänstemän är ekonomer, flertalet är ingenjörer.

Kunskaperna om projektberedning varierar betydligt mellan olika sektorer och ministerier.

En stor del av det svenska stödet till Estland passerar emellertid aldrig TS-enheten vid finansministeriet, t ex stödet från Nutek, SwedeCorp, SI och SIDA samt suveränitetsstödet. Det har hänt att projektförslag har förts fram till TS-enheten, som av en tillfällighet har känt till att projektet redan var finansierat av annan svensk källa och därför kunnat avvisa det. Men eftersom information om andra svenskfinansierade projekt inte systematiskt finns tillgänglig vid TS-enheten, kan inte dubbelfinansiering uteslutas. Att under den pågående ekonomiska och institutionella omstrukturering i landet gränserna mellan vad som är statligt, kommunalt, privata företag eller enskilda organisationer påtagligt flyter, ökar också risken för dubbelfinansiering. Ett och samma projekt lätt kan ges olika ramar alltefter finansierings-möjligheterna. En löpande information om svensk projektfinansiering, t ex på kvartalsbasis, efterlyses. Detta slags information behövs också för den databas som TS-enheten enligt regeringens rikt-linjer skall hålla à jour.

Ett bekymmer för TS-enheten är att skilda givares procedurer och villkor inte bara är olika, utan att de dessutom ändras. Sålunda är nu Danmarks, Finlands och Tysklands procedurer under ändring. EU - som tillsammans med Sverige och Finland är den största givaren av TS - har så komplicerade regler för TS att en särskild rådgivare har ställts till förfogande för att underlätta samarbetet. De svenska reglerna för TS är kända och bedöms som adekvata. Att exempelvis slutsumman för det svenska stödet inte är fastställd ses som en stimulans; ju fler goda projekt som kan läggas fram, desto större kan totalsumman bli.

5.3 KULTUR- OCH UTBILDNINGSMINISTERIET

Det svenska stödet till projekt inom Kultur- och utbildningsministeriets område kommer främst från SI, men även från BITS. Ministeriets kanal för samarbetet med Sverige är den svenska ambassaden, med vilken samarbetet sägs vara utmärkt. Ambassadens personal är samarbetsvillig och väl informerad om sina möjligheter.

Som illustration till sitt arbetssätt pekar ministeriet, vars "Foreign Aid Section" bl a håller arkiv över biståndet inom kultur, undervisning och forskning, på hur det utländska intresset för den ryska minoritetens möjligheter att lära sig det estniska språket bidrog till formuleringen av ett flertal projekt inom detta område. En projektkatalog cirkulerades till berörda ambassader i Tallinn, vilken dels visade till vilka givare framställningar inlämnats, dels gav givarna möjlighet att ange var de var intresserade att bidra. Ministeriet önskar inte nödvändigtvis veta mer om eller engagera sig i vad som händer bortom ambassadkontakterna, utan inriktar sitt intresse på att höja kvaliteten på de inhemska aktörernas prestationer. En detaljerad handledning om hur projekt skall beredas ställd till projektintressenter inom ministeriets arbetsområde kommer att publiceras i en nära framtid. Ministeriet inbjöd till tekniskt stöd för slutbearbetningen av denna handledning.

De svenska myndigheternas olika procedurer är inte kända. Ministeriet föreslår att en text produceras på mellan fem och tio sidor, där hela det svenska biståndssystemet av relevans för Estland presenteras. Det vore även värdefullt att veta hur stora belopp som kunde påräknas för samarbetet, eftersom ministeriet då självt skulle kunna göra erforderliga prioriteringar.

5.4 SJÖFARTSMYNDIGHETEN

Som exempel på estnisk fackmyndighet i samarbete med sin svenska motsvarighet citeras här den nationella sjöfartsmyndigheten. Sedan 1991 befinner den sig i ett nära samarbete med det svenska sjöfartsverket, som har resulterat i en serie utredningar och seminarier på områden som sjösäkerhet, navigation och hydrografi.

Samarbetet synes vara kollegialt. Sjöfartsverkets representant besöker sjöfartsmyndigheten i genomsnitt ungefär en gång per månad. Diskussioner med olika enhetschefer vid sjöfartsmyndigheten ger upphov till

nya förslag till utvecklingsinsatser. Sedan projektförslagen gemensamt formulerats, erbjuder sjöfartsverket sig att stå för den tänkta utländska insatsen. Därefter underställs projektförslaget prövning i den nyss nämnda koordineringsgruppen vid finansministeriet. 1992 återsändes fyra av sju förslag från TS-enheten såsom mindre prioriterade, medan därefter alla förslag har godkänts. Efter godkännande även från BITS tecknas avtal om samarbete mellan berörd estländsk minister och sjöfartsverkets generaldirektör. Utredningar genomförs gemensamt av de svenska experterna och den estniska personalen, medan svenskarna som regel ensamma står för rapport-skrivning.

Sjöfartsmyndighetens representanter förklarar sig nöjda med samarbetet med Sverige, liksom med koordineringsfunktionen på den egna sidan. De finner tempot i samarbete vara det rätta; både myndigheten och dess biståndsenhet arbetar nära sina kapacitetstak. Inte minst är de bristfälliga engelskkunskaperna hos tilltänkta seminariedeltagare ett hinder i samarbetet. Representanterna delar inte den syn som ibland framförs av deras kollegor, att kompetensen vid verket är tillräcklig som det är och att den relevanta åtgärden vore att lämna över utrustning utan nämnvärda utbildningssatsningar.

