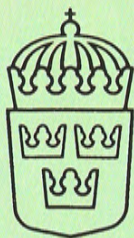
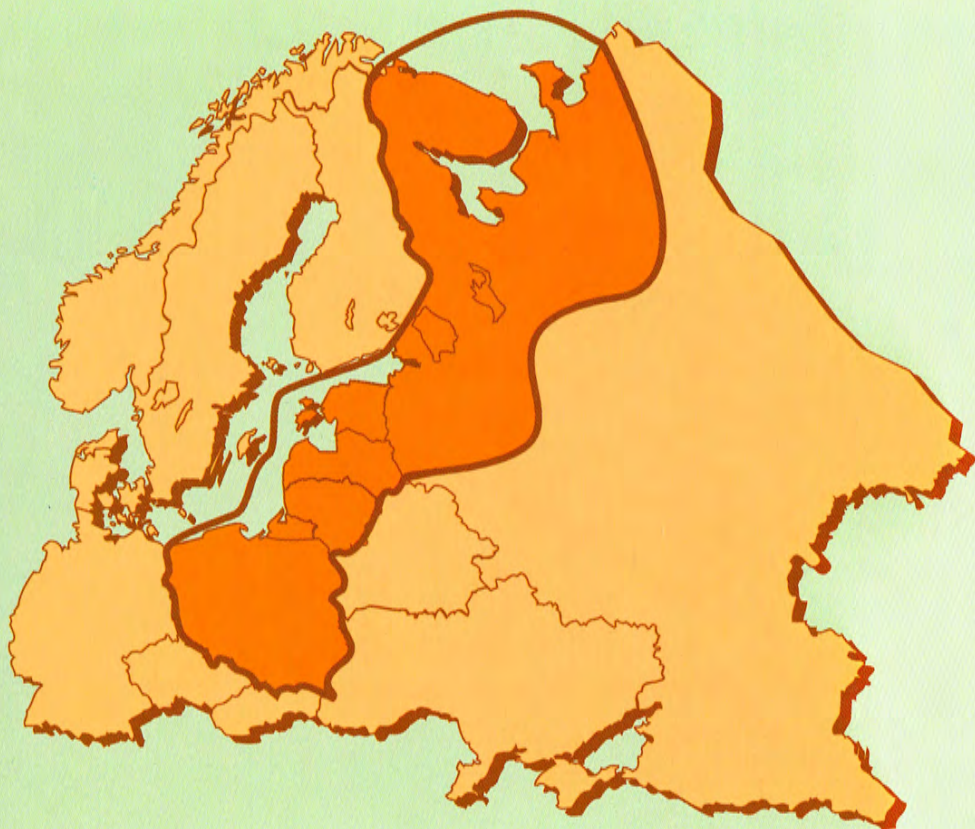


B



UTRIKESDEPARTEMENTET

Sveriges Samarbete med Central- och Östeuropa



Ds 1994:134

Rapport 9

SAU Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete



UTRIKESDEPARTEMENTET

SVERIGES SAMARBETE MED CENTRAL- OCH ÖSTEUROPA

94. 12 22

EX B

Ds 1994:134
SAU Sekretariatet för Analys
av Utvecklingssamarbete

Rapport 9

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes, Offentliga Publikationer, på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningskontor

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Fax: 08-20 50 21
Telefon: 08-690 90 90

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1994

ISBN 91-38-13842-5
ISSN 0284-6012

Statsrådet Pierre Schori

I tilläggsdirektiv (1994:4) fick Kommittén för analys av utvecklingssamarbete i uppdrag att ombesörja en studie av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Kommittén uppdrog åt ambassadör Claes Sandgren att vara särskild utredare. Utredningens sekreterare har varit civilingenjör Per Johan Svenningsson.

Härmed överlämnas studien, för vars innehåll den särskilde utredaren svarar.

Stockholm i december 1994

Ingemar Mundebo

Innehåll

Förord	1
Lista över förkortningar	3
Sammanfattning	5
Summary	9
Kapitel 1. Inledning	13
1.1 Uppdraget och dess genomförande	13
1.2 Avgränsningar	13
1.3 Metod m.m.	15
Kapitel 2. Det hittillsvarande Östsamarbetet	19
2.1 Framväxt	19
2.2 Volym	20
2.3 Medel	23
2.4 Länderinriktning	26
2.5 Sakområden	27
Kapitel 3. Bakgrundsförutsättningar	29
3.1 Några utgångspunkter	29
3.2 Situationen i vårt närområde	30
3.3 Transitionsprocessen	32
3.4 Principer för Östsamarbetet m.m.	33
Kapitel 4. Inriktning och ändamålsenlighet	43
4.1 Inledande kommentarer	43
4.2 Demokrati	43
4.3 Marknadsekonomi	49
4.4 Miljö	54
4.5 Suveränitet	67
4.6 Handel	73
4.7 Kontaktskapande	77
4.8 Genderaspekter	79
4.9 Sammanfattande bedömningar	80

Kapitel 5. Genomförande	85
5.1 Metodfrågor m.m.	85
5.2 Styrning och biståndsformer	86
5.3 Har rätt medel använts?	89
5.4 Myndigheternas arbetssätt	92
5.5 Förändringseffektivitet	96
5.6 Bärkraftighet	97
5.7 Upphandlingen	99
5.8 Utbildningsverksamheten	101
5.9 Utvärderingar	102
5.10 Makroekonomisk effektivitet	104
5.11 Internadministrativa kostnader	105
5.12 Myndigheterna	107
Kapitel 6. Det framtida Östsamarbetet	115
6.1 Mål och volym	115
6.2 Landval	120
6.3 Sakområden	122
6.4 Medel och arbetssätt	131
6.5 Styrning och samordning	134
6.6 Genderaspekter	138
6.7 Konsekvenser av EU-medlemskapet	139
Bilagor	
1. Direktiven	143
2. Referensgruppens sammansättning	147
3. Utredningens delrapporter	149
4. Seminarier	151
5. Sammanställning av Östsamarbetet	153
6. Grannländernas Östsamarbete	157
7. Karta över samarbetsländerna	175

FÖRORD

Ett stort antal myndigheter berörs av vår utredning. De har varit mycket hjälpsamma trots den arbetsbelastning som utredningen vållat dem. Ett särskilt tack vill vi rikta till BITS och Östeuropa-sekretariatet inom Utrikesdepartementet vars respektive ledning och personal varit mycket tillmötesgående och tålmodiga.

En referensgrupp med företrädare för departement och myndigheter har inrättats för studien. Gruppen, som sammanträtt vid sex tillfällen, har gett oss en mängd synpunkter som varit till stor nytta. Gruppens sammansättning framgår av bilaga 2. Utöver referensgruppsmötena har hållits ett antal seminarier och överläggningar, som också varit till stor nytta. Seminarierna förtecknas i bilaga 4.

Resor har företagits till Tallinn, Vilnius, Kaliningrad, Murmansk och Budapest. Som ett led i arbetet med delrapporterna har underkonsulter besökt samtliga regioner som ingår i det s.k. närområde, till vilket det svenska östsamarbetet koncentreras.

Nationalekonomen Enrique Ganuza har medverkat i flera delar av utredningsarbetet, särskilt kapitel 5. Utredningen har också biträttats av fil.kand Elisabet Levin, ek.dr. Eva Julin och byråassistenter Kerstin Sandling och Gunilla Jernberg.

Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 8 december 1994

Claes Sandgren

/Per Johan Svenningsson

Sveriges Samarbete med Central- och Östeuropa

Förkortningslista

Organisationer/grupper/unioner mm.

BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt-Ekonomiskt Samarbete
DAC	OECDs Development Assistance Committee (biståndskommitté)
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development (Europeiska utvecklingsbanken)
EKN	Exportkreditnämnden
ESK	Europeiska säkerhetskonferensen
EU	Europeiska Unionen
FMV	Försvarets materielverk
FOA	Försvarets Forskningsanstalt
G-24	Group 24 (tjugofyra ledande industriländer)
G-7	Group 7 (de sju ekonomiskt viktigaste länderna i världen)
G1-anslag	UDs anslag för samarbete med länder i Central- och Östeuropa
IMF	Internationella valutafonden
K-Dep	Kommunikationsdepartementet
KBV	Kustbevakningen
NEFCO	Nordiska miljöfinansieringsbolaget
NGO	Non Governmental Organizations
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
PHARE	EUs program för stöd till länderna i Central- och Östeuropa
SEI	Stockholm Environmental Institute
SI	Svenska institutet

SIDA	Swedish International Development Authority, (Styrelsen för Internationell Utveckling)
SKI	Statens Kärnkraftsinspektion
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SNF	Svenska naturskyddsföreningen
SNV	Statens naturvårdsverk
SSI	Statens Strålskydssinstitut
TACIS	EUs program för stöd till länderna i f.d. Sovjetunionen
UD	Utrikesdepartementet
UNDP	United Nation's Development Program
WB	The World Bank, Världsbanken
(WP)	SASDA Working Paper
ÖSEK	UDs östeuropasekretariat

Sammanfattning

Uppdraget har enligt regeringens direktiv varit att göra en studie av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Studien kan bäst beskrivas som en *översyn* av samarbetet (se vidare kapitel 1).

I uppdraget har ingått att göra en *kartläggning* av det hittillsvarande samarbetet. Denna redovisas i kapitel 2.

I kapitel 3 analyseras samarbetets *allmänna förutsättningar*. Bl.a. behandlas bakgrunden till Östsamarbetet och dess motiv. Följande faktorer betonas: Samarbetet är en del av vår östpolitik och bör stå i samklang med våra utrikespolitiska strävanden i allmänhet och särskilt i förhållande till Central- och Östeuropa. Systemskiftet präglas av stora teoretiska och praktiska svårigheter. Det är främst brister i de kvardröjande politiska och ekonomiska strukturerna i de forna kommunist-samhällena som sätter hämsko på utvecklingen. Östsamarbetet bör främst riktas in på dessa systembrister.

Östsamarbetet bör utformas utifrån målet att skapa "normala" relationer till alla stater i närområdet. Man bör därför inte bygga upp svåravvecklade strukturer. Sådana stödinstrument bör brukas som ligger nära de instrument som används i ett reguljärt samarbete. En sådan inställning stämmer också väl överens med insikten att Östsamarbetet präglas av att intressena alltigenom är ömsesidiga. Det finns också härutöver en rad faktorer som bör vara vägledande för samarbetets innehåll och genomförande: den begränsade medelsvolymen, Sveriges särskilda förutsättningar, andra staters och multilaterala organs insatser till stöd åt Central- och Östeuropa, den svenska förvaltningspolitikens krav och synsätt osv.

I kapitel 4 görs en analys av det hittillsvarande Östsamarbetets *inriktning och ändamålsenlighet*. Följande slutsatser dras. Samarbetets allmänna inriktning har varit väl avvägd och dess ändamålsenlighet god. Miljöinsatserna har tagit ett stort

utrymme inom samarbetet (26%). De svarar väl mot behoven i regionen. Demokratistödet har däremot varit underdimensionerat (7%) och policyarbetet inom detta område har inte drivits tillräckligt målmedvetet, även om en förbättring ägt rum det senaste året. Stödet på näringslivsområdet (14%) får ett gott betyg. Dock borde lagstiftning och institutionella frågor ha getts högre prioritet. Suveränitetsstödet (4%) har fungerat väl men bör ges delvis ny inriktning. Stödet åt handel och investeringar (9%) befinner sig i ett inledande skede; det är uppmuntrande att handelsutbytet nu snabbt expanderar.

Kapitel 5 handlar om *samarbetets genomförande*. Bl.a. följande synpunkter och iakttagelser redovisas.

- Östsamarbetet präglas av ett stort antal biståndsformer, organisationer och anslag. Det försvårar styrningen och samordningen och går därmed ut över effektiviteten i medelsanvändningen.

- Bruket av medel (instrument) svarar inte helt mot statsmakternas intentioner. Kunskapsöverföring, som skall dominera, har tagit i anspråk 37% av anslagen medan finansiellt stöd och andra former av penningstöd brukat 57% av anslagen. Det är bra att det tekniska samarbetet i växande grad ges formen av institutionsuppbyggande. Frågan hur kunskapsöverföring och institutionsuppbyggande skall kopplas ihop kräver närmare analys.

- Myndigheterna, som inledningsvis saknade beredskap att handlägga Östsamarbetet och därför hade åtskilliga problem, har visat en god förändringseffektivitet. Det gäller inte minst BITS, som intagit en central position inom myndighetsstrukturen.

- Verksamhetens bärkraftighet - dvs. projektens förmåga att leva vidare när stödet upphör - är svårbedömd i detta skede av samarbetet. Myndigheterna bör ägna ökad uppmärksamhet åt utveckling av indikatorer, mätningar och utvärderingar som tar sikte på bärkraftigheten.

- Det finns vissa brister i upphandlingsrutinerna som man utan större svårigheter kan komma till rätta med. Den andel av upphandlingen som sker i konkurrens bör också kunna ökas men det finns klara begränsningar för hur långt man kan komma på den punkten.

- Utvärderingarna på Östområdet håller något bättre kvalitet än utvärderingarna inom u-biståndet. Ytterligare förbättringar bör komma till stånd.

- Till sist berörs i kapitel 5 också den makroekonomiska effektiviteten, myndigheternas internadministrativa kostnader och myndigheternas arbetssätt m.m.

Avslutningskapitlet (kapitel 6) innehåller förslag och rekommendationer för *det framtida Östsamarbetet*. Målen för samarbetet bör behållas. Miljömålet och demokratimålet bör modifieras något. Det "marknadsekonomiska målet" bör förtydligas så att den sociala dimensionen lyfts fram liksom vikten av miljömässig uthållighet. Suveränitetsmålet bör omformas. Baltikums suveränitet förblir central men målet bör också betona vikten av stabilitet i området - såväl inre som yttre - samt vikten av samarbete. Målet får härigenom karaktären av ett "säkerhetspolitiskt mål".

- Såvitt gäller valet av samarbetsländer bör fortsatt prioritet ges åt de baltiska staterna, som hittills erhållit 69% av stödet. Ryssland, som mottagit 8% av stödet, bör få ett större utrymme i budgeten; det gäller särskilt västra Ryssland. Polens andel (17%) kan reduceras.

- Det är svårt att göra någon generell prioritering av sakområdena för Östsamarbetet. Förutsättningarna ändras över tiden och samarbetsländernas behov är olika. Som viktiga sakområden kan dock nämnas följande: rättsväsendet och offentlig förvaltning; åtgärder som stödjer ett regionalt och alleuropeiskt samarbete; sociala sektorerna; demokrati; marknadsekonomins förutsättningar; handel; miljö och kärnsäkerhet; åtgärder som främjar Baltikums suveränitet samt inre och

yttre stabilitet i vårt närområde.

- Såvitt gäller medel och arbetssätt bör det ske en koncentration till biståndsformerna garantier och gåvor. Kunkapsöverföringens relativa andel bör öka. Prioritet bör ges åt medel att säkra projektens bärkraftighet. Vissa förbättringar kan också göras av upphandlingen och utvärderingssystemen. Makroekonomiska överväganden bör beaktas i större grad än hittills.

- Det bör utformas en sammanhållen strategi för Östsamarbetet som täcker hela Östsamarbetet, alla anslag och alla myndigheter. Härigenom kan regeringen få genomslag för sina prioriteringar och politik i övrigt.

- Jämställdhet och andra genderaspekter bör uppmärksammas mer i Östsamarbetet.

- Sveriges medlemskap i EU får flera konsekvenser. Sverige bör påverka EUs öststöd så att detta får en inriktning som stämmer med våra prioriteringar. Medlemskapet får också vissa konsekvenser för vårt eget fortsatta Östsamarbete; bl.a. talar det för en koncentration av insatserna.

Summary

The Government has commissioned us to study the Swedish Co-operation with Central and East Europe. The Study is best described as an overview (see chapter 1). The current status of the Co-operation is described in chapter 2.

In chapter 3 the general conditions of the Co-operation are analysed. We have looked, *inter alia*, into the background of Swedish Co-operation with Central and Eastern Europe (SCCEE) and its motivation. We have stressed the following factors: the Co-operation as part of our East European policy, coincident with Sweden's foreign policy aims in general and especially in relation to Central and Eastern Europe. The transition underway in Central and Eastern Europe is characterised by great theoretical and practical difficulties. To a great extent, the shortcomings of the lingering political and economic structures in the former communist societies check development. At the outset, the SCCEE should target these systematic shortcomings. The SCCEE should be designed to create "normal" relations with all states in the immediate surroundings. We should therefore avoid building structures which are fixed and difficult to dismantle. Support mechanisms should be similar to those used in normal state-to-state relations. This view reflects well the acknowledged fact that SCCEE is founded on mutual and shared interests. Furthermore, there are a number of factors which should constitute guiding principles for the content and realisation of Co-operation: limited funding capacity, the particular circumstances governing Swedish Co-operation, contributions for support to Central and Eastern Europe from other states and multilateral organisations, the Swedish public administration's demands and approach, etc.

In chapter 4 we analyse the current SCCEE's direction and suitability. We draw the following conclusions: the general direction of the Co-operation has been well-balanced and well-suited. The environmental component have absorbed a large proportion of the overall contribution (27 percent). This corresponds to the needs in the region. Support for democratisation

has been insufficient (7 percent) and policy development within this sector has lacked purpose, even if an improvement has been seen during the last year. Support for industry (14 percent) has been worthy, but legislative and institutional concerns should have been given higher priority. Support for sovereignty (4 percent) has worked well but should, to a certain extent, be redirected. Support for trade and investment (9 percent) remains at present at an early stage of development. In this regard, it is encouraging to note that international trade with these states is expanding rapidly.

Chapter 5 deals with the realisation of the Co-operation. We can show, *inter alia*, the following views and observations: the SCCEE is characterised by a large number of different forms of aid, organisations and grants. This renders management and co-ordination more difficult. Consequently, efficient use of these funds is constrained.

The use of funds does not correspond completely with the intentions of the Swedish state. Transfer of knowledge, which should be predominant, has absorbed 37 percent of grants, while financial and other forms of monetary support have consumed a further 57 percent. We approve the technical Co-operation that has successively been deployed for institutional development. The question of how the transfer of knowledge and support for institutional development should be linked must be further analysed. Swedish governmental authorities, initially ill-prepared and lacking the capacity to manage the SCCEE (and therefore beset by many problems), have adapted well. This is especially true of BITS, which has played a key role.

The sustainability of these activities - in other words the capability of the projects to endure when support is discontinued - is difficult to judge at this point in time. Swedish authorities should pay more attention to the development of indicators, measurements and evaluation which highlight sustainability.

There are certain shortcomings in tendering procedures, which

without much difficulty could be rectified. The potential is there to enhance competitive tendering, but there are clear limitations on how far this can go.

Evaluations of SCCEE are somewhat better than evaluations of aid to the developing world in general, but further improvement should be made.

Finally, in chapter 5, we touch upon macro-economic efficiency, the internal administrative costs to Swedish authorities and working procedures, etc.

The final chapter (chapter 6) contains suggestions and recommendation for the future of SCCEE. The aims of the Co-operation should be upheld. The environment and democracy objectives should be slightly modified. The "market economy objective" should be clarified to the extent that the social dimension is put to the fore, as well as recognising the importance of environmental sustainability. The objective of sovereignty should be redefined. The sovereignty of the Baltic states remains crucial, but the aim should also be to stress the importance of stability in the area, both within and between nations. The objectives of SCCEE will thereby also incorporate Swedish state security objectives.

As far as the choice of co-operating countries is concerned, continued priority should be given to the Baltic states, which until now have received 69 percent of this support. Russia, which has received 8 percent, should be given an increased proportion of the budget; particularly as regards western Russia. The Polish portion (17 percent) could be reduced. It is difficult to give a general prioritisation of issues that should be addressed within the SCCEE. Conditions change with time and so do the needs of the countries benefiting from the Co-operation. The following important issues should be mentioned however: legal structures and public administration, the social sectors, democracy, the conditions of the market economy; environment and nuclear safety, measures promoting the sovereignty of the Baltic states and internal and external stability

in our immediate surroundings.

As far as funding and work methods are concerned, efforts should be concentrated on guarantees and grants. The relative share apportioned to the transfer of knowledge should be increased. Priority should be given to measures which secure project sustainability. Certain improvements can also be made to the tendering system and to evaluation procedures. Macroeconomic considerations should be more stringently observed than hitherto.

A more closely integrated strategy for SCCEE should be formulated, to cover the whole East European Co-operation, all related aid and all concerned Swedish authorities. The government would thereby achieve greater and more coherent impact, according to its general policy and its central priorities.

Equality and other gender aspects should be paid greater attention within the SCCEE.

Sweden's membership in the EU will have several consequences. It should influence the EU's support for Eastern Europe so that its (the EU) directions coincide with our priorities. Our membership will also have certain consequences on our continued Co-operation with Central and Eastern Europe.

Kapitel 1. Inledning

1.1 Uppdraget och dess genomförande

Uppdraget har enligt Regeringens direktiv (1994:4) varit att göra en studie av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa.

Huvudsyftet har varit "att analysera ändamålsenligheten av och effektiviteten inklusive kostnadseffektiviteten i detta samarbete". I uppdraget har också ingått att kartlägga det hittillsvarande samarbetet. Vi har även ombetts att lägga fram rekommendationer om det framtida samarbetet. Direktiven återges i bilaga 1.

I enlighet med direktiven redovisades den 15 april upplägningen av studien. I ett beslut av Regeringen den 2 juni sades - med ändring av ursprungsdirektiven - att samtliga delrapporter skulle inges senast den 7 oktober 1994. Som en konsekvens härav bestämdes att slutrapporten skulle avges senast den 8 december 1994.

Som ett led i arbetet har 18 delrapporter tagits fram, av vilka merparten producerats av fristående konsulter. Delrapporterna har publicerats i SAUs serie för arbetsnotat (Working Papers nr 22-39). Rapporterna utgör det främsta underlaget för vår analys och våra slutsatser. Vår slutrapport är kortfattad. Den återspeglar inte på ett uttömmande sätt det omfattande material som finns i delrapporterna. Den som önskar en mer fyllig redogörelse för bakgrund, utveckling, empiriskt underlag osv. rekommenderas att ta del av delrapporterna. Dessa förtecknas i bilaga 3.

1.2 Avgränsningar

Uppdraget avgränsas på följande sätt i direktiven: "Analysen skall omfatta det samarbete som finansieras med medel från anslag under tredje huvudtitelns littera G. Samarbete med

Central- och Östeuropa. Dessutom skall studien omfatta den verksamhet som hänger nära samman med det nämnda samarbetet, t.ex. inom miljö- och energiområdet. Multilaterala institutioners reguljära verksamhet i Central- och Östeuropa - och de svenska bidragen till dessa institutioner - skall dock inte tas med i analysen".

Uppdraget omfattar således den verksamhet som finansieras inom ramen för Utrikesdepartementets anslag för samarbete med Central- och Östeuropa. Dessa medel, som inledningsvis anvisades över biståndsbudgeten, anvisas fr.o.m. budgetåret 1992/93 över ett särskilt huvudanslag. Vidare omfattar vårt uppdrag den verksamhet som finansieras inom ramen för Miljö- och naturresursdepartementets, Näringsdepartementets och Kommunikationsdepartementets anslag för åtgärder inom klimatområdet och i Östersjöregionen. Dessa anslag har beviljats på grundval av de s.k. klimatpropositionerna (1992/93:99 och 179). Samarbete som bedrivs med medel från andra anslag, t.ex. inom Utbildningsdepartementets område, omfattas inte. Vår studie täcker anslag, som beviljats t.o.m. 1993/94. Anslagen uppgår till sammanlagt ca tre miljarder kr.

Utanför vårt uppdrag faller också det katastrofbistånd som lämnats till Central- och Östeuropa. Detsamma gäller det utvecklingsbistånd som kan bli aktuellt för de åtta länder i f.d. Sovjetunionen, som numera uppfyller DACs kriterier för sådant bistånd liksom återuppbyggnadsbistånd till Jugoslavien.

Det bör understrykas att det svenska Östsamarbetet är mycket vittförgrenat och disparat. Vi gör inte anspråk på att täcka hela samarbetet vare sig ämnesmässigt eller geografiskt. Den tid och de resurser, som stått till vårt förfogande, har inte medgett det. Vi har koncentrerat oss på huvudfrågorna.

I uppdraget ingår som nämndes att göra en kartläggning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. En hel del samarbete bedrivs av myndigheter och andra statligt finansierade organ vilka inte finansieras över de anslag som vår studie omfattar. Mot den bakgrunden uppdrog Regeringen den

2 juni 1994 åt Statskontoret att göra en kartläggning av det samarbete som ligger vid sidan av vårt uppdrag. Statskontorets rapport överlämnades den 1 oktober 1994. Statskontoret har identifierat samarbete vars kostnader uppgår till ca 150 mkr under perioden 1991/92-1993/94¹.

Vi har försökt att täcka händelseutvecklingen så långt fram i tiden som möjligt. Våra delrapporter täcker i flertalet fall tiden t.o.m. sommaren 1994. Verksamhet som har bedrivits därefter har vi kunnat beakta i begränsad utsträckning.

I slutskedet av vårt arbete inleddes en översyn av organisationen för hela biståndsförvaltningen. Översynen är inriktad på att skapa en ny myndighet för hela området. Vi har tagit del av den första rapport om omorganisationen som lämnades till biståndsministern den 15 november 1994. Omorganisationen är i några avseenden av betydelse för Östsamarbetet. Vi har beaktat de delar av den nämnda rapporten, som är av relevans för vår studie.

Också folkomröstningen om Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen (EU) inträffade i slutskedet av vårt arbete. Det bedrivs ett utredningsarbete inom Utrikesdepartementet om konsekvenserna av EU-medlemskapet för Sveriges Östsamarbete. Vi har därför nöjt oss med att avslutningsvis lämna vissa synpunkter på de nämnda konsekvenserna.

1.3 Metod m.m.

Vår studie har huvudsyftet att "analysera ändamålsenligheten av och effektiviteten inklusive kostnadseffektiviteten" i Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Som redan berörts åsyftas därmed det statligt finansierade samarbetet med vissa begränsningar.

¹ Statskontoret, Sektorsfinansierat samarbete med Central- och Östeuropa, rapport 1994:22.

Från metodisk synpunkt är uppgiften vanskelig av flera skäl. Ett är att samarbetet pågått under kort tid. Vårt uppdrag omfattar t.o.m. aktiviteter som knappt hunnit inledas. Samarbetet har därför ännu inte kunnat få några mätbara effekter annat än marginellt. Ett annat skäl är att det svenska biståndet är en mycket liten del av insatsen till stöd för Central- och Östeuropa. Det är med få undantag möjligt att hålla isär effekter från det svenska stödet och effekter från stödet i dess helhet. Ytterligare ett skäl är att de totala stödinsatserna till Central- och Östeuropa är små i relation till de åtgärder som de central- och östeuropeiska länderna själva vidtar. En konsekvens av dessa restriktioner är att det inte varit möjligt att göra en utvärdering i egentlig mening. Vår studie kan närmast ses som en *översyn* av Östsamarbetet. Det är för övrigt så som Utrikesutskottet benämnt den studie som Utskottet efterlyst (1992/93 UU16).

Kostnadseffektiviteten vållar särskilda mätproblem. Vi har valt att använda *produktivitet* som mått på den inre effektiviteten (se närmare nedan 5.1)

Vi har gått till väga på följande sätt: I anslutning till den uppläggning som skissas i direktiven har vi ställt oss två huvudfrågor. Den ena är om samarbetet har varit ändamålsenligt och i övrigt haft en god inriktning. Den frågan besvaras i kapitel 4, som alltså handlar om samarbetets innehåll.

Den andra frågan är om samarbetet bedrivits kostnadseffektivt och i övrigt väl. Den frågan besvaras i kapitel 5, som alltså handlar om samarbetets genomförande.

De båda frågorna kan besvaras bara utifrån vissa föreställningar om vad som utgör en god inriktning respektive ett gott genomförande. Vi gör därför en genomgång av de faktorer som bör vara bestämmande för inriktningen och genomförandet. De nu nämnda faktorerna behandlas i kapitel 3.

I det avslutande kapitlet 6 framför vi våra förslag och rekommendationer för det framtida samarbetet. De bygger naturligt-

vis på de erfarenheter, som redovisas i kapitlen 4 och 5 men knyter också nära an till de faktorer som behandlas i kapitel 3.

Till sist en terminologisk anmärkning. När vi fortsättningsvis talar om *Östsamarbetet* åsyftas det samarbete med Central- och Östeuropa som omfattas av vårt uppdrag. När vi talar om *samarbetsländerna* åsyftas de länder med vilka sådant samarbete bedrivs.

Kapitel 2. Hittillsvarande Östsamarbete

2.1 Framväxt

Hösten 1989 skedde genomgripande förändringar av den politiska situationen i Central- och Östeuropa. I november/december 1989 började Sveriges Östsamarbete ta form. BITS utarbetade på regeringens uppdrag en plan för stödet till Polen. Även andra aktiviteter inleddes. Ett första treårsprogram beslutades av Riksdagen under våren 1990. Detta omfattade en miljard kronor i stöd under budgetåren 1990/91-92/93.

Hösten 1991 skedde nästa stora förändring av förutsättningarna i form av Sovjetunionens upplösning och de baltiska staternas återvunna självständighet. Detta ledde till att ett nytt treårsprogram upprättades och sedermera beslutades av Riksdagen, omfattande totalt tre miljarder kronor för budgetåren 1992/93-94/95. En sammanjämkning av de bägge treårsprogrammen ägde rum; det första programmets sista år ersattes av det senare programmets första år.

Hösten 1992 och vintern 1993 inträffade nästa förändring av samarbetet. Regeringen lade då fram två propositioner om klimatpåverkan m.m., som innehöll förslag om insatser på miljö-, energi- och kärnsäkerhetsområdena i Baltikum och Östeuropa, delvis från andra utgångspunkter än de som låg till grund för det ursprungliga Östsamarbetet.

Vi befinner oss nu under det sista året av det senaste treårsprogrammet. Totalt har 3,6 miljarder kronor anslagits av Riksdagen för dessa två program, vartill kommer 0,7 miljarder för klimatpropositionerna. Sammanlagt har alltså 4,3 miljarder kronor hittills anslagits för Östsamarbetet.

2.2 Organisation och anslag

Östsamarbetet bedrivs inom ramen för fyra anslag, inom lika många departementsområden.

Tredje huvudtiteln, Utrikesdepartementet, har anslagen G1-3 för samarbete med Central- och Östeuropa. G1, som avser de direkta samarbetsfrågorna, är indelat i ett antal underposter som i huvudsak motsvarar de ansvariga myndigheterna. G2, som är ett förslagsanslag på det formella beloppet 1000 kr, avser täckande av eventuella förluster i anledning av statliga garantier till länder i Central- och Östeuropa, i den mån avsättningen under anslaget G3 ej är tillräcklig. G3, slutligen, är ett anslag för avsättningar för förlustrisker i samband med garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier, dvs. medel som fonderas för att täcka förluster som kan uppkomma i framtiden till följd av att svenska staten åtagit sig vissa garantier.

Fjortonde huvudtiteln, Miljö- och naturresursdepartementet, har anslaget A8 för miljöinsatser i Östersjöregionen. Detta anslag innehåller delposter för Kunskapsuppbyggnad och förvaltningsstöd, Östersjöns rening, Regionalt utvecklingsarbete samt Kärnsäkerhet och strålskydd. Inom anslaget E1, Internationellt samarbete kring den byggda miljön m.m., finansieras arbete med planering av naturresursutnyttjandet kring Östersjön.

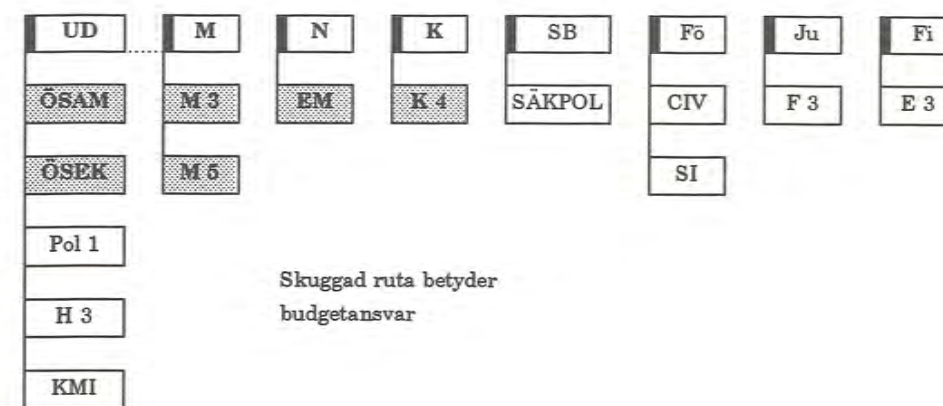
Tolfta huvudtiteln, Näringsdepartementet, har anslaget E9 rubricerat Åtgärder för energieffektiviseringar m.m. i bl.a. Östeuropa och Baltikum.

Sjätte huvudtiteln, Kommunikationsdepartementet, har anslaget A6, Östersjösamarbetet om trafik och miljö. Detta anslag disponeras i sin helhet av regeringen.

Östsamarbetet har redan genomgått en viss organisatorisk förändring efter regeringsskiftet i oktober 1994. Vidare är en stor organisationsöversyn av hela biståndet aviserad.

Den departementala organisationen har fram till hösten 1994 sett ut enligt figur 2.2.1. Inom Utrikesdepartementet har en särskild Östsamordnare (ÖSTSAM) haft i uppgift att samordna stödet till Central- och Östeuropa. Det finns också ett särskilt Östeuropasekretariat (ÖSEK) för ärendeberedning och budgethandläggning, främst vad avser UD:s anslag inom Östsamarbetet. För det särskilda anslaget för suveränitetsstöd till Baltikum har en interdepartemental arbetsgrupp fungerat som samordningsorgan.

Figur 2.2.1 - Departementsansvar för Östsamarbetet



De övriga delar av UD som varit direkt involverade är främst Politiska avdelningens första enhet (Pol 1), särskilt dess Central- och Östeuropagrupp, Handelsavdelningens tredje enhet (H 3), som sysslar med bl.a. östhandel, samt krigsmaterielinspektionen (KMI), som berörs av vissa delar av det så kallade suveränitetsstödet.