5.5 Sveriges ambassad

Den svenska ambassaden i Tallinn har en central roll i samarbetet mellan de två länderna. Den var en av de första ambassaderna på plats, och fick därför även en viktig roll i informationsutbytet mellan Estlands olika utländska biståndsgivare.

I inledningsskedet var ambassaden tungt belastad av biståndsärenden, ofta av brådskande natur. Höstarna 1991 och -92 lämnades ett omfattande svenskt katastrofbistånd till Estland, bl a innehållande utsäde, mediciner och brännolja. Den senare insatsen har givit ambassaden ytterligare arbetsuppgifter i samband med att ärendet nu domstolsbehandlas. Men även mer reguljära insatser krävde mycken medverkan av ambassaden i samarbetets början. Kontaktskapande, förhandlingsmedverkan, information och rådgivning efterfrågades av flertalet svenskar som besökte landet.

På grund av sin tidiga närvaro fick också den svenska ambassaden uppgiften att leda samordnings- eller informationsmöten mellan biståndsgivarna. Både bilaterala och multilaterala givare medverkade och utbytte information om sina aktiviteter och planer. Till mötena, som äger rum på handläggarnivå med tre ä

fyra veckors mellanrum, är även den estniska biståndssamordningsgruppen inbjuden. Efter två år övergick ordförandeskapet i vintras på ambassadens förslag till EU och UNDP.

Nu har ambassadens allmänna informations- och kontaktfunktion minskat i betydelse. Den viktigaste funktionen idag är att observera och löpande rapportera om utvecklingen på fältet, om hur förutsättningarna för det fortsatta samarbetet förändras. Ambassaden pekar på att utvecklingen går mycket snabbt - det ligger endast 30 månader mellan det svenska katastrofbiståndet och en tänkbar avveckling av det svenska utvecklingsbiståndet. I denna snabba omställning behöver Sverige en löpande rapportering kring vad som är rimligt att göra i landet vid varje tillfälle. Inom denna uppgift styr ambassaden löpande sitt eget arbete, som i huvudsak sköts av dess biståndshandläggare.

Därutöver har ambassaden en allmän informationsfunktion i förhållande till besökande grupper och personer inom samarbetet, företag och privatpersoner som behöver information, svenskar stationerade i landet, olika estländska intressenter och givarnas samordningsmöten. Olika besökare kan behöva uppmuntras, respektive avrådas, eller lotsas rätt i systemet. Biståndshandläggaren deltar också i de informations- och verksamhetsöverläggningar som varje halvår äger rum i Stockholm.

En tredje sorts arbetsuppgifter är remisser av ärenden för yttrande. De flesta remisser kommer från SIDA och SwedeCorp, och ambassaden lägger ned en ansevärd tid på yttrandena. Det förslag som förs fram i den ovan nämnda utvärderingen av SIDAs stöd till enskilda organisationers verksamhet, att alla SIDAs insatsbeslut skulle remitteras till ambassaden för yttrande, vinner inte ambassadens stöd. Ambassaden finner den nuvarande arbetsordningen tillfyllest.

Inom båda dessa senare arbetsområden - information och remissyttrande - är ambassaden efterfrågad.

Ambassadens arbete med biståndet, som i sin helhet främst består av BITS-ärenden, suveränitetsbiståndet och SI-ärenden, ligger främst på biståndshandläggaren och kulturattachén, men även beskickningschefen deltar.

Ambassaden finner att de exempel på samarbete som fungerar bäst är sådana, där svenska myndigheter eller organisationer har lyckats etablera ett nära, långsiktigt och förtroendefullt samarbete med sina egna motsvarigheter i Estland. I sådana fall - t ex sjöfarts- och luftfartsmyndigheterna, kommunerna -

har den svenska insatsen kunnat bli relevant och väl förankrad, och även resultera i mobilisering av tilläggsresurser från de engagerade svenska aktörernas sida. De svagaste insatserna enligt ambassadens bedömning är isolerade och kortsiktiga insatser, exempelvis seminarier eller studiebesök som arrangeras av konsultföretag eller myndigheter utan att ha klar anknytning till den estniska verkligheten eller vara riktigt efterfrågade från den estniska sidan.

Ambassaden menar också att biståndet har påverkat de svenska relationerna till Estland mycket positivt, och att det är en investering som sannolikt kommer att betala sig flera gånger om genom det snabbt växande handelsutbytet. Samtidigt finner ambassaden att den snabba ekonomiska utvecklingen i Estland motiverar en omprövning av biståndet, och förordar en övergång till kommersiella villkor för samarbetet.

5.6 Sammanfattande intryck

En överlag positiv inställning till samarbetet med Sverige redovisas av intervjuade representanter för estniska ministerier och myndigheter. Ambassaden spelar en uppskattad nyckelroll. Berörda svenska myndigheter, såväl biståndsmyndigheter som övriga, synes arbeta på ett adekvat sätt med sina estniska motparter. De behov som dokumenterats i samband med denna studie ligger på informationsområdet - studiebesök hos de svenska biståndsmyndigheterna, delgivning av deras beslut och en skriftlig presentation av dem - samt inom projektberedningsarbetet: utbildning i projektvärdering och stöd till slutbearbetning av kulturministeriets projektberedningshandledning.

6. Krav och önskemål på arbetssätt och policyarbete

En analys av de krav och önskemål som skall ställas på myndigheternas arbetssätt inom östsamarbetet bör utgå från de arbetsuppgifter som myndigheterna tilldelas inom samarbetet. Som framgått av redovisningen ovan, består östsamarbetet av två i grundartskilda verksamheter, vilka med tiden alltmer närmats varandra. Båda innebär att Sverige stödjer pågående processer i omvärlden, vilka har stor betydelse även för svenskt vidkommande.