Miljödepartementet har haft huvudansvaret för de propositioner som lett till särskilda insatser avseende energi och Baltikum. Inom miljödepartementet har enheten för klimat, hav och kärnsäkerhet, M5, handlagt kärnkraftsäkerhet och strålskydd samt frågor som gällt Östersjöns miljö. Den internationella

samordningsenheten, M3, har handlagt samarbetsfrågor som gällt miljön inom berörda länder i Östeuropa, förvaltningsstöd m.m. Mellan UD och miljödepartementet har det förekommit ett relativt omfattande samarbete, inledningsvis främst till följd av att bägge departementen haft budgetansvar för kärnsäkerhets- och strålskyddsfrågor som hanterats via SKI och SSI, men sedermera också genom att stödet till miljöinsatser rörande Östersjön samordnats.

Näringsdepartementet, energimarknadsenheten EM, har ansvarat för det klimatpolitiskt motiverade energistöd som genom NUTEK gått till närområdet. Någon omfattande samordning mellan UD och näringsdepartementet har inte förekommit på energiområdet.

Kommunikationsdepartementet, enheten för miljö, forskning och kollektivtrafik, K 4, har ansvarat för det lilla anslag avseende Östersjösamarbetet om trafik och miljö som ingått som en del i klimatpropositionerna.

Statsrådsberedningen, främst den säkerhetspolitiska analysgruppen, har varit intimt involverad i stora delar av det stöd som regeringen direkt har beslutat om, dock utan något beredningsansvar. Försvarsdepartementet, framför allt enheterna för civilt totalförsvaret respektive säkerhetspolitiska och internationella frågor, har haft en betydelsefull roll i utformningen, och ibland även beredningen, av suveränitetsstödet. Justitiedepartementet har också deltagit i suveränitetsstödsgruppen, särskilt vad gäller det polisiära samarbetet. Slutligen har finansdepartementet varit ansvarigt för dels det svenska engagemanget i EBRDs och Världsbankens öststöd, dels Sveriges medverkan i andra internationella eller bilaterala skuldförhandlingar eller andra finansiella förhandlingar.

De flesta övriga departement har också i viss utsträckning kommit att beröras av Östsamarbetsfrågor. UD:s östsamordnare har lett en samordningsgrupp med företrädare för i stort sett hela regeringskansliet, förutom de viktigaste Öst-myndig-

heterna, bl.a. för att ombesörja informationsutbyte och samordning mellan alla de berörda departementen.

Figur 2.2.2 - Myndighetsansvar för Östsamarbetet

UD	M	N	K
BITS	SKI	NUTEK	
SIDA	SSI		
EKN	SNV		
SI	SLU		
SwedeCorp			
Swedefund			

På myndighetsplanet har bilden sett ut som figur 2.2.2 visar. Sammanlagt elva organ har haft någon form av förstahandsansvar för stödet. Dessutom har en del av stödet utgått direkt från regeringen utan att kanaliseras via ansvarig myndighet. Detta gäller framförallt vissa delar av UD:s stöd, men också exempelvis kommunikationsdepartementet, som avstått från att utnyttja någon underställd myndighet för stödets handläggning. I några fall har myndigheterna erhållit anslag från flera departement. Detta gäller exempelvis SKI och SSI, som även fått medel direkt från UD, samt BITS, som erhåller medel för miljöprojekt direkt från miljödepartementet.

2.3 Medel

Inom Östsamarbetet utnyttjas ett flertal medel (instrument). Valet av medel hänger nära samman med valet av organisation för samarbetets genomförande, eftersom dessa brukar sina normala medel. Några av medlen inom Östsamarbetet har dock delvis ny karaktär.

I huvudsak kan man indela den svenska statens stöd till Central- och Östeuropa i följande kategorier:

Kunskapsöverföring

Rådgivning, kunskapsöverföring och olika typer av tekniskt, kulturellt eller kunskapsmässigt samarbete utan något överförande av kapital eller utrustning.

Utrustning, varor

Direkta investeringar med gåvomedel i anläggningar eller utrustning som skall placeras i samarbetslandet.

Direkt finansiellt stöd

Överföring av finansiella resurser i form av betalningsbalansstöd, skuldavskrivning etc.

Krediter

Lånemedel för investeringar i anläggningar eller annat.

Risikkapital

Finansiellt stöd genom att den svenska staten, i regel via något statsägt organ, direkt går in med risikkapital eller garanterar svenskt företags satsning i företag i samarbetsländerna.

Garantier

Staten, via EKN, garanterar ett lån, en investering etc. För detta betalar den som uppbär garantin normalt en premie till EKN, som skall täcka riskkostnaden. Inom Östsamarbetets särskilda garantiram tar EKN risken utan att kräva en ersättning som motsvarar den bedömda riskkostnaden.

Enskilda organisationer

Stöd till enskilda organisationer för deras verksamhet i Central- och Östeuropa. I regel svarar SIDA för 80% av den totala projektkostnaden.

Multilateralt stöd

Svenska bidrag till multilaterala institutioners verksamhet i Central- och Östeuropa. Detta stöd omfattas ej av vårt uppdrag, men medtas för fullständighetens skull i den ekonomiska sammanställningen.

De största delposterna i det bilaterala samarbetet är kunskapsöverföring, multilateralt stöd, riskgarantier och direkt finansiellt stöd. Den ungefärliga fördelningen av anslagen framgår av tabell 2.3.1, som innehåller dels det stöd som utgår över Utrikesdepartementets anslag G, dels de medel som går via andra departement inom ramen för klimat- och miljöarbete.

Tabell 2.3.1

Anslagens fördelning

Vissa poster ingår ej, exempelvis administration.

	1990/91	91/92	92/93	93/94	Ack.
Kunskapsöverföring	141	179	246	361	927
Utrustning, varor	12	7	77	74	170
Direkt finansiellt stöd	-	38	689 ¹	61	788
Krediter	-	14	4	199	217
Risikkapital	-	-	39	23	62
Riskgarantier	-	-	-	150	150
Enskilda org.	20	35	45	45	145
Multilateralt stöd	125	125	120	193	563
Totalt	298	398	1220	1106	3022

¹ Under 1992/93 anslogs 300 milj. kr. för valutastöd till de baltiska länderna, pengar som ej utbetalats. Dessutom ingår kompensationen för det s.k. Baltguldets, 254 milj. kr., i beloppet.

Det bör påpekas att gränserna inte är skarpa mellan de olika stödformerna. Den kunskapsöverföring som blir resultatet av riskgarantier, dvs. oftast lån som ges till köpare i samarbetsland för att anskaffa svensk utrustning, kan vara minst lika omfattande, effektiv och nyttig för samarbetslandet som den formella kunskapsöverföring som sker inom andra delområden. Skillnaden mellan krediter och riskgarantier behöver inte heller vara särskilt stor, sett från statens synpunkt. Om krediten ges av staten mot marknadsmässiga lånevillkor, i avsikt att underlätta för en låntagare som bedöms utgöra en alltför stor risk för den kommersiella marknaden, blir detta ungefär samma sak som att staten ställer ut en kraftigt subventionerad garanti för en marknadsmässig kredit, som ges av ett kommersiellt institut.

I stor utsträckning använder det svenska stödsystemet samma medel som övriga länders. Det råder tämligen stor enighet bland G-7/G-24 om att tekniskt bistånd, vid sidan av olika former av krediter och riskgarantier, bör vara huvudinstrumenten för biståndet till Central- och Östeuropa. Inget land har valt att satsa på ett omfattande materiellt gåvobistånd, annat än som undantagsvisa insatser för att lösa speciella problem. Det omfattande, direkta finansiella stödet i det svenska Östsamarbetet har också reducerats kraftigt genom att de stora engångsanslagen 1992/93 (som delvis ej effektuerats) inte har fått någon efterföljd.

2.4 Landinriktning

I början omfattade stödet främst Polen, till följd av att reformprocessen där kom igång tidigt. I budgetpropositionen 1992 förde regeringen ett resonemang om länderfördelningen, som dels angav att stödet i princip borde vara öppet för samtliga länder i Central- och Östeuropa, dels angav att närområdet med tonvikt på Baltikum borde prioriteras i det bilaterala samarbetet.

Det påpekades i propositionen att ett mönster hade utvecklats enligt vilket de västeuropeiska länderna i sitt bilaterala stöd i

första hand engagerade sig i det egna närområdet och/eller i de stater med vilka man hade de tätaste kontakterna. Vidare angavs att stödet till mottagarländer längre bort till största delen löpte via multilaterala kontakter.

Detta skulle således enligt propositionen innebära att det svenska stödet koncentrerades till de baltiska länderna, det ryska närområdet samt Polen. Se kartan i bilaga 7. Riksdagen bekräftade denna inriktning och den har kommit att gälla för det bilaterala stöd som sedermera getts till regionen.

Medelsfördelningen för stödet har också kommit att avspeglad den länderinriktning som regering och riksdag beslutat. I tabell 2.4.1 visas den huvudsakliga fördelningen av de medel som anvisats. Fördelningen är behäftad med en viss osäkerhet, men ger ändå en god indikation.

Tabell 2.4.1 Geografisk fördelning av stödet (%)

Baltikum	69
Polen	17
Ryssland	8
Övriga Central- och Östeuropa	2
Gemensamt	4

Den relativt stora andel som Polen utvisar hänför sig främst till de tidigaste åren av samarbete. Under perioden 1992/94 har Polen kommit att minska i betydelse relativt sett, medan stödet till de baltiska staterna ökat kraftigt. Även i detta sammanhang har Baltikum och det beslutade valutastödet till Baltikum stor betydelse för fördelningen. Det är därför möjligt att Rysslands andel under innevarande och föregående år är större än vad tabellen utvisar.

2.5 Sakområden

Utöver den fördelning på vissa huvudanslag som skett finns ingen sakinriktning anvisad av statsmakterna vad gäller stö-

det till Central- och Östeuropa. Det har ankommit på de anslagsbeviljande myndigheterna att göra erforderliga prioriteringar, utgående såväl ifrån de behov man kunnat se i samarbetsländerna som framförda önskemål och efterfrågan från såväl samarbetsländer som svenska företag och organisationer.

Tabell 2.5.1 visar fördelningen av det bilaterala stödet på sakområden. Dessa sakområden har delvis valts för att åskådliggöra hur stödet har motsvarat de huvudmål som funnits, men är också ett resultat av de praktiska möjligheter som finns att kategorisera stödet. Miljö inkluderar dels de säranslag som gått direkt från miljö-, närings- och kommunikationsdepartementen, dels den andel av övriga anslag som kan hänföras till miljö och kärnsäkerhet. I begreppet Övrigt ligger ändamål som inte är direkt hänförliga till något av huvudmålen, exempelvis olika former av förvaltningsstöd, infrastruktur, kultur och forskning etc.

Tabell 2.5.1 Stödets fördelning på sakområden
Anslag 1990/94 i %

Demokrati	7
Marknadsekonomi	14
Miljö	26
Suveränitet	4
Handel och investeringar (ospec.)	9
Finansiellt stöd (ospec.)	22
Övrigt	18
Totalt	100

Det bör påpekas att siffrorna är ungefärliga. Det saknas ännu förutsättningar för att göra en detaljerad analys av stödet. Förhoppningsvis kommer dock analysmöjligheterna att förbättras inom kort, tack vare den projektdatabas som inrättats för alla myndigheter som är verksamma inom Östsamarbetet. Vad gäller stödets utveckling över tiden, så har andelen till miljö ökat kraftigt. Denna ökning fortsätter även under innevarande budgetår.

Kapitel 3. Bakgrundsförutsättningar m.m.

3.1. Några utgångspunkter

Berlinmurens fall, kommunismens kollaps, Sovjetimperiets sammanbrott, Tysklands återförening och Sovjetunionens upplösning är alla dramatiska händelser som skapat världshistoria. De har inte bara i grunden förvandlat Central- och Östeuropa. De har präglat den politiska och ideologiska utvecklingen världen över.

Västvärldens stöd till Central- och Östeuropa är en konsekvens av det omvälvande händelseförloppet. Det kommunistiska sammanbrottet måste visserligen ses som en utdragen process, vars kulmen nåddes 1989-91. Men förutsättningarna för ett samarbete ändrades med ett slag av händelserna i Östeuropa 1989. Plötsligt var det parter med likartade mål och visioner som skulle samarbeta. *Parisstadgan*, som antogs av ESK:s toppmöte 1990, var det främsta uttrycket för det. I stadgan slås fast att demokrati är det enda acceptabla styrelseskicket och att rättstatens principer skall råda. Staterna anslöt sig också till det gemensamma målet "att utveckla marknadsekonomier mot stadig ekonomisk tillväxt, välstånd, social rättvisa, ökande sysselsättning och effektivt utnyttjande av de ekonomiska resurserna. Det är viktigt och ligger i allas vårt intresse att länder som gör ansträngningar att gå över till marknadsekonomi röner framgång"¹. Staterna underströk också att "ekonomiskt samarbete, grundat på marknadsekonomi, utgör ett väsentligt inslag i våra förbindelser."

Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa utgör ett led i väststaternas stöd åt samhällsomvandlingen i Öst. Vårt samarbete har samma grundläggande motiv som de övriga väststaternas.

¹ Utrikesdepartementet har gett ut *Parisstadgan* (Stockholm 1991), varifrån citatet hämtats.

Också medel och arbetssätt är i allt väsentligt desamma. Men förutsättningarna skiljer sig också åt i många avseenden. Det hänger samman med vårt geografiska läge, våra säkerhetspolitiska och andra intressen, våra resurser och ambitioner osv. I ett följande avsnitt (3.4) kommer vi att analysera de förutsättningar och övriga faktorer som bör vara vägledande för Östsamarbetet. Dessförinnan skall dock något sägas om situationen i vårt närområde (följande avsnitt 3.2) och om de teoretiska insikterna om samhällsomvandlingen i Öst (nästföljande avsnitt 3.3).

3.2 Situationen i vårt närområde

I likhet med övriga väststater som har grannar i Öst har Sverige koncentrerat sitt Östsamarbete till länderna i närområdet. Det betyder i vårt fall de tre baltiska staterna, Polen och västra Ryssland. Situationen i denna region är därmed av avgörande betydelse för inriktningen av vårt samarbete. En hög verkkningsgrad för samarbetet kräver en mycket god förståelse av situationen i regionen.

Vi har som ett led i vårt arbete tagit del av ett omfattande material om de fem länderna. Vi ser emellertid inget skäl att i vår rapport lämna någon utförlig redogörelse för situationen, som för övrigt i sina huvuddrag är väl känd. Vi nöjer oss med att i starkt komprimerad form ge en bild av länderna, med tonvikten på Ryssland.

Ryssland

Situationen i och kring Ryssland förblir i många avseenden instabil på ett oroande sätt. Ryssland befinner sig i en svår belägenhet oavsett med vilket ekonomiskt eller sociopolitiskt mått som man bedömer landet. En rad indikatorer t.o.m. i den officiella statistiken utgör belägg för det (investeringar, infrastruktur, budgetunderskotten och sociala indikatorer såsom ohälsotal och dödlighet). Bakom många av de positiva rapporterna om monetär stabilisering anar man greve Potemkin. Handlingsförmågan inom det politiska systemet är

begränsad. Deltagandet i årets regionala och lokala val var mycket lågt. Chauvinistiska stämningar breder ut sig och delar av militären ådagalägger inte längre samma politiska återhållsamhet som tidigare. Andra oroande faktorer av inhemskt slag är kärnkraftverkens otillräckliga säkerhet och det nukleära och kemiska avfallet som särskilt i norra Ryssland utgör ett gigantiskt problem. Detsamma kan sägas om de väldiga vapenarsenaler - konventionella och ABC - som är under otillräcklig bevakning. Inte bara flödar vapen illegalt till diverse krigshärdar. Ryssland tycks söka etablera sig på nytt som en ledande vapenexportör. Omställningen av vapenindustrin till civil produktion har ännu knappt hunnit inledas vare sig i Ryssland eller övriga OSS-stater. Den organiserade brottslighet, som breder ut sig alltmer och har allt fler förgreningar i Västeuropa, är så mycket svårare att bekämpa som korrupsionen i det ryska toppskiktet lägger politiska hinder i vägen.

Till allt detta skall läggas de många utestående frågor som rör relationen mellan Ryssland och övriga OSS-stater. Relationen till Ukraina inbjuder till stor oro. Också förhållandet till Baltikum är spänt. Inte minst verkar den ryska oberäkneligheten beträffande Baltikum destabiliserande. En allmän oroskälla är de 25 miljoner ryssarna i försoringringen. Det finns inhemska krafter som skulle välkomna ett ryskt ingripande - när tillfälle bjuds - till förmån för den ryska minoriteten i något av grannländerna.

Baltikum

De tre baltiska staterna är på rätt väg. Industri- och jordbruksproduktionen som tidigare hade sjunkit - och dragit med sig BNP totalt - har börjat hämta sig sedan sommaren 1993. Det är ett resultat bl.a. av att regeringarna hållit en fast kurs för reformprocessen. Strikt budgetdisciplin och penningpolitik har hållit tillbaka inflationen i Estland och Lettland, medan konsumentpriserna i Litauen fortsätter att stiga. Arbetslösheten är under kontroll. Alla tre länderna söker följa det mönster för reformprocessens hastighet och ordningsföljd som visat sig framgångsrikt i Centraleuropa. Det fysiska och mentala arvet från Sovjettiden förblir en hämsko. Plusfaktorer är dock det värde som frigörelseprocessen i sig har, konsensus i många centrala politiska frågor och ett visst stöd från väst. Västliga banker, fordringsägare och internationella finansiella institutioner ser med allt större välvilja på de baltiska staterna. Den konstanta instabilitetsfaktor som Rysslands närhet och oberäknelighet utgör skapar en osäkerhet som består också efter truppersnas tillbakadragande. De ryska minoriteterna i Estland och Lettland liksom Kalinigradenklaven utgör tills vidare hinder mot en avspänd relation till Ryssland.

Polen

Polen nådde vändpunkten i sina ansträngningar att stabilisera ekonomin så tidigt som i november 1992. Den recession som är en följd av samhällsomvandlingen tycks nu vara till ända. Inflationen är fortfarande hög men har reducerats väsentligt sedan 1992. BNP-tillväxten ligger på en jämförelsevis hög nivå; den förväntas uppgå till 4,5% 1994. T.o.m. arbetslösheten börjar komma under "politisk kontroll" med undantag för vissa regioner som domineras av tung industri. Ansträngningarna att få bukt med budgetunderskottet har rönt uppskattning från utländska, publika och privata fordringsägare. Klimatet för investeringar - inhemska och från utlandet - har börjat vara alltmer konkurrenskraftigt och utlänningars investeringar har börjat skjuta fart. Reformtaket hålls uppe av den märkliga koalition som SLD och PSL format. Den komplicerade och politiskt kniviga privatiseringsprocessen har nått en punkt där - på makronivån - den privata sektorn nu är större än den offentliga. Det fragmentariserade partiväsendet hämmar det politiska systemets handlingskraft.

3.3 Transitionsprocessen

Östsamarbetet försvåras av att det inte finns någon *teoribildning* om transitionsprocessen, som har bred uppslutning. Åsikterna går isär i den vetenskapliga litteraturen om hur den samtidiga omdaning av den ekonomiska och politiska strukturen skall gå till i en internationaliserad och dynamisk världsekonomi. Det står dock klart att någon generell "big-bang" varken är teoretiskt försvarbar eller politiskt möjlig.

Grunden för övergången till marknadsekonomi är liberaliseringen av priser och den ekonomiska aktiviteten. Liberaliseringen måste åtföljas av en avmonopolisering, institutionella reformer och en öppning av ekonomin mot omvärlden.

Privatiseringen av de stora företagen har visat sig vara en svårhanterlig problematik. Företagen kommer inte sällan i tvivelaktiga händer. Det har också visat sig att de nya ledningarna sällan har den kompetens som krävs för att genomföra omstruktureringen av företagen så att dessa blir konkurrenskraftiga enheter.

Privatiseringen har i viss grad lett till nya monopol och en växande arbetslöshet.

Nyckeln till en framgångsrik övergång till marknadsekonomi ligger i en snabb reformprocess. Den framgångsrika utvecklingen i Polen, Tjeckien och Estland tyder på det. De avsteg från ett högt reformtempo, som gjorts i Ryssland, har förvärrat problemen där, något som också pekar på behovet av en snabb process.

En huvuduppgift för reformprocessen är att skapa *stabilitet*. Ett stabilt makroekonomiskt klimat är en förutsättning för en ekonomisk utveckling. Inte minst prisstabilitet är erforderlig. Utan stabiliseringen är det svårt att få marknadsekonomi att fungera. Också privatiseringen av de stora företagen och deras omstrukturering underlättas av stabilitet.

Stabiliseringen är ytterst *ett politiskt problem*. Det behövs politisk handlingsförmåga för att genomföra de ekonomiska reformerna med tillräcklig kraft och hastighet. Stabiliseringen har betydelse för hela samhällslivet, inte bara för den ekonomiska aktiviteten. Uppnås en känsla av säkerhet, kan framtidstron spira och utvecklingskrafterna frigöras. Stabiliseringen har också en mental sida. Om osäkerheten breder ut sig ökar den "sociala stressen". Det har bl.a. visat sig i OSS-staterna inkl. Ryssland, där stigande ohälsotal och stigande dödstal belyser situationens allvar.

3.4 Principer för Östsamarbetet m.m.

Vi övergår nu till att redovisa vår principiella syn på de faktorer som bör vara vägledande för Östsamarbetets innehåll och genomförande. Dessa faktorer ligger till grund för analysen i kapitlen 4 och 5 samt för rekommendationerna rörande det framtida Östsamarbetet i kapitel 6.

a) Det är skäl att inledningsvis understryka att Östsamarbetet är del av vår *östpolitik*, som i sin tur är en central komponent i vår allmänna utrikes- och säkerhetspolitik. Det betyder att Östsamarbetets utformning bör stå i samklang med våra utrikespolitiska strävanden i allmänhet och särskilt i förhållande till Central- och Östeuropa. Men östpolitiken bör också gå hand i hand med vår "Europapolitik". Ett europeiskt helhetsperspektiv måste anläggas på åtskilliga problem. Värnet om miljön är ett exempel.

En central uppgift för vår utrikes- och säkerhetspolitik är att verka för fred och stabilitet i Europa. Därmed är också en central uppgift för vår östpolitik bestämd. Det är att bidra till stabilitet i östra Europa, särskilt i vårt närområde. Det gäller såväl inre stabilitet som stabila och fredliga relationer staterna emellan.

Det är i detta säkerhetspolitiska sammanhang som vårt Östsamarbete skall fogas in. En huvuduppgift för samarbetet skall vara att bidra till fred och stabilitet i vårt närområde.

b) Utvecklingen i Central- och Östeuropa har kännetecknats av en hastig förändringstakt. Systemskiftet i riktning mot demokrati och marknadsekonomi har gjort stora framsteg. Samtidigt har svagheter i samhällssystemet blottats på ett allt tydligare sätt. Den inre stabiliteten är ytterligt bräcklig. Det gäller inte minst vårt grannland Ryssland, vars instabilitet är särskilt oroande med tanke på landets kärnvapeninnehav. Härtill kommer att relationerna mellan flera av länderna i vårt grannskap är spända. *En tryggare ordning* kan bara skapas genom ett samarbete på alleuropeisk grund och under förutsättning av en gynnsam ekonomisk och social utveckling särskilt i Ryssland, där den sociala nedrustningen späder på instabiliteten. Östsamarbetet är bara en av flera faktorer som kan bidra till att skapa en sådan tryggare ordning. Andra är makroekonomiskt stöd, nedrustning, integration, handel, investeringar, politiskt och kulturellt utbyte osv. Men Östsamarbetet kan fylla en viktig katalytisk funktion. Ges det rätt inriktning kan det stötta de övriga nyss nämnda faktorerna.

c) En förutsättning för att de f.d. kommunistiska planekonomierna skall uppnå långsiktig stabilitet och kunna bli effektiva parter i ett alleuropeiskt samarbete är att systemskiftet fortskrider på ett framgångsrikt sätt. Östsamarbetet bör följaktligen också fortsättningsvis ha som en central uppgift att främja *systemsiftet*. Det innebär att stödja demokratins och rättsstatens institutioner, det marknadsekonomiska systemet samt den sociala sektorn.

Östsamarbetet måste bygga på en klar insikt om transitionsprocessens *teoretiska och praktiska svårigheter*. Dessa är gigantiska. En så djupgående, samhällelig transformation som krävs torde vara historiskt unik. Hela systemet skall bytas ut: politiskt, ekonomiskt, rättsligt osv. Inte minst den mentala omställning som krävs är vittgående. Det gäller så skilda förhållanden som relationen stat - individ, beslutsprocesser, entreprenörskap, delegering och decentralisering, jämställdhet för att nämna bara några exempel. Det behövs alltså inte bara ett antal institutionella och organisatoriska förändringar på central nivå. Hela samhällen måste stöpas om.

d) Att främja systemskiftet kan också beskrivas som att stödja de central- och östeuropeiska staternas "*normalisering*", med andra ord att stödja deras utveckling av stabila demokratiska strukturer och väl fungerande marknadsekonomier. Bara så kan de få en gynnsam och stabil intern utveckling och på ett fruktbart sätt delta i det internationella samarbetet.

Ordet normalisering antyder öststödet tidsbegränsade karaktär. Därmed är det också markerat att inga svåravvecklade stödorganisationer bör byggas upp enkom för Östsamarbetet och att samarbetet bör genomföras av de företag, organisationer och institutioner som är de "normala aktörerna" på sina respektive områden. Däri ligger också att stödet bör utformas så och bruka sådana

instrument att det lätt kan fhas ut utan att verksamheten upphör (bärkraftighet). Normaliseringsaspekten är särskilt framträdande på handelsområdet.

e) Det är främst brister i de kvardröjande *politiska och ekonomiska strukturerna* i de forna kommunistisamhällena, som sätter hämsko på utvecklingen. Dessa länder skiljer sig tydligt från u-länderna, framför allt vad gäller nivån på utbildning, forskning och kultur som i långa stycken gott och väl ligger i paritet med den i västra Europa. På några områden har länderna en fysisk infrastruktur som håller måttet. Några av dem har demokratiska traditioner att falla tillbaka på, och många har goda traditioner inom handel och industri. Konsekvensen för Östsamarbetet är att det bör inriktas på de nämnda systembristerna, så att utvecklingskraften i samhället kan frigöras. Sådana systemförändringar kan också motverka den bristande tilltro till det egna samhällssystemet som tycks breda ut sig i de forna kommuniststaterna. Systembristerna - och särskilt då de misskrediterade institutionerna - pekar samtidigt på en svårighet för samarbetet. Det är med dessa institutioner som stora delar av samarbetet måste bedrivas. En utväg kan i vissa fall vara att hålla sig till regionala och lokala samarbetsparter. Men i vissa fall kan vi nödgas avstå från att samarbeta i avsaknad av trovärdiga motparter.

f) Med hänsyn till att Östsamarbetet i huvudsak är ett mellanstatligt samarbete bör en klar uppfattning om statens roll styra samarbetets utformning. Viktiga erfarenheter kan härvidlag tas tillvara från u-biståndet. Det mellanstatliga samarbetet bör inriktas på *statens kärnfunktioner*. Det bör undvikas att staten i samarbetsländerna överlastas med uppgifter som andra aktörer kan fullgöra lika väl eller bättre.

Som redan berörts bör en mångfald av aktörer engageras både i Sverige och i samarbetsländerna. Direkt samarbete mellan kommuner, företag och enskilda organisationer bör uppmuntras vare sig det finansieras med statliga medel eller på annat sätt.

g) En starkt bestämmande faktor såvitt gäller Sveriges östpolitik - och därmed Östsamarbete - är det förhållandet att *Ryssland* utgör nyckeln till den framtida utvecklingen i regionen. Vi vet inte vilken denna blir, men Östsamarbetets inriktning måste ta hänsyn till den ryska nyckelpositionen, den ryska instabiliteten och Rysslands väldiga potential för samarbete på snart sagt alla områden.

h) Utvecklingen och behoven i samarbetsländerna är av avgörande betydelse för vilket innehåll och vilka former som är ändamålsenliga för samarbetet. Förhållandena skiftar i hög grad mellan länderna liksom - över tiden - inom respektive land. Slutsatsen för Östsamarbetets del är att det måste utformas utifrån en noggrann analys av *förutsättningarna i vart och ett av samarbetsländerna*. Den snabba förändringstakten och svårigheten att förutse den framtida utvecklingen talar entydigt för ett stort mått av flexibilitet vad gäller såväl innehåll som form. Insatser som i ett skede kan ha fog för sig - t.ex. kontaktskapande och allmänna seminarier - kan behöva avlösas av helt andra typer av insatser i ett senare skede. Samtidigt finns det vissa områden där behoven kommer att förbli omfattande för lång tid framöver. Miljöområdet i vid mening är det kanske tydligaste exemplet. Institutionsutveckling är ett annat exempel.

i) Statsmakterna har ställt upp följande *mål* för Östsamarbetet:

- att stödja återupprättande och konsolidering av demokratis och rättsstatens institutioner;
- att stödja återinförandet av en fungerande marknadsekonomi;
- att stödja åtgärder för att förbättra miljön, särskilt i Östersjön;
- att bistå de baltiska staterna att befästa sin nationella suveränitet.

Vid sidan av nu nämnda mål finns ett *klimatpolitiskt* mål. Detta mål går tillbaka på de åtaganden som Sverige har gjort enligt ramkonventionen om klimatförändring. Det klimatpolitiska målet ligger till grund för vissa miljö- och klimatinriktade insatser inom Östsamarbetet.

Målen är inte resultatet av en bred politisk överenskommelse av det slag som förankrat målen för utvecklingsbiståndet. Deras innebörd har inte varit föremål för någon närmare analys i det officiella trycket. De har emellertid godkänts av riksdagen. De är det centrala riktmärket för bedömningen av det hittillsvarande Östsamarbetet.

j) I åtskilliga officiella dokument delas Östsamarbetet upp i två delar - en del som är "altruistisk" och en som styrs av vårt egenintresse². Som exempel på "altruistiskt bistånd" brukar nämnas demokratiseringsinsatser, medan miljöinsatser sägs vara präglade av vårt egenintresse. Vi menar för vår del att en sådan uppdelning knappast alls svarar mot realiteterna. Den har inte heller något egentligt operativt värde, t.ex. så att de olika delarna skulle behöva olika organisationer eller olika arbetssätt. I stället är det så att alla insatser som ryms inom Östsamarbetet tillgodoser intressen på såväl samsamarbetslandets sida som på svensk sida. Tyngdpunkten kan skifta något från område till område och från insats till insats. Men *intressena är ömsesidiga*. Vårt intresse av åtgärder mot gränsöverskridande, miljöskadlig verksamhet i grannländerna - för att ta ett exempel - kan synas vara mer påtagligt än vårt intresse av att demokratiska strukturer byggs upp i staterna runt vårt lands gränser. På sikt torde emellertid vårt intresse av att omges av stabila demokratier vara minst lika framträdande som vårt miljöskyddsintresse. Inte ens humanitär hjälp, t.ex. vaccineringsprogram eller nödhjälp vid katastrofer, är

² T. ex. utredningen "Inriktning och samordning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa", Ds 1993:79, laborerar med en sådan uppdelning.

alltigenom "altruistisk". Sådan humanitär hjälp motverkar flyktbenägenhet. Den har också stabiliserande effekter såtillvida som den stärker folks tilltro till det egna samhällssystemet. Det är det ömsesidiga beroendet och möjligheten till samarbete mellan grannländer som förklarar att intressena är ömsesidiga.

k) Den *volym* som ställs till förfogande för Östsamarbetet har inverkan både på samsamarbetets innehåll och på dess former. Ett i sig ansenligt belopp som en miljard kronor per år spelar en ytterst marginell roll för samsamarbetsländernas allmänna utveckling. Det samlade stödet till Ryssland från väst motsvarar enligt uppgift ca 40 kronor per ryss. Öststödet relativa litenhet kräver en mycket medveten fokusering av medlens användning. Det talar för att vi koncentrerar våra insatser på verksamhet med hög utväxling och för att vi inte skall eftersträva att göra insatser på alla områden som är "viktiga". Det är ett vägande skäl mot stora och kapitalkrävande projekt som kommersiella aktörer eller internationella finansieringsorgan har resurser för. Det understryker också nödvändigheten av koncentration till länderna i i vårt närområde, vilket dock inte utesluter punktinsatser på annat håll för vilka finns särskilda motiv.

l) Också *Sveriges speciella förutsättningar* bör ha inverkan på samsamarbetets innehåll. Grannskapet utgör i sig en speciellt god grund för samarbete. Inte minst erfarenhetsutbyte och andra former av kontakter på gräsrotsnivå gynnas av grannskapet. En rad väl fungerande samsamarbetsprojekt belyser att Sverige har goda förutsättningar att samarbeta på många områden. Exempel kan hämtas från så vitt skilda fält som jordbruket och andra delar av lantbruket, Kooperationen, regional och lokal demokrati samt miljöskydd. Till förutsättningarna bör också räknas det starka engagemang för utvecklingen i öst som finns i breda folklager, inte minst för de baltiska staternas frihet och utveckling. Svenskar med baltiskt ursprung är naturligtvis en särskild resurs, som bör tas till vara i sammanhanget.

m) Till *förutsättningarna på svensk sida* hör också den organisatoriska strukturen inom förvaltningen och kompetensen inom denna. När kommunismen kollapsade - med början 1989 - var beredskapen obefintlig på alla händer. Knappast någon hade förutsett händelseutvecklingen. Varken struktur eller kompetens inom den svenska förvaltningen var anpassade till den nya situationen. Uppgiften att utforma samarbetet försvårades än mer av den snabba förändringstakten i samarbetsländerna. Dessa omständigheter bör vägas in när samarbetets utformning bedöms i efterhand. Det finns nu några år senare god kompetens på östområdet och det har vuxit fram en myndighetsstruktur med särskilda "östfunktioner". Men handfallenheten för några år sedan stämmer också till eftertanke. Väntar oss stora omvälvningar runt hörnet som vi nu inte ens anar?

n) Valet av samarbetskanaler är centralt. Vi har redan pekat på vikten av att så långt det är möjligt engagera de "normala aktörerna". Det bilaterala samarbetets innehåll bör vidare bestämmas med hänsyn till den centrala roll som *de multilaterala organen* spelar. Dessa verkar i hela Central- och Östeuropa, varför det bilaterala samarbetet kan koncentreras till det svenska närområdet.

Makroekonomisk stabilisering är en uppgift för IMF. Stora, mycket kapitalkrävande projekt bör i huvudsak reserveras för de internationella finansieringsinstitutionerna. I många fall bör samfinansiering vara en förutsättning för svenskt finansiellt deltagande. Vissa insatser kan bara göras inom ramen för starkt samordnade program, t.ex. insatser på kärnkraftsområdet. Med hänsyn till att Östsamarbetet är koncentrerat till vårt närområde ligger det nära till hands att verka på nordisk basis, såsom NEFCO och BIP.

EU-medlemskapet ändrar i flera avseenden förutsättningarna för det bilaterala Östsamarbetet. Det påverkar valet av både samarbetsländer och sakområden. Det ställer ökade krav på samordning

och ger den svenska förvaltningen en ny, viktig uppgift, nämligen att påverka EUs östprogram.

o) Mängden av aktörer inom öststödet understryker behovet av *samordning*. Det förhållandet att varje land i likhet med Sverige bara kan tillskjuta ett relativt litet belopp pekar också på behovet av en klar arbetsfördelning. Samordningen av öststödet, som är en uppgift främst för G 24, har varit klart otillräcklig. Vår information om pågående insatser i de central- och östeuropeiska länderna är sämre än den information som vi har om insatserna i våra huvudmottagarländer inom u-biståndet. En strategi för vårt Östsamarbete kräver en god uppfattning om vad andra aktörer gör - såväl bilaterala som multilaterala.

p) Samarbetet med Central- och Östeuropa är ett led i *förvaltningspolitiken* och därmed underkastat de krav och de synsätt som är vägledande för denna politik. Den resultatorienterade styrningen är därmed tillämplig på Östsamarbetet. Skall en sammanhållen strategi för samarbetet få genomslag, krävs det att strategin uttrycks i klara och tydliga mål för verksamheten. De berörda organen måste få tydligt definierade ansvarsområden och de måste skapa system för att mäta och redovisa resultaten av verksamheten. För att styrningen skall fungera krävs att mål och resultat samspekar. Det räcker inte att målen är tydliga; de måste också vara realistiska och spegla de erfarenheter som fortlöpande görs på genomförandenivån. Det krävs likaså att relationen mellan regeringens olika styrinstrument, inkl. budgetprocessen, är klar och tydlig.

Kapitel 4. Inriktning och ändamålsenlighet

4.1 Inledande kommentarer

Inriktningen och ändamålsenligheten av Östsamarbetet bör bedömas mot bakgrund av de faktorer som vi analyserade ovan i avsnitt 3.4. Av särskild betydelse för bedömningen är följande:

- * Samarbetets mål, som de har formulerats av statsmakterna.
- * Samarbetsländernas behov och förutsättningar.
- * Förutsättningarna för samarbetet, den situation som rådde och de kunskaper som var tillgängliga när stödet inleddes.
- * De resultat som kan förväntas i kvalitetshänseende bedömda i ett internationellt perspektiv.

Från dessa utgångspunkter diskuterar vi stödet till de fyra huvudsektorerna - demokrati, marknadsekonomi, miljö och suveränitet. Utöver detta berörs två huvudfrågor som delvis har karaktär av övergripande mål, nämligen handel och allmänt kontaktskapande. Avslutningsvis ger vi vår sammanfattande bedömning av stödets inriktning och ändamålsenlighet (4.9). Samarbetets genomförande, dess instrument, myndigheternas arbetssätt osv. diskuteras i kapitel 5.

4.2 Demokrati

Målet för demokratistödet är "att stödja återupprättande och konsolidering av demokratins och rättsstatens institutioner". Detta har skett genom direkta bilaterala projekt, genom stöd till insatser via enskilda organisationer och folkrörelser samt genom stöd till och medverkan i multilaterala bistånds- och samarbetsprogram.

Det multilaterala demokratistödet har främst kanaliserats genom Europarådet och UNDP. Stödet, som sammanlagt enbart uppgått till 13 miljoner kronor, har omfattat ett ganska brett spektrum av insatser, såväl lagstiftning och rättsstat som mänskliga rättigheter och demokratiska organisationer. Mot bakgrund av den allmänna begränsningen att inte behandla de multilaterala insatserna kommer vi inte att närmare beröra dessa.

Det bilaterala svenska demokratistödet har inte varit särskilt omfattande. Enligt den delrapport om demokrati som Fogelklou & Hällhag skrivit på vårt uppdrag (WP 30) har endast 6.2% av det samlade Öststödet varit primärt relaterat till demokratimålet. Däremot har demokratistödet varit mycket brett och omfattat ett stort antal organisationer och verksamheter. För en närmare beskrivning av demokratistödet samt definitioner och diskussioner om vissa begrepp och principer hänvisas till nämnda rapport.

Fem huvudgrupper av projekt kan urskiljas inom demokratistödet:

- * Enskilda organisationer och folkrörelser som bedriver demokratiinriktad verksamhet med anslag från SIDA.
- * Institutioner och enskilda inom kultur, forskning och utbildning med finansiering från SI, som samarbetar och har utbyte med motsvarigheter i Östeuropa och har stöd till demokrati som åtminstone ett indirekt mål.
- * Direkta demokratiprojekt inom förvaltning, rättsväsende, massmedia etc., finansierade av BITS och genomförda av svenska rådgivare.
- * Vänortssamarbete mellan svenska och östeuropeiska kommuner, främst inom den verksamhet som Kommunförbundet bedriver med medel från BITS.

- * Samarbete och rådgivning på central politisk nivå, antingen direkt med svenskt statsdepartement som samarbetande part eller finansierat av UD men med annan genomförare.

SIDAS verksamhet är i sig uppdelad i två huvudgrupper - anslag till enskilda projekt samt ramanslag till vissa större organisationer som har särskilda avtal med SIDA. I bägge fallen gäller att de enskilda organisationerna själva skall stå för minst 20% av den totala projektkostnaden.

Det finns en klar trend att ramanslagens relativa betydelse inom verksamheten ökar. Tabell 4.2.1 visar hur stöden till enskilda projekt respektive ramanslag utvecklats sedan 1990/91, då stödet inleddes.

Tabell 4.2.1 SIDAS östanslag till enskilda organisationer

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
Enskilda projekt	7 911	13 795	21 697	10 642
Ramavtal	13 040	15 450	31 848	30 115

Det bör noteras att det på u-landsområdet inte utgår anslag direkt från SIDA till enskilda projekt. Allt stöd administreras via ramanslag bl.a. i syfte att avlasta SIDA. Det har möjliggjort en mer omfattande policydiskussion mellan SIDA, mottagarländer och projektgenomförare än den som förekommer inom Östsamarbetet.

Endast en mindre del av projektanslagen gäller demokrati. Det har uppskattats i WP 30 att bara 14% går till projekt som direkt kan hänföras till demokratistöd. En ganska stor andel av stödet, drygt 50%, bedöms helt sakna relevans för stärkandet av demokrati. Av ramanslagen går en något större andel, uppskattningsvis 25-30%, till direkt demokratistöd och bara en tredjedel bedöms sakna egentlig demokratirelevans.

Det är knappast möjligt att ha någon uppfattning om resultatet av stödet till de enskilda organisationerna, dvs. om det

verkligen har bidragit till återupprättande och konsolidering av demokrati i de berörda länderna¹. Den rapportering som finns från projekt/program är alltför mager eller ännu så länge obefintlig, och någon samlad redovisning av resultaten finns inte. Den stora mängden av små och sinsemellan fristående insatser, som ofta inte följer någon medveten strategi, talar dock för att det främst är kontakter mellan personer eller föreningar, som blir det bestående resultatet. Härtill kommer en viss teknisk kunskapsöverföring, som givetvis kan vara av värde men knappast är att betrakta som någon demokratisk landvinning.

Svenska Institutet motiverar en stor del av sitt Östeuropastöd med "demokrati". Även i detta fall är det fråga om en verksamhet som innehåller en avsevärd andel av aktiviteter som knappast har något samband med demokratiseringsprocessen. Det återkommande stödet till tandläkarutbildning, med motiveringen demokratistöd, är ett sådant exempel. Det finns emellertid också en del specifika demokratiprojekt inom SIs ram, exempelvis avseende mänskliga rättigheter.

BITS har stött ett antal projekt som direkt berör demokrati och rättsstat. Reformen av domstolsväsende, journalistutbildning och parlamentsadministration är några exempel. Dessa projekt utgör emellertid en mycket liten andel av BITS samlade verksamhet i Central- och Östeuropa, enbart några få procent. I BITS övriga stöd till förvaltning, på central eller regional nivå, torde därutöver ha ingått en del som kan klassas som indirekt demokratistöd.

Det är inte helt överraskande att BITS haft en så liten verksamhet med direkt demokratianknytning. Efterfrågestyrningen av verksamheten försvårar en aktiv expansion från BITS sida.

¹ Curt Lidgard har i rapporten "En utvärdering av bidragen till enskilda organisationers samarbete med Central- och Östeuropa", Stockholm 1993, dragit slutsatsen att SIDA på ett tillfredsställande sätt hanterar detta stöd. Effektiviteten hos de enskilda organisationerna är och de breda kontakterna som skapas har ett värde i sig.

Det förhållandet att BITS ger stöd enbart inom den offentliga sfären i samarbetsländerna begränsar också utrymmet för expansion på demokratiområdet.

Ett biståndsprojekt om missbruksfrågor inom arbetslivet

Stiftelsen Alna-gården vid Lindormsnäs och Alnarådet (alkohol- och narkotikarådet) i Sverige, som arbetar för att skapa drogfria arbetsplatser, bedriver med stöd från SIDA ett utvecklingsprojekt i Lettland. Projektet syftar till att bygga upp en verksamhet som uppmärksammar missbruksproblem inom arbetslivet, och tar till vara arbetsplatsernas unika möjligheter till kamratskap och stöd i olika krissituationer.

Insatsen började i september 1992 vid landets största transportföretag, Latinterauto, som har 1.500 anställda. Företaget har nu en alna-grupp och ett eget handlingsprogram. Såväl alna-gruppen som arbetsledarna har fått utbildning och ett samarbete har inletts med behandlare från rehabiliteringskliniken. Projektsamarbetet på företaget har lett till konkreta resultat som inneburit att anställda har fått behandling i stället för att bli avskedade.

Ytterligare fem lettiska företag med mellan 400 och 5.000 anställda har anmält intresse för alna-arbetet.

Vidare har man börjat arbeta med att bilda ett lettiskt alnaråd, som efter projektiden självständigt kan driva arbetet vidare.

Det vänortssamarbete som Kommunförbundet driver på uppdrag av och med finansiering från BITS är av samma ekonomiska omfattning som de direkta projekten. En särskild utvärdering, "Fördjupat vänortssamarbete mellan svenska kom-

muner och kommuner i Baltikum och Polen², som utförts på uppdrag av BITS drar slutsatsen att vänortssamarbetet är kostnadseffektivt och att Kommunförbundet sköter sitt uppdrag väl, men att resultatredovisningen är bristfällig. I relativt stor utsträckning handlar samarbetsprojekten om kommunaltekniska frågor, vatten och avlopp, renhållning, skolförvaltning etc. Den demokratiska komponenten sägs vara tydlig, även om den sällan är huvudsyftet eller styrande för projekten.

I många fall har vänortssamarbetet lett till att kommunförvaltningarna i Sverige och i samarbetslandet bygger upp inte bara ett relativt omfattande samarbete och erfarenhetsutbyte utan också ett stort ömsesidigt förtroende. Säkert finns också förutsättningar för ett fortsatt och fördjupat samarbete. Men samarbetet ger ändå ett visst intryck av splittring och svag fokusering på målet att stödja demokratin i samarbetsländerna.

Det stöd som kanaliseras direkt via regeringskansliet, slutligen, avser förutom en del rena besöksprogram främst ekonomisk, arbetsmarknadsmässig och rättslig rådgivning samt samarbete på länsnivå. Det förekommer så vitt vi kunnat bedöma inte något samarbete som direkt avser övergripande frågor med demokratianknytning, såsom statsmaktens roll i en demokrati, demokratiska beslutsprocesser etc.

Helhetsbilden av allt stöd som avser eller skulle kunna avse demokrati och rättsstat blir således inte särskilt ljus. Den sammantagna volymen av insatser är begränsad. Det har inte bedrivits någon sammanhållen och systematisk verksamhet för att stödja återupprättande och konsolidering av demokratin i samarbetsländerna. Det är visserligen inte någon lätt uppgift men ett mer kraftfullt agerande borde ha varit möjligt.

Demokratistöd skiljer sig från tekniskt inriktat stöd till miljö, sjöfart, jordbruk etc., på så vis att det inte finns några starka fackmyndigheter som antingen själva kan svara för stödet eller

2

L. Gustafsson, S. Sjölander, L. Ångström. Oktober 1993.

på uppdrag av biståndsmyndigheter kan omsätta allmänt hållna direktiv i konkreta handlingsplaner. Kunskaper om demokrati och demokratiska processer finns främst hos de centrala beslutande organen på nationell, regional och lokal nivå samt hos de renodlat politiska organisationerna. Dessutom finns givetvis ett omfattande kunnande hos statsvetenskapliga och juridiska forskningsinstitut och universitetsinstitutioner. Det skulle ha varit önskvärt att man på departementsnivå sökt operationalisera demokratimålet i Östsamarbetet. En tydligare vägledning, utveckling av teorin kring demokratistöd och större krav på planering, samordning och rapportering av insatserna hade behövts och bör eftersträvas för det fortsatta stödet. Det har dock skett en uppstramning det senaste året, då Utrikesdepartementet bl.a. fört en policydialog med myndigheterna.

Delrapporten och våra egna iakttagelser ger ändå stöd för uppfattningen att insatserna påverkat situationen i positiv riktning. Förhoppningsvis kommer de många kontakter som etablerats mellan svenska och östeuropeiska fackliga företrädare, lokalpolitiker, miljöaktivister, kommunaltjänstemän, bondekooperatörer, tandläkardocenter etc., att på litet sikt leda till att den eftersträlvade fördjupningen och konsolideringen av demokratin i berörda länder ges ett betydelsefullt bidrag.

4.3 Marknadsekonomi

Målet för stödet till marknadsekonomi är "att stödja återinförande av en fungerande marknadsekonomi". Det har skett genom makroekonomiskt stöd, normalisering av handeln samt bilateralt stöd avseende marknadsekonomisk kunskapsöverföring och näringslivssamarbete.

Sånär som på vissa specialinsatser under de allra första åren av samarbetet, har det makroekonomiska stödet gått via internationella organ och omfattas därför inte av vårt uppdrag. Handelsfrågorna, som är en mycket viktig del i främjandet av en fungerande marknadsekonomi, behandlas i avsnitt 4.6.

Småföretagsutveckling i Estland

Sedan slutet av 1992 stödjer SwedeCorp småföretagsutveckling i södra och östra Estland. Nyetablerade företagscentra, i nära samverkan med NUTEK, skall ge individuell rådgivning och bedriva kurser i affärsutveckling och nyföretagande. I programmet ingår även utbildning av lokala affärskonsulter och lokala kursledare så att verksamheten på sikt skall kunna drivas av lokala krafter.

Våren 1994, då SwedeCorp lät genomföra en oberoende utvärdering, hade 2.000 företagare fått utbildning, 270 entreprenörer hade fått individuell rådgivning i kombination med kortare kurser. Majoriteten av företagarna har förklarat att de haft omedelbar nytta av sina nyförvärvade kunskaper. Det nära samarbetet med svenska konsulter och kontakterna med svenska små och medelstora företag har varit en viktig stimulans i omställningen till marknadsekonomiskt tänkande och kvalitetsmedvetande. Drygt 70 företag har också deltagit i delegationsresor till Sverige och har i samband därmed fått ett 50-tal anbudsfrågningar från svenska företag. I mitten av mars 1994 hade mer än 15 större affärsavtal ingåtts. Vidare hade totalt 53 estniska kursledare och 21 affärskonsulter utbildats. Ytterligare 25 påbörjade sin utbildning hösten 1994.

Det bilaterala, marknadsekonomiskt orienterade stödet har i huvudsak gått via BITS, SwedeCorp och Swedfund, organ som har erfarenhet från att arbeta med liknande stöd till u-länder. Den situation man ställdes inför när stödet till Östeuropa inleddes var dock helt annorlunda än den som normalt råder i de länder i vilka dessa institutioner traditionellt verkar. Näringslivet i Baltikum, Polen och nordvästra Ryssland var för-

hållandevis väl utvecklat, med en kvalificerad arbetskraft, synnerligen hög industrikapacitet och en väl utbyggd infrastruktur. Det stora problemet var hur denna industrikapacitet och denna arbetskraft skulle fungera inom ramen för ett marknadsekonomiskt system, som flertalet av de berörda aktörerna stod främmande inför.

Stödet inriktades i början framför allt på olika former av kurser, seminarier och annan utbildningsverksamhet, som syftade till att lära ut marknadsekonomiska elementa, inklusive grundläggande bokföringsprinciper och liknande. Vist nog undvek man att direkt stödja företag med kapital eller utrustning.

Efter något år började ett mönster tona fram som i huvudsak har inneburit att det svenska stödet inriktats på vissa institutionella frågor av väsentlig betydelse för näringsliv och marknadsekonomi. (Se Leif Grahms rapport (WP 22) för en mer detaljerad diskussion om detta.) Det gäller institutionsutveckling såsom fastighetsregister, bankväsende, näringslivsstödjande organisationer (t ex olika slags Business Advisory Centers), standardisering, arbetsmarknadsfrågor, statistik samt upprättande/stärkande av näringslivsorienterade utbildningsinstitutioner, med handelshögskolan i Riga som det mest uppmärksammade exemplet. Dessutom har ett relativt omfattande stöd gått till projekt som behandlar strukturfrågor inom vissa branscher, t ex omstöpning av militärindustri till civil produktion, sektorstudier för skogsindustrin etc. Vissa frågor som ligger inom helt andra sektorer av Östsamarbetet, exempelvis stödet till tullverken i Baltikum, är också av stor betydelse för en väl fungerande marknadsekonomi, även om de inte kan sägas vara direkt inriktade på just marknadsekonomins återinförande.

Uppenbarligen var det nödvändigt att i inledningsskedet bedriva en bred marknadsekonomisk grundkursverksamhet; förutsättningarna för ett mer sofistikerat och målinriktat stöd saknades då fortfarande. Den starka betoningen av vissa institutionella frågor som sedermera utvecklats, med lantmäteri/

fastighetsregister, se (WP 37), standardisering och bankväsende som framträdande exempel, bör också enligt vår mening bedömas som ett ändamålsenligt stöd. De nya marknadsekonomierna har ett starkt behov av denna typ av institutioner och regelverk. Småföretagsutveckling av allmän natur genom rådgivningscentra, förmedling av kontakter till svenska parter etc. är andra typer av insatser som dels har varit förhållandevis framgångsrika, dels på många sätt utgör den form av näringspolitik som numera tillämpas i de flesta marknadsekonomier. Även de större utbildningsinsatserna, vilka fortsatt efter inledningsskedet, är en god och långsiktigt betydelsefull inriktning av stödet. En marknadsekonomi som fungerar på ett ordnat sätt behöver en välutbildad och kvalificerad kår av marknadsekonomiskt skolade personer.

Lantmäteri och landreform i Ryssland

BITS ger ett omfattande stöd till landreformarbetet i Östeuropa. Bl.a. har det svenska konsultföretaget Swedsurvey, som ägs av Lantmäteriverket och Centralnämnden för Fastighetsdata, under några år deltagit i en insats för att bygga upp grundläggande system inom lantmäteri och fastighetsregistrering i Ryssland. Avsikten är att underlätta privatiseringar och landreformer under övergången till marknadsekonomi.

Det ryska lantmäteriverket har hos BITS framställt önskemål om finansiering av en fortsatt insats av Swedsurvey i Novgorods län. Det system som under 1993 införts i distriktet Tjudovo har väckt stort intresse i övriga Ryssland. Det skall nu spridas till sju nya distrikt i länet, bl.a. till Novgorod stad.

Stödet syftar till att utveckla lantmätning, fastighetsbildning och fastighetsregistrering i de utvalda distrikten. Vidare skall ett centrum för fastighetsdata byggas upp i Novgorod. Uppgifterna i fastighetsregistren gäller bl.a. laglig status, skatteförhållanden, in-teckningar, ägare och arrendatorer.

Samtidigt som insatserna genomförs skall administratörer och fältpersonal utbildas. Liknande insatser genomförs nu även i andra delar av Ryssland, bl.a. S:t Petersburg, Murmansk och Archangelsk.

Stöd till näringslivsinriktad lagstiftning, såsom associationsrättslig lagstiftning, konkurslagstiftning, konkurrenslagstiftning, konsumentlagstiftning, utökningslagstiftning etc., har däremot utgjort en liten andel av stödet. Inte heller har stöd till uppbyggnad av exekutionsväsendet eller andra för en väl fungerande marknadsekonomi väsentliga, rättsligt orienterade instanser varit nämnvärda. Multilaterala organ, bl.a. IBRD, gör insatser på dessa områden. Sverige har dock mycket goda förutsättningar att lämna ett värdefullt bidrag.

Projekt som är inriktade mot specifika sektorer, företag etc. har inte utgjort någon stor del av det samlade stödet. Den typen av projekt kan ifrågasättas från principiella utgångspunkter. Det är inte en huvuduppgift för staten eller för statligt engagerade konsulter att utarbeta planer för företagets verksamhet, än mindre att driva företag. Det skulle vara att ge fel signaler om vårt stöd förmedlade intrycket att ett fortsatt statligt ingripande i enskilda företag eller branscher vore eftersträvansvärt.

Det är också tydligt att dynamiken i näringslivet i Baltikum, liksom i Polen och nordvästra Ryssland, främst ligger i det direkta samspelet mellan inhemska entreprenörer, inom eller utom de statliga strukturerna, och antingen den inhemska marknaden eller marknadsaktörer från andra länder, exempelvis Sverige. Enbart i Polen har enligt uppgift från det polska finansministeriet 2,7 miljoner företag nybildats under de senaste åren, av vilka en försumbar andel kommit till med utländskt bistånd.

Vår sammanfattande bedömning är således att det inom näringslivsområdet varit och är ändamålsenligt att rikta in stödet på institutionella frågor, inklusive lagstiftning, på rådgivning och annat generellt, men inte finansiellt, småföretagarstöd och på långsiktigt relevant utbildning. Direkt stöd till företags- eller branschprojekt bör inte lämnas annat än i undantagsfall om särskilda skäl motiverar det. Exempel är pilot- och demonstrationsprojekt. Huvuddelen av stödet har också inriktats på de nämnda huvudfrågorna. Dock har lagstiftning

och rättsliga institutioner fått en alltför undanskymd roll i det svenska näringslivsbiståndet.

4.4 Miljö

Målet för miljösamarbetet är "att stödja åtgärder för att förbättra miljön, särskilt i Östersjön".

Huvuddelen av det miljöorienterade stödet är bilateralt. Det finns också vissa multilaterala insatser av stor betydelse, som exempelvis kärnsäkerhetsfonden hos EBRD och stödet till det nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO, vilka dock inte behandlas i vår studie. Den bilaterala verksamhet, som kan hänföras till miljömålet i vid mening samt de ansvariga myndigheterna, framgår av Tabell 4.4.1.

Tabell 4.4.1 Miljöinsatser i Östsamarbetet

Miljöpolicy och miljöförvaltning	SNV, BITS
Allmän miljökunskap och enskilda miljöorganisationer	SI, SIDA, BITS, SLU
Miljöforskning	(SI)
Undersökning, utredning, och investering i specifika miljöfrågor	BITS, K-dep, SLU, SNV
Energihushållning och miljövänlig energiteknik	NUTEK, BITS
Kärnkraftsäkerhet	SKI
Strålskydd	SSI

SNV har särskilda miljömedel för förvaltningsstöd till miljömyndigheter i Polen, Baltikum och Ryssland. Syftet är dels att utveckla myndighetskontakterna, dels att överföra väsentliga miljökunskaper till myndigheter och institutioner och att bistå vid utvecklingen av en policy för en hållbar miljö i de nämnda länderna. Även BITS stödjer liknande ändamål, främst genom projekt som är inriktade på kompetensutveckling hos miljömyndigheter (motsv.) men även på lagstiftningsfrågor samt genom seminarier m.m. som syftar till utveckling av en miljöpolicy.

Allmän kunskapsöverföring och utbildning på miljöområdet stöds av SI. Framför allt avser stödet olika former av högskolesamarbete. Stöd till enskilda organisationers arbete med miljöfrågor sker genom SIDA, med ett ramanslag till SNF som största projekt. Även BITS och SLU stöder projekt som syftar till kunskapsöverföring och utbildning.

Miljöforskning förekommer knappast alls inom Östsamarbetet. I någon mån kan dock SIs verksamhet sägas ha forskningskaraktär, särskilt den del av stödet som går till enskilda miljöforskarens kontakter och utbyte med motparter i Östeuropa.

Miljöundersökningar samt utredning, projektering och investering avseende specifika miljöproblem utgör den största delen av samarbetet. Framförallt BITS stöder ett brett spektrum av åtgärder inom detta fält. Kommunikationsdepartementet har ett särskilt anslag för miljövänliga kollektivtransportsystem, medan SLU stöder projekt inriktade på att demonstrera miljöanpassat jordbruk.

Inom energihushållning och miljövänlig energiteknik stöder såväl NUTEK som BITS ett flertal projekt. BITS agerar via centrala myndigheter i samarbetsländerna, medan NUTEK lämnar stöd till enskilda företag och kommuner.

De bägge specialområdena strålskydd och kärnsäkerhet, som finansieras gemensamt av UD och Miljö- och naturresursdepartementet, hanteras av respektive fackmyndigheter i Sveri-

ge. De motiveras av den stora osäkerhet som är förknippad med kärnkraftverken i det tidigare östblocket. Vissa särskilda frågor, såsom hantering av radioaktivt avfall samt kontroll av klyvbart material, har sedermera tillkommit.

Det är väl omvittnat att behovet av miljöförbättringar i Central- och Östeuropa är mycket stort. Tabell 4.4.2 visar vilka prioriteringar för miljöstödet som angivits av miljöexperter i vårt närområde enligt den miljöstudie som Stockholm Environment Institute (SEI) genomfört för vår räkning (WP 27). Officiellt fastställda nationella miljöprogram finns inte i de berörda länderna, förutom i Polen, som var ett av de första länderna i Östeuropa som fastställde ett nationellt miljöskyddsprogram.

Tabell 4.4.2 Miljöprioriteringar i närområdet

Land/region	Miljösektor	Typ av stöd	Tillämpningsnivå
Estland	Luftvård/energi Avfall	Utbildning Investeringar	Lokal myndighet Slutanvändare
Lettland	Avfall Naturvård	Utbildning Investeringar	Lokal myndighet Slutanvändare
Litauen	Avfall Vattenrening	Utbildning Investeringar	Lokal myndighet Slutanvändare
Kaliningrad	Avfall Vattenrening	Utbildning Tekniskt bistånd	Lokal myndighet
Polen	Avfall Vattenrening	Utbildning Investeringar	Lokal myndighet

Bilden är förhållandevis entydig, med vissa undantag. Estland ger högsta prioritet åt luftvård/energi beroende på de problem landet har gå grund av den omfattande användningen av oljeskiffer som bränsle, främst i kraftverken i nordöstra Estland. Till följd av skifferanvändningen är Estland enligt SEIs rapport ett av de länder i Europa som har högsta per capita utsläpp av såväl svavel- som kväveoxider. Behovet av insatser

på exempelvis vattenreningsområdet är dock inte mindre än i övriga länder.

Framställning av vattenreningskemikalier i Polen

Kemipol Sp.z.o.o, Stettin, är ett polskt kemiföretag som bildades i slutet av 1990. Större delen av produktionen utgörs av kemikalier som används till avloppsvattenrening. Swedfund International AB deltog i finansieringen av bolaget med 2,5 MSEK av den totala initiala investeringen på 12 MSEK. Övriga intressenter är bl.a. polska och nordiska kemiföretag och miljöfonder. Företagets produktion räcker till att rena 240 milj m³ avloppsvatten per år. Den totala volymen avloppsvatten i Polen som skulle behöva kemisk fällning uppgår dock till 3.750 milj m³ per år.

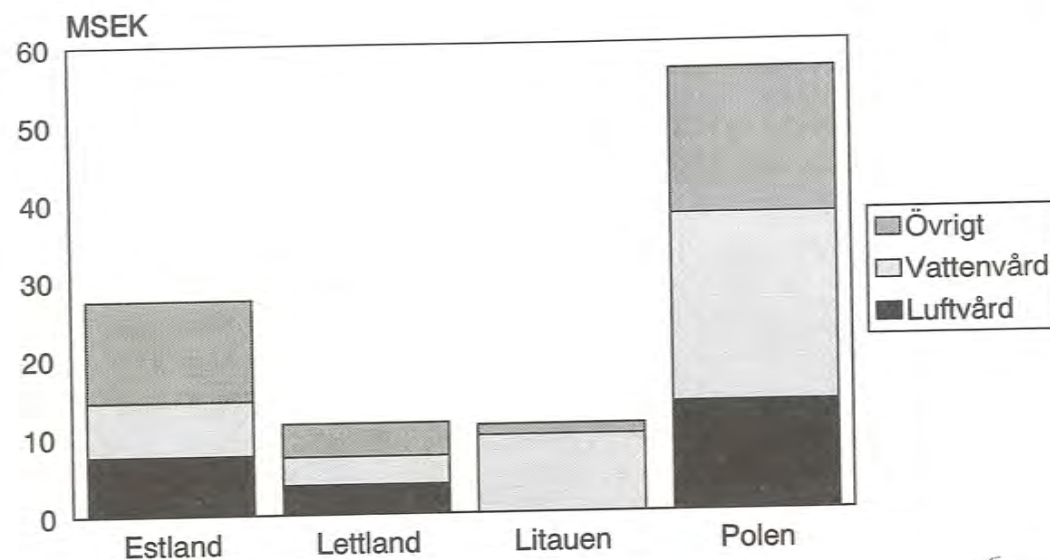
Även om Kemipols kapacitet för att lösa dessa problem än så länge är långt ifrån tillräcklig innebär företagets produktion av vattenreningskemikalier ett betydelsefullt bidrag till en förbättrad miljö. Etableringen av Kemipol är en lyckad kombination av industri- och miljöprojekt och dessutom en god investering för dem som satsat i projektet.

Kaliningrad anger tekniskt bistånd som mer prioriterat än investeringar, vilket beror på att biståndet där ännu inte kommit igång med full kraft, varför nödvändiga förstudier, projekteringar etc. fortfarande saknas.

De nämnda miljöexperterna har inte angett det som angeläget att stödja de centrala miljömyndigheterna i något av länderna. Det kan dock bero på en viss misstro mot centralmyndigheter snarare än på att centralmyndigheterna redan bedöms ha all erforderlig kompetens.

Det tekniska miljöbistånd som Baltikum och Polen erhållit från Sverige framgår av Figur 4.4.3. I det tekniska biståndet ingår alla former av stöd och samarbete utom direkta investeringar i anläggningar.

Figur 4.4.3 Tekniskt miljöbistånd till Baltikum och Polen

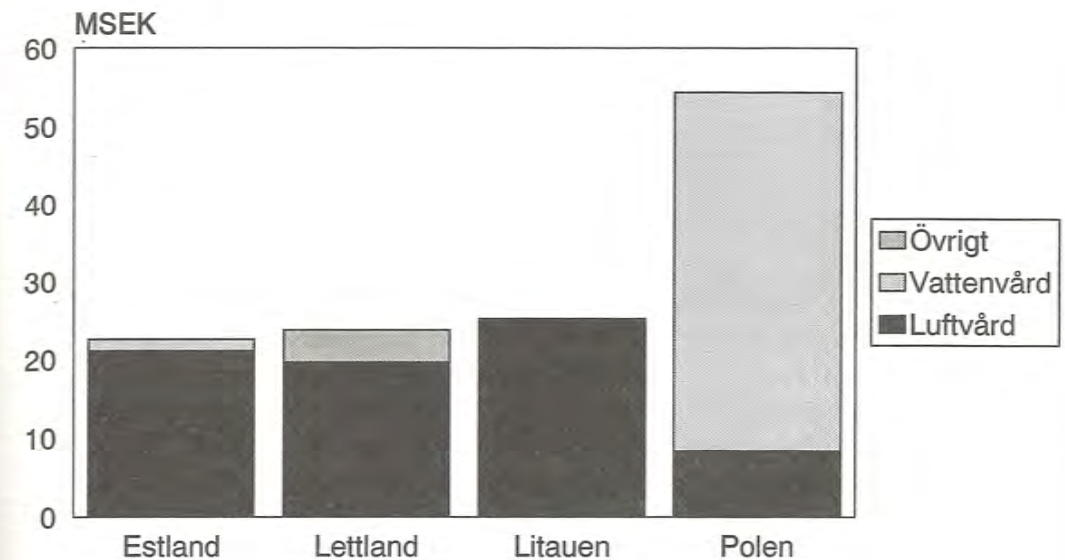


Samarbetet har således relativt väl följt de prioriteringar som gjorts av vår expertgrupp, åtminstone i så måtto att de frågor som behandlats inom samarbetet med Sverige också anses vara viktiga i samarbetsländerna. Däremot har man från exempelvis polskt håll framfört synpunkten att vissa andra väsentliga frågor, särskilt avfall och naturvård, i stort sett lyser med sin frånvaro i samarbetet. Detsamma gäller utsläppen pga skifferanvändningen i Estland, som inte alls berörs i det svenska stödet till luftvård/energi.

Det mesta som är gjort är av godtagbar kvalitet. Mottagarna har vad gäller helheten en positiv syn på det svenska stödet och framhåller att det skiljer sig till det bättre från det internationella genomsnittet. SEI hävdar också i sin rapport att systemet för miljöbistånd visserligen har haft sina brister, men att det nu är på väg att ändras åt rätt håll, vilket visar att systemet har förmåga att lära sig av sina erfarenheter. Vår övergripande slutsats är att det tekniska miljöbiståndet är

ändamålsenligt, relevant för mottagarna och samtidigt till nytta även för Östersjön och i vissa fall också direkt för vår svenska miljö.

Figur 4.4.4 Miljöinvesteringar i Baltikum och Polen



Miljöinvesteringarna utvisar en något annan bild än det tekniska samarbetet. Här är det nästan uteslutande luftvård/energi som stöds i de baltiska länderna, medan vattenreningen dominerar stödet till Polen. Det sistnämnda beror på de vattenreningsprojekt som initierades under det tidigare skedet av samarbetet, och som nu är under slutförande. Det har dock inte tillkommit några ytterligare projekt av liknande slag i samarbetet med Polen under det senaste året.