Tremiljarderkronorsprogrammet via UD är ett stöd till den politiska och ekonomiska omställningsprocessen i närområdet efter kommunismens fall. Målformuleringen är att "stödja reformarbetet i de tidigare socialistiska staterna och verka för att de så snart som möjligt skall kunna delta fullt ut i det internationella samarbetet på alla områden" (UD informerar 93/7). Alla insatser sätts in i ett nationellt sammanhang. Det viktigaste inslaget i arbetet "i varje fall i inledningsskedet är kunskapsöverföring". Endast två explicita undantag har gjorts från regeln om kunskapsöverföring: Suveränitetsstödet och Handelshögskolan i Riga.

Halvmiljardanslaget via Miljö- och naturresursdepartementet å andra sidan innebär ett stöd till en internationell process, där olika miljöproblem diskuteras och åtgärdas med hjälp av mellanstatliga konventioner och ömsesidiga åtaganden, exempelvis Helsingforskonventionen om Östersjöns ekologiska balans, Klimatkonventionen, och Konventionen om långväga gränsöverskridande föroreningar. Insatserna sätts in i ett internationellt sammanhang. Syftet är att med hjälp av investeringar kunna åtgärda miljöproblem.

Därutöver hanterar, som framgått ovan, även andra departement, såsom Arbetsmarknads-, Kommunikations- och Näringsdepartementen, anslag för benefik finansiering av samarbetsprojekt, vilka hanteras av respektive departements myndigheter. Den nedan följande analysen är i många stycken tillämplig även på dessa delar av östsamarbetet, men den koncentreras för enkelhets skull till Utrikes- och Miljödepartementens samarbetsprogram.

I de regleringsbrev som de två departementen riktat till sina respektive myndigheter återfinns också de skilda inriktningarna. När UDs regleringsbrev överlag instruerar myndigheterna att arbeta med kunskapsöverföring, tekniskt samarbete och organisations-

utveckling, lägger Miljödepartementet de stora beloppen på utvecklingen av energisystem, miljöinsatser och avloppsreningsanläggningar. De verkställande myndigheterna har därmed fått olika uppdrag av sina huvudmän. Om dessa uppdrag skall verkställas i samma sektorer i samma länder är risken uppenbar för att kompetenskonflikter och dubbelarbete skall uppstå.

I praktiken och med tiden har skillnaden mellan de två ansatserna blivit mindre klar, i det att t ex UD-programmet via BITS också används för förberedelser och genomförande av konkreta miljöinvesteringar, samtidigt som även Miljödepartementet uppdrar åt sina myndigheter att medverka till kunskapsuppbyggnad och förvaltningsutveckling. Den grundläggande perspektivskillnaden ligger emellertid kvar och är huvudorsaken till de skiljaktigheter som kvarstår exempelvis mellan BITS och Nutek. Medan Nutek pekar på det att direkt åtgärda föroreningskällor av skilda slag via egna investeringar på benefika villkor uppenbarligen ger snabbare utdelning än att först investera i kompetensutveckling hos det berörda landets förvaltning, framhåller BITS det långsiktigt effektiva i först investera i utvecklingen av en förvaltning för att därefter stödja denna förvaltnings insatser för att åtgärda föroreningskällor.

Av de Miljö- och naturresursdepartementet underställda myndigheterna, i det följande kallade miljömyndigheterna, har idag alla utom Nutek mer eller mindre specifika instruktioner att medverka till kompetensutveckling på mottagarsidan. Också biståndsmyndigheternas insatser skall tillgodose uttalade kompetens-, institutions- eller företagsutvecklingsmål. Sådana mål gäller även merparten av insatserna via suveränitetsstödet myndigheter, nedan kallade suveränitetsmyndigheterna.

Att lyckas med att utveckla användbar och bestående kompetens - individuell eller institutionell - i främmande länder har visat sig förutsätta att ett annat kunnande och ett annat arbetssätt tillämpas än vad som normalt fungerar i Sverige. Förutsättningarna för att förmedla ett budskap, för att budskapet skall tas emot av och stanna kvar hos mottagaren, för att kunskapen skall vara relevant i det avsedda sammanhanget, för att den skall kunna tillämpas så som avsett, för att den berörda organisationen skall kunna behålla kompetensen och kunna utnyttja den på sikt, o s v är uppenbarligen ibland så avsevärt annorlunda på andra sidan Östersjön än i Sverige att ett stort antal kunskapsöverföringsinsatser har förfelats sina mål. Förutsättningarna för att nå resultat med kunskapsöverföringsinsatser varierar både med faktorer som kan påverkas av givaren, t ex

kunskapernas urval och utformning, formen för deras överföring, givarens lokalkännedom och närvaro, den institutionella anknytningen, kringinvesteringar, etc, och med sådant som inte kan påverkas, t ex kulturella och institutionella faktorer och vissa policyförändringar.

Medan hos biståndsmyndigheterna detta är väl kända erfarenheter, hade naturligt nog varken miljömyndigheterna eller suveränitetsmyndigheterna några nämnvärda motsvarande erfarenheter vid östsamarbetets inledning. Det hade då kunnat förväntas att dessa myndigheter skulle vända sig till någon av biståndsmyndigheterna för att ta del av deras erfarenheter avseende kunskapsöverföring. Så synes emellertid inte ha skett. Inte heller synes någon kanal eller mekanism ha etablerats av ÖSEK eller någon av biståndsmyndigheterna för detta ändamål. Ett motsvarande resonemang kan föras om andra delar av arbetet, som är knutna till överföring av andra resurser än kunskaper till mottagarländerna, t ex projektupphandling och projektfinansiering.

I stället har miljö- och suveränitetsmyndigheterna gjort dessa erfarenheter i praktiken och på egen hand. Inom exempelvis Miljödepartementet, SNV och Nutek uppstod genast behov av kompetens i frågor kring operativa utvecklingssatsningar i främmande länder, en verksamhet som uppenbarligen är både erfarenhetsspecifik och kringgärdad med sitt eget regelsystem. Upphandling av konsulter, upprättande av uppdragsbeskrivningar för dem, projektfinansiering, kunskapsöverföring, institutionsuppbyggnad och andra i ett utvecklingssamarbete ingående uppgifter kräver för att kunna genomföras effektivt en viss kompetens. Eftersom några av de berörda myndigheterna saknade föregående erfarenhet av sådant arbete, måste denna kompetens i stället byggas upp. Ett exempel på detta uppbyggnadsarbete är Nuteks ansträngningar att utforma regler för projektfinansiering, som inte skulle bryta mot etablerade konsensusregler, och som inte skulle snedvrida konkurrensen i upphandlingen.

På flera håll rapporteras relativt entydigt om oväntade svårigheter, fördröjningar och tillkorta-kommanden. Exempelvis pekar SKI på hur begränsningar i mottagningskapaciteten i Litauen försvårar samarbetet, medan SNV i sin skr. 940408 till Miljödepartementet konstaterar att "Förvaltningsstöd förutsätter en ömsesidig kommunikation", något som blir komplicerat när det finns historiska skillnader i lagstiftning och förvaltningsuppbyggnad, särskilt som förvaltningsstödet i realiteten främst går ut på att ställa svenska förvaltningserfarenheter och svenska förvaltningskunskaper till förfogande. Slutsatsen är att "man måste sätta ett särskilt

frågetecken för just den svenska förvaltnings-traditionens generella tillämpbarhet."

Två slutsatser uppstår. För den gångna perioden kan det konstateras att biståndsmedel uppenbarligen har använts mindre effektivt än nödvändigt på grund av att tillgängliga erfarenheter av resursöverföring till andra länder inte har utnyttjats. Beloppens storlek torde vara omöjlig att uppskatta. För framtiden kan det konkluderas dels att det kontinuerligt tillkommer nya aktörer i östsamarbetet som saknar erfarenhet av att arbeta med kunskapsöverföring till främmande länder, dels att de redan aktiva inte ännu själva anser sig ha full kompetens inom detta område. En systematisk satsning på uppbyggnaden av en sådan kompetens hos befintliga och tillkommande östsamarbetande myndigheter borde vara en angelägen och lönsam investering.

Den sakmässiga eller tekniska kompetens som myndigheterna har och behöver ha inom sina respektive verksamhetsområden har inte i något fall ifrågasatts i den dokumentation eller de intervjuer som denna studie baseras på. Det synes rimligt att anta att den tekniska kompetensen hos myndigheterna är tillfyllest för de arbetsuppgifter de fullgör inom östsamarbetet.

De procedurer som tillämpas inom det direkta projektsamarbetet mellan olika svenska myndigheter och deras motparter i närområdet varierar, men tenderar att likna varandra i stort i de fall där en kollegial relation råder och samarbetet präglas av långsiktighet och ömsesidigt förtroende. Sådana samarbetsrelationer präglas i allmänhet av att projekt identifieras gemensamt, bereds i Sverige, verkställs gemensamt på plats, och följs upp bl a genom en fortsatt närvaro och samverkan. Dessa fall av samarbete är också de som exempelvis ambassaden i Tallinn pekar ut som de mest framgångsrika. Exempel finns både bland biståndsmyndigheterna, såsom BITS och SI, bland miljömyndigheterna, t ex SNV och SSI, och bland suveränitetsmyndigheter som Kustbevakningen och Räddningsverket. De insatser, å andra sidan, som har varit svagast har ofta brustit just i institutionell förankring, förberedelser eller uppföljning.

Procedurerna för de egna styr- och uppföljningsåtgärderna synes ännu relativt mindre utvecklade hos miljö- och suveränitetsmyndigheterna. Några motsvarigheter till de landstrategier som används i u-landsbiståndet har inte utvecklats. Men det är inte heller givet att alla myndigheter är i behov av sådana strategidokument. Ju smalare en myndighets interventionsområde är, desto mindre synes behovet vara av ett strategiarbete som syftar till att ge underlag för beslut om vilka sektorer, el dyl arbetet

skall inriktas på, eller vilka målgrupper som skall prioriteras. Endast BITS kan sägas ha den bredd på sina insatser att en sådan övning skulle kunna vara motiverad som underlag för strategiska beslut, men BITS har å andra sidan som princip att inte låta egna strategiska överväganden avgöra insatsernas inriktning, utan snarare att svara på och stödja sådana samarbeten som kommer fram som ett resultat av att en svensk part och en mottagarlandspart enas om att genomföra något slags utvecklingsprojekt. Sammanfattningsvis synes det inte finnas något behov av eller utrymme för ett sådant planeringsinstrument som landstrategi i de enskilda myndigheternas arbete inom östsamarbetet.

Däremot har samtliga myndigheter både måldefinitioner och sektorpolicyer eller motsvarande för sina verksamheter. Genomgående synes de deltagande myndigheterna själva ha formulerat såväl sina mål, vilka sedan godkänts av respektive departement, liksom de policyer och andra styrdokument som används.