De medel som anslagits till särskilda miljöinvesteringar i Östersjöområdet hade ännu inte kommit till användning när SEI avslutade sin faktainsamling. Ett par stora vattenreningspro-

jekt har dock nyligen beslutats i samverkan mellan miljödepartementet, Världsbanken och Finland. Detta kommer att förändra bilden av investeringsstödet i riktning mot mer vattenvård. Det bör dock noteras att även ett antal större projekt inom luftvård/energi kommer att beslutas under budgetåret 1994/95, varför skillnaden i absoluta tal mellan sektorerna sannolikt i stort sett består.

Projekten för luftvård/energi har i stor utsträckning finansierats av NUTEK. Syftet är att infria Sveriges åtaganden enligt den klimatkonvention som undertecknades vid FN-konferensen om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Genom att finansiera energiprojekt i Baltikum som leder till ett minskat utsläpp av s.k. växthusgaser - främst genom att bygga om fjärrvärmepannor från eldningsmedel med fossila bränslen till biobränsle - kan Sverige på ett kostnadseffektivt sätt bidra till en begränsning av de globala utsläppen av dessa gaser. En effektivisering av energisystemen i Baltikum och övriga Östeuropa är också av stor ekonomisk och även miljömässig nytta för dessa länder.

NUTEK har på kort tid och med god effektivitet fått till stånd ett flertal projekt av detta slag i de tre baltiska länderna, inklusive vissa energihushållningsinsatser. Programmet är uppskattat av mottagarna och det har dessutom vunnit ett gott internationellt anseende. Däremot är det inte helt givet att just klimatfrågan är den miljöaspekt som de facto bör prioriteras högst bland de områden som är tänkbara för miljöinsatser i Baltikum. Förklaringen till att NUTEKs projekt så snabbt fått genomslag är möjligen en helt annan än det baltiska engagemanget i klimatfrågan eller omsorgen om lågt liggande östater. Pannkonverteringar till inhemska biobränslen och energihushållningsinsatser är viktiga sätt att reducera behovet av importerade bränslen, och därigenom den politiska och ekonomiska sårbarheten, och dessutom en ekonomiskt god affär. Det stora projekt i Estland som tillkommit genom Världsbanken i samarbete med BITS, och som också avser just energihushållning, pannkonverteringar och liknande bekräftar denna bild av prioriteringarna. I detta senare projekt är klimat- och miljö-

problemen av underordnad betydelse; energiekonomin är i stället det avgörande motivet.

Konvertering av fjärrvärmepannor i Baltikum

NUTEK genomför, i första hand i Baltikum, ett program för energihushållning och konvertering av oljepannor till biobränsle. Syftet är att reducera utsläppen av framför allt kol-dioxid i dessa länder. Sverige har genom den internationella klimatkonventionen åtagit sig sådana utsläppsminskningar, något som blir betydligt billigare att göra i Baltikum än här hemma.

Värmecentralen i Haabneeme nära Tallinn i Estland är NUTEKs fjärde pannkonverteringsprojekt. Anläggningen är utrustad med sammanlagt fyra pannor och förser industrier, bostäder och kommunala byggnader med värme. Anläggningen ägs numera av det privata företaget AS Tamult.

En av pannorna har konverterats till biobränsleanvändning, dessutom har anläggningen försetts med utrustning för rök-gasrening, askhantering m.m. Panneffekten efter konvertering är 6 MW, vilket innebär att ca 4.000 ton mazut/år (högsvavlig tung eldningsolja) ersätts med träflis. Man räknar med att den konverterade pannan kommer att stå för huvuddelen av värmeproduktionen i anläggningen.

Saxlund AB har svarat för design och konstruktion av utrustningen och har levererat huvudkomponenterna. Tillverkningen av metalleder i utrustningen har till stor del skett i Estland, delvis i AS Tamults egna verkstäder. Mark- och byggarbeten har utförts av andra estniska företag. AS Tamult har därutöver haft hela ansvaret för bygg- och installationsarbeten.

AS Tamult och Saxlund AB ämnar fortsätta och utveckla samarbetet. I ett planerat projekt, som avser en liknande värmeanläggning i en närbelägen industri, är tanken att AS Tamult skall stå som huvudleverantör med Saxlund AB som underleverantör.

Ändamålsenligheten av NUTEKs stöd är alltså en ganska komplicerad fråga. Denna kan delas upp i tre delfrågor som hänger nära samman:

- * Bör åtgärder för att begränsa utsläpp av klimatpåverkande gaser ges prioritet i samarbetet med Central- och Östeuropa?

Nej. Det finns inte skäl att prioritera klimatfrågan i det korta perspektivet i Central- och Östeuropa, särskilt inte i jämförelse med andra mer akuta miljöproblem i dessa länder, som dessutom i många fall har allvarliga direkta konsekvenser även för Sverige.

- * Är NUTEKs stöd ändamålsenligt och välriktat med tanke på det miljöpolitiska målet att reducera utsläppen av klimatpåverkande gaser?

Ja. NUTEKs stöd är ett effektivt sätt att reducera utsläppen av klimatpåverkande gaser. Det skulle överlag bli dyrare att åstadkomma samma minskning i Sverige. NUTEK har på relativt kort tid lyckats bygga upp ett gott samarbete med berörda länders energiföretag och myndigheter och fått till stånd väl utformade projekt.

- * Är NUTEKs stöd ändamålsenligt och relevant med tanke på andra motiv för samarbetet med Central- och Östeuropa?

Ja och nej. Knappast med hänsyn till de nu gällande fyra målen. NUTEKs stöd gäller varken demokrati eller övergång till marknadsekonomi. Det motsvarar vissa, men begränsade miljöhänsyn (utöver klimatet) och har även vissa suveränitetsaspekter (minskad sårbarhet) för de baltiska staterna. Det tyngst vägande skälet för NUTEKs stöd,

och det som motiverat BITS och andra att göra liknande insatser, gäller energiekonomi och därigenom tillväxt och stabilitet för de berörda länderna.

Sammantaget vill vi hävda att NUTEKs stöd har varit till nytta för samarbetsländerna, och att det också inneburit att Sverige till en förhållandevis låg kostnad åstadkommit en politiskt efterfrågad minskning av utsläppen av klimatpåverkande gaser. Dessutom har det i någon mån bidragit till tillväxt och stabilitet i de baltiska länderna. Vi skulle dock med stor sannolikhet ha fått en större minskning av de akuta miljöproblemen i Baltikum och/eller Östersjön genom insatser på andra miljöområden.

Kärnsäkerhet och strålskydd belyses närmare i (WP 34). I huvudsak innehåller området följande segment:

- * Kärnkraftsäkerhet: frågor förknippade med risker för olyckor i kärnkraftverk i Central- och Östeuropa.
- * Kärnämneskontroll: frågor som rör behovet av kontroll av klyvbart material i Central- och Östeuropa för att garantera att någon spridning av sådant icke sker.
- * Kärnenergi relaterat strålskydd: strålskyddsfrågor förknippade med antingen avveckling av kärnkraftverk och andra kärntekniska anläggningar eller avfall från den civila eller militära kärnindustrin.
- * Strålskydd i övrigt: ett brett spektrum av insatser avseende medicinskt strålskydd, radonhus etc.

Det första segmentet har varit helt dominerande. SKI har med regeringens godkännande valt att koncentrera sina insatser till kärnkraftsäkerhet i Litauen, ett land som före Sovjetunionens upplösning saknade en egen kärnsäkerhetsmyndighet. SSI och även i viss utsträckning Räddningsverket har också engagerat

sig i strålskydd och kärnolycksberedskap, som i stor utsträckning också varit kopplade till Ignalinaverket i Litauen.

Materialkontroll i Ignalina kärnkraftverk

Efter frigörelsen från Sovjetunionen år 1991 stod Litauen och därmed också Ignalina kärnkraftverk isolerade från Ryssland, varifrån allt tekniskt stöd till kraftverket tidigare hade kommit.

Den utrustningspark för materialkontroll som då fanns vid verket var föråldrad och uppdaterades inte längre. Inte ens nödvändiga leveranser av röntgenfilm samt utbyte av isotoper utfördes som tidigare. Detta innebar en mycket svår situation för verket, inte minst säkerhetsmässigt, eftersom det är nödvändigt med en fortlöpande kontroll av rörledningar m.m. i ett kärnkraftverk. Sådant var läget när svenska staten genom SKI gick in med stödprojektet.

Tekniska Röntgen Centralen fick i uppdrag att genomföra stödinsatsen och utförde omedelbart en s.k. pilotprovning i slutet av april 1992 för att konstatera om den teknik som används i väst lätt kunde appliceras på Ignalina.

Då så visade sig vara fallet, utökades projektet successivt till att omfatta leverans av provningsutrustningar anpassade till Ignalinas förhållanden, utbildning av provningspersonal samt tekniskt stöd under provningarna. Både utrustningen och personalens kompetens i Ignalina bedöms på detta område nu vara fullt i nivå med vad vi kräver i Sverige.

Provning med stöd av svenska insatser har skett på primärsystemet och på nödkylningssystemet. Provningen har lett till att ett stort antal defekter har upptäckts, vilka antingen redan har reparerats eller inom kort kommer att repareras. Detta har givetvis haft stor betydelse för att höja säkerheten vid verket.

Vår bedömning är att stödet till kärnkraftsäkerhet i Litauen är föredömligt. Inriktningen av stödet har varit väl genomtänkt,

med uppbyggnad av en kompetent säkerhetsmyndighet som en central komponent, och samtidig satsning på tekniskt och materiellt bistånd för att lösa de mest akuta problemen. Samarbetet mellan de svenska myndigheter som medverkar, i första hand SKI och SSI, tycks också ha fungerat på ett utmärkt sätt. Det gäller även samordningen med andra givarländers motsvarande myndigheter.

Kraftsamlingen till just Litauen var också en klok politik. De goda resultat, och de erfarenheter och kunskaper som svenska myndigheter och företag fått av säkerhetsarbete i den speciella reaktortyp som finns i Ignalina, skulle också kunna utnyttjas för andra reaktorer av samma typ i vårt närområde, exempelvis Sosnovij Bor nära S:t Petersburg. Litauen bör dock även i fortsättningen vara det land till vilket vi koncentrerar våra insatser.

Det finns emellertid en brist i det svenska stödet till Litauens kärnkraftverksamhet och den gäller den framtida kärnkraftavvecklingen. Det direkta säkerhetshöjande stödet måste kompletteras med insatser för att underlätta Litauens framtida kraftproduktion, och därmed avvecklingen av Ignalina. Hittills har praktiskt taget ingenting gjorts på detta område inom Sveriges samarbete med Litauen, vilket måste betraktas som förvånande även med hänsyn till att vissa internationella organisationer lämnat denna typ av assistans.

Kärnämneskontrollen hänger egentligen inte samman med kärnkraftsäkerhet eller miljö i vid mening. Den hör snarare till rustningskontroll och säkerhetspolitik. Syftet är att genom olika system, såväl administrativa som tekniska, förhindra att material som kan användas för kärnvapenframställning kommer på avvägar. SKI, som är ansvarig myndighet, har valt att stödja kärnämneskontrollen i flera länder, även så långt borta som Kazakstan. Detta kan säkert vara riktigt ur ett allmänt säkerhetspolitiskt perspektiv men är inte direkt förenligt med Östsamarbetets principer om att i första hand verka i Sveriges närområde. Vi har dock inga allvarliga invändningar mot kärnämneskontrollen men anser att den hör hemma inom området

för rustningskontroll och ickespridningsavtal snarare än inom det biståndsinriktade stödet.

Förbättrad kärnenergiberedskap i Baltikum

Under SSIs ledning har en styrgrupp för kärnenergiberedskap bildats med representanter från Sverige (SSI, SKI, Räddningsverket) och de baltiska staterna. Samarbetsländerna har besökts, läget vad gäller beredskapsplanering och organisation har studerats och ett gemensamt treårigt handlingsprogram upprättats. Uppgiften är att överföra västerländskt kunnande och erfarenheter samt att sätta upp ett system för nukleär beredskap i Baltikum. Detta behövs både i Litauen, som har ett eget kärnkraftverk, och i Estland och Lettland som inte har egen kärnkraft men flera tidigare sovjetiska verk i sin närhet.

Som ett led i detta har sju delprojekt identifierats, omfattande bl. a. myndighetssamordning, strategi för strålningsmätning, övningsverksamhet och informationsfrågor. De närmaste arbetsuppgifterna består i att granska Litauens beredskapsplanering, identifiera de resurser för strålningsmätning som idag finns i Baltikum, anordna ett seminarium om information till allmänheten och utveckla en modellhaveripärm för Ignalinaverket i Litauen. Representanter för de baltiska staterna var inbjudna som observatörer till den svenska beredskapsövningen MONA i maj 1994.

En utrustning för satellitkommunikation av tidig varning mellan Litauen/Ignalinaverket och Sverige/SSI, SKI, om en olycka skulle inträffa, har dessutom installerats. Projektet hälftenfinansieras av SKI och SSI. Ett avtal om notifiering, ansvarsfrågor och finansiering har tecknats mellan Litauen (genom kärnsäkerhetsmyndigheten VATESI och Ignalina) och Sverige (genom SSI och SKI).

Det kärnenergirelaterade strålskyddet som hanteras av SSI har, förutom det viktiga stödet till myndighetsuppbyggnad på

strålskyddsområdet, framförallt avsett några stora satsningar som den radioaktiva avfallssjön vid Sillamäe och avvecklingen av militära övningsreaktorer i Paldiski, som bägge ligger i Estland. Dessa projekt är av en sådan dignitet, och även av ett så omfattande internationellt intresse, att en särskild finansiering mycket väl kan motiveras. Det är också uppenbart motiverat från såväl Estlands som Östersjöns horisont att se till att dessa bägge problemhårdar tas om hand på ett betryggande sätt.

Detsamma kan knappast sägas om övriga strålskyddsinsatser inom medicin, radonhus etc. Vi är väl medvetna om de brister som finns inom det allmänna östeuropeiska strålskyddet och om att radonhus kan vara ett strålskyddsproblem av större dignitet än kärnkraftverk i normaldrift. Men vi anser inte att dessa frågor har en sådan speciell karaktär att de skall skiljas ut från övrig miljörelaterad verksamhet och ges en särskild finansiering (och därmed prioritering).

4.5 Suveränitet

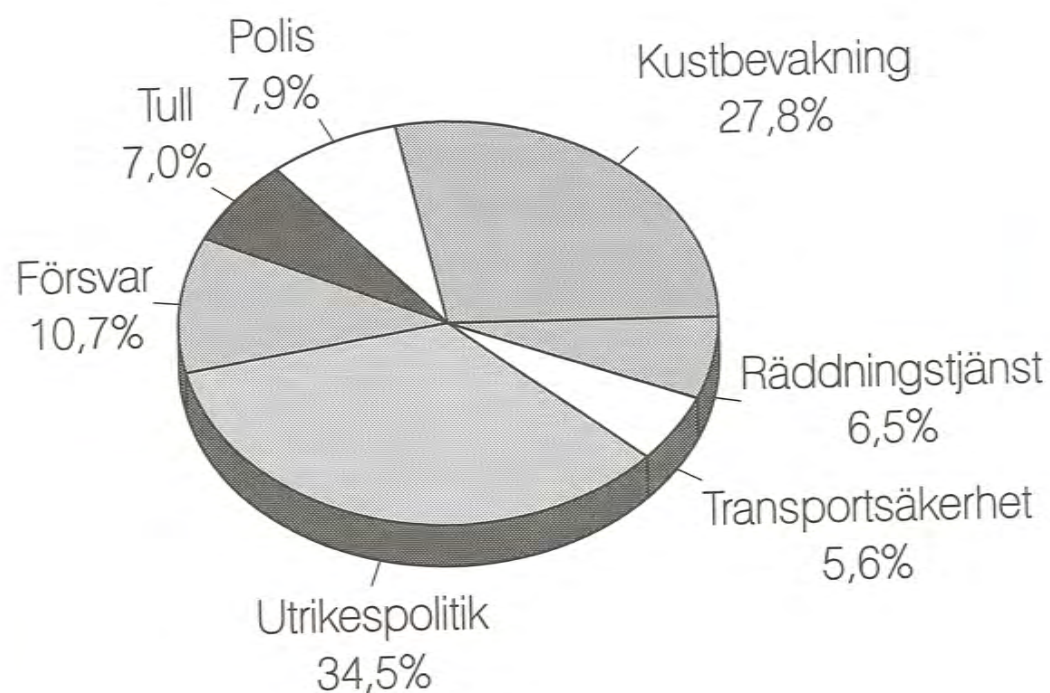
Målet för suveränitetsstödet är "att bistå de baltiska staterna att befästa sin nationella suveränitet". Det har skett genom stöd till utrikes- och säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad, kust- och gränsbevakning, polis, tull, räddningstjänst, sjösäkerhet och havsmiljöskydd samt civil luftbevakning och flygräddning.

I Figur 4.5.1 visas fördelningen på olika sektorer. För en något utförligare beskrivning av suveränitetsstödet hänvisas till WP 36. Den starka dominansen för utrikespolitiskt stöd beror i huvudsak på ett engångsanslag om 30 Mkr som gick till de tre baltiska staterna i december 1991 för att underlätta det omedelbara återupprättandet av den nationella suveräniteten. Därefter har stöd av detta slag varit begränsat.

Härutöver har kustbevakning varit det ekonomiskt dominerande inslaget. Större delen av de medel som gått genom KBV

har gällt renovering och leverans av begagnade svenska kustbevakningsfartyg till de tre baltiska staterna. Hittills är nio fartyg levererade medan ett är under ombyggnad för senare leverans. Uppbyggnad av lokal underhållskapacitet för dessa fartyg ingår också. En utbildning av kustbevakningspersonal har ägt rum liksom vissa leveranser av annan utrustning än fartyg. Insatserna har gällt såväl traditionell kustbevakning som miljöskydd

Figur 4.5.1 - Suveränitetsstödet fördelning på sektorer



Inom det polisiära området har utrustning, framförallt begagnade svenska polisbilar, överförts till de tre baltiska staterna. Samarbete mellan Polishögskolan och baltiska polis-skolor har inletts, avseende såväl grundläggande polisutbildning som andra ämnen. Specialistkurser i kriminalteknik, ledningsfrågor, information etc. genomförs såväl lokalt i Baltikum som i

Sverige. I viss utsträckning samordnas stödet med motsvarande insatser från andra västländer, hittills från främst Tyskland och Finland.

Stöd till polisen i Baltikum

Inom ramen för suveränitetsstödet, som ytterst handhas av Utrikesdepartementets Östeuropaenhet, har den svenska Rikspolisstyrelsen tilldelats medel för att stödja polisen i de baltiska staterna. Stödet omfattar allmänna utbildningsinsatser, specialkurser samt materiellt bistånd.

Polishögskolan i Ulriksdal samarbetar med polisakademien i Vilnius, specialkurser inom narkotikaområdet planeras vid Statens Kriminaltekniska Laboratorium i Linköping för såväl poliser som tullare från de baltiska staterna. Andra kurser, särskilt kring frågan om polisens funktion i ett demokratiskt samhälle, genomförs i Sverige och i samarbetsländerna.

På den materiella sidan har en ansenlig mängd begagnade svenska polisbilar överförts till de baltiska staterna. Dessa utgör en välbehövlig förstärkning till de föråldrade och illa underhållna fordon som används av de lokala polisenheterna. Även snöskotrar och snart också polisbåtar ingår bland de transportmedel som Sverige bistår våra baltiska grannländers poliskårer med.

Det hittills största materiella stödet gäller ett polisiärt kommunikationssystem i Estland. Sverige och Tyskland finansierar gemensamt ett digitalt, icke avlyssningsbart s.k. EDACS-system i Tallinn och nordöstra Estland. Sammanlagt 500 terminalenheter kommer att ingå i det Ericssontillverkade systemet, som är toppmodernt och bör ge den estniska polisen goda möjligheter att åtminstone kommunikationstekniskt knäcka maffiabovarna.

Generaltullstyrelsens stöd till Baltikum har omfattat utbildningsinsatser - visitationsteknik, utbildning i kontrollmetoder

och tullprocedur men också utbildningsadministration och kursplanering. Den andra komponenten i stödet har varit utrustning - begagnade fordon, kommunikationsutrustning och tullteknisk utrustning.

Inom försvarets område har materiellt stöd knappast förekommit förutom den leverans av begagnad svensk materiel, KP-bilar mm, som legat utanför suveränitetsstödet budget. Utbildning av officerare inom armé, marin och gränförband har stått för huvuddelen av de anslag som försvarsmakten disponerat. Resterande medel har utnyttjats dels för ett projekt avseende lokalisering av dumpad ammunition utanför den estniska kusten, dels för en relativt omfattande studie av övervakningssystem för de baltiska staternas landgräns, hav och luftrum som genomförts av FOA och FMV.

Suveränitetsstödet har en utpräglat politisk karaktär. Det är inte möjligt att relatera insatserna till några "objektivt" fastställda behov på det sätt som möjligen kan göras inom miljö, näringsliv etc. Den inriktning stödet fått beror helt av den svenska regeringens politiska ambition, vilken i sin tur naturligtvis varit avhängig av det säkerhetspolitiska läget i Baltikum, särskilt relationerna med Ryssland. Politiken på den övergripande nivån synes vara väl motiverad.

Vad gäller de enskilda komponenterna i stödet gör vi följande bedömningar. Kustbevakningsstödet, den största delinsatsen, har varit en rimlig prioritering med en genomtänkt uppläggning. Sverige har gemensam havsgräns med samtliga baltiska stater, och även med Ryssland och Polen. Sverige har därför ett särskilt intresse av att kust- och havsbevakning fungerar väl, även på andra sidan Östersjön, inklusive den miljöövervakning och det miljöskydd som normalt åvilar kustbevakningsmyndigheterna. Stödets innehåll, främst överföring av renoverade, äldre svenska kustbevakningsfartyg, har varit ändamålsenligt och en nödvändig initial förstärkning av de pånyttfödda staternas suveränitetsresurser.

Även stödet till polisen i de baltiska länderna har varit mycket väl motiverat. Bekämpning av den organiserade brottsligheten och skyddet av medborgarnas säkerhet är av utomordentlig vikt för de nya demokratierna. Brottsbekämpningen ligger också i Sveriges intresse. Ett mer omfattande och systematiskt stöd till hela rättsprocessen - polis, åklagare, domstol, kriminalvård och lagstiftning - kan väl motiveras och borde ha övervägts som ett mer ambitiöst alternativ till de trots allt relativt små och i sammanhanget ofullständiga stödinsatserna till de baltiska polisorganisationerna. Detta förringar inte betydelsen av det som gjorts. Rikspolisstyrelsen har med de resurser som ställts till förfogande punktvis förbättrat den baltiska polisens utrustnings- och kunskapsnivå, medverkat till att ett demokratiskt synsätt införts i polisarbetet samt dessutom, i den mån det har varit möjligt av kontinuitetsskäl, upparbetat direkta kontakter med polisen i Baltikum.

Stödet till tull och räddningstjänst är också klart befogat. Tullsamarbetet har dessutom uppenbara nyttoeffekter för Sverige. T.ex. kan kontrollen av narkotikasmugglingen underlättas om de baltiska tullorganisationerna effektiviseras, handelsutbytet fungera på ett enklare och smidigare sätt etc. Räddningstjänsten i Baltikum har inte samma direkta nytta för Sverige men är ändå en verksamhet som är nödvändig för att trygga de baltiska medborgarnas liv och lem och är därmed också nödvändig för att upprätthålla stabiliteten.

Det militära stödet är betydligt mer komplicerat. Den utveckling som nyligen inletts, med utbildning och utrustning av en baltisk FN-bataljon utgör ett mycket värdefullt samarbete. Också andra länder lämnar bidrag till bataljonen. Detta projekt är väl avgränsat och kostnaderna är begränsade.

En annan sak är att det militära inslaget i suveränitetsstödet blivit mer framträdande. Hjälp med uppbyggnaden av gränsövervakningssystem för de baltiska staterna är den viktigaste komponenten. Också ett betydande stöd åt utbildning har lämnats. Ett verkningsfullt militärt stöd handlar dock om belopp på en nivå som ligger långt över det som är realistiskt för

Östsamarbetet och har också svårbedömda säkerhetspolitiska implikationer. De s.k. lågnivåhoten - organiserad brottslighet, smuggling, illegal invandring etc. - förtjänar däremot kraftfulla stödinsatser.

Vad gäller övriga delar av suveränitetsstödet vill vi framhålla behovet av ett fortsatt utrikes- och säkerhetspolitiskt stöd i fråga om kompetens- och kunskapsutveckling. Ju bättre kompetens som de baltiska staterna har på detta område, desto bättre kan de hävda sig i det internationella samarbetet och umgänget i övrigt. Däremot tror vi inte att det är ändamålsenligt att lämna särskilt suveränitetsstöd i sjö- och luftfartsfrågor utan anknytning till den omfattande verksamhet inom samma områden som finansieras via BITS.

Slutligen en kommentar som gäller den geografiska avgränsningen av suveränitetsstödet. Rent definitionsmässigt har inom närområdet bara de baltiska staterna kunnat komma i åtnjutande av detta stöd. Det har varit en onödig och olycklig begränsning. Många av de frågor som behandlas inom suveränitetsstödet är väsentliga även för vårt samarbete med Ryssland och Polen. Om exempelvis Kaliningrad-enklaven skulle få ett sämre system för gränskontroll än de baltiska staterna, så kommer flyktingsmugglare och narkotikahandlare att söka sig dit.

Sammanfattningsvis anser vi alltså att suveränitetsstödet huvudbeståndsdelar varit ändamålsenliga och haft en rimlig inriktning. Ambitionsnivån på polisens och rättsväsendets område har dock varit väl låg. Stödet åt den baltiska FN-bataljonen är väl motiverat. Men det militärt inriktade stödet i övrigt, som tenderar att öka, bör noga övervägas. Är det rimligt att ge sig in på ett område, som sannolikt kräver utomordentligt stora resurser för att ge resultat? Suveränitetsstödet begränsning till Baltikum är olycklig. Det finns stort behov av liknande insatser även i andra delar av vårt närområde för att förbättra stabilitet och samarbete. Vi menar att det säkerhetspolitiska målet för Östsamarbetet bör utvidgas och återkommer till det i avsnitt 6.1.

4.6 Handel

Främjandet av handeln mellan Sverige och de central- och östeuropeiska länderna är inte ett mål för samarbetet av samma dignitet som de fyra föregående avsnitten handlat om. Handeln har ändå betonats i regeringens propositioner om Östsamarbetet, i vilka det bl.a. framhålls att en ökad och friare handel är ett av de viktigaste medlen för att knyta dessa länder närmare Västeuropa. Det finns alltså anledning att diskutera hur det statligt finansierade Östsamarbetet kan ha påverkat östhandeln och vilken inverkan denna å sin sida kan ha haft på de andra områden som prioriteras inom Östsamarbetet.

De instrument som förelegat inom Östsamarbetet för att främja handeln med de nyvordna marknadsekonomierna har varit exportkreditgarantier och finansiellt stöd samt kunskapsöverföring, rådgivning och kontaktskapande verksamhet. De myndigheter som har varit verksamma inom detta fält är främst Exportkreditnämnden (EKN), SwedeCorp, Swedfund och BITS.

Den särskilda garantiram om en miljard kronor som EKN disponerar för de baltiska länderna och Ryssland är det viktigaste specialinstrumentet för stöd till svensk export och svenska investeringar i närområdet. Särskilda villkor gäller för garantiramen, bl a krav på att projekten positivt skall påverka mottagarlandets valutabalans. (Se Nordlanders rapport om finansiellt stöd (WP 32) för ytterligare diskussion i ämnet.) För export till Polen kan exportkreditgarantier utfärdas inom ramen för EKNs reguljära verksamhet.

EKN har redovisat de första årens erfarenhet av den särskilda garantiramen enligt Tabell 4.6.1. Det sker en snabb förändring av utnyttjandet av garantiramen, varför de siffror som här redovisas kan vara inaktuella ett stycke in på 1995.

Tabell 4.6.1 EKNs särskilda exportkreditgarantier
Utnyttjat utrymme 1994-11-25, miljoner kr.

Land	Utfästelser	Förbindelser
Estland	142	108
Lettland	56	25
Litauen	106	18
Ryssland	236	114
TOTALT	540	264

Den totala volymen av förbindelser har sedan i april 1994 ökat från 98 miljoner kronor. Expansionen är således mycket snabb och har en klar dominans för affärer med koppling till trä-/skogsindustrin. Det finns vissa indikationer på att den ekonomiska utvecklingen i Baltikum är så pass positiv att det inom kort kan bli möjligt för EKN att öppna för normala garantier för vissa affärer på dessa länder. Detta kan ytterligare komma att påskynda ökningen av den svenska exporten, sannolikt också av vår import av varor från de baltiska länderna, eftersom den EKN-garanterade exporten från Sverige till en inte obetydlig del leder till produktion som säljs på den svenska marknaden.

Även de investeringar i riskkapital som Swedfund gör i Central- och Östeuropa kan förväntas påverka handeln mellan Sverige och dessa länder. Samriskföretag, där ett svenskt företag går in tillsammans med ett östeuropeiskt företag och med Swedfund, är ett bra exempel på arrangemang som kan leda till olika former av varu- och tjänsteflöden mellan parterna.

Det tekniska bistånd som ges av BITS och SwedeCorp innefattar en hel del handelsfrämjande aktiviteter. Stödet till nybildade handelskammare i Baltikum, exportutbildning, deltagande i mässor, förbättring av produktkvalitet för att kunna sälja på

internationella marknader och liknande aktiviteter är av betydelse för företagen i de länder där marknadsekonomi knappt har lämnat koltåldern.

Exportkreditgarantier till baltiska näringslivsprojekt

Exportkreditnämnden, EKN, har i uppdrag av regeringen att utfärda särskilda garantier för svensk export till de baltiska staterna och till Ryssland eftersom de vanliga, kommersiella exportkreditgarantierna ännu inte är tillgängliga för dessa länder. Exporten skall gå till projekt som utvecklar ländernas näringsliv och förbättrar deras handelsbalans.

Många av de projekt som EKN garanterar i de baltiska staterna avser transportsektorn, som är mycket expansiv bl.a. på grund av ländernas fördelaktiga läge som en länk mellan Västeuropa och Ryssland. Stor efterfrågan finns nu på västtillverkade fordon, eftersom det av miljöskäl inte är tillåtet att köra med rysktillverkade bilar i de västeuropeiska länderna.

I mars 1994 lämnade EKN en utfästelse till Volvo Lastvagnar AB avseende ett projekt i Lettland. Exporten avser 40 stycken Volvo F12 lastvagnar. Köparen är ett företag vid namn Mono Corporation som är beläget strax utanför Riga. Verksamheten är huvudsakligen inriktad på internationella transporter, som går från Tyskland, Belgien, Nederländerna och Österrike till Ryssland, Vitryssland och Baltikum.

Mono har samarbete med olika internationella transportföretag och betalning för transporter sker i hårdvaluta, i tyska mark och dollar. Det är med dessa intäkter som lastvagnarna skall betalas, så att den av EKN utställda exportkreditgarantin inte behöver belasta den svenska statsbudgeten.

Handeln mellan Sverige och de baltiska länderna har utvecklats som Tabell 4.6.2 visar.

Tabell 4.6.2

Sveriges handel med Baltikum
(Export/Import i miljoner kronor)

Land	1991	1992	1993	1994 (8 mån)
Estland	92/61	424/561	816/735	1048/779
Lettland	45/69	332/558	566/813	507/1013
Litauen	14/10	196/277	283/404	367/392
Totalt	151/140	952/1396	1665/1952	1922/2184

Det går inte att urskilja i vilken utsträckning det statliga stödet har påverkat ökningen av den reguljära handeln med Baltikum och Ryssland. Många andra faktorer har spelat in - kostnadsläget för produkterna, produktkvalitet och geografisk närhet - för att nämna de viktigaste. Det finns ändå anledning att tro att det statliga stödet haft åtminstone en katalytisk effekt och bidragit till den snabba expansionen.

Handeln med Baltikum ökar alltså. Handeln med Ryssland har däremot inte utvecklats lika väl. Hur påverkar då handelsutbytet samarbetet i övrigt, behovet av kunskapsöverföring och tekniskt samarbete?

Det står klart att ökad handel och industriellt samarbete, särskilt om däri ingår betydande inslag av riskinvesteringar eller leveranser av komplicerad utrustning, leder till en direkt kunskapsöverföring som kan vara av stor betydelse. Den ökande handeln kommer att bidra till samarbetsländernas integration i de västliga marknadsekonomiernas krets på ett betydelsefullt sätt. Det finns dock inga vägande skäl för att subventionera handeln, vare sig den svenska exporten till Central- och Östeuropa eller importen till Sverige därifrån. En ökning av handeln bör i princip ske på marknadens villkor. Så länge de

östliga marknaderna har stora brister, vilket särskilt torde gälla Ryssland, finns det dock skäl att något korrigera detta genom exempelvis särskilda garantivillkor. Det finns också skäl att noga observera vilket stöd andra länder ger sin exportindustri för leveranser till Östeuropa. Staten bör se till att svensk industri så långt möjligt får verka på samma villkor som sina konkurrenter. Vi återkommer till detta i avsnitt 6.3.

4.7 Kontaktskapande

Skapandet av många och breda kontakter mellan Sverige och de länder som ingår i vårt östeuropeiska närområde har inte i sig varit ett av statsmakterna uttalat mål för Östsamarbetet. Senast i proposition 1993/94:100 uttalade dock regeringen att man i Östsamarbetet skall sträva efter att involvera så stora delar som möjligt av samhällena såväl i Sverige som i samarbetsländerna. Riksdagen uttalade ingen annan mening. Bredden och mångfalden i kontakterna kan sägas ha ett egenvärde men kan också ses som ett stöd åt demokratisträvandena.

I det tidigare samarbetet mellan Sverige och Sovjetunionen prioriterades från öst kontakter mellan få utvalda kategorier som exempelvis forskare, storföretagsföreträdare, idrottsmän och noga kontrollerade turistgrupper. Dessutom fanns ett system för kontakter mellan ideologiskt likasinnade. Däremot fanns inget intresse i Sovjetunionen av att bygga upp breda kontakter mellan sovjetmedborgare av skilda kategorier och det civila svenska samhället. Sådana kontakter motarbetades.

Det är i detta perspektiv som man måste se betydelsen av att bygga upp de allmänna kontakterna. Alla de människor som under decennier saknat kännedom om hur man i väst tänker och hur åsiktsbildning sker i en demokrati skall nu arbeta och verka i en demokratisk gemenskap. Det kan från svenskt håll stödjas genom breda kontakter, genom att man i Baltikum och övriga områden personligen lär känna svenskar som kolleger och vänner.

Estlands barn -93

I november 1993 genomfördes konferensen "Estlands Barn -93" i Tallinn, ett samarbetsprojekt mellan Svenska Institutet och det estniska socialministeriet.

Ett stort antal svenska och estniska föreläsare hade engagerats. Huvudrubrikerna för konferensen var *FNs barnkonvention*, *Barnets behov* och *Attityder till Barn*. Barnkonventionen har ratificerats av Estland och konferensen kan ses som det första steget i arbetet att föra ut budskapet bland människor som arbetar med barn och ungdomar i Estland.

De svenska föreläsarna gav en bild av hur arbetet med barnkonventionen vuxit fram och hur den kan tolkas och tillämpas. Konferensen behandlade frågor kring barnets tidiga utveckling, synen på barn, barn i psykosociala riskmiljöer, invandrar- och nationalitetsfrågor. Konferensens sista dag stod öppen för allmänheten och innehöll föreläsningar om barn och våld, handikappfrågor, papparollen, barn på sjukhus.

Bland de estniska deltagarna - personal från barnhem, skolor, fritidsverksamhet, vårdinstitutioner, polismyndigheter etc. - märktes ett stort behov av information och erfarenhetsutbyte i deras ibland mycket svåra och resursknappa arbete med barn och ungdomar. Förhoppningsvis har konferensen bidragit i detta avseende och dessutom lagt grunden till nätverk både inom landet och mellan våra länder.

Otvivelaktigt har mycket omfattande och breda kontakter kunnat skapats tack vare Östsamarbetet. Nästan samtliga delprogram innehåller någon form av arrangemang med värnorts- eller vänorganisation, eller andra former för direkt kontakt och samarbete mellan svenskar och personer i samländerna. Som exempel kan nämnas kommunförbundets stora vänortsverksamhet, Svenska Institutets utbytesprogram, SI-

DAs stöd till samarbete genom enskilda organisationer, en uppsjö av breda småföretagsaktiviteter som stöds av bl a SwedeCorp, polisdistrikt som skaffar sig "vändistrikt" etc.

Vi uppfattar detta inslag i samarbetet som mycket betydelsefullt. Det kan i vissa avseenden vara av t.o.m. större värde att bestående kontakter etableras än att aldrig så välgjorda tekniska konsultstudier genomförs, om dessa saknar den personliga samlarbetskomponenten. I huvudsak har myndigheterna också skött kontaktverksamheten väl.

4.8 Genderspekter³

Det har inte funnits något övergripande jämställdhetsmål för Östsamarbetet. De flesta insatserna i Central- och Östeuropa har inte haft en medveten genderprofil eller varit inriktade på att specifikt stödja kvinnor. I en del former av stöd och i vissa insatser har dock genderspekten varit påtaglig och även traditionella kvinnoprojekt har förekommit.

Inom det tekniska biståndet har genderspekterna endast i liten utsträckning ansetts vara en logisk del av samarbetet. En stor del av samarbetet med Central- och Östeuropa har emellertid utgjorts av insatser där genderspekter borde ha varit relevanta att beakta. Detta kanske gäller framförallt stödet

3

Vi har stannat för begreppet *gender* (genus) och inte jämställdhet, därför att vi försöker fokusera oss på mäns och kvinnors situation utifrån deras olika sociala roller. Gender är idag den term som används internationellt i debatten om mäns och kvinnors olika möjligheter, ansvar och rättigheter i samhället. Den är numera också vedertagen inom u-landsbiståndet. Genderroller är föränderliga och skiljer sig mellan olika länder och kulturer till skillnad från de biologiska rollerna som är bestående. Gender är alltså inte liktydigt med jämställdhet, som är ett snävare begrepp. Ett genderperspektiv betyder att man fokuserar sig på både mäns och kvinnors möjligheter och beaktar kvinnors situation utifrån ett större socialt sammanhang och i relation till männens situation.

från SIDA via enskilda organisationer, SI och vissa delar av BITS verksamhet. Få projekt har haft en medveten genderstrategi. Dock har ett flertal insatser haft kvinnor som huvudmålgrupp. Oftast har det varit projekt inom vård och omsorg, utbildning och lantbrukshushållning.

I SIDA:s anvisningar för stöd till enskilda organisationer anges de tidigare nämnda målen demokrati, marknadsekonomi och miljö som mål för SIDA:s bidrag till de enskilda organisationerna. Det finns inte ett gendermål bland dessa övergripande mål. Däremot anges - sedan den 1 juli 1993 - att projektbeskrivningen skall innehålla "målgrupp, vilka och ungefär hur många människor som ingår i projektet. *Om möjligt skall målgruppen delas upp i män och kvinnor, hur deras respektive roller påverkas, arbetsfördelning och status.*" Dessutom anges att slutrapporten skall "beskriva hur målgruppen påverkats, kvinnor respektive män". I realiteten har de enskilda organisationerna sällan beaktat denna anvisning.

I huvudsak har det svenska stödet till Central- och Östeuropa varit genderblint; man har inte medvetet beaktat genderaspekterna i beredning och genomförande. Den främsta orsaken är troligen att de svenska insatserna i öst traditionellt varit tekniskt inriktade, t.ex. kärnsäkerhet och reningsverk, i vilka genderfrågor oftast inte ansetts relevanta. En annan orsak kan vara en bristande förståelse och medvetenhet om genderaspekterna inom de svenska myndigheterna men kanske främst i samarbetsländerna som inte efterfrågat genderinriktade biståndsinsatser.

4.9 Sammanfattande bedömning

Som vi berörde inledningsvis (1.3) är studien en form av *översyn* av det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa. Samarbetet pågår för fullt. Det nu pågående programmet löper ut den sista juni 1995. Det kan alltså inte vara tal om att i detta skede bedöma effekterna av samarbetet, som ju för övrigt utgör en ringa del av all den verksamhet som påverkar utvecklingen i Baltikum, Polen och västra Ryssland.

Vi har dock ett gott underlag för att göra en bedömning av verksamhetens allmänna inriktning och ändamålsenlighet i ljuset av de kriterier som nämndes tidigare (3.4 ovan) och mer specifikt i inledningen till detta kapitel (4.1). Underlaget består av våra delrapporter, annat material som bl.a. myndigheterna ställt till förfogande samt de iakttagelser som vi förlöpande gjort under utredningsarbetet.

Att börja med kan konstateras att *målen* för samarbetet varit väl valda. De bägge "systemskiftesmålen" - demokrati och rättstat resp. marknadsekonomi - knyter an till Parisstadgan (se ovan 3.1) och svarar alltså mot den konsensus som råder inom ESK rörande den önskvärda samhällsutvecklingen i Europa. Också miljön var ett tämligen givet mål för samarbetet. Detta mål ställdes för övrigt i centrum redan när samarbetet med Polen inleddes 1989. Suveränitetsmålet har varit något av en svensk specialitet. Det var framsynt att målet ställdes upp.

Målen bör dock utvecklas. Miljömålet bör vidgas något och det marknadsekonomiska målet kvalificeras. Men framför allt bör suveränitetsmålet utvidgas så att det får karaktären av ett säkerhetspolitiskt mål, som markerar vikten av stabilitet och samarbete i vårt närområde. - Vi återkommer till detta i rekommendationerna i kapitel 6 (6.1).

Vad gäller *landinriktningen* i stort av samarbetet har vi inga invändningar. I likhet med flertalet väststater som har grannar i öst har vi koncentrerat oss till vårt närområde. Fördelningen av anslagen svarar relativt väl mot de riktlinjer som statsmakterna beslutat: Polen har erhållit 17% av medlen, Baltikum 69% - med ungefär lika fördelning på de tre länderna - och Ryssland 8%. En mycket liten andel har alltså gått till länder utanför den prioriterade kretsen.

Utvecklingen i området talar för en förskjutning av samarbetet i framtiden. Västra Ryssland bör ges ökad uppmärksamhet medan samarbetet med Polen kan reduceras. - Vi återkommer till detta i rekommendationerna i kapitel 6 (6.2).

Volymen för Östsamarbetet - numera ca. en miljard kr årligen - är ringa i relation till de behov som finns. Koncentrationen till vårt närområde har varit nödvändig. Vi finner att statsmakterna i huvudsak undgått frestelsen att sprida medlen på ett stort antal länder. Också principen att ge prioritet åt kunskapsöverföring och institutionell utveckling är riktig med tanke på beloppets litenhet. Som framgår nedan (5.3) har dock den principen inte helt slagit igenom i Östsamarbetet. Finansiellt stöd i olika former har getts större utrymme inom budgeten.

Vår *sammanfattande bedömning* av Östsamarbetet är att dess allmänna inriktning har varit väl avvägd och dess ändamålsenlighet god. Demokratistödet har dock varit underdimensionerat (7 % av medlen för samarbetet). Det har inte heller bedrivits något metodarbete som kunnat tjäna som en grund för en policy för detta svåra men högprioriterade arbete, även om steg i den riktningen tagits det senaste året.⁴ Miljöinsatserna har tagit ett stort utrymme inom samarbetet (26%). De svarar väl mot behoven i regionen och de har även i övrigt i huvudsak varit ändamålsenliga. Också stödet på näringslivsområdet har varit rimligt; dock borde lagstiftning och institutionella frågor ha getts större utrymme. Suveränitetstödet huvudbeståndsdelar har också varit väl valda men verksamheten bör som redan antytts vidgas väsentligt. Insatserna till stöd åt handel och investeringar befinner sig alltjämt i ett inledande skede. Det är svårt att veta vilken inverkan som de kan ha haft på det handelsutbyte som nu snabbt expanderar.

Det förhållandet att verksamhetens allmänna inriktning i huvudsak varit god talar för att samarbetet är till god *nytta* för såväl samarbetsländerna som för Sverige, även om det dröjer länge innan de konkreta effekterna kan avläsas. Vi vill peka på några faktorer som har en väsentlig betydelse för samarbetets kvalitet. En sådan är det starka engagemang för samarbetet som finns hos en bred krets av svenskar som deltar i samarbetet eller stödjer det. En annan faktor är samarbetsländernas närhet, kunskapen om länderna och det nät av kontakter

4

En teoretisk ram för en sådan policyutveckling finns i (WP30).

med länderna som vuxit fram. En tredje är det starka ömsesidiga beroendet och därmed det klara svenska intresse som knyter sig till i stort sett alla aktiviteter som bedrivs inom samarbetet. Den förankring av samarbetet, som dessa faktorer skapar, utgör en betydelsefull drivkraft.

Vi har i detta kapitel behandlat frågan om "rätt saker" gjorts inom samarbetet. Det sist sagda om samarbetets nytta för oss över till den andra huvudfrågan: har vi gjort "sakerna rätt?" Den frågan diskuteras i det kapitel som nu kommer.

Kapitel 5. Genomförande

5.1 Metodfrågor m.m.

I det närmast föregående kapitlet (kap. 4) analyserades samarbetets resultat, inriktning och ändamålsenlighet, med andra ord samarbetets innehåll. Vi övergår nu till att behandla frågan hur samarbetet har genomförts. Det innebär att vi riktar intresset mot de instrument som har använts för samarbetet, samarbetets styrning och samordning, myndigheternas arbetsätt och liknande.

Våra resonemang och bedömningar bygger på våra egna iakttagelser och analyser liksom på de tidigare nämnda delrapporter som vi har låtit utföra.

En av dessa rapporter gäller myndigheternas arbetsätt. I den rapporten behandlas bl. a. u-landserfarenheternas relevans för samarbetet med Central- och Östeuropa (WP 25). Vi har också gjort en tämligen omfattande enkät, som riktades till personer som var engagerade i Östsamarbetet. Syftet var att kartlägga deras syn på samarbetets organisation, myndigheternas arbetsätt, samordningen, problem och liknande. Enkätsvaren redovisas och analyseras i en delrapport (WP 38).

Eftersom direktiven innehåller ett uppdrag att särskilt granska samarbetets kostnadseffektivitet har några av studierna ägnats åt detta. Upphandlingen av varor och tjänster har granskats (WP 24), varvid bl. a. inslaget av konkurrens har ägnats särskild uppmärksamhet. Vi har också låtit studera kostnaderna för utbildningsverksamheten, dvs. kurser, seminarier och studiebesök som har genomförts inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa (WP 23). Vidare har gjorts en genomgång och granskning av de utvärderingar, som företagits av Östsamarbetet (WP 26). En särskild studie går igenom biståndsmyndigheternas internadministrativa kostnader för Östsamarbetet (bilaga till WP 9).

Vad gäller mätningen av kostnadseffektiviteten bör en metodologisk kommentar göras.

Huvuddelen av studierna har rört projektbistånd. Ett projekt producerar prestationer och effekter. Projektets prestationer är medlen för att uppnå de önskade effekter som är målen för projektet. Som berördes redan i inledningen (1.3) har det i vårt arbete ofta varit omöjligt att mäta effekterna av de olika biståndsinsatserna. Vi har inte haft tillgång till alla samverkande faktorer som kan påverka utfallet av projekten. Samarbetet har pågått alltför kort tid för att de önskade effekterna skall ha kunnat uppstå. Projektförberedelserna har ibland inte klart definierat de förväntade effekterna av olika satsningar. Den knappa tid som stått till förfogande har också utgjort en restriktion för analysernas grundlighet. Flera av studierna har riktat in sig på projektens *produktivitet* snarare än på deras kostnadseffektivitet. Det innebär att studierna analyserat om biståndsprojekten uppnått sina prestationer till lägsta möjliga kostnad jämfört med alternativa projekt med samma prestationer, d.v.s. om projekten har varit produktiva¹.

5.2 Styrning och biståndsformer

Vi har analyserat de olika biståndsformer som förekommer inom samarbetet med Central- och Östeuropa. Man kan klassificera stödet enligt olika kriterier. Vi skiljer mellan följande former: gåvor, garantier (för både export och investeringar), krediter och riskkapital. Det finns väsentliga skillnader dels i hur dessa former bör hanteras ur givarens perspektiv (projektbedömningar, beslut, uppföljning, avslutning) och dels i hur de påverkar samarbetslandets absorptionsförmåga och ekonomi (WP 32).

¹ Ett projekt kan vara produktivt utan att vara kostnadseffektivt, om prestationerna inte har de önskade effekterna. På samma sätt kan ett projekt vara kostnadseffektivt utan att vara samhällsekonomiskt effektivt, om värdet av nyttan för det mest kostnadseffektiva alternativa projektet ändå inte överstiger kostnaden.

Vi har också kartlagt vilka myndigheter som bedriver samarbetet med Central- och Östeuropa. Vi har försökt skilja mellan huvudorganisationer (de som får pengar direkt från olika budgetanslag) och genomförare (de som i sin tur får i uppdrag att genomföra ett visst projekt).

Det finns tretton huvudorganisationer. ÖSEK återfinns bland huvudorganisationerna eftersom sekretariatet vid upprepade tillfällen har utövat myndighetsfunktioner.

Vår översyn avser i första hand det samarbete med Central- och Östeuropa som finansieras över det s.k. G1-anslaget. Ansenliga medel också från andra anslag används för att finansiera samarbete med Central- och Östeuropa. Medel från sju olika anslag på totalt 4,17 miljarder kronor har anslagits under perioden 1990/91-1994/95.

Vi har analyserat samband och samspel mellan biståndsform, myndighet och anslag. En förenklad presentation av relationerna återfinns i fig. 5.2.1. Gåvobiståndet kanaliseras genom elva olika huvudorganisationer². Detta stöd styrs (eller beslutas) inom ramen för nio olika anslag. En huvudorganisation använder sig av garantier som finansieras genom ett och samma anslag. Fyra olika organisationer använder sig av kreditformen (med medel från tre olika anslag), medan bara Swedfund och ÖSEK har beslutat om stöd som riskkapital från G1-anslaget. Fyra myndigheter arbetar med flera biståndsformer och fyra organisationer får medel från fler än ett anslag (Svenska institutet får medel från fem olika anslag). Bara en organisation, BITS, arbetar både med flera biståndsformer och med flera olika anslag.

² Åtskilligt fler organisationer fungerar som genomförare. I några få fall fungerar även huvudorganisationer som genomförare.

Figur 5.2.1 Huvudorganisationer, anslag och stödform

Form Myndighet	GÅVA	GARANTI	LÅN	RISKKAPITAL
ÖSEK	G1		G1	G1
BITS	G1,B13		G3	
SIDA	G1			
SwedeCorp	G1		G1	
Swedefund				G1
SI	G1,D5,E12, B2,B15			
EKN		G3		
SKI	G1,B13			
SSI	G1,B13			
NUTEK	E9		E9	
SNV	B13			
SLU	B13			
K	A6			

Den här genomgången visar att det finns ett stort antal biståndsformer, organisationer och anslag. Det försvårar styrningen och samordningen och går därmed ut över effektiviteten i medelsanvändningen.

Vad gäller biståndsformerna är vår uppfattning att hanteringen av olika biståndsformer kräver olika specialistkompetens och att detta bör beaktas i den nya organisation som skall inrättas på biståndsområdet (det sammanslagna biståndsverket). Säkrandet av effektivitet och kvalitet i de olika biståndsformerna kräver olika besluts- och uppföljningsprocesser samt olika typer av genomförare. En mera övergripande fråga i detta sammanhang är naturligtvis om alla fyra biståndsformer

behövs även i framtiden inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa. I studien om finansiellt projektstöd (WP 32) föreslås en koncentration till gåvor och garantier. Vi återkommer med närmare rekommendationer om denna problematik i avsnitt 6.4.

Såvitt gäller organisationsstrukturen kan en viss renodling öka effektiviteten. Bland annat bör organisationernas ansvarsområden göras tydligare och huvudorganisationerna ägna mer tid och resurser åt styrningen av genomförarna. Också anslagsstrukturen kan behöva ses över. Vi återkommer med rekommendationer om bl a organisationer och anslag i avsnitt 6.5.

5.3 Har rätt medel använts?

Vi har analyserat ett stort antal insatser för att bl. a. bilda oss en uppfattning om vilka instrument som har använts för att uppnå de av riksdagen fastställda målen. Olika klassificeringsprinciper kan naturligtvis komma i fråga. Vi har i detta sammanhang använt följande: kunskapsöverföring, hårdvaruleveranser och pengar. Kunskapsöverföringen varierar från korta, kontaktskapande besök till insatser för att främja institutionssuppbbyggande. Däremellan finns det korta kurser, längre utbildningsinsatser, rådgivning och även samarbete på högskolenivå. Det är vad som inom det utvecklingsorienterade biståndet kallas för "technical assistance" (resekostnader i samband med kunskapsförmedlingen inräknas också här).

Hårdvaruleveranser, dvs. stöd till varuimporten, kan bestå av kapitalvaror, halvfabrikat, konsumtionsvaror och material i direkt anslutning till finansierade projekt.

Kategorin pengar slutligen omfattar krediter, garantier, skuld-konsolideringar, betalningsbalansstöd (finansiering av lokala kostnader hör också hit om sådan skulle bli aktuell).

Som betonats upprepade gånger av statsmakterna - senast i prop. 1993/94:100, bil. 4, sid. 238 - skall "kunskapsöverföring i olika former förbli det viktigaste instrumentet i det bilaterala

samarbetet med Central- och Östeuropa". Den tillgängliga statistiska informationen är svår att bearbeta. I tabell 2.3.1 redovisas fördelningen av beslutade medel enligt ovannämnda klassificeringsprincip för budgetåren 1990/91-1993/94. Av totalt beslutade medel på drygt 3,1 miljarder kr har 37,1 % gått till kunskapsöverföring, 5,5 % till utrustning och varuleveranser och 57,4 % till stöd i olika former av pengar enligt ovan. Det statistiska materialet är preliminärt och det påverkas av flera definitionsproblem. Men materialet ger ändå stöd åt slutsatsen att bara drygt en tredjedel av beslutade medel syftar till att direkt stödja kunskapsöverföring. Pengar har således intagit en väsentligt större plats i samarbetet än kunskapsöverföring.

Mot den här bakgrunden bör beslut om och uppföljning av större projekt i framtiden underbyggas med en presentation av den totala insatsen enligt bl. a. ovan redovisade klassificering. På så sätt förbättras myndigheternas möjligheter att följa regeringens intentioner beträffande valet av medel i samarbetet.

Kunskapsöverföringen är det centrala medlet för vårt samarbete med Central- och Östeuropa. Har Sveriges insatser hittills inom detta område varit effektiva? Flera av underlagsrapporterna pekar på att verksamheten från början var alltför splittrad, kortsiktig och bunden till färdiga kunskapspaket. Systemet har emellertid visat förändringsbenägenhet och insatserna har utvecklats i en sådan riktning att de kunnat lösa samarbetslandets problem. Institutionsuppbyggande har blivit allt viktigare. Men kopplingen mellan olika utbildnings- och kunskapsöverföringsinsatser och institutionsuppbyggande bör få ökad uppmärksamhet framdeles. Frågan hur man bygger upp bärkraftiga institutioner inom prioriterade områden samtidigt som man stödjer samhällsförändringar i riktning mot demokrati och marknadsanpassning förblir central för det framtida samarbetet med Central- och Östeuropa. Stödet till kärnkraftsinspektionen i Litauen är ett exempel på att man lyckats med både kunskapsöverföring och uppbyggande av en tillsynsmyndighet (WP 34). Inom lantmäteriet tycks man vara på god väg att lyckas när det gäller kunskapsöverföringen, medan de institutionsbyggande insatserna borde förstärkas (WP 37). Inom

ramen för samarbetet med Polen, framförallt under de första åren, kan man hitta exempel på kunskapsöverföringsmodeller (med kortsiktiga och färdigplanerade utbildningsinsatser) med låg genomslagskraft (WP 33).

Enligt rådande riktlinjer skall leveranser av varor inta en marginell plats inom de flesta områden. Så har också varit fallet. Som framgick av sammanställningen i kapitel 2 utgör hårdvaruleveranser drygt 5% av samarbetet. Kunskapsöverföringen har ibland varit alltför allmän; det finns exempel på att man borde ha satsat mer på riktad utbildning i nära anslutning till hårdvaruleveranser. I några av våra studier (särskilt i WP 22 och 27) påpekas att förändringar i den riktningen redan har ägt rum.

Det återstår att diskutera pengars eller valutans roll i samarbetet. Valutaresurser görs tillgängliga genom betalningsbalansstöd, stöd till olika typer av kreditmekanismer, finansiering av export- och investeringsgarantier och riskkapitalsatsningar. Vi finner i föreliggande mål och riktlinjer för samarbetet ingen täckning för valutaöverföringar avsedda för finansiering av lokala kostnader hos mottagaren. Undantagsvis har dock sådan lokalkostnadsfinansiering ägt rum. Betalningsbalansstöd har punktvis lämnats som policystöd i internationellt samordnade operationer men är inget permanent inslag i samarbetet med Central- och Östeuropa.

Krediter har lämnats främst inom NUTEK:s verksamhet (även inom ramen för BITS och SwedeCorp förekommer en viss kreditfinansiering). Det är svårt att dra några slutsatser om verksamheten eftersom återbetalning ännu inte har blivit aktuell. Återbetalningen av medlen samt förutsättningarna för att få en revolverande fond att fungera bör följas upp framöver. Det är en brist att mottagarna har en mycket svag finansmarknad, vilket försvårar effektiviteten i allokering och förmedling av kreditfonderna.

Garantierna hanteras framförallt av EKN. Verksamheten hade en trög start som en konsekvens både av kriterierna för beviljande av garantier och av ett svalt intresse från potentiella mottagare. Ansökningar strömmar nu in regelbundet och verksamheten har skjutit fart.

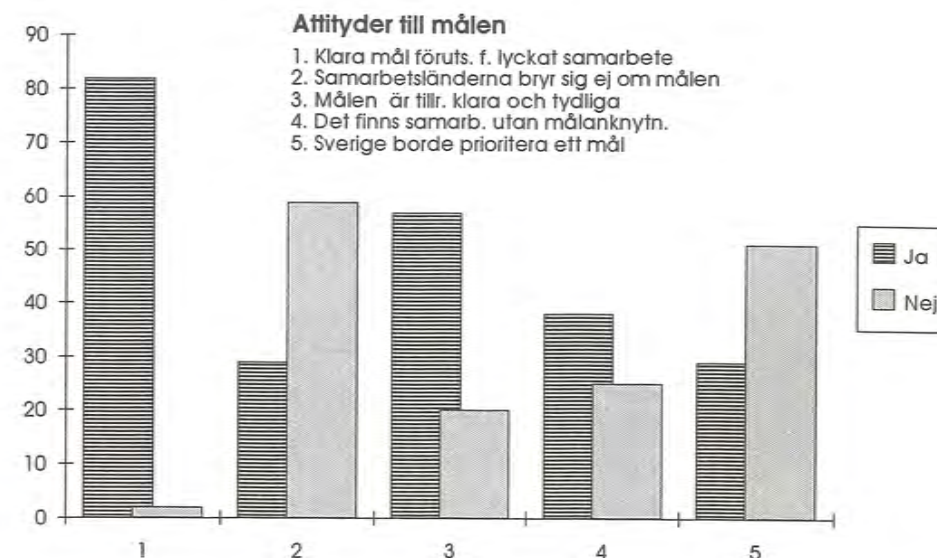
Garantierna framstår som prioriterade medel i de samtal och diskussioner vi har haft med näringslivet. De förenklar utformningen av incitamentmekanismerna och har fördelar i ett övergångsskede där en anpassning till marknadsmekanismer prioriteras. Vad gäller det framtida bruket av krediter bör nog övervägas om kreditgivning bör ske på bilateral eller multilateral väg. De multilaterala finansinstitutionerna har en specialkompetens som bör vägas in i övervägandena. De kan också bidra till att finansmarknaderna byggs upp.

5.4 Myndigheternas arbetssätt

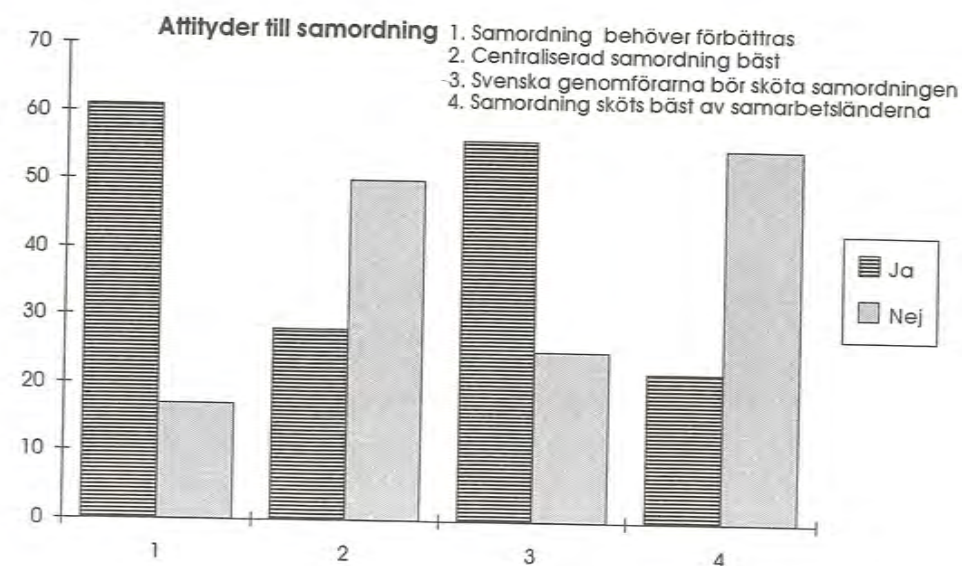
Vi har sänt ut en enkät till 540 personer som varit engagerade i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Gruppen skulle representera så många yrkeskategorier och erfarenheter som möjligt. Syftet med enkäten var att få reda på uppfattningen om samarbetsprogrammet, t.ex. vad gäller organisation, kostnadseffektivitet och problemområden (resultat redovisas i WP 38).

Svarsfrekvensen på enkäten var 55%, dvs. 299 svar. Ungefär en tredjedel av respondenterna hade arbetat i Central- och Östeuropa före 1989 och lika många hade arbetat med hjälpprogram i Afrika, Asien och Latinamerika. Gruppen bestod av personer med bred internationell erfarenhet.

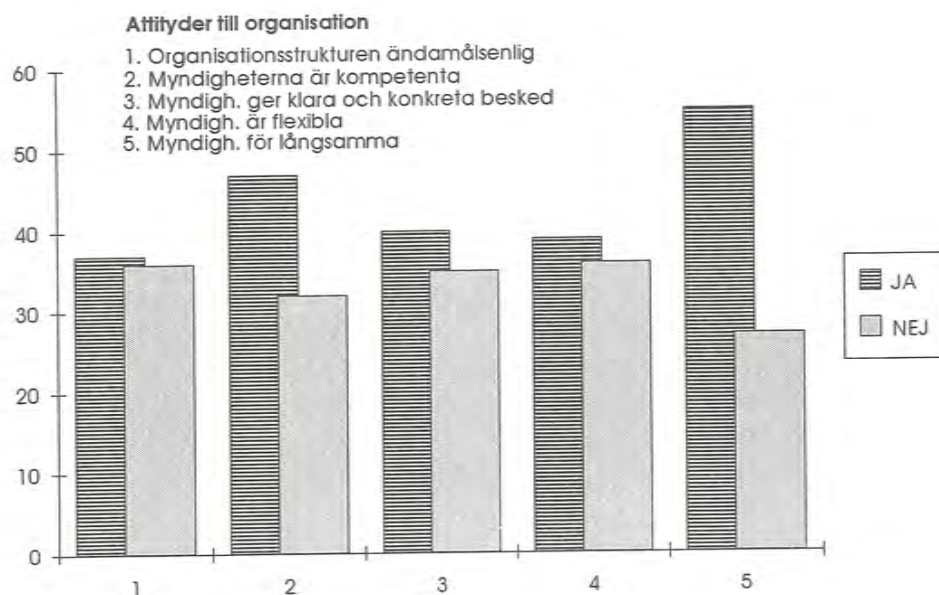
Nästan alla som svarat ansåg att klara mål är en förutsättning för gott genomförande, men endast hälften av dem tyckte att de svenska målen i samarbetsprogrammet är tillräckligt klara. En liten del av de svarande ansåg att många projekt inte var relaterade till målen.



Samordning är en central fråga. De flesta tyckte att denna borde förbättras.



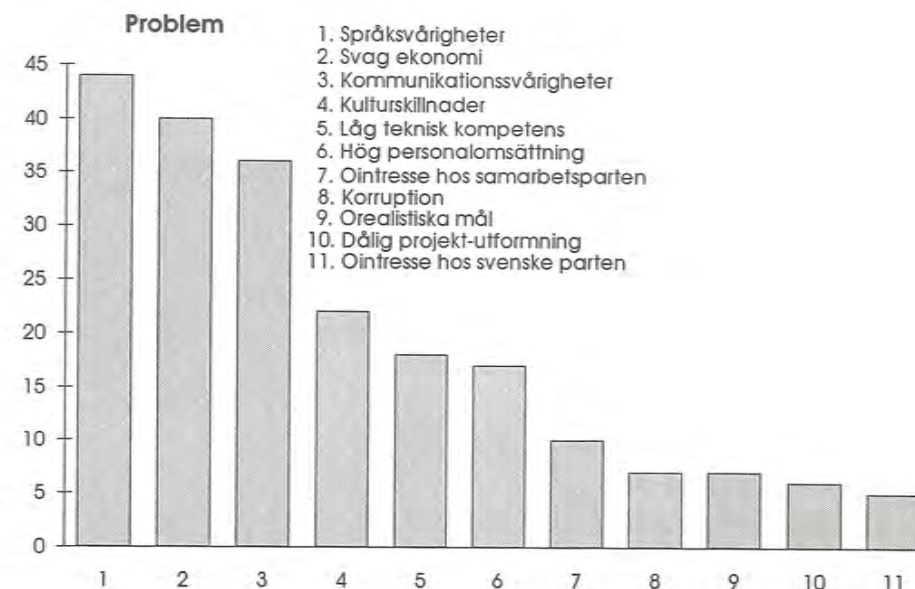
Åsikterna var delade om de organisationer som deltar i samarbetet med Central- och Östeuropa. Hälften ansåg att organisationsstrukturen var effektiv, och att myndigheterna gav klara och konkreta instruktioner och att de arbetade flexibelt. Den andra hälften ansåg att de inte var effektiva, att de var oklara och stelbenta. Majoriteten menade att de hade bra sektors/ämneskompetens. En majoritet tyckte att administrationen var för långsam.



De mest betydelsefulla faktorerna för lyckade projekt är enligt enkäten: 1) långvarigt åtagande från den svenska parten, 2) förankring och stöd hos mottagarlandet, 3) en flexibel projektutformning, 4) kontinuitet bland personalen. Fler än hälften av de tillfrågade svarade att deras egna projekt hade en eller flera av dessa kvaliteter.

De största gemensamma problemen var: 1) språksvårigheter, 2) brist på inhemska finansiella resurser i mottagarlandet, 3)

kommunikationssvårigheter, 4) kulturskillnader som motverkar förståelse. Mellan 20 och 40% hade erfarenheter av ett eller flera av dessa problem. Mycket få ansåg att korruption var ett problem.



I enkäten ombads respondenterna att gradera sina resultat på en skala från "väldigt hög" till "väldigt låg". 25% tyckte att ändamålsenligheten i deras projekt var mycket hög och ytterligare 52% tyckte att den var hög. 30% ansåg att kostnadseffektiviteten i deras projekt var mycket hög, och 41% menade att den var hög.

Man kan kanske tro att de som har arbetat med små projekt har lättare för att tycka att projekten varit lyckade och kostnadseffektiviteten varit hög, men i enkätsvaren föreligger ingen skillnad mellan de olika myndigheterna på den punkten. De som erhållit sin finansiering från biståndsmyndigheterna är

dock något mer kritiska än de som fått sin finansiering genom andra myndigheter.

Beträffande utbildning och tekniköverföring var det många som upplevde att de som utbildats gick över till annan verksamhet och att fel personer utbildades, men, nästan lika många ansåg att de inte hade stött på dessa problem.

Respondenternas erfarenheter går alltså starkt isär. Det gör det svårt för myndigheterna att hantera de olika kraven om klarhet, samordning, flexibilitet, snabbhet och styrning. Att tillmötesgå några av önskemålen skulle att döma av resultaten från denna enkät leda till att man motsatte sig många andra krav.