Den korta tid som samarbetet har fortgått har uppenbarligen ännu inte medgivit något större antal utvärderingar av verksamheten. Men ändå färre har genomförts än vad som skulle kunna synas motiverat. Endast BITS och i viss mån Nutek synes systematiskt utvärdera de egna insatserna. I övrigt torde det finnas ett betydande utrymme för att använda utvärderingar av den egna verksamheten som ett instrument för feedback och styrning. Utvärderingar är också ett värdefullt instrument för samordning och lärande hos övriga aktörer i östsamarbetet, både i Sverige och på mottagarsidan. Inte minst viktigt är att samarbetspartnerna på mottagarsidan involveras både i problemformulering, i planering och i genomförande av utvärderingarna. På så sätt kan utvärderingarna bli mer effektiva dels för den berörda verksamheten och dels i termer av spridningseffekter.

I stora drag synes myndigheterna sammanfattningsvis ha byggt upp relativt likartade procedurer för sina respektive samarbeten på basis av sina individuella erfarenheter, även om betydande skillnader i enskildheter givetvis föreligger mellan myndigheterna, från fall till fall, från land till land. Någon form av erfarenhetsutbyte myndigheterna emellan kring arbetssätt och policyarbete, där myndigheterna själva står för utbytet, borde kunna vara av stort värde, dels för östsamarbetets redan befintliga aktörer, dels för de tillkommande.

7. U-biståndserfarenheternas relevans

Den just förda diskussionen belyser även frågan om u-biståndserfarenheternas relevans för östsamarbetet. Som framgått torde exempelvis den erfarenhet som biståndsmyndigheterna gjort av kompetensutveckling och institutionsbyggande i främmande miljöer och under svåra omständigheter, liksom av internationell upphandling och av projektfinansiering, ha varit och fortfarande vara av hög relevans för östsamarbetet. Och utvärderingar, som är en väl etablerad arbetsform i u-landsbiståndet, är ett ännu underutnyttjat instrument för lärande och styrning i östsamarbetet. Å andra sidan torde tillämpbarheten för vissa andra delar av u-landsbiståndets verktyg, såsom landstrategierna och landanalyserna, vara begränsad, åtminstone på myndighetsnivå. Ett slags landprofiler har dock efterlysts, där hela det statligt finansierade samarbetet med respektive land redovisas.

Däremot borde ett annat slags strategiarbete kunna ha fyllt en viktig funktion mellan departement och myndigheter. Inom u-biståndet har en styrordning etablerats med en serie, eller en hierarki, av beslutsdokument, där varje dokument baseras på det närmast föregående och i sin tur ger underlag för det därpå följande. Utgångspunkten är Riksdagens beslut om biståndets yttersta mål och de anvisningar Riksdagen väljer att foga till sina beslut, på vars basis regeringen fastställer landstrategier för utvecklingssamarbetets inriktning och omfattning i olika länder och utger regleringsbrev till myndigheterna med individuella instruktioner. På dessa baserar myndigheterna i sin tur sina landprogram eller motsvarande interna styrdokument, som i vissa fall också kan vara en hierarki av beslutsdokument. I slutändan finns beslut om enskilda insatser hos de olika biståndsmyndigheterna, beslut som i princip alla bidrar till något eller några av de av Riksdagen fastställda målen.

Men inom östbiståndet saknas det led i kedjan som skulle ha motsvarat regeringens landstrategi inom u-biståndet. Regeringens styrdokument i östsamarbetet har främst varit propositionstexterna och regleringsbreven. Något sammanhållet dokument, där regeringen tolkar, utvecklar och kommenterar Riksdagens målsättningar, preciserar och kvalificerar dem exempelvis i termer av olika länder eller på andra sätt, anger tid, resurser och andra konkretioner för verksamheten, och - inte minst - fördelar uppgifter, ansvar och befogenheter mellan verkställande myndigheter har inte formulerats. Ett sådant strategidoku-

ment borde ha kunnat spela en konstruktiv roll i att minska de oklarheter och kompetenskonflikter som i många stycken präglat östsamarbetets inledande år. Ett undantag i detta hänseende är suveränitetsstödet, där särskilda riktlinjer fastställdes av regeringen 1993. Sannolikt har existensen av dessa riktlinjer bidragit till att suveränitetsstödet är ett relativt väl fungerande delprogram inom östsamarbetet. Inom miljöstödet har Miljö- och naturresursdepartementets ovan nämnda skr. till Riksdagen i maj -94 delvis fyllt en liknande funktion. Det synes angeläget att inför en eventuell fortsättning av östsamarbetet regeringen gör sina intentioner tydliga över samarbetets hela bredd, både för de verkställande myndigheterna och för andra intressenter. Ett strategidokument av här antytt format kan även fylla en angelägen informationsfunktion.

Ovanstående observation är visserligen inte en direkt kommentar till myndigheternas arbetssätt men är ändå av relevans, eftersom den berör en central del av förutsättningarna för myndigheterna att verkställa sina uppdrag.

Redan i inledningen av den nuvarande treårsperioden av östsamarbetet karakteriserade departementsledningen detta som något annat än biståndet till u-länderna, som något som inte heller inte skulle använda dess metoder eller instrument. Östbiståndet "skiljer sig väsentligt" från u-biståndet, säger UDs skrift Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Några finansiella ramar för samarbetet med skilda länder fastställdes inte. Inte heller upprättades några landprogram, landstrategier eller motsvarande. Med ett undantag har inte heller den för samarbetet på departementsnivå ansvariga personalen någon erfarenhet av internationellt utvecklingssamarbete tidigare, inom vare sig UD eller de andra departementen.