5.5 Förändringseffektivitet

Förändringseffektiviteten, dvs. förmågan att i rätt tid och med minsta möjliga resursinsats genomföra nödvändiga förändringar, bör vara av central betydelse inom samarbetet med Central- och Östeuropa. Sovjetväldets upplösning och kommunismens sammanbrott ändrade snabbt förutsättningarna för det internationella samarbetet. Uppkomsten av samarbetet med Central- och Östeuropa har sitt ursprung i sådana snabba förändringar. Det har lett till att osedvanligt stora krav på flexibilitet och förändringsförmåga ställs på aktörerna.

Det svenska näringslivsstödet till Östeuropa har tonvikten lagd på kunskapsöverföring. I vår granskning av det svenska stödet har vi kunnat konstatera att man genom stödets utformning har lyckats undvika att hålla dåliga företag under armarna (genom direkta och indirekta subventioner) och därmed försvåra en förnyelse av strukturen. Man har inte heller gett efter för de starka önskemålen om insatser som ökar produktionskapaciteten. I stället har insatserna prioriterat utnyttjande av redan installerad produktionskapacitet och en omställning av produktionsapparaten till produktutveckling och marknadsföring mot nya marknader.

Myndigheterna har utformat sitt stöd så att resurser framför allt har ställts till förfogande i kunskapsform. Man har övergått från att stödja kontaktskapande till att finansiera uppbyggande av nätverk bland mottagarna. I början dominerade kunskapsöverföring till många mottagare direkt enligt en färdigpaketerad modell. Så småningom har kunskapsspridningen tagit över tack vare att man har utvecklat en problemorienterad utbildning som utgår från enskilda företags specifika problem, i förhoppning att denna erfarenhet sedan skall sprida sig bland omgivande företag.

Organisationerna har visat att de successivt har kunnat anpassa sig till den förändrade situationen. Det gäller inte minst BITS, som intagit en central position inom myndighetsstrukturen. Biståndsinsatserna har förändrats från relativt enkla, men starkt efterfrågade utbildningspaket till mera institutionsbundna, kundanpassade och problemorienterade projekt (WP 32). Parallellt med denna utveckling har det skett en relativ koncentration av resurserna till allt färre aktörer både på den svenska sidan och på den östeuropeiska.

Samarbetet med Central- och Östeuropa har pågått under en kort period. Vi tror oss se förändringar vad gäller aktörer, former och instrument som ett svar på snabba omkastningar i den politiska, sociala och ekonomiska situationen i öst. Under vårt arbete har vi uppmärksammat att de svenska myndigheterna visar prov på en god lärandeförmåga.

5.6 Bärkraftighet

Bärkraftigheten, dvs. projektens förmåga att leva vidare när stödet upphör, bör vara ett kriterium för beslut om stöd inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa.

För flera av de projekt som granskats finns anledning att ifrågasätta möjligheterna till fortlevnad när det svenska stödet avslutas. Vi har i många fall kunnat notera ett begränsat engagemang från samarbetslandets sida. Andelen egen finansie-

ring är i många fall begränsad och den visar knappast en uppåtgående trend.

Vi har även funnit att genomförarna av de flesta projekt som har kapacitets-/institutionsuppbyggande som sitt huvudmål delvis haft svårt att definiera innehållet, att de inte har lagt fram tillförlitliga indikatorer för uppföljning och utvärdering av måluppfyllelse och att de inte på ett helt tillfredsställande sätt har förklarat kopplingen mellan de prestationer som projekten producerar direkt och deras effekter på själva kapacitets-/ institutionsuppbyggandet (WP 28, 29, 30, 31, 33, 37).

Förankringen på mottagarsidan är viktig för att säkra insatsernas bärkraftighet. Ett generellt problem för Östsamarbetet är samarbetsparternas brist på egna medel. Det gör det svårt att ställa erforderliga krav på kostnadsdelning och följaktligen att bedöma verksamhetens förankring i samrabetlandet. I princip bör biståndsinsatserna integreras i mottagarsidans egna budgetar (både sektoriellt och på myndighetsnivå). Det är ett sätt att öka förutsättningarna för att stödet skall få bestående effekter efter neddragningen av stödet. Vi har inte kunnat finna att ett sådant synsätt förs fram i diskussionerna med samarbetsländerna.

Avrapporteringen av pågående verksamhet har skötts nästan uteslutande av de deltagande svenska organisationerna. Detta har vi tolkat som ett tecken på svag förankring, alternativt på svag institutionell kapacitet, vilket i sin tur ger dålig prognos

för bärkraftigheten. Men svagheten kan också hänga samman med en kvardröjande sovjetisk förvaltningstradition.

Alla projektförslag i det framtida samarbetet bör underkastas en prövning av bärkraftigheten innan beslut om finansiering fattas och de berörda organisationerna bör prioritera en utveckling av indikatorer, mätningar och utvärderingar på detta område. Det finns värdefulla erfarenheter från u-landsbiståndet som kan tas till vara vad gäller att säkerställa bärkraftigheten.

5.7 Upphandlingen

Det finns ingen generell riktlinje att stödet inom det svenska Östsamarbetet är bundet.³ Men i praktiken betraktas stödet som bundet och upphandlingen har nästan uteslutande gjorts i Sverige. De ideala förutsättningarna för upphandling i internationell konkurrens föreligger alltså inte. Det krävs för övrigt inte internationell upphandling för biståndsfinansierade projekt inom ramen för EES- och EU-avtalen.

Medlen för samarbetet har utgått till myndigheter med kompetens inom upphandling och kostnadsgranskning. Vi har försökt klarlägga om de myndigheter som bedrivit Östsamarbete agerat utifrån principer om affärsmässighet och kostnadseffektivitet.

Granskningen av upphandlingen inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa har visat att dokumentationen många gånger är bristfällig och att en förhållandevis stor andel av upphandlingen inte har skett i konkurrens (WP 24). I flera fall ligger inte ansvaret för budget och upphandling inom samma organisation, vilket försvårar granskning och kontroll av upphandlingsrutinerna.

En stor del av samarbetet består av kunskapsöverföring, vilket innebär svårigheter att bedöma pris och kvalitet. Vidare har begagnad utrustning, framförallt inom suveränitetsstödet, svarat för en betydande del av investeringarna inom ramen för olika projekt, vilket också försvårat arbetet att säkerställa en konkurrens i upphandlingen.

För samarbetet med Central- och Östeuropa gäller i praktiken att den svenska resursbasen utnyttjas. Det är naturligt men förutsättningarna för att få till stånd konkurrens i upphand-

³ BITS instruktion föreskriver dock att den svenska resursbasen skall utnyttjas.

lingen skulle förbättras om upphandlingen kunde ske på den internationella marknaden⁵. Ett exempel är de fall där myndigheterna nu är hänvisade till att vända sig till en svensk myndighet. Kunde den upphandlande myndigheten anlita en utländsk myndighet som genomförare skulle konkurrens skapas. Å andra sidan skulle det eftersträvade samarbetet mellan Sverige och samarbetslandet då inte uppnås.

När stöd lämnas i former som bygger på samarbete mellan svenska institutioner och institutioner i samarbetsländerna försvagas incitamenten till en effektiv upphandling, därför att alternativ till den svenska parten i praktiken saknas.

För att upphandlingen skall fungera effektivt fordras kunskap om upphandling i konkurrens samt incitament att hålla nere kostnaderna. Incitamentstrukturen förstärks när den upphandlande enheten har budgetansvar. Slutsatsen är att båda funktionerna bör återfinnas inom en och samma organisation om en optimal kostnadseffektivitet skall kunna uppnås. Till stor del återfinns dessa båda funktioner inom olika organisationer vad gäller Östsamarbetet. Mottagarparten är ofta upphandlande enhet, medan budgetansvaret ligger på den finansierande, svenska myndigheten.

Granskningen av projektkostnaderna är viktig. Upphandlingsärenden skall dokumenteras rutinmässigt. Dokumentationen skall vara lättillgänglig och på ett överskådligt sätt ge en klar bild av hur ärendet hanterats. I beslutsunderlaget bör alltid ingå en redovisning av hur upphandlingen har gått till och på vilket sätt man nått den lämpligaste lösningen (WP 24). Den kontrakterade svenska parten bör aktivt medverka till att kostnaderna hålls nere även efter det att budgeten är godkänd, vilket förutsätter en kontraktsstruktur som uppmuntrar leverantören att i eget intresse agera kostnadseffektivt. Att för-

⁵ En diskussion om effektivitetsförluster som en konsekvens av bindningen av bistånd återfinns i "Links Between Development Assistance and Donor Country Exports - The Case of Sweden", T. Andersson och H. Hellström, Ds 1994:58, mars 1994

medla kunskap i affärsmässighet är slutligen ett väsentligt inslag i samarbetet, särskilt i en region där marknadsmässiga principer tidigare inte har tillämpats.

5.8 Utbildningsverksamheten

Inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa finansieras ett stort antal kurser, utbildning på högskolenivå, seminarier och studiebesök. I ett antal delstudier analyseras produktiviteten i denna verksamhet (WP 23, 28, 29, 31). Verksamhetens ändamålsenlighet och kvalitet har därvid inte granskats, men vi har konstaterat att myndigheterna i fråga saknar utvärderingar där innehåll och kvalitet bedöms.

Vår granskning ger vid handen att det finns en mångfald av organisationer som aktörer på området, både som finansiärer och som genomförare. Mångfalden av organisationer som genomför insatser, ofta med en ideell komponent, är i sig en stor tillgång inom samarbetet med Central- och Östeuropa. En samordning av verksamheten, utan att skapa onödiga byråkratisering, skulle dock kunna öka effektiviteten. Följande grundläggande faktorer har analyserats: beslutsunderlaget; direktiv; redovisning; återkoppling.

Beslutsunderlagen varierar åtskilligt och väsentlig information redovisas inte alltid systematiskt. En klar redovisning av mål och prestationer inom ramen för verksamheten har ofta saknats. Det är ett rimligt krav att beslut att stödja ett projekt baseras på en rutinmässig analys av kostnaden per utbildningsvecka eller liknande. Sådan information kan med fördel inhämtas genom ett standardformulär.

En fördelning av kostnaderna för utbildning respektive resor och uppehåll liksom för förberedelser och utvärderingar bör eftersträvas. Utbildningsprojekt i Sverige brukar medföra höga kostnader för resor och uppehåll. Kostnadsmässigt kan det därför finnas fördelar med att förlägga utbildningen till samarbetslandet. Kostnader för leverans av hårdvara i samband med utbildningsprojekt bör redovisas separat. Utvecklings-

kostnader som belastar flera projekt bör fördelas på de olika posterna.

När beslutet är taget och kostnadsramen fastslagd skall överenskommelsen omsättas till avtal och direktiv. Deltagande organisationer bör få tydliga direktiv om hur medlen skall användas. Om den ursprungliga projektkalkylen har omförhandlats bör alltid en slutgiltig kalkyl med kostnadsspecifikation utarbetas. Möjligheter att etablera konkurrens i upphandlingen skall utnyttjas.

Redovisningen bör utformas så att man kan jämföra resultaten med överenskommelsen i beslut. Ekonomiska nyckeltal och andra viktiga uppgifter om utbildningen bör ställas samman på ett överskådligt sätt, förslagsvis på en för ändamålet avsedd blankett. Det är också viktigt att redovisningarna inte släpar efter tidsmässigt.

Den insamlade informationen, inklusive utvärderingar, (se 5.9 nedan) bör återkopplas till beslutsfattandet. Statistik och jämförelser bör sammanställas för de olika deltagande organisationerna, för olika typer av utbildning, för skilda samarbetsländer och ligga till grund för regelbundet återkommande diskussioner och uppföljningar.

Enhetliga och samordnade rutiner för beslut, direktiv, redovisning och återkoppling skulle förbättra incitamentstrukturen och stimulera till ökad effektivitet.

5.9 Utvärderingar

Utvärderingssystemet måste tillhandahålla relevant och tillförlitlig information för att vara meningsfullt. I annat fall kan det inte fullgöra sina funktioner. Under vårt arbete har vi samlat in ett stort antal utvärderingsrapporter. Vi har låtit granska 48 rapporter som analyserar resultat av samarbetet med Central- och Östeuropa (WP 26). En del av dessa rapporter, 14 stycken, är utvärderingar i strikt mening (en systematisk analys av utformning och implementering av aktiviteter

med hjälp av samhällsvetenskapliga metoder), medan andra är interna promemorior, slutrapporter från avslutade projekt och liknande.

De ovannämnda 14 regelrätta utvärderingarna har beskrivits enligt en standardiserad modell (med 75 olika variabler) och tillsammans med utvärderingar av utvecklingsbistånd (177 stycken sammanlagt) lagts in i en databas som så långt möjligt söker fastställa utvärderingarnas kvalitet (WP 38). Arbetshypotesen är att sannolikheten för att finna korrekta och relevanta resultat ökar när utvärderarna arbetar metodologiskt medvetet, med redovisning av data och med en prövning av sina metoder, och att detta i sin tur leder till ökad effektivitet. I stort finns det inga uppseendeväckande skillnader mellan utvärderingarna av Östsamarbetet och övriga utvärderingar. Men 14% av utvärderingarna av samarbetet med Central- och Östeuropa klassificerades som "excellent", vilket är dubbelt så stor andel som för genomsnittet i databasen. En majoritet har en tillfredsställande analys av bärkraft och omkring 40% har tillfredsställande analys av effektivitet respektive kostnadseffektivitet. På dessa centrala områden var rapporterna om östbiståndet bättre än utvärderingarna av bistånd till övriga regioner.

Vår slutsats är ändå att utvärderingsverksamheten kan förbättras och därmed bidra till ökad effektivitet i det framtida samarbetet. Inte minst viktigt är att samarbetsparterna i samarbetslandet engageras i utvärderingsarbetet.

Utvärderingarna bör följas upp kontinuerligt och klassificeras enligt de variabler som finns i databasen.

En jämförelse av hur värdena på några av de ingående variablerna förändras över tiden skulle kunna bli ett starkt styrinstrument för att höja kvaliteten på utvärderingarna inom samarbetet med Central- och Östeuropa och därmed förbättra förutsättningarna för ökad effektivitet i Östsamarbetet.

5.10 Makroekonomisk effektivitet

Det är numera en allmän uppfattning att de makroekonomiska förhållandena i ett land i hög grad påverkar samarbetets effektivitet (både inre och yttre effektivitet). Dessa makroekonomiska förhållande formas och modifieras i sin tur dels av interna faktorer, särskilt av regeringens ekonomiska politik, och dels av externa faktorer, bl. a. biståndets former samt den eventuella biståndskonditionalitetens inverkan på den ekonomiska politiken.

I vår genomgång av samarbetet med Central- och Östeuropa har vi noterat att de makroekonomiska övervägandena lyser med sin frånvaro utom i EKN:s verksamhet. Det kan möjligen bero på att man inom samarbetet med Central- och Östeuropa har utgått ifrån att det vilar på de multilaterala finansinstitutionerna att bevaka de makroekonomiska synpunkterna. Men i så fall borde återkopplingen från de organens analys ges ökad uppmärksamhet.

Medelsöverföringarna förutsätter att en viss teknik används för att inte påverka mottagarens ekonomi i fel riktning: biståndet skall inkorporeras i mottagarens budget, hänsyn bör tas till löpande kostnader, motvärde skall krävas när så är befogat, mottagarens prioriteringar skall återspeglas i investeringsplanen, incitamentstrukturen skall inte skadas, snedvridning av konkurrensen skall undvikas. Sådana överväganden återfinns inte inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa. Man har i allmänhet inte heller följt upp det svenska stödets effekter på mottagarens ekonomi.

Felaktig ekonomisk politik undergräver förutsättningarna för effektiva, framgångsrika stödinsatser. Makroekonomisk konditionalitet har blivit ett viktigt inslag i biståndsgivningen under 1980- och 1990-talen som ett sätt att förbättra dåliga policymiljöer hos mottagarna. Antalet länder som får bilateralt bistånd på villkor att de har avtal med Internationella valutafonden (IMF) och Världsbanken (WB) har ökat och låne- och utbetalningsvillkoren i dessa avtal har skärpts. Idag utgör villkoren,

konditionaliteten, ett viktigt inslag i biståndspolitiken. Man kan också ställa krav på uppfyllelse av andra biståndsmål - demokratiseringsprocessen, suveränitet, miljö m m.

Vårt intryck är att konditionalitet saknas i samarbetet med Central- och Östeuropa. Följaktligen saknas också en uppföljning av konditionaliteten. Vi kan inte heller se att man inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa har refererat till villkor i IMF/WB:s program eller att avsaknad av och/eller avbrott i sådana program har påverkat de svenska satsningarna (med undantag igen för EKN:s garantigivning). Det är troligt att avsaknaden av konditionalitet varit till nackdel för Östsamarbetets effektivitet.

Som vi påpekade tidigare under 3.4 är förändringarna i samarbetsländernas sociala och ekonomiska strukturer så djupgående att hittills existerande teorier om och erfarenheter av ekonomisk reform och strukturanpassning knappast är tillämpliga. Kraven på samspel och samordning mellan stödpolitik, resursöverföringar och mottagarens ekonomiska politik ökar om övergångens snabba förlopp skall kunna krönas med ett framgångsrikt (åter)inrättande av makroekonomisk balans. För att i dessa länder skapa förutsättningar för en rationell penning- och finanspolitik måste incitamentsstrukturer, marknadsmekanismer och institutioner byggas upp. I detta arbete behöver man stöd från västländerna som emellertid har större delen av sina erfarenheter av utvecklingssamarbete från syd.

5.11 Internadministrativa kostnader

Med metodologiskt stöd från Statskontoret har BITS, Swede-Corp, Svenska institutet och SIDA gjort en analys av kostnaderna för den operativa verksamheten (huvuduppgifterna) och den icke-operativa verksamheten (stödfunktionerna) i direkt anslutning till deras stöd till Central- och Östeuropa. Analysen avser verksamhet och kostnader under budgetåret 1992/93 och baseras på den s. k. INKA-metoden (internadministrationens kostnadsandelar, se WP 9).

Metoden svarar inte på frågan hur mycket administration som är rimlig eller lämplig. Men en fortlöpande granskning enligt INKA-metoden skulle underlätta för myndigheterna att göra en bedömning av de administrativa kostnadernas utveckling samt att göra jämförelser både mellan olika delar av den egna verksamheten och med andra myndigheters administrativa kostnader. I studien undersöks internadministrationens andel av biståndsmyndigheternas totala kostnader. Denna administration hänför sig emellertid enbart till administrationen i första ledet. Men administration finns även i senare led hos konsulter, hos frivilliga organisationer, hos multilaterala organisationer, hos mottagarländer, etc. För att få en uppfattning om de totala administrationskostnaderna bör därför samtliga led studeras.

BITS, Svenska institutet och SwedeCorp ägnar mellan 22 och 29% av den tid som läggs ned på huvuduppgiften åt arbete som är inriktat på Central- och Östeuropa (motsvarande siffra för SIDA, där Östsamarbetet är marginellt i relation till övrig verksamhet, är 1%). Lönekostnaden för detta arbete uppgick 1992/93 till sammanlagt ca 10 miljoner kronor för de berörda myndigheterna. Om konsultkostnaderna för Östsamarbetet medräknas uppgick kostnaderna till 13,4 miljoner kronor. Om myndighernas totala administrativa kostnader fördelas enligt schablon som motsvarar Östsamarbetets andel av huvuduppgift uppgår den totala kostnaden för nämnda arbete till ca 25 miljoner kronor.

Man kan räkna ut ett nyckeltal som ställer kostnaden för den del av arbetet som avser samarbete med Central- och Östeuropa i relation till anslagna medel för verksamheten (man borde också jämföra med faktiskt utbetalda medel, men den siffran är för närvarande inte tillgänglig). För budgetåret 1992/93 får man ett nyckeltal som varierar mellan 4.7% och 7.7% beroende på vilket belopp för totala kostnader som används (motsvarande tal för de olika berörda myndigheterna varierar mellan 2,5% och 15%).

Vi vill understryka att de siffror som presenteras ovan är indikativa och måste hanteras med försiktighet. Mest användbara är de för jämförelser av en och samma verksamhet under olika tidsperioder; jämförelser mellan olika verksamheter bör undvikas. Vår slutsats är att de nyckeltal som är intressanta i regel inte avviker från motsvarande tal för den traditionella, utvecklingsinriktade biståndsverksamheten.

5.12 Myndigheterna

Våra direktiv ger oss inte i uppdrag att göra en "administrativ utvärdering" och bedömning av varje enskild huvudmyndighet, dvs. de myndigheter som haft budgetmässigt ansvar direkt under regeringen för någon huvudkomponent i Östsamarbetet. Vi lägger dock våra studier och iakttagelser till grund för några kortfattade kommentarer. I viss utsträckning baseras kommentarerna på (WP 25), som också innehåller en fylligare beskrivning av varje enskild myndighet.

Till att börja med vill vi understryka att myndigheterna är väsensskilda. Det finns få likheter i uppbyggnad, arbetssätt, sakkompetens och erfarenheter mellan Swedfund och Strålskyddsinstitutet, eller mellan BITS och Naturvårdsverket, för att ta några exempel. Detta medför att myndigheterna dels byggt upp ganska olika system för sina respektive delar av Östsamarbetet, dels att deras sakmässiga engagemang i verksamhetens genomförande kommit att bli ganska olika.

Fackmyndigheterna

Generellt sett gäller att de fackmyndigheter som ingår i Östsamarbetet men som normalt inte verkar inom biståndsområdet, dvs. SKI, SSI, NUTEK och SNV, har en egen sakkompetens inom sina respektive områden. De har bedrivit verksamheten med stort intresse och engagemang. Detta har varit av värde för samarbetet och utgör ett intressant exempel för u-landsbiståndet.

Fackmyndigheterna har var och en inrättat någon form av enhet eller projektledning för Östsamarbetet. Såvitt gäller SKI finns det fog för en sådan ordning. Det stämmer med internationell praxis att östenheten hålls i sär från myndighetens normala tillsynsfunktioner. I övrigt finner vi det principiellt diskutabelt att separata enheter inrättas. Integreringen av Östsamarbetet i den reguljära verksamheten är fackmyndigheternas styrka. Förekomsten av separata enheter gör det svårare för myndigheten att utnyttja sin kompetens fullt ut i Östsamarbetet.

Fackmyndigheterna har i huvudsak skött sina uppgifter väl, även om det givetvis finns vissa brister. I något fall saknas utvärderingar, upphandlingen kan i viss utsträckning ifrågasättas, man har ibland inte tillräckligt utnyttjat de erfarenheter som finns i u-biståndssystemet och som varit tillämpliga även för Östsamarbetet etc. Vår samlade bedömning är dock att fackmyndigheterna på ett klart tillfredsställande sätt etablerat sig som huvudaktörer i Östsamarbetet.

EKN och Svenska Institutet

EKN och Svenska Institutet är inte fackorgan i samma mening som de nyss nämnda. De verkar inom ett brett fält men med vissa specifika uppgifter och är i viss utsträckning verksamma inom u-biståndssystemet. Uppgifterna inom Östsamarbetet utgjorde inte uppgifter av någon ny karaktär för vare sig EKN eller SI. Både EKN och SI var för övrigt verksamma i öst under de forna kommunistregimernas tid och har därför relativt lång erfarenhet av regionen. Varken EKN eller SI har inrättat särskilda enheter för Öst. Ärendena hanteras inom den reguljära organisationen, av handläggare som dessutom sysslar med respektive organisations traditionella uppgifter.

EKN:s särskilda garantiverksamhet har efter en av naturliga skäl långsam start nu komit igång med full fart. De verktyg och arbetssätt som används är EKN:s sedvanliga. Vi har ingen anledning att ifrågasätta dessa. De fåtaliga kommentarer som

vi fått om den här delen av EKN:s verksamhet ger oss anledning att tro att EKN sköter den väl.

SI stöder projekt inom information, kultur och utbildning. I våra analyser av SI:s verksamhet i Central- och Östeuropa har vi noterat att styrfunktionen är svag. Målformuleringen för de olika programmen saknar ibland stringens. En operationalisering av mål och delmål bör prioriteras liksom framtagning av riktlinjer och anvisningar. Uppföljning, utvärdering och redovisning av resultat är otillräckliga och bör göras till viktiga inslag i styrningen av programmen. SI förfogar över betydande medel för Östsamarbetet och stödet har i stor utsträckning följt efterfrågan. En förstärkt resultatstyrning kan öka effektiviteten i SIs verksamhet framöver.

Övriga huvudmyndigheter inom Östsamarbetet - BITS, SIDA, SwedeCorp och Swedfund - har alla fått Östsamarbetet som en uppgift i tillägg till det u-bistånd som de normalt ägnar sig åt. Vi har noterat ett klart intresse och engagemang för Östsamarbetet hos dessa organ trots att det inneburit en kraftigt ökad arbetsbelastning för personalen.

BITS

BITS har gjort en stor insats för att hantera den flodvåg av projektansökningar, förfrågningar, utlandskontakter etc., som Östsamarbetet utlöste. Den stundtals skarpa kritik mot BITS som förekommit, bl a för att inte sköta ärenden och kontakter tillräckligt snabbt, har i huvudsak varit orättvis. BITS försattes i en besvärlig situation. Myndigheten fick inte ett administrativt tillskott motsvarande den ökade arbetsbelastningen. Det saknades klara riktlinjer för verksamheten och myndighetsstrukturen för Östsamarbetet var otydlig. I en del fall skapades på departementsnivån förväntningar om stöd, som inte kunde infrias. Vi har också noterat att BITS har en mycket god ordning på sin verksamhet, och varit den myndighet från vilken det för oss varit lättast att få svar på förfrågningar om Östsamarbetets innehåll, anslag, budgetläge osv.

BITS lämnar tekniskt bistånd som efterfrågas av samarbetsländerna. BITS säkerställer projektens lokala förankring på i huvudsak två sätt. Dels krävs projektets godkännande av en ansvarig instans i samarbetslandet och dels krävs att de lokala kostnaderna finansieras lokalt. Inte sällan saknar dock den ansvariga instansen skäl att vägra ett projektgodkännande, särskilt som det inte finns någon ram inom vilken prioriteringar måste göras. Lokalkostnadsfinansieringen klarar samarbetslandet ofta genom att redovisa nominellt beräknade lokala löner med följd att projektets reella marginalkostnad är minimal. Vi har dock inte underlag för att generellt hävda att BITS arbetssätt inte ger avsett resultat. Bl.a. bör det starkt ökade inslaget av institutionsutveckling föras in i bilden. Också andra sätt att säkerställa projektens förankring bör beaktas, såsom BITS dialog med samarbetslandets instanser. Frågan hur man bäst säkerställer det lokala engagemanget är komplicerad. Det kan vara skäl att närmare analysera den frågan i samband med att det nya biståndsverkets arbetssätt skall läggas fast. BITS erfarenheter bör därvid tas till vara.

Därvid bör man också analysera de skäl som kan finnas för att med biståndsmedel finansiera lokala konsulter - vilket BITS f.n. bara gör vad gäller underkonsulter. Det kan vara mer kostnadseffektivt att anlita lokala konsulter än svenska. Det kan också vara ett sätt att bygga upp lokal kapacitet. Mot detta skall vägas om det alls är rimligt att använda knappa medel för att finansiera lokala konsulter och om sådan finansiering kan motverka projektets lokala förankring och därmed bärkraftighet. Frågan om finansiering av lokala konsulter är besvärlig också av ett annat skäl. BITS uppgift är att få till stånd kunskapsöverföring till samarbetsländerna. Å andra sidan förutsätter en god institutionsutveckling att det byggs upp lokal kapacitet. Det förra talar emot finansiering av lokala konsulter, det senare för.

En annan fråga gäller projektens koppling till sektornivån. BITS efterfrågestyrda arbetssätt gör det inte motiverat att utveckla sektorstrategier. BITS har inte heller skäl att göra

egna analyser av sektorer. BITS bör däremot i ökad utsträckning göra sina projektbedömningar utifrån en sektoranalys.

En särskild fråga slutligen rör BITS förmåga att säkra en kostnadseffektiv upphandling. Som framgår av (WP 24) har upphandlingen skett i konkurrens i 50% av de fall där upphandling varit aktuell. Det är önskvärt att den siffran kan höjas.

BITS har i sin praktiska handläggning agerat pragmatiskt och under lång tid förbättrat sitt arbetssätt. (WP 24) pekar också på att BITS har god insikt om problemen och har visat god förmåga till anpassning.

SwedeCorp och Swedfund

SwedeCorps verksamhet är av tämligen färskt datum och dess volym av utbetalade medel alltjämt begränsad. SwedeCorps arbetssätt kännetecknas av att kontakterna etableras direkt med samarbetsparterna, t.ex. handelskammare och branschorganisationer. Detta kombineras med krav på en kostnadsdelning för att säkerställa den lokala förankringen. SwedeCorp har på samma sätt som BITS haft svårigheter att i Östsamarbetet få till stånd en reell kostnadsdelning. Det har även varit svårt för SwedeCorp att bedöma en del av de nya organisationer som kan vara samarbetsparter på östsidan. Också SwedeCorps erfarenheter bör tas till vara när det nya biståndsverkets arbetssätt skall läggas fast.

Vi har noterat att det kan vara svårt att få statistisk information från SwedeCorp om insatserna (t.ex. slutanvändning av stödet och administrationskostnaderna i olika led).

Swedfund har inte granskats närmare. Det kan dock påpekas att Swedfund fonderat betydande belopp av Öststödet i avvaktan på goda projekt. Statsmakterna bör även framgent beakta detta vid beslut om kapitaltillskott.

SIDA

SIDA är den av de traditionella biståndsmyndigheterna som minst har påverkats av Östsamarbetet. De östmedel som SIDA disponerar är marginella i jämförelse med SIDA:s totala budget. SIDA har i huvudsak applicerat sina normala rutiner för stöd till enskilda organisationer också på Östsamarbetet.

Den utvärdering som gjorts av de SIDA-stödda aktiviteterna är positiv. SIDA har dock inte fört någon policydialog med samarbetsländerna eller med ramorganisationerna (WP 30). Enligt vad vi erfarit, tas östfrågorna knappt upp vid de årliga förhandlingarna mellan SIDA och ramorganisationerna. SIDA riktar sitt intresse mot organisationernas u-samarbete med följd att policydiskussionen om Östsamarbetet kommit i andra hand.

Utrikesdepartementet

Vi vill slutligen kommentera UD:s verksamhet, dvs. de funktioner som ÖSTSAM/ÖSEK haft att svara för. Låt oss först erinra om att UD, på samma sätt som BITS och övriga myndigheter, fick ett nytt verksamhetsfält utan förvarning och utan att särskilt stora resurser avdelades för ändamålet. UD hade varken organisation eller kompetens för Östsamarbetet, när detta inleddes. Den kritik vi framför fortsättningsvis riktar sig i stor utsträckning till den politiska och administrativa ledningen för Utrikesdepartementet.

Ett problem är den brist på policyanalys på departementsnivå som påpekas i ett flertal av våra delrapporter. Arbetet med att planera och styra verksamheten och att analysera resultaten av denna eftersattes. De nya problem och arbetsuppgifter, som Östsamarbetet innebar, ledde till att den dagliga ärendehantering kom att dominera arbetet. P.g.a. att policyarbetet kom i andra hand saknades en sammanhållen strategi för Östsamarbetet. Inte minst för demokratiområdet har det varit en

brist⁶. Det bör dock tilläggas att policyanalysen stegvis förbättrats. Den senast utarbetade budgetpropositionen utgör ett väsentligt framsteg. Också de policydiskussioner som förts det senaste året med företrädare för samarbetsländerna liksom med cheferna för biståndsmyndigheterna är av stort värde.

Det andra problemet gäller den administrativa skötseln av samarbetet. UD har i stor utsträckning ägnat sig åt renodlad myndighetsverksamhet, bl.a. ett stort antal beslut om projektstöd för en mängd ändamål. Detta har inte varit nödvändigt. Många ärenden eller ärendegrupper kunde ha hänskjutits till de myndigheter som har kompetens och erfarenhet att handlägga ärendetyperna i fråga. Ambitioner att agera flexibelt har lett till en ovanlig och olämplig arbetsfördelning mellan regering och myndigheter. En gradvis ökad delegering har med tiden kommit till stånd och fördelningen av ansvar mellan UD och myndigheterna har blivit klarare det senaste året.

Härutöver finns det ytterligare några administrativa frågor som måste beröras. Det visade sig i vårt arbete vara svårt att få korrekt och överskådlig statistik om Östsamarbetet, särskilt utbetalningarna⁷. Man borde från UD:s sida ha sett till att resurser avsatts så att nödvändig statistik och information fortlöpande kunde genereras på det sätt som sker t.ex. inom u-biståndet.

Förhoppningsvis kommer den aviserade förändringen av biståndsorganisationen i form av ett sammanslaget biståndsverk att eliminera vissa av de nämnda problemen. UD bör så långt

⁶ Vi har erfarit att frånvaron av en strategi för demokratiområdet bidrog till att vår studie initierades.

⁷ Utveckling och initiering av en projektdatabas för hela Östsamarbetet har utgjort en betydelsefull del av vårt arbete. Databasen, som beskrivs närmare i (WP 35), har definierats i samarbete med ÖSEK och samtliga öststödsmyndigheter. Vi har för vårt analysarbete i viss utsträckning kunnat utnyttja basen, som dock ännu ej är helt komplett till följd av att några myndigheter haft svårigheter med att föra in all information. Databasen kommer att kunna utvecklas till ett mycket betydelsefullt instrument för planering, styrning och redovisning av Östsamarbetet.

det är möjligt delegera projekthantering, statistik och liknande uppgifter. De handläggs bäst på myndighetsnivån.

Kapitel 6. Det framtida samarbetet: förslag och rekommendationer

Vi övergår nu till att framföra våra förslag och rekommendationer rörande det framtida Östsamarbetet. Rekommendationerna bygger på de erfarenheter, som redovisades i kapitel 4 och 5 om samarbetets innehåll respektive genomförande, men knyter också nära an till de förutsättningar för samarbetet som behandlades i kapitel 3, särskilt avsnittet 3.4.

6.1 Mål och volym

De fyra målen för östsamarbetet har varit väl valda. De svarar väl mot utvecklingen i regionen och samarbetsländernas skiftande behov. Målen behåller sin relevans. Vi vill dock föreslå några modifieringar av målen samt en väsentlig förändring, som vi strax återkommer till.