Denna starka betoning av skillnaderna mellan de två fallen av utvecklingssamarbete torde knappast ha bidragit till effektivitet inom verksamheten, eftersom den betecknade biståndsmyndigheternas erfarenheter och arbetssätt som mindre relevanta, vilket som nyss nämnts den följande utvecklingen visade inte vara fallet. Att snarare betona de tekniska likheterna mellan östsamarbetet och u-landsbiståndet hade sannolikt också kunnat tjäna som argument för en förstärkt samordning mellan UD och Miljödepartementet, och därigenom kunnat bidra till ett tidigare enande kring den arbetsfördelning och det arbetssätt som nu växer fram på grundval av gjorda erfarenheter.

Slutsatsen av denna utveckling, som haft stor betydelse för myndigheternas arbetssätt, är att framgent myndigheterna snarare bör uppmuntras att tillgodogöra sig befintliga erfarenheter och kompetens avseende resursöverföring för utvecklingsändamål, antingen den finns hos biståndsmyndigheterna eller på andra håll.

En tredje observation under denna rubrik berör de olika tidsperspektiv som ofta tillämpas av de två sidorna i samarbetet. Vilka tidsperspektiv man egentligen har på ett planerat samarbete hör i allmänhet till de outtalade premisserna. Inte ovanligt är att ett projekt, som enligt sina planer skall vara genomfört och avslutat efter en treårsperiod, på mottagarsidan ses som endast början på ett längre samarbete. En sådan skillnad i tidsperspektiv är relativt lätt att upptäcka och att beakta i agerandet. Men den motsatta skillnaden, att mottagarsidan har ett så betydligt kortare tidsperspektiv exempelvis beroende på politisk och ekonomisk instabilitet, att den personliga nyttan helt dominerar och omöjliggör ett framgångsrikt arbete med institutionsbyggande, kan vara svårare att se förr än det är för sent.

Att avgörande och ofta dolda skillnader i tidsperspektiv kan föreligga mellan två parter i ett internationellt samarbete är en väl etablerad utgångspunkt för biståndsmyndigheternas agerande. Erfarenheterna visar nu att denna utgångspunkt är av hög relevans även för östsamarbetet, och att den framgent bör beaktas i myndigheternas verksamhet.

8. Samordning

Som beskrivits i kapitel 1 har en omfattande samordningsapparat konstruerats för de svenska statligt finansierade insatserna i närområdet. UD/ÖSEK leder dels den stora östsamordningsgruppen, dels mindre, sektoranknutna grupper. Inom suveränitetsstödet leder UD/POL en beredningsgrupp, medan Försvarsdepartementet leder en arbetsgrupp för teknisk samordning, som i sin tur har två undergrupper för operativ samordning inom var sitt specialområde. Miljö- och naturresursdepartementet leder en särskild samordningsgrupp för aktörerna på miljöområdet.

Framför allt UD har således en viktig roll såsom samordnare av det statliga stödet till utvecklingen i närområdet. De olika samordningsgrupperna är alla illustrationer till den betydelse UD tillmäter samordning som ett medel att se till att dubbelarbete undviks och att uppställda mål och riktlinjer beaktas i den operativa verksamheten. Även om omdömena om denna samordningsfunktion varierar, har erfarenheten visat att den fyller en viktig funktion. Myndigheterna behöver samordnas.

Men ett sådant konstaterande av myndigheternas behov av samordning bör kvalificeras. Svenska myndigheters (och departements) kontakter och verksamhet i andra grannländer är inte föremål för någon samordning av det slag som sker inom östsamarbetet. En allmän samordning av övergripande natur av de olika departementens och deras myndigheters agerande sker visserligen inom regeringen, samt ad hoc mellan berörda departement och myndigheter. Men någon institutionaliserad samordning av ÖSEK-modell har aldrig ansetts nödvändig på nordisk basis.

Den huvudsakliga orsaken till att samordning behövs är uppenbarligen att samarbetet innehåller ett omfattande stöd, biståndsmedel som ställs till förfogande på gåvo- och kreditbasis bl a i form av rådgivning, utbildning, utrustning och förbrukningsmaterial, och att detta stöd utgår i ett visst syfte, är knutet till vissa specificerade mål. De myndigheter som skall verkställa uppdrag inom ramen för detta program måste därför styras och samordnas. Därtill kommer i östsamarbetsfallet att två principiellt helt olika program är verksamma samtidigt i samma verksamhetsområden i samma länder. Samtidigt som programmen kompletterar varandra, är risken uppenbar både för kompetenskonflikter och för dubbelarbete mellan myndigheterna.

Den kanske tydligaste illustrationen till problematiken är Miljödepartementets arbete med att utan anlåtande av de traditionella biståndsmyndigheterna initiera byggandet av avloppsreningsverk i östersjöregionen. Att anskaffa och överföra resurser för investeringar i utvecklingsprojekt är en verksamhet som BITS har en mångårig erfarenhet av. Efter en längre tid av sökande efter hur ärendena bäst skulle hanteras tillsattes sommaren -93 en särskild utredning för att vidare bereda förslag till insatser. Utredningen, som nyligen presenterats, lägger fram förslag till genomförande av tre större avloppsreningsverk, ett i vardera Estland, Lettland och Litauen. För kanaliseringen av stödet till de tre projekten liksom för den fortsatta beredningen av ytterligare förslag till avloppsreningsverksprojekt för finansiering och genomförande föreslår utredaren att BITS anlitas. Miljödepartementet har i enlighet med rekommendationerna anvisat BITS dels 55 mkr för förberedelser av och investeringar i andra avloppsreningsprojekt under en tvåårsperiod, dels en ram på 100 mkr för förslag till regeringen om ytterligare investeringar.

Med denna utveckling har således detta stöd via Miljödepartementet till avloppsrening i utlandet till slut hamnat hos BITS, den svenska myndighet som är specialiserad på bl a just den sortens verksamhet. Utvecklingen dit har inte varit resultatet av övergripande och styrande beslut på politisk nivå, utan snarare av en tekniskt orienterad utredningsverksamhet. Utvecklingen kan också ses som bekräftelse av likheterna mellan östbiståndet och u-landsbiståndet snarare än av olikheterna, i det att de arbetsmoment och den kompetens som behövs för programmets genomförande har visat sig vara desamma som de som har byggts upp inom u-landsbiståndet.

Ett huvudskäl till att samordningen av myndigheternas agerande blir både så ovanligt angelägen och så ovanligt komplicerad i östsamarbetet synes vara att två helt olika verksamheter inte har konceptuellt hållits isär vid programmets början: å ena sidan det grannsamarbete mellan regering, myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner i Sverige och i de berörda östersjöländerna och -regionerna, som hade förevarit sedan decennier inom olika sakområden om situationen och utvecklingen där hade varit av samma slag som i övriga Europa; å andra sidan det utvecklingsstöd på benefika villkor som den svenska regeringen lämnar under en begränsad period just på grund av att utvecklingen där inte varit av samma slag som i det övriga Europa och just för att så snart som möjligt där kunna få till stånd ett sådant samarbete som Sverige har med sina övriga grannar.

Med de benefika villkoren, med överföringen av resurser till mottagande regeringar, företag, organisationer och privatpersoner, följer att verkställande myndigheter behöver både samordning och instruktioner som är verksamhetsspecifika, vilket å andra sidan således inte är fallet i det normala kollegiala samarbetet mellan grannlandsmyndigheter. Att så mycken tid och andra resurser har krävts av myndigheterna och av deras departement synes vara ett starkt skäl för att framgent hålla den statliga finansieringen av utvecklingsprojekt i andra länder samlad i ett program under UD, inom vilket miljömyndigheterna i kontrakt med BITS kan genomföra uppdrag på sina respektive kompetensområden på samma sätt som nu ett flertal andra statliga myndigheter. En sådan slutsats förutsätter dock även andra former för sektoriell samverkan, där respektive departements och myndigheters sakområdeskunskande tas till vara.

Ytterligare ett argument för att hålla biståndet till omställningsprocessen i Sveriges närområde samlat är den effekt som har kunnat observeras på fältet. Flera observatörer menar att det svenska stödet har nått längre, är bättre samordnat och mer överblickbart än någon annan större givares, särskilt i jämförelse med de givarländer där olika ministerier eller myndigheter har egna budgetar för samarbetet. Denna aspekt av det svenska stödet synes speciellt viktig i ett skede där tidsfaktorn är av stor betydelse, där utvecklingsprocessen kan behöva stöd för att inte förlora tempo.

Men därmed torde också kunna sägas att myndigheterna inte behöver samordnas på detta sätt när väl själva biståndsprogrammet är avslutat, när samarbetet har normaliserats och eventuella resursöverföringar inte längre är av någon nämnvärd omfattning. De kan ha minskat till att exempelvis täcka reskostnaderna till och från Sverige för tjänstemän vid samverkande myndigheter i länderna i närområdet. Sådana begränsade resurser bör uppenbarligen då inte längre kanaliseras via UD utan via berörda departement, vilka själva på sina respektive sakområden tillser att myndigheterna samordnar sig.

För det fortsatta östsamarbetet torde på basis av de här redovisade erfarenheterna kunna förordas att alla myndigheter och offentliga institutioner erhåller sina biståndsresurser och därtill hörande direktiv via UD, och att därutöver för myndigheternas samarbete med sina motparter i Sveriges närområde inga generella samordningsinitiativ skall vara nödvändiga. Behovet av samverkan på den departementala nivån måste beaktas för att säkerställa att departementens sakområdesintressen i östsamarbetet kommer in på ett lämpligt sätt i processen.

9. Rekommendationer

Den ovan redovisade genomgången av myndigheternas arbetssätt pekar på att inför planeringen av ett fortsatt svenskt statligt stöd till den pågående omställningsprocessen i länderna i Sveriges närområde följande bör beaktas.

1. Konceptuellt bör två skilda verksamheter framgent hållas i sär. Den ena är det grannsamarbete mellan regering, myndigheter, företag, organisationer och privatpersoner i Sverige respektive i de berörda östersjöländerna och -regionerna, som redan skulle ha existerat olika områden om situationen och utvecklingen där hade varit av samma slag som i övriga Europa. Den andra är det omfattande utvecklingsstöd på benefika villkor som den svenska regeringen lämnar under en begränsad period, bl a för att så snart som möjligt där kunna få till stånd ett sådant grannsamarbete. Distinktionen behöver upprätthållas så länge som biståndet är av en betydande omfattning, d v s till dess att i ett mer normaliserat tillstånd endast mindre - och gradvis minskande - belopp ställs till förfogande inom grannsamarbetet för sådant som besöksresor o. dyl.

2. I syfte att underlätta myndigheternas arbete bör regeringen, exempelvis i ett strategidokument, tolka, utveckla och kommentera Riksdagens målsättningar, precisera och kvalificera dem i termer av olika länder eller på andra sätt, ange tid, resurser och andra konkretioner för verksamheten, samt - inte minst viktigt - fördela uppgifter, ansvar och befogenheter mellan verkställande myndigheter. En viss inspiration till detta arbete torde kunna sökas inom suveränitetsstödet, där särskilda riktlinjer fastställdes av regeringen 1993. Regeringens strategi och riktlinjer bör emellertid göras tydliga över östsamarbetets hela bredd, både för de verkställande myndigheterna och för andra intressenter. Ett strategidokument av här antytt format kan även fylla en angelägen informationsfunktion.