Miljömålet var det som först fördes fram. När regeringen redan i december 1989 beslöt om stöd till Polen gavs prioritet åt insatser på miljöområdet. Vår genomgång visar att detta område har lämpat sig väl för samarbete och att resultaten på det hela taget motsvarar förväntningarna. Miljömålet bör stå kvar. Det bör dock modifieras i några avseenden. Vikten av samarbete på miljöområdet bör betonas liksom bevarandet av de unika naturområden som finns i närområdet. Miljömålet bör också inbegripa kärnsäkerhetsarbetet och annan verksamhet inriktad mot de stora latent miljöhot som finns i området. Det bör formuleras på följande sätt:

- "att stödja miljösamarbete och åtgärder för att bevara och förbättra miljön, särskilt i och kring Östersjön, och att minska riskerna för stora miljökatastrofer".

Prioriteringen av Östersjöområdet är en konsekvens av det landval som diskuteras i följande avsnitt 6.2. Den nu föreslagna formuleringen av miljömålet markerar betydelsen av frågor som rör vattenvård i vid mening och bevarandet av de stora orörda kust- och skogsområdena i framför allt Baltikum. Miljömålet för Östsamarbetet bör inte inkludera klimatfrågor. Dessa är en del av ett annat frågekomplex av global natur. Klimatfrågorna kan dock givetvis komma in som en del av Sveriges bredare samarbete med Östeuropa. Inom ramen för klimatpolitiken kan Sverige ha skäl att stödja vissa typer av åtgärder i exempelvis Baltikum.

Det marknadsekonomiska målet är tämligen givet för Östsamarbetet. Målet, som baseras på ESK:s Parisstadga (1990) och alltså har full europeisk anslutning, behåller sin aktualitet. Visserligen har stora framsteg gjorts. Men behoven av stöd på detta område är fortsatt mycket stora. Vi rekommenderar en viss förskjutning av insatsernas inriktning (se nästa avsnitt 6.3).

Det finns dock behov av några smärre förtydliganden av det marknadsekonomiska målet. Övergången till marknadsekonomi har fortskridit väl i många avseenden. Återinförandet av marknadsekonomi har skett. I flera av länderna har det dock uppstått sociala skadeverkningar och snabbt växande inkomstklyftor, som kan äventyra systemskiftets legitimitet. I formuleringen av marknads målet bör fogas in ordet "social" för att tydliggöra karaktären av den marknadsekonomi, som vi önskar stödja. Med hänsyn till det otillräckliga miljömedvetandet i stora delar av Östeuropa bör också miljöaspekten tas in i målet. I gengäld kan ordet "fungerande" utmönstras. För målet föreslås följande formulering:

- *"att stödja en ekonomisk utveckling på marknadsekonomisk grund som är socialt och miljömässigt hållbar."*

Också målet att stödja återupprättande och konsolidering av demokratins och rättsstatens institutioner baseras på Parisstadgan. Det här målet behåller fullt ut sin aktualitet. De insatser som

gjorts på detta område är klart underdimensionerade. Målet bör behållas. Med hänvisning till vad som sägs i avsnitt 4.3 vill vi dock ge det en något annan formulering:

- *"att stödja en konsolidering och utveckling av demokratin och rättsstaten."*

Också det fjärde målet - att bistå de baltiska staterna att befästa sin nationella suveränitet - behåller sin relevans fullt ut. Vi menar dock att suveränitetsmålet bör utvecklas och utvidgas och föreslår följande formulering:

- *"att stödja suveränitet, stabilitet och samarbete, särskilt i vårt närområde"*.

Bakgrunden, som berörts tidigare i kapitel 3, är den instabilitet som råder inom flera av våra grannstater och de spänningar som råder mellan flera av dem. Som exempel på förhållanden som skapar instabilitet kan nämnas den sociala nedrustningen, korruptionen, den organiserade brottsligheten och dess internationella förgreningar, smugglingen av narkotika och vapen, stora vapenarsenaler och stora kvantiteter plutonium och höganrikat uran som är i lager och möjligen i cirkulation inom staterna, vapenindustrins fortbestånd, "överblivna" officerare, vapentekniker och underrättelsetjänstemän, politisk extremism och chauvinism, rasism, terroristhandlingar, inbördeskrig samt etniska och andra motsättningar inom flera av de tidigare Sovjetrepublikerna. Härtill kommer de mellanstatliga spänningarna i regionen, som är väl kända. Vidgar vi blickfältet till Ukraina och Vitryssland framträder instabiliteten i än mer bjärt dager.

Målet markerar att det är en huvuduppgift för vårt östsamarbete att motverka de destabiliseringsfaktorer i vår omgivning som utgör det största omedelbara hotet mot fred och frihet i vår del av världen. Till skillnad från demokrati- och marknads målen och det nuvarande suveränitetsmålet understryker den föreslagna formu-

leringen av målet ländernas ömsesidiga beroende och behov av samarbete. Formuleringen överensstämmer med Parisstadgans betoning av samarbete inom hela Europa.

Formuleringen av målet markerar att destabiliseringstendenserna kan angripas på två vägar. Den ena är att bekämpa de interna källorna till instabiliteten. Flera av dem berördes nyss. Det handlar i hög grad om att bistå länderna i fråga med att bedriva en verkningsfull politik på de nämnda områdena. Den andra vägen är internationellt samarbete. Östsamarbetet kan stödja en ekonomisk integrering av öst och väst - med EU som den naturliga plattformen. Säkerhetsskapande åtgärder är ett annat område för samarbete. Men också kontakter på andra områden kan bidra till att det skapas ett samarbetsmönster som verkar stabiliserande och bidrar till att klyftorna mellan väst och öst bryggas över.

Att bistå de baltiska staterna med att värna sin suveränitet förblir en huvuduppgift så som målet formulerats. Som redan betonas kan målet närmast ses som en utveckling av det hittillsvarande suveränitetsmålet och får naturligtvis inte uppfattas som att omsorgen om de baltiska staternas suveränitet skulle tillmätas mindre betydelse än tidigare. Ordet suveränitet kvarstår i målformuleringen, för att det inte skall uppstå någon tvekan på den punkten.

Målet i sin nya avfattning skiljer sig på en avgörande punkt från målets tidigare formulering: det omfattar inte längre bara Baltikum utan även *Ryssland*. I någon mån kan också Polen komma in i bilden.

Härmed markeras att det säkerhetspolitiska målet inte har sin udd riktad speciellt mot Ryssland och alldeles särskilt att samarbete med Ryssland är en förutsättning för en ökad stabilitet i Europa.

Man kan fråga sig om de bägge "systemskiftesmålen" - demokrati respektive marknadsekonomi - inte är vida nog att rymma insatser till stöd för stabilitet och fred. Man kan till och med hävda att också miljöinsatserna - i vart fall indirekt - har säkerhetspolitiska bevekelsegrunder. En långsiktig stabilitet kan inte upprätthållas i avsaknad av demokrati, ekonomiska framsteg och en god miljö. Vi menar dock att det behövs *ett säkerhetspolitiskt mål* som ger tydligt uttryck åt Östsamarbetets säkerhetspolitiska dimension. Det kräver ett mål som explicit ställer suveränitet, stabilitet och internationellt samarbete i förgrunden.

De fyra målen i den föreslagna utformningen bildar en helhet. De täcker styrelseskicket, inklusive mänskliga rättigheter, det ekonomiska systemet, miljön samt den inre och yttre stabiliteten. Vi har övervägt att också föreslå ett *gendermål* för Östsamarbetet. Genderaspekten har hittills beaktats i liten utsträckning (se ovan 4.9) och mycket goda skäl kan anföras för ett sådant mål (jfr nedan 6.6). Vi avstår dock från förslag i den riktningen i detta sammanhang. Men om det införs ett gendermål för u-biståndet är det rimligt att så sker också för Östsamarbetets del.

Vi har också övervägt lämpligheten av ett "*socialt mål*" med hänsyn till den svåra sociala situationen i Östeuropa. Det är dock svårt att se att de insatser som kan bli aktuella är skäl nog för ett separat mål. Den föreslagna kompletteringen av det marknads-ekonomiska målet får anses vara till fyllest.

Så några ord om Östsamarbetets *volym*. Vi ser det inte som vår sak att framföra synpunkter på den lämpliga volymen. Den skall bestämmas med hänsyn bl.a. till den nytta som medlen skulle göra om de användes för andra ändamål inom statsbudgeten. Volymen påverkas också av att Sverige som EU-medlem automatiskt tillskjuter ett betydande belopp till EUs Öststöd. Vi vill dock understryka att volymen i hög grad bestämmer vilken inriktning som är möjlig för samarbetet och vilka instrument som bör brukas. Den volym som kan bli aktuell är begränsad i relation till de

behov som föreligger men kan likväl spela en roll på marginalen om resurserna används på ett strategiskt sätt.

6.2 Landval¹

De baltiska staterna bör förbli första prioritet. Vikten av att slå vakt om deras nyvunna frihet är ett skäl för det. Deras resoluta ansträngningar att sopa undan resterna av ett samhällssystem, som påtvingades dem med våld, är ett annat. Härtill kommer de nära banden mellan Sverige och Baltikum. Av de baltiska staterna finner vi det rimligt att Lettland och Litauen ges ökad uppmärksamhet. De har hittills rönt ett relativt sett mindre intresse än Estland. Närheten till Sverige och avsaknaden av annan närstående väststat talar för en relativt sett hög aktivitet. Samarbetet med Lettland har varit något svårare än samarbetet med de bägge andra baltiska staterna; också samarbetsmöjligheterna måste få påverka samarbetets volym. De baltiska staterna har hittills fått närmare 70% av medlen för vårt Östsamarbete. Vi tror dock inte att det är möjligt att bibehålla en fullt så stor andel i framtiden.

Stödet till *Ryssland* har hittills varit av en mycket blygsam omfattning. Rysslands andel av stödet stannar vid 8%. Vid ingången till 1994 uppgick vårt stöd till nordvästra Ryssland (ackumulerat sedan 1990/91) till sammanlagt 106 milj kr.² Det motsvarar inte

¹ Vi erinrar om att katastrofbistånd faller utanför vårt utredningsuppdrag. Det samma gäller det utvecklingsbistånd, som kan bli aktuellt till de numera åtta stater i Centralasien och Kaukasus, som kvalificerar för u-bistånd enligt DAC:s kriterier. Inte heller insatser i f.d. Jugoslavien - nödhjälp eller återuppbyggnadsbistånd - omfattas av uppdraget.

² Härtill kommer katastrofbistånd om 13,5 milj kr.

mer än 3 à 4% av det totala stödet. Håri ingår också utfästelser om stöd, varför de genomförda insatserna tagit ett än lägre belopp i anspråk³.

Vi förordar en väsentlig utbyggnad av samarbetet med västra Ryssland. Ett skäl är att Ryssland - inte minst reformprocessen där - är nyckeln till en fredlig utveckling i Europa, särskilt i dess norra del. Ett annat skäl är den instabilitet inom Ryssland som beskrivits i det föregående. Landets väldiga potential för samarbete - handel, investeringar, forskning, miljö, kultur osv. - är ett tredje.

Samarbetet bör koncentreras till västra Ryssland, i första hand till nordvästra Ryssland och Kaliningrad. De områden som ligger närmast till hands för samarbete är Barentsregionen - särskilt Kolahalvön - S:t Petersburg, Pskov och Novgorod. Vi vill rikta särskild uppmärksamhet mot Kaliningrad (vars närmaste EU-städer är Kalmar och Karlskrona!). Kaliningrad är en potentiell hård för brottslighet, smuggling och destabilisering av skilda slag, inte minst en källa till oro för Litauens stabilitet. Också av miljöskäl bör Kaliningrad vara ett prioriterat område.

Vi är medvetna om att en utbyggnad av samarbetet med Ryssland möter svårigheter. Landets förmåga att på ett effektivt sätt tillgodogöra sig stöd från utlandet har sina begränsningar. Man kan säga att den instabilitet och de systembrister, som är ett huvudmotiv för stödet, också utgör ett svårhanterligt hinder mot ett effektivt samarbete. Inte minst de misskrediterade institutionerna utgör en restriktion. Det krävs därför en noggrann analys av de typer av insatser och de institutioner som lämpar sig för samarbetet. En utväg kan i många fall vara att hålla sig till regionala och

³ Det saknas tillförlitlig statistik om det utbetalade stödet men det tycks som om de samlade utbetalningarna till västra Ryssland hittills uppgår till 20 à 25 miljoner kronor.

lokala myndigheter och organ. Enskilda organisationer bör uppmuntras att aktivera sig i Ryssland. I viss utsträckning kan vi nödgas avstå från att samarbeta i avsaknad av trovärdiga samarbetsparter. En snabb expansion av samarbetet är knappast möjlig.

Samarbetet med *Polen* har fått vidkännas åtskilliga störningar men har dock i huvudsak utvecklats gynnsamt. Polen, som fått en mycket stor andel av Västeuropas Öststöd, har gjort betydande framsteg inte minst på det ekonomiska området. Östsamarbetet med Polen har goda utsikter att övergå till ett normalt grannsamarbete och landet kan nu i allt fler sammanhang inlemmas i ett normalt internationellt samarbete. Östsamarbetet med Polen bör fortgå men dess andel av de tillgängliga medlen - hittills 17% - kan reduceras.

Vårt stöd till *länder utanför grannområdet* bör också fortsättningsvis kanaliseras genom internationella finansieringsorgan och andra multilaterala organ, såsom Europarådet. Vårt medlemskap i EU kommer följande automatiskt att leda till att svenska medel kommer en vid krets av länder till godo. Våra erfarenheter säger oss emellertid att också bilaterala punktsatser i enstaka mer avlägsna länder kan vara värdefulla. De kan ta sig formen av politiska eller kulturella kontakter, forskningskontakter, personutbyte på olika områden, studiebesök, miljöinsatser o s v. Vi bör alltså inte avhända oss möjligheten att också framgent bedriva samarbete av det slaget i en vid krets av länder. Men det bör beaktas att myndigheterna har en begränsad kapacitet att handlägga en mängd insatser i en stor skara länder.

6.3 Sakområden

Det är inte möjligt att göra en generellt gångbar prioriteringslista över sakområdena. Som underströks tidigare (3.4) är det ett stort antal faktorer som avgör vad som kan vara motiverat för ett visst

land. I ett första skede kan allmänna kontakter och makroekonomiskt stöd ha högsta prioritet. I ett följande skede kan det vara stöd åt av institutioner och regelverk som prioriteras medan det därefter kan bli en allt starkare efterfrågan på handel och investeringar som kan leda till samarbete i reguljära former. Men behoven skiftar också starkt mellan länderna beroende på deras geopolitiska läge, miljösituationen osv. Också Sveriges intressen och förutsättningar växlar över tiden och mellan länderna.

I det följande anges på ett övergripande plan vilka sakområden som bör ges prioritet i det fortsatta Östsamarbetet. Vi vägleds av analysen i kap. 3 av samarbetets förutsättningar, av de hittillsvarande erfarenheterna (kap. 4) samt av målen för samarbetet så som vi formulerade dem i avsnitt 6.1.

Rättsväsendet

Det är av utomordentligt stor betydelse att rättsväsendet, i hela dess bredd, fungerar väl och på ett med demokratiska principer överensstämmande sätt. Detta har återverkningar för i stort sett alla delområden av Östsamarbetet. Detta är ett sakområde som hittills varit underdimensionerat. - Vi berör rättsväsendet också när vi kommer till det säkerhetspolitiska målet.

Offentlig förvaltning

Den offentliga förvaltningen i samarbetsländerna måste reformeras. Stora brister består sedan den tidigare regimens dagar. Problem som uppstår till följd av inkompetens, korruption m.m. inom förvaltningen har återverkningar inom en mängd områden, inte minst dem som berör samarbetet med väst.

Det är av avgörande intresse för miljö, stabilitet och inre ordning, kärnkraft och kärnvapenspridning samt inte minst handel och näringslivssamarbete - för att bara nämna några exempel - att förvaltningen fungerar väl. Liksom insatserna på rättsområdet drar dessa insatser små kostnader men kräver ett långvarigt

samarbete. Förutsättningarna att stödja en högre utbildning inom juridik och offentlig förvaltning i Baltikum bör utredas.

Samarbete

Samarbete inom hela Europa och en fortsatt närmare integrering av västra och östra Europa är väsentliga för våra samländers länder. Östsamarbetet bör främja en sådan utveckling. Det kan gälla insatser på vitt skilda områden - från en stärkt exportkapacitet till personliga kontakter på gräsrotsnivån. Likaså bör samarbete mellan de östeuropeiska länderna främjas. Särskilt ett samarbete mellan Ryssland och de baltiska länderna skulle fylla en viktig funktion. Stöd åt samarbete såväl öst-väst som mellan Ryssland och Baltikum kan lämnas bilateralt. Men kanske kan ett stöd som lämnas inom ramen för EUs Östsamarbete ge än bättre resultat i detta fall.

Sociala sektorer

En social nedrustning har följt i spåren av övergången till marknadsekonomi. De offentliga välfärdssystemen har raserats i betydande utsträckning. Systemskiftets legitimitet är hotad. Tekniskt bistånd inom hälso- och sjukvården, på arbetsmarknadsområdet och socialförsäkringsområdet kan vara till stor nytta. Vissa hälsovårdsinsatser bör också ges prioritet i varje fall i Ryssland, t.ex. för att bekämpa epidemiska sjukdomar.

Demokratiinsatser

Insatserna inom demokratiområdet har varit begränsade. Ett betydligt mer omfattande stöd är motiverat vilket också ges ett tydligare och mer systematiskt innehåll. Regeringen bör ge en myndighet i uppdrag att ansvara för demokratistödet, (sannolikt det nya, sammanslagna biståndsverket) och att utarbeta en plan för hur stödet bör utformas och genomföras. En sådan plan kan omfatta bl.a. följande områden: stöd till rättsinstitutioner och central förvaltning med konstitutionell, valteknisk eller annan koppling till demokrati och rättsstat; samarbete mellan enskilda organisationer, särskilt med inriktning på uppbyggnad av lokala, demo-

kratiskt förankrade rörelser inom jordbruk, Kooperation, miljö, fackligt arbete etc; utbildning inom för demokratin viktiga områden som journalistik, juridik och samhällsvetenskap; forskningssamarbete och -utbyte inom statsvetenskapliga, juridiska eller andra discipliner med en tydlig koppling till demokrati; samt partiinriktat demokratistöd i linje med förslaget från utredningen om utvidgade insatser för demokratisk uppbyggnad (Ds 1994:63).

Ekonomisk utveckling

Stödet bör inriktas på att bidra till goda *förutsättningar* för såväl utveckling av näringslivet i samländerna som samarbete mellan företag i Sverige och mottagarländerna. Subventioner och direkt företagsstöd bör i princip inte förekomma. Institutionella frågor av betydelse för näringslivet bör i likhet med vad som nu sker stödjas, både inom den privata sektorn och på det offentliga planet (jämför föregående resonemang om förvaltningsstöd). Vi bör också fortsätta att stödja småföretagsutveckling, inklusive skapandet av kontaktvägar. Stöd till lagstiftning och rättsliga institutioner bör förekomma i betydligt större utsträckning än hittills. Likaså bör stödet till utveckling av arbetsmarknadsinstitutioner öka. Direkta investeringar bör ej stödjas, vare sig i fabriksbyggen, företagsköp eller av annat slag. Sådana investeringar bör i princip göras på sedvanliga marknadsmässiga villkor.

En komplicerad fråga gäller den särskilda exportkredit- och investeringsgarantiramen, som förvaltas av EKN. Det finns tills vidare goda skäl för en särskild sådan ram för Baltikum och Ryssland. Förhållandena i dessa länder har ännu inte stabiliserats och det saknas en fungerande marknad (rättsväsende, kapitalmarknad m.m.). Det behövs därför statliga garantier som eliminerar den politiska risken. Ramen är också ett viktigt konkurrensmedel därför att den underlättar deltagande i stora projekt genom samfinansiering, bl.a. med EBRD. Export och investeringar i Baltikum och Ryssland kan också vara av värde för de länderna därför att kunskapsöverföring äger rum och deras exportkapacitet

stärks. Garantier är en bra stödform därför att de utgör ett inslag i normalt ekonomiskt samarbete.

Mot den här bakgrunden finner vi det försvarligt att en viss subventionering av den särskilda garantiramen görs också fortsättningsvis, särskilt som viktiga konkurrentländer har liknande arrangemang.

Den uppgång som redan är tydlig i de baltiska ekonomierna torde leda till att EKN kan komma att undantagsvis garantera vissa affärer utanför den särskilda ramen. De affärer som hittills har behandlats inom denna, och som fortsatt efterfrågas, fyller i de allra flesta fall inte de säkerhetskrav som behöver ställas i EKN:s normala verksamhet. I vilken utsträckning osubventionerade garantier verkligen kommer att efterfrågas i en nära tidsrymd är ännu ovisst.

Det kan, enligt vad vi inhämtat, finnas skäl att ompröva den mycket konservativa princip för riskavsättning som hittills tillämpats. Med en annan bedömning av risken torde de avsättningar som redan är gjorda kunna täcka en utökad garantiram. Innan ytterligare erfarenheter vunnits och i avvaktan på hur den ekonomiska situationen utvecklar sig, speciellt för de baltiska länderna, torde detta vara tillfyllest för att möjliggöra den ökning av handeln som förutsätter särskilda exportkreditgarantier. Inga ytterligare medel behöver därför tills vidare anslås inom budgeten för Östsamarbetet till täckande av förluster p.g.a. de statliga garantierna. Inom ramen för ett kommande Östsamarbetsprogram bör dock handlingsfriheten bibehållas för eventuella ytterligare riskavsättningar till den särskilda garantin, om detta visar sig bli önskvärt.

Miljö och kärnsäkerhet

Karaktern av den nuvarande verksamheten kan i huvudsak fortgå. Förvaltningsstöd med SNV som samarbetspart, vattenrening och kärnsäkerhet bör även fortsättningsvis vara de vikti-

gaste miljöfrågorna. Ländermässigt bör koncentrationen till närområdet bestå. Ökad uppmärksamhet bör dock ges Kolahalvön. Det kan diskuteras i vilken utsträckning investeringsstöd bör ingå. För närvarande anvisas betydande belopp. Vi är av den uppfattningen att sådant stöd bör fortsätta. Samarbetsländerna kommer inte att ha tillräckliga resurser inom överskådlig tid för att själva klara finansieringen, och möjligheterna att klara investeringarna enbart med krediter från internationella banker etc. är begränsade. Polen har ett något mer gynnsamt finansiellt läge än de övriga länderna. Vi vill också peka på den möjlighet som förs fram i (WP 27) att stödja miljöinvesteringar i Polen genom Ecofund och så kallade debt-for-environment swaps, dvs skuldavskrivning mot att Polen satsar motsvarande summa i lokal valuta på miljöprojekt.

Samarbete med andra givarländer är fundamentalt inom miljöområdet. SKI, SSI och SNV bör behålla och gärna förstärka de kontakter och den samordning som sker. Sveriges traditionellt starka roll inom dessa områden borgar för att den internationella samordningen vad gäller i första hand Baltikum med fördel kan komma att bli en uppgift för bl.a. svenska myndigheter. Så är också redan fallet.

NUTEK lämnar stöd med klimatpolitiska motiv, som å ena sidan är framgångsrikt och välskött, å andra sidan inte särskilt motiveerat från miljöutgångspunkter med tanke på dagens problem i närområdet. Dessutom föreligger problem med samordningen av det energistöd som främst BITS bedriver. Från vissa håll har framförts kritik, som främst går ut på att NUTEKs stöd har brister i den finansiella uppläggningsen, i kontakterna med centrala myndigheter i samarbetsländerna och dessutom ibland också i det tekniska genomförandet. Vi anser att kritiken är obefogad, vilket också visas i flera av delrapporterna. Vi anser däremot den nuvarande situationen vara olämplig från flera utgångspunkter, även om den kan ha vissa fördelar sett från ett klimatpolitiskt perspektiv.

Vi har tagit del av slutbetänkandet från kommittén för internationellt miljösamarbete, SOU 1994:140, som bl a föreslår att det görs en utvärdering av dagens (klimatpolitiskt motiverade) verksamhet i Baltikum och Östeuropa. Utvärderingen bör inkludera verksamhet från NUTEK, BITS, SNV och SIDA. Nuvarande projektverksamhet bör enligt kommittén fortgå. Med utvärderingen som grund kan man utveckla dagens modell för klimatpolitiskt samarbete.

Vi instämmer i huvudsak i detta, men vill redan nu peka på vissa möjliga förändringar. De förutsättningar som ligger till grund för förslaget är dels att det energiinriktade stödet till Östeuropa från svenska och andra biståndsfinansiärer kommer att lämnas oavsett vad Sverige gör på klimatområdet, dels att den av NUTEK genomförda, av klimatskäl motiverade verksamheten är en väsentlig komponent i Sveriges klimatpolitik. Klimatpolitiken kommer sannolikt att bestå oavsett hur Sveriges stöd till Östeuropa utformas. Problemet är att sammanjämka dessa bägge politikområden på ett sådant sätt att effektivitetsförluster och onödig byråkrati undviks, men samtidigt såväl klimatpolitiska som östsamarbetspolitiska krav och mål uppfylls. NUTEK och det nya biståndsverket bör därför få ett gemensamt uppdrag av regeringen att utarbeta en plan för hur energisamarbetet med närområdet bör samordnas, oavsett om detta finansieras med Östsamarbets- eller klimatmedel. Planen bör främst omfatta klimatpolitiskt och/eller energiekonomiskt motiverade pannkonverteringar och energihushållning. Myndigheterna bör särskilt beakta behovet av informationsutbyte och harmonisering av stödvillkor och arbets-sätt och koordinering av stödinsatserna i de fall där det är motiverat. Den oklarhet som för närvarande råder på detta område är olycklig.

Suveränitet och stabilitet

Som framgått vill vi vidga det säkerhetspolitiska målet. Förändringen motiveras av behovet att stödja stabilitet och inre säkerhet inte bara i Baltikum utan i hela närområdet. Ett annat skäl är

vikten av ett samarbete länderna emellan. Redan i diskussionen av målets formulering kommenterades de aktiviteter som kan bli aktuella i detta sammanhang (se 6.1 ovan).

Den verksamhet som bör ingå under målet är delvis densamma som det nuvarande suveränitetsstödet, dvs kustbevakning, polis, tull och räddningstjänst, men med utvidgning till att omfatta samarbete med nordvästra Ryssland, särskilt Kaliningrad, S:t Petersburg och de områden som gränsar till Estland och Lettland samt Polen, särskilt den norra delen. De kontakter som redan finns, exempelvis mellan den svenska kustbevakningen och dess motsvarigheter i Ryssland och Polen, bör därvid tas till vara.

Stödet till militär verksamhet kan tonas ned. Samarbetskomponenten måste bli mer framträdande. Gemensamma satsningar på utbildning av FN-trupp, gärna också med ryskt och polskt deltagande, samt gemensamma system för övervakning av hela den östra Östersjökusten bör uppmuntras.

För det rättsliga området i vid mening bör ett betydligt bredare och mer omfattande program utarbetas. Polis, tull, kronofogde- och skattemyndigheter, domstolsverket, riksåklagarämbetet, justitiedepartementet, kriminalvårdsstyrelsen m.fl. bör involveras. Detta är ett viktigt och känsligt område som kräver noggranna överväganden. Ett bland många exempel på tänkbara insatser är placeringen av seniora rådgivare inom polis, tull och vissa ministerier. Mot den här bakgrunden bör en särskild handlingsplan utarbetas i samråd med samarbetsländerna. Samarbete bör sökas, dels mellan samarbetsländerna, dels med andra givarländer.

Det finns också många andra aktiviteter som kan bli aktuella. Förstörelse av kemiska stridsmedel och omställning av vapenindustrin till civil produktion är två viktiga exempel.

Det politiska samarbetet inom regionen bör betonas vid stödets utformning. Stödet bör i högre grad än vad det nuvarande suveränitetsstödet präglas av långsiktighet i planering och åtaganden.

Slutligen kommenteras några frågor av tvärkaraktär.

Utrustning bör ingå i samarbetet när så är motiverat. Den nuvarande principen att utrustning företrädesvis icke skall finansieras är i vissa fall kontraproduktiv. Det finns exempel på att kunskapsöverföring utan en utrustningskomponent blivit en innehållslös, teoretisk övning. Dock bör, förutom i de särskilda miljö- och suveränitetsprogrammen, utrustning som hittills finansieras bara när den har betydelse för tillämpningen av den kunskap som skall överföras, eller i vissa fall när den är viktig för att demonstrera det svenska samarbetets trovärdighet. Utrustning som inte ingår i ett samarbetsprojekt bör ej finansieras.

Forskning är en annan viktig fråga. Vi har noterat den nästan totala bristen på forskningssamarbete i programmet. Vi anser dels att det bör ankomma på de sektoriella delprogrammen att stödja forskning och forskningssamarbete när så är påkallat, dels att det generellt bör avsättas medel för forskningssamarbete mellan Sverige och länderna i Central- och Östeuropa. Det bör ges prioritet åt vidmakthållandet av forskningsmiljöer, främst i vårt närområde. Likaså bör det finnas vissa medel för projektsamarbete som ligger utanför de sektoriella myndigheternas ansvarsområde.

Kultur, information och allmänt utbyte är väsentliga för det allmänna samarbetet och för integreringen av samarbetsländerna och deras befolkningar i den västeuropeiska gemenskapen. Sverige har därvid en särskild historisk, kulturell och geografisk anledning att samverka med de baltiska länderna, med tanke på att vi delvis har ett gemensamt kulturarv. Person- och erfarenhetsutbyte bör dels som nu stödjas genom Svenska Institutet, dels integreras som en naturlig del i samtliga delområden. En god bas för

aktiviteter av bl.a. detta slag kan Gotland vara med sina traditionellt nära relationer till Baltikum samt Östersjöinstitutet i Karlskrona.

Lokal förvaltning och lokal demokrati liksom fysisk planering och annan lokal planering är ett område som är väl ägnat för stöd inom Östsamarbetet. Oavsett hur de centrala myndigheterna kan komma att utvecklas, kommer det alltid att vara av värde att få till stånd förbättringar på den lokala nivån. Vänortssamarbete av skilda slag men också regionala insatser bör även fortsättningsvis prioriteras inom Östsamarbetet.

6.4 Medel och arbetssätt

Effektivitetsfrågorna inom Östsamarbetet, samspelet mellan departement och myndigheter, stödformer och arbetssätt har behandlats i ett tidigare kapitel (kap. 5). Vi vill här sammanfatta några förslag som kan göra Östsamarbetet effektivare. Frågor som gäller styrning och samordning m m behandlas i nästa avsnitt (6.5).

Biståndsformerna bör i första hand bestå av gåvor och garantier. Våra principiella invändningar mot att öka kreditvolymen genom t. ex. NUTEK och den av BITS föreslagna kreditfaciliteten (för att delfinansiera offentliga infrastruktur- och miljöinvesteringar i Sveriges närområde) är dels att de svenska biståndsmyndigheterna hittills inte har utvecklat den kompetens som krävs för att hantera lån i konkurrens, dels att de aktuella samarbetsländerna saknar finansiella marknader för att hantera en allokering av krediterna i konkurrens. Vi är medvetna om att det kan finnas investeringsalternativ (bl.a. inom miljöområdet) som inte kan bli föremål vare sig för garantier från den statliga garantiramen eller för gåvofinansiering. I sådana fall skall Sverige pröva att få till stånd parallell- eller samfinansiering med multilaterala finansinstitutioner.

Kunskapsöverföring och institutionsuppbyggande skall enligt regeringens intentioner vara de centrala instrumenten i vårt Östsamarbete. Vi delar den åsikten. Av redovisningen i tabell 2.3.1 framgår att kunskapsöverföringsinsatserna under perioden 1990/91-1993/94 inte uppgår till mer än 37 % av beslutade medel. Kunskapsöverföringens relativa andel av det totala samarbetet bör därför ökas.

Flera projekt som vi analyserat har institutionsuppbyggande som övergripande mål medan själva stödet finansierar utbildnings- och rådgivningsinsatser. Kopplingen mellan sådana insatser och institutionsuppbyggande är svag och bör i högre grad uppmärksammas framdeles. Tillförlitliga indikatorer för uppföljning och utvärdering bör tas fram. Hur man bygger upp *bärkraftiga institutioner* inom prioriterade områden förblir en central fråga för det framtida Östsamarbetet.

Flera av de projekt som vi har granskat ger anledning att ifrågasätta om de kan fortleva när det svenska stödet avslutas. Samarbetspartens engagemang bör om möjligt bli större, dels i form av egen finansiering och dels genom ett aktivare deltagande i avrapportering, uppföljning och utvärdering. Det bör också i större utsträckning falla på parterna i samarbetsländerna att sprida nyvunna erfarenheter till andra regioner/institutioner i landet.

Det bör redan från början i samarbetet klargöras när utfasningen av stödet kommer att äga rum och hur mottagaren skall kunna ta över ett projekt.

Alla projektförslag bör underkastas en prövning av bärkraftighet innan beslut om finansiering fattas. En utveckling av indikatorer, mätningar och utvärderingar på detta område bör ges en hög prioritet.

Huvuddelen av *upphandlingen* äger inte rum i internationell konkurrens. För att upphandlingen skall fungera effektivt fordras

kunskap om upphandling i konkurrens samt incitament att hålla nere kostnaderna. Incitamentstrukturen förstärks när ansvar för budget och för upphandling ligger hos samma organisation. Granskningen av projektkostnaderna är viktig. I beslutsunderlaget skall alltid ingå en redovisning av hur upphandlingen har gått till och man kommit fram till den en motivering för beslutet. Ett inslag i samarbetet skall vara att till samarbetsländerna förmedla kunskap i affärsmässighet och marknadsmässiga principer.

Inom ramen för Östsamarbetet bör det utvecklas *utvärderingssystem* som tillhandahåller relevant och tillförlitlig information. Vår slutsats är att utvärderingsverksamheten kan förbättras och därmed bidra till ökad effektivitet i det framtida samarbetet genom bättre lärande hos de olika aktörerna. Utvärderingarna skall bygga på vedertagen metodologi och följas upp kontinuerligt. Resultaten av dem skall redovisas för allmänheten. Det är också viktigt att samarbetsparterna på mottagarsidan engageras i utvärderingsarbetet.