3. För att underlätta samordningen av myndigheternas östsamarbete och för att undvika att deras tid och andra resurser tas i anspråk av gränsdragningsdiskussioner med andra myndigheter bör framgent all statlig finansiering av resursöverföring - antingen det gäller överföring av kunskaper eller materiella resurser - till stöd för utveckling i andra länder hållas samlad i ett program under UD. Inom detta program skall samtliga berörda myndigheter kunna genomföra uppdrag på sina respektive kompetens-

områden på samma sätt som redan ett flertal andra statliga myndigheter gör. Registrerade klimateffekter av gjorda investeringar bör tillgodoräknas Sverige på samma sätt som för närvarande.

4. För att säkerställa bl a att departementens sakområdesintressen i ett centralt sammanhållet östsamarbete kommer in på rätt sätt i processen bör samverkansformerna även för den departementala nivån ytterligare utvecklas.

5. När väl själva biståndsprogrammet är avslutat, skall myndigheterna inte behöva samordnas på detta sätt, d v s när samarbetet har normaliserats och eventuella resursöverföringar inte längre är av någon nämnvärd omfattning, jfr punkt 1 ovan. Sådana begränsade resurser, som måste anses som naturliga inslag i en kanske mer långvarig övergångsfas, bör uppenbarligen då inte längre kanaliseras via UD utan via berörda departement, vilka själva på sina respektive sakområden tillser att myndigheterna samordnar sig.

6. För att bättre tillgodose myndigheternas behov bör samordningsarbetet renodlas till två skilda verksamheter. I den allmänna östsamordningen under UD bör den ekonomisk-politiska rapporteringen förstärkas ytterligare för att ge myndigheterna tillgång till en mer utförlig och aktuell lägeskunskap. Detta är av särskild vikt inom östsamarbetet, där behoven av och förutsättningarna för att lämna bistånd skiftar snabbt.

7. Å andra sidan bör operativ samverkan, rapportering och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna i stället ske inom mindre grupper, vilka kan organiseras efter sektorer, teman eller andra principer enligt vad som är adekvat i respektive fall. I vissa av dessa senare grupper bör ordförandeskapet i stället ligga hos närmast berörda departement.

8. Som komplement kan gemensamma sektorvisa projektberedningsgrupper prövas som instrument för avstämning och närmare samarbete ad hoc.

9. Kvardröjande oklarheter i arbetsfördelningen mellan biståndsmyndigheterna, t ex på industri- och bankområdena, bör åtgärdas, antingen med hjälp av gränsdragningar eller med organisatoriska lösningar.

10. UD/ÖSEK bör utforma ett periodiskt producerat informationsmaterial, ett slags landprofiler som redogör för den samlade svenska statligt finansierade verksamheten i respektive land. Däri bör också ingå en kvartalsvis redovisning över myndigheternas fattade finansieringsbeslut. Landprofilerna bör

publiceras både i Sverige och i samarbetsländerna, och delges med alla svenska myndigheter, organisationer, företag och personer som är intresserade av östsamarbetet, samt med intresserade parter i samarbetsländerna, t ex centrala samordningsinstanser och andra givare.

11. I informationssyfte bör ytterligare studiebesök hos svenska myndigheter och andra relevanta institutioner ordnas för berörd personal i samarbetsländerna. Även en skriftlig presentation av det svenska östsamarbetet bör produceras för att kunna distribueras i samarbetsländerna.

12. För att möjliggöra ett långsiktigt arbetssätt bör de myndigheter, t ex SKI, som f n saknar det bemyndigande som andra östsamarbetsmyndigheter har att ingå åtaganden för kommande budgetår utöver varje budgetårs anslag, erhålla samma tillstånd. Storleken på bemyndigandet kan variera med myndighet, men ett rimligt grundbemyndigande skulle kunna motsvara halva det varje år gällande anslaget.

13. De myndigheter som framgent deltar i östsamarbetet bör uppmuntras att tillgodogöra sig befintliga erfarenheter och kompetens avseende resursöverföring för utvecklingsändamål, antingen den finns hos biståndsmyndigheterna eller på andra håll. BITS eller annan lämplig part bör arrangera utbildning för intresserad personal, både specifikt i kunskapsöverföring och i andra resursöverföringsfrågor.

14. Utbildning bör också arrangeras i projektberedning, både för svenska aktörer och för de myndigheter och andra motparter som deltar i arbetet på mottagarsidan. För samarbetspartnerna i mottagarländerna kan en sådan utbildning utgöra en viktig kunskapsöverföringsinsats i sig.

15. Myndigheterna bör uppmuntras att i ökad utsträckning använda utvärderingar av den egna verksamheten som ett instrument både för egen feedback och styrning och för samordning och lärande hos övriga aktörer i östsamarbetet i Sverige och på mottagarsidan. Samarbetspartnerna på mottagarsidan bör involveras i både problemformulering, planering och genomförande av utvärderingarna.

16. Ett erfarenhetsutbyte bör arrangeras myndigheterna emellan kring arbetssätt och policyarbete, där myndigheterna själva står för utbytet, dels för östsamarbetets redan befintliga aktörer, dels för tillkommande aktörer. Inte minst bör erfarenheterna av hur olika tidsperspektiv och värdeskalor kan beaktas i planeringen och genomförandet av samarbetet redovisas.