De *makroekonomiska* övervägandena lyser med sin frånvaro i Östsamarbetet utom i EKN:s verksamhet. Samspelet mellan stöd och inhemsk ekonomisk politik i samarbetsländerna bör kontinuerligt analyseras. Stödet skall inkorporeras i mottagarens budget, hänsyn bör tas till löpande kostnader, motvärde skall krävas när så är befogat och mottagarens prioriteringar skall återspeglas i investeringsplanen. Utformning och uppföljning av konditionalitetskrav skall analyseras. Vi föreslår att myndigheterna tar del av EKN:s makroekonomiska bevakning av Central- och Östeuropa och att det nya biståndsverket utvecklar en egen kapacitet för analys av samarbetsländernas ekonomiska politik.

Vi har gjort en analys av *kostnaderna* för den operativa verksamheten (huvuduppgifterna) och den icke-operativa verksamheten (stödfunktionerna) hos några av de deltagande institutionerna (en

s.k. INKA-studie). Vi föreslår att myndigheterna jämför kostnaderna för sin verksamhet under olika tidsperioder med hjälp av en sådan metod.

6.5 Styrning och samordning m.m.

Det behövs en fastare strategisk styrning av Östsamarbetet än den hittillsvarande. I det syftet bör det utarbetas *en sammanhållen strategi* för Östsamarbetet. Strategin är regeringens främsta medel för att säkerställa att dess prioriteringar och synsätt får genomslag. Behovet av en strategi är särskilt framträdande vad gäller Östsamarbetet därför att detta berör ett stort antal politikområden och därmed departementsområden. Också ett stort antal myndigheter och organisationer berörs.

Strategin bör vila på en analys av situationen i de närmast berörda central- och östeuropeiska länderna. (Den behandlades i kap. 3.2).

Strategin bör också bygga på en identifiering och analys av de faktorer som bör vara vägledande för samarbetets innehåll och genomförande. Exempel på sådana faktorer är det vidare sammanhang i vilket Östsamarbetet skall fogas in, motiv och volym för samarbetet, Sveriges intressen och förutsättningar, principer för samarbetet, de organisatoriska och förvaltningspolitiska utgångspunkterna m.m. (de diskuterades i kap. 3.4).

För strategin är det naturligtvis vidare viktigt att tillgodogöra sig resultat och erfarenheter av det samarbete som bedrivits. Det gäller såväl samarbetets innehåll som dess genomförande (dessa aspekter analyserades i kap. 4 resp. 5).

Strategins plattform bör vara de *mål* för samarbetet, som statsmakterna har lagt fast. (Vi lämnade i avsnitt 6.1 förslag till målformuleringar). Målen är med nödvändighet allmänt hållna. En

huvuduppgift för strategin är att ge målen en viss substans, varigenom de politiska värderingarna och prioriteringarna får genomslag. Som strax skall framgå bör det dock vara en uppgift för myndighetsnivån att utifrån regeringens strategi översätta målen till operativa slutsatser.

Strategin bör innehålla riktlinjer för *valet av länder* för samarbetet (i avsnitt 6.2 lämnades förslag till landval). Vi tror inte att det är lämpligt att ställa upp beloppsmässiga landramar eller liknande. Men strategin bör ge besked om vilka länder som är prioriterade, i vilka länder samarbetet bör expanderas och i vilka det bör reduceras. Här ingår också att lämna anvisningar om förutsättningarna för samarbete med länder som inte tillhör närområdet. För varje prioriterat land bör finnas riktlinjer om vilken inriktning som samarbetet bör ha.

I strategin bör vidare ingå ett avsnitt om *sakområdena*. Här bör dels anges vilka sakområden som bör expanderas eller reduceras, dels anges vilken inriktning inom resp. sakområde som bör prioriteras. (Vi lämnade i avsnitt 6.3 förslag beträffande sakområdena).

Slutligen bör i strategin ingå riktlinjer angående instrument, arbetssätt och andra *faktorer som är viktiga för genomförandet* (vi lämnade i avsnitt 6.4 förslag i den delen).

En strategi av det slag, som här har skissats, måste utformas med stor lyhördhet för de *restriktioner* som finns för planering och styrning av Östsamarbetet. Normaliseringsaspekten (se 3.4) understryker att stort utrymme måste ges åt de "vanliga aktörerna" att ta initiativ, varför utvecklingen i fråga om handel, miljö, demokrati etc. delvis måste få fortlöpa på sina egna villkor och kanske ta en något annan vändning än vad som kan synas rationellt från ett myndighetsperspektiv. BITS arbetssätt (se ovan 5.12) har en snarlik verkan, eftersom initiativet inte ligger hos myndigheten. Också Östsamarbetets tidsperspektiv inbjuder till eftertanke.

Å ena sidan bör strategin förebygga att det skapas långsiktiga lösningar och svåravvecklade strukturer som hindrar Östsamarbetets normalisering. Å andra sidan kräver stora delar av institutionsuppbyggandet ett stort mått av långsiktighet och uthållighet. Ett exempel är insatserna på rättsväsendets och den offentliga förvaltningens områden.

Som nämntes bör en strategi av det nu antydda slaget vara regeringens främsta medel för att få genomslag för sina prioriteringar och politik i övrigt. Strategin bör täcka hela Östsamarbetet och alla anslag och myndigheter. Dess relation till andra styrinstrument bör vara klar och tydlig.

Strategin är ett politiskt dokument. Vi har inte sett det som vår uppgift att formulera en strategi. Vi har däremot analyserat de komponenter som bör ingå i strategin. Analysen utgör därmed ett underlag för denna.

Riksdagen bör lägga fast de riktlinjer som skall gälla för Östsamarbetet. Strategin bör fastställas i ett särskilt regeringsbeslut inom ramen för de riktlinjer, som Riksdagen lagt fast. Den snabba förändringstakten i samarbetsländerna talar för ett stort mått av flexibilitet. Strategin behöver förmodligen revideras av och till, vilket kan ske så länge det görs i enlighet med riksdagens riktlinjer. Det är viktigt att relationen mellan strategin och regeringens övriga styrinstrument är klar och tydlig. Det gäller inte minst relationen till budgetprocessen, inklusive regleringsbrevet.

Styrningen och samordningen underlättas om det finns få *huvudorganisationer* på myndighetsnivån. Vi har erfarit att det sammanslagna biståndsverk som planeras skall ha huvudansvaret för Östsamarbetet på myndighetsnivån. En sådan omorganisation underlättar styrningen och samordningen. Vi tror dock inte att det bör vara ett självändamål att det finns bara *en* huvudorganisation. Betydelsen av att så långt som möjligt länka in Östsamarbetet i ett normalt arbetsmönster talar för att det kan vara

ändamålsenligt att ha huvudorganisationer för några specialområden. Några exempel är exportkreditgarantier (EKN) och kärnsäkerhet och strålskydd (SKI). Det faller på varje huvudorganisation att omsätta strategin i konkreta handlingsdirektiv och att styra dem som genomför samarbetet. De principer för förvaltningspolitiken som vi berört tidigare (3.4) bör därvid vara vägledande.

Från samordningssynpunkt kan det vara en fördel att föra allt Östsamarbete till ett *anslag*. Men det är knappast nödvändigt. Finns det en sammanhållen strategi för alla departementsområden, kan det finnas flera anslag utan att detta går ut över styrningen och samordningen. På sikt bör för övrigt allt samarbete med de central- och östeuropeiska länderna finansieras över respektive fackmyndighets reguljära anslag.

Det finns ytterligare en aspekt av relevans för anslagsstrukturen. Vi har erfarit att reglerna för tillgodoräknande av åtgärder enligt klimatkonventionen ännu inte fastställts. Flera länder - däribland Sverige - har understrukit vikten av att klimatpolitiskt motiverade insatser hålls klart isär från insatser av annat slag. Detta bör beaktas när man beslutar om strukturen för anslagen, inklusive anslagen A 8 och E 9.

Information och erfarenhetsutbyte är viktiga medel för styrning och samordning. Det står klart att informationen till aktörer i Sverige liksom i samarbetsländerna varit otillräcklig. Också erfarenhetsutbytet mellan olika aktörer - myndigheter, företag, universitet, organisationer etc. - som verkar inom samma områden behöver byggas ut. Vi föreslår att informationsinsatserna förstärks och att fora skapas för erfarenhetsutbyte mellan aktörer som har ett gemensamt område, t.ex. en region eller ett sakområde. Det kanske vore skäl att ordna ett större evenemang för information och erfarenhetsutbyte hösten 1995. Det kunde vara ett sätt att manifesteras inledningen av ett nytt program för Östsamarbetet.

6.6 Genderspekter⁴

Det är stor risk för att bördorna av reformarbetet i Öst kan komma att fördelas ojämnt mellan olika grupper i samhället och mellan män och kvinnor. För det framtida samarbetet med Central- och Östeuropa är det därför av vikt att uppmärksamma genderspekter och genderimplikationer.

Vad gäller förutsättningarna för ett gendermedvetet Östsamarbete måste man ta i beaktande att reformprocessen anses genderneutral i de flesta länderna. Dessutom är det en underliggande uppfattning i dessa samhällen att det råder "jämsliddhet" mellan könen. Kvinnor och män har haft samma tillgång till utbildning och hälsovård, varit lika inför lagen och i samma utsträckning arbetat på den öppna arbetsmarknaden. Det har emellertid varit en likhet mellan könen i teorin, inte i praktiken.

Mycket av samarbetet med Öst har varit av teknisk natur, som påverkar genderrelationer i relativt liten utsträckning. I ett framtida samarbete med öst bör genderintresset styras mot de insatser där en medveten genderprofil kan göra störst nytta. Att införa en genderprofil i alla insatser vore mer ett spel för gallerierna än en genomtänkt politik. Reformerna och stödet åt dessa är emellertid sällan genderneutrala. I *beredningen* av flertalet nya insatser kan därför en kartläggning av genderspekterna vara motiverad.

Av särskilt intresse från gendersynpunkt är den offentliga sektorns sönderfall i Östeuropa. De forna kommuniststaternas väl utbyggda barnomsorg, som möjliggjorde arbete utanför hemmet, håller nu på att raseras. Detta påverkar kvinnorna mer än männen då offentlig verksamhet ofta ersätter kvinnors arbete. I det framtida Östsamarbetet bör denna sociala dimension beaktas.

⁴ Om begreppet se noten ovan vid avsnitt 4.8

Den politiska aktivitetsnivån bland kvinnor är låg i dagens Central- och Östeuropa. Den kvinnliga representationen i parlamenten har under de senaste åren sjunkit från ca 28% till omkring 9%⁵ och har därmed hamnat klart under europeiskt genomsnitt. Att stödja uppbyggnad av *kvinnorganisationer och kvinnliga nätverk* kan vara ett viktigt sätt att engagera kvinnorna i det ekonomiska och politiska reformarbetet och att stärka deras möjlighet att påverka sin framtida utveckling.

En viktig aspekt i samarbetet med Öst är den relativt höga *utbildningsnivån* bland kvinnorna i Central- och Östeuropa. Det skapar goda förutsättningar för kvinnorna att själva påverka och delta i den ekonomiska och politiska utvecklingsprocessen. "Hjälp till självhjälp" kan komma att fungera. Stöd till bl.a kvinnliga företagare och fortbildning är ett samsarbetsområde där insatser redan pågår.

6.7 Konsekvenser av EU-medlemskapet

Sveriges inträde i EU kommer att få återverkningar på vårt samarbete med Central- och Östeuropa på flera sätt. Konsekvenserna utreds inom Utrikesdepartementet. I det följande lämnas några allmänt hållna synpunkter.

Konsekvenserna ligger på två plan. Det ena gäller den politik som vi skall driva i Bryssel för att påverka EU:s öststöd (a). Det andra gäller medlemskapets konsekvenser för vårt fortsatta bilaterala Östsamarbete (b).

(a) EU:s samlade östbudget uppgår 1994 till ca 1.500 miljarder ecu. Enligt nu föreliggande kalkyl kommer de medel, som Sverige automatiskt tillskjuter till östbudgeten, att uppgå till 335 milj kr.

⁵ Genomsnitt före och efter 1990 i Bulgarien, Tjeckoslovakien, östra Tyskland, Ungern och Rumänien, *UN Regional Seminar Vienna, 1994*

Det motsvarar en tredjedel av vårt nuvarande öststöd. Skulle detta räknas ned med hela vårt bidrag till EU, kommer alltså vårt öststöd att till en tredjedel kanaliseras genom EU. Unionens öststöd är så stort och betydelsefullt och Sveriges bidrag så betydande att det är givet att Sverige skall söka utöva ett så starkt *inflytande* som möjligt på EU:s politik på detta område. De principer och synsätt som är vägledande för Sveriges Östsamarbete (se 3.4 ovan) kan i grova drag läggas till grund också för den linje som vi bör driva i Bryssel.

EU:s öststöd har hittills haft sin tyngdpunkt i Centraleuropa - bl.a. Polen - och i Sydösteuropa. Sverige bör verka för att en förskjutning sker mot *Östersjöområdet*. EU:s öststöd kan bl.a. främja ett regionalt samarbete i Östersjöregionen, som inkluderar såväl Ryssland som de baltiska staterna och andra Östersjöstater. Inte minst via det ökade regionala och gränsregionala samarbetet inom ramen för PHARE-programmet kan det svenska samarbetet med Polen och de baltiska staterna genom samverkan med och integrering i EU-samarbetet ges ytterligare tyngd. Sverige har också intresse av att bidra till en ökad samordning mellan PHARE- och TACIS-programmen, så att de delar av Ryssland som ingår i Östersjöregionen ges möjlighet att delta i samarbetet.

Men vi bör också verka för att Barentsområdet - särskilt Kolahalvön - får ökat stöd från EU. Vi har ett intresse av att även Ukraina och Vitryssland, som båda befinner sig på randen av en ekonomisk kollaps, ges ökad uppmärksamhet av EU. Unionen kan för övrigt vara ett forum för att plädera för ett ökat bilateralt engagemang från andra EU-stater i de nu nämnda områdena och länderna.

Ett annat fält för inflytande är *EU-stödets inriktning*. Denna ligger i huvudsak väl i linje med ett svenskt synsätt. EU ger bl.a. prioritet åt insatser som kan främja öststaternas integrering med väst. Från svensk sida kan vara skäl att betona den sociala dimensionen hos öststödet och demokratiseringsinsatser.

Behovet av miljöåtgärder, bl.a. på Kolahalvön, bör också understrykas.

Ett tredje område är EU-programmens genomförande. Det är en allmän uppfattning att detta kännetecknas av en omständlig beslutsprocedur och även på andra sätt är byråkratiskt. Vi bör verka för en *effektivisering*.

Ett fjärde område avser *Sveriges deltagande* i programmen. Det kommersiella deltagandet är underkastat EU:s upphandlingsregler. En noggrann kommersiell bevakning är påkallad. Men man kan också tänka sig att svenska myndigheter och organisationer är genomförare. Bl.a. bör våra myndigheter, till vilka EU inte har motsvarigheter på verkställighetsnivån, ha erfarenheter av stort värde i sammanhanget. Inte minst om EU beslutar om gränsöverskridande samarbete, i vilket Sverige är en part jämte andra länder i Östersjöregionen, kan svenska myndigheter spela en central roll.

Till sist kan påpekas att EU:s stöd kan vara en ram för diskussion och samordning av en eventuell *konditionalitet*. Både för Ryssland och de baltiska staterna kan det bli skäl att ställa krav ifråga om demokrati och mänskliga rättigheter som villkor för fortsatt stöd.

(b) Medlemskapet har några konsekvenser för vårt fortsatta bilaterala Östsamarbete. Den första är att ren överlappning naturligtvis bör undvikas. *Samordningen* av EU:s insatser och våra bilaterala blir en viktig uppgift som kräver en god överblick inte minst av de aktiviteter som är på planeringsstadiet.

Men medlemskapet gör framför allt en viss *koncentration* på svensk sida naturlig. Genom vår medverkan i EU:s öststöd blir Sverige delaktigt i det samarbete med en mycket vid krets av länder som EU bedriver. Vår koncentration till närområdet blir härigenom än mer befogad.

Också en ökad koncentration beträffande sakområdena blir motiverad. EU:s program är tämligen splittrade i ämnesmässigt hänseende. Vi har skäl att i det bilaterala samarbetet fokusera på de områden som ligger väl till för Sverige. Vi bör också rikta in oss på sådana bilaterala projekt som kan få finansiering från något av EU:s program.

Arbetsfördelningen mellan vårt bilaterala samarbete, EU:s stöd och andra multilaterala organs stöd blir en viktig fråga. Vi bör identifiera vilka insatser som med fördel görs på bilateral basis. Den effektivitet som "EU-projekt" respektive svenska projekt uppvisar bör vara ett kriterium som därvid beaktas. Det kan visa sig att vissa typer av projekt eller projekt på vissa områden mest effektivt handhas av EU respektive på bilateral basis. Det bör ha inverkan på utformningen av det svenska bilaterala samarbetet.

Vår medverkan i EU:s öststöd gör det vidare naturligt att låta det *svenska intresset* bli något mer styrande för valet av insatser inom det bilaterala samarbetet. Vi har redan påpekat att Östsamarbetet genomgående tillgodoser ett svenskt intresse, även om detta kan vara mer eller mindre framträdande (3.4 ovan). Vi har erfarit att EU-staternas bilaterala program getts en tyngdpunkt, som i hög grad svarar mot staternas egna intressen, som en följd av EU-stödets sas "givarneutrala" utformning. Vi finner att en sådan inriktning blir naturlig också för svensk del. Det kunde betyda att vårt Östsamarbete ges ett ökat inslag av stöd åt handel och investeringar.

Slutligen kan nämnas att vårt Östsamarbete kan berikas av de *erfarenheter* och det analysarbete som vi kan ta till vara från EU:s samarbete. Sammanlagt arbetar närmare 250 tjänstemän inom EU-kommissionen med unionens öststöd. Genom EU kan vi också få bättre information och dokumentation om utvecklingen i de central- och östeuropeiska länderna.

Direktiven

Kommittédirektiv



Dir. 1994:4

Tilläggsdirektiv till kommittén för utvärdering och analys inom biståndsområdet (UD 1992:06)

Dir. 1994:4

Beslut vid regeringssammanträde den 27 januari 1994

Sammanfattning av uppdraget

Kommittén för utvärdering och analys inom biståndsområdet (UD 1992:06) får i särskilt uppdrag att ombesörja en studie av samarbetet med Central- och Östeuropa. Studiens huvudsyfte är att analysera ändamålsenligheten av och effektiviteten inklusive kostnadseffektiviteten i detta samarbete.

Analysen skall omfatta det samarbete som finansieras med medel från anslag under tredje huvudtitelns littera G. Samarbete med Central- och Östeuropa. Dessutom skall studien omfatta den verksamhet som hänger nära samman med det nämnda samarbetet, t.ex. inom miljö- och energiområdet. Multilaterala institutioners reguljära verksamhet i Central- och Östeuropa – och de svenska bidragen till dessa institutioner – skall dock inte tas med i analysen.

Samarbetet med Central- och Östeuropa behöver utredas vidare

Regeringen beslutade den 7 maj 1992 att inrätta en kommitté för utvärdering och analys inom det biståndspolitiska området. Det pågående arbetet syftar till att ge regeringen ett bättre underlag för den fortlöpande effektiviseringen av biståndet och biståndsadministrationen. Kommittén skall senast den 30 maj 1994 lämna en samlad redovisning av sitt arbete till regeringen.

Utrikesutskottet har i betänkande (1992/93:UU16) bl.a. framhållit att en mer grundläggande översyn av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa och dess organisation är påkallad.

Under år 1993 har inom Utrikesdepartementet bedrivits ett intensifierat analysarbete som rör östsamarbetets innehåll och utformning inom ramen för Sveriges östpolitik. Ett flertal utvärderingar av samarbetet har också ut-

2

förts genom biståndsmyndigheternas försorg. Utrikesdepartementet har även, i enlighet med vad som anmäldes i prop. 1992/93:100 bil. 4, låtit genomföra en utvärdering av SIDA:s bidrag till enskilda organisationers samarbete med Central- och Östeuropa. Slutligen har på regeringens uppdrag en särskild utredare gjort en översyn av inriktningen och samordningen av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Analysen har utmynnat i vissa förslag om östsamarbetets framtida organisation.

När regeringen inför budgetåret 1995/96 skall ta ställning till innehållet i det fortsatta samarbetet med Central- och Östeuropa inom ramen för ett nytt program är det angeläget att det görs på grundval av hittills vunna erfarenheter. Samarbetets effektivitet bör därför analyseras.

Det särskilda uppdraget

Studien skall ha följande huvudsakliga inriktning.

1. Det hittillsvarande samarbetet, framför allt under perioden 1992/93-1993/94, skall kartläggas. Samarbetet skall redovisas i fråga om myndighet, sektor/produkt, makroekonomisk funktion, mottagarländer (inkl. regioner), biståndskanal, slutmottagare och anslag. Omfattningen av upphandlingen i Sverige och andra former av s.k. återflöde bör så långt möjligt redovisas.

2. De utvärderingar som gjorts av samarbetet skall sammanställas och analyseras. Graden av måluppfyllelse skall bedömas.

Myndigheternas projektbedömningar och målformuleringar skall granskas liksom inverkan på verksamheten av de rekommendationer som utvärderingarna inbegriper.

3. Ändamålsenligheten (den yttre effektiviteten) bör bedömas i ljuset av samarbetets förutsättningar och mål, de erfarenheter som vunnits av Sverige och andra länder och organisationer som bedrivit ett motsvarande samarbete samt den vetenskapliga debatten om övergången till demokrati och marknadsekonomi. Valet av samsamarbetsområden, valet av insatser och insatsernas utformning bör bedömas i relation till de nu nämnda faktorerna.

Som ett led i arbetet skall fallstudier göras som belyser samarbetets ändamålsenlighet. Studierna kan avse t.ex. samarbetet med ett land, samarbetet inom en sektor och en biståndsform. Med hänsyn till att samarbetet inleddes endast för några år sedan torde ingen heltäckande resultatbedömning vara möjlig men fallstudierna bör kunna ge en viss vägledning för en bedömning av effekterna av vissa insatser.

4. Kostnadseffektiviteten (den inre effektiviteten) skall granskas. Samarbetets kostnader skall analyseras på sätt som framgår under 2. Myndigheternas administrativa kostnader för olika typer av bistånd skall redovisas.

3

Myndigheternas kostnader och arbetssätt m.m. skall jämföras i två studier: 1) en analys av de internadministrativa kostnadernas relation till de operativa kostnaderna för samarbetet; 2) en jämförelse av myndigheternas arbetssätt. Studierna är avsedda att ge underlag för en bedömning av myndigheterna och för ömsesidigt lärande.

5. Arbetet skall redovisas i form av delrapporter och en slutrapport vilken skall innehålla sammanfattande slutsatser och rekommendationer. Senast den 15 april 1994 skall uppläggningsstudien redovisas tillsammans med det arbete som utförts vid den tidpunkten. Samtliga delrapporter skall redovisas senast den 15 september 1994. Slutrapporten skall lämnas senast den 1 december 1994.

6. De extra kostnader som föranleds av detta uppdrag får inte överstiga 2,5 miljoner kronor. En detaljerad kostnadskalkyl skall presenteras före den 15 april 1994.

(Utrikesdepartementet)

Referensgruppens sammansättning

UD/POL 1:1	Dag Hartelius/Karl Leifland
UD/ÖSEK	Ruth Jacoby/Gabriella Lindholm
UD/H3	Ulf Stange
UD/U	Anna Brandt/Birgitta Nordin
FI/E3	Håkan Emsgård/Björn Fritjofsson
FI/BA	Håkan Åkesson
M/E5	Svante Bodin/Susan Linton
N/EM	Göran Lagerstedt/Maria Gerholm
BITS	Peeter Horm/Anders Hedlund
Swedecorp	Christina Rehlen
Swedfund	Lena Algerin
SIDA/SEO	Eva Asplund/Mats Svensson
SI	Catherine v. Heidenstam/Thomas Lundén
EKN	Bo Thomé
Exportrådet	Mårten Lindståhl
SEK	Bo Leander

Referensgruppen har sammanträtt sex gånger. Dess sammansättning har ändrats något med tiden.

Bilaga 3. Utredningens delrapporter

För en komplett förteckning över SAUs samtliga rapporter, inkluderande u-biståndsfrågor, hänvisas till den lista som är bilagd varje delrapport.

- WP 22 Evaluering av det svenska näringslivsstödet till Östeuropa med särskild tonvikt vid kunskapsöverföringsaspekter, Leif Gram, September 1994
- WP 23 Östeuropasamarbetet - Affärsmässighet i Utbildningsverksamheten, Håkan Hellström, September 1994
- WP 24 Östeuropasamarbetet - Konkurrensen i Upphandlingen, Ingrid Andersson och Håkan Hellström, September 1994
- WP 25 Myndigheternas arbetssätt - en delstudie i SAUs utredning om samarbetet med Central- och Östeuropa, Krister Eduards, September 1994
- WP 26 Development Cooperation with Eastern and Central Europe - a review of evaluations results, Kim Forss, September 1994
- WP 27 "Beauty and the East" - An evaluation of Swedish Environmental Assistance to Eastern Europe, Stockholm Environment Institute, September 1994
- WP 28 En översyn av Svenska institutets program för högskolesamarbete med Öst- och Centraleuropa, Karin Metell och Enrique Ganuza, September 1994
- WP 29 En översyn av Svenska institutets program för kulturutbyte med Centraleuropa, Karin Metell och Enrique Ganuza, September 1994
- WP 30 Svensk demokrati i österled ? Anders Fogelklou och Roger Hällhag, September 1994

- WP 31 En översyn av det svenska stödet till Murmanskområdet inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa, Karin Metell och Enrique Ganuza, September 1994
- WP 32 Finansiellt projektstöd inom ramen för Sveriges Östsamarbete, Kjell Nordlander, September 1994
- WP 33 Sweden's Assistance to Poland: An Overview Evaluation, Marian Radetzki, August 1994
- WP 34 Kärnsäkerhet- och strålskyddssamarbete med Östeuropa, Per Johan Svenningsson, Oktober 1994
- WP 35 Databas över projektsamarbetet med Central- och Östeuropa, Tullio Zannoni, September 1994
- WP 36 Suveränitetsstöd till Baltikum, Per Johan Svenningsson, Oktober 1994
- WP 37 En översyn av det svenska stödet till lantmäteriiverksamhet inom ramen för samarbetet med Central- och Östeuropa, Karin Metell och Enrique Ganuza, Oktober 1994
- WP 38 Attitudes and opinions on an aid programme; A review of a questionnaire to people engaged in development cooperation with Eastern and Central Europe, Kim Forss, November 1994
- WP 39 Transformation as a Problem of Neighbourhood, Prof. Heinrich Vogel, October 1994

Seminarier och expertmöten

- 1994-02-25 Möte med särskilt kallad expertgrupp.
- 1994-03-24 Särskilt möte med Industriförbundets Östeuropagrupp.
- 1994-03-28 Särskilt möte med representanter för Grossistförbundet Svensk Handel.
- 1994-04-18 Seminarium med östekonomer från Världsbanken och M.I.T.
- 1994-05-30 Seminarium om utvärdering med föreläsare från GAO.
- 1994-10-07 Seminarium om Östsamarbete med Prof. H. Vogel.
- 1994-10-24 Seminarium om miljösamarbetet med Öst.
- 1994-10-25 Seminarium om demokratisamarbetet med Öst.

Sammanställning av Östsamarbetet

(Bilaga utarbetad av ekonomen Ingrid Andersson)

Beslutade anslag för Östeuropasamarbetet 1990/91 - 1994/95, MSEK

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94	1994/95
BITS	140	140	195	200	233
SIDA	20	35	45	45	47
Swedfund	-	50	40	50	25
Swedecorp	-	-	15	30	50
Sv. Institutet	-	0,5	30	45	45
SKI	-	10	25	25	30
Reg. Disp.*	15	10	43	56	76,5
Suv.stöd	-	43	28	50	60
Multilateralt	125	125	120	140	155
Betalnings- balansstöd och exportkrediter	-	-	25	230**	240
Valutastöd	-	-	300	-	-
Kompensation för Baltguldet	-	-	254	-	-
HHS i Riga	-	-	-	-	35
Totalt	300	413,5	1 120	871	996,5
<i>Miljödepartementet</i>					
<i>Miljöinsatser</i>	-	-	187	122,5	192
<i>Näringsdepartementet</i>					
<i>Energieffektivisering</i>	-	-	-	95	87,5
<i>Kommunikationsdep.</i>	-	-	-	15	-
Totalt	300	413,5	1 307	1 103,5	1 276
<i>Utbildningsdepartementet ackumulerat 1991/92 - 1993/94</i>				79	
<i>Försvarsdepartementet ackumulerat 1991/92 - 1993/94</i>				16	
<i>Arbetsmarknadsdepartementet ack. 1991/92 - 1993/94</i>				13	

* Regerings disposition fördelas i enlighet med regeringsbeslut. Största delen av anslagen har tillfallit BITS, SIDA, SKI, SSI, Svenska Institutet och myndigheterna inom suveränitetsstödet.

** Av anslagna medel, 230 miljoner, avser 80 miljoner ett lån vilket administreras av BITS i samarbete med Världsbanken.

* Under budgetåren 1991/92 - 1993/94 har Swedfund beslutat om 73,5 MSEK av de beviljade anslagen vilka uppgick till 140 MSEK under samma period.

**BESLUTADE MEDEL INOM SAMARBETSMYNDIGHETERNA
PER KATEGORI FÖR BUDGETÅREN 1990/91 - 1993/94, MSEK**

	1990/91	1991/92	1992/93	1993/94
KUNSKAPS- ÖVERFÖRING	141	179	246	361
UTRUSTNING VARULEVERANSER	12	7	77	74
DIREKT FINANSIELLT STÖD	-	38	689	61
KREDITER	-	14	4	199
RISKKAPITAL	-	-	39	23
RISKGARANTIER	-	-	-	150
ENSKILDA ORG.	20	35	45	45
MULTILATERALT	125	125	120	193
Totalt	298	398	1 220	1 106

**BESLUTADE MEDEL INOM SAMARBETSMYNDIGHETERNA
PER KATEGORI FÖR BUDGETÅREN 1990/91 - 1993/94, MSEK**

	90/91	91/92	92/93	93/94
KUNSKAPS- ÖVERFÖRING	140,9	179,3	245,7	361,1
Suveränitetsstödet	-	2,1	19,2	30,4
SKI	-	4,4	14,7	20,9
SSI	-	2,5	4,1	6,0
BITS	125,9	164,8	135,2	195,0
NUTEK	-	-	-	25,8
Svenska Institutet	-	0,5	30,2	49,7
Swedecorp	-	-	13,4	26,1
Naturvårdsverket	-	-	7,9	5,0
Sv. Lantbr.univ.	-	-	12,3	-
Ovr. inom reg.disp	15,0	5,0	8,7	2,2
UTRUSTNING VARULEVERANSER	12,0	7,2	76,9	73,7
Suveränitetsstödet	-	2,2	8,8	13,5
SKI	-	0,5	31,0	11,8
SSI	-	2,5	4,0	6,0
BITS	12,0	2,0	23,0	27,4
Sv. Lantbr.univ.	-	-	10,1	-
Kommunik.dep.	-	-	-	15,0
DIREKT FINANSIELLT STÖD	-	38,4	689,4	61,4
Suveränitetsstödet	-	38,4	-	-
Valutastöd	-	-	300,0	-
Komp. för Baltguldet	-	-	254,0	-
Betalningsbalansstöd	-	-	25,0	-
Swedecorp	-	-	2,4	8,6
St. Naturvårdsverk	-	-	103,0	-
Miljödep./BITS	-	-	-	52,8
Sthlm Vatten AB	-	-	5,0	-
KREDITER	-	14,1	4,3	199,0
NUTEK	-	-	-	108,4
Swedecorp	-	-	0,6	6,6
Swedfund*	-	4,1	3,7	4,0
SUKAB	-	10,0	-	-
BITS	-	-	-	80,0
RISKKAPITAL	-	-	38,8	22,9
Swedfund*	-	-	38,8	22,9
RISKGARANTIER	-	-	-	150,0
EKN	-	-	-	150,0
ENSKILDA ORG.	20,0	35,0	45,0	45,0
SIDA	20,0	35,0	45,0	45,0
MULTILATERALT	125,0	125,0	120,0	192,7
Multilaterala org.	125,0	125,0	120,0	140,0
Miljödep./EBRD	-	-	-	52,7
Totalt	297,9	399,0	1 220,1	1 105,8

De övriga nordiska ländernas Östsamarbete

(Bilaga utarbetad av fil. kand. Elisabet Levin)

Sveriges Östsamarbete kännetecknas bl.a. av den geografiska närhet, grannskap, som finns mellan Sverige och de länder som samarbetet framförallt omfattar. Det är viktigt för samarbetet att stödja utvecklingen av normala grannrelationer, som på sikt bör likna dem som Sverige har med de nordiska länderna.

I det sammanhanget är det också av intresse att ha vetskap om hur de övriga nordiska länderna, främst Danmark, Finland och Norge, lagt upp sina respektive Östsamarbeten. Det finns anledning att i viss utsträckning anpassa de svenska insatserna efter vad våra nordiska grannar gör.

Danmarks östsamarbete

Mål

Det huvudsakliga målet med Danmarks östsamarbete sägs vara att stödja reform- och demokratiseringsprocessen i Central- och Östeuropa. Detta skall ske genom ekonomiskt samarbete och förbindelser mellan Danmark och östländerna. Danmark vill påskynda utvecklingen av ett fritt näringsliv och bistå med miljöförbättringar. Särskild vikt läggs vid:

- att stödet skall återspegla mottagarlandets behov och bidra till en uthållig utveckling.
- att stödet siktar mot, genom att program och projekt utformas på ett sådant sätt, att få största möjliga spridningseffekt. Medfinansiering från mottagarlandet är viktigt. Vidare skall samfinansiering med internationella finansieringsinstitutioner eftersträvas.
- att danskt näringsliv engageras i största möjliga utsträckning. Man eftersträvar att danska företag bidrar med erfarenheter, expertis etc och samtidigt etablerar långsiktigt

samarbete med östländerna.

- att stödet prioriteras till Östersjöländer, dvs. det baltiska staterna, Polen, Kaliningrad-området och St. Petersburgområdet.

Det bilaterala stödet är bundet till danska företag.

Organisation

Det danska stödet administreras av respektive fackdepartement. Utrikesministeriet har övergripande ansvar för kontakter med länderna i Central- och Östeuropa. Utrikesministeriet sköter också relationerna med de multilaterala institutionerna (EBRD, Världsbanken, EU etc) och förmedlar kontakter samt information mellan de internationella finansieringsinstitutionerna och de olika programmen. Finansdepartementet ansvarar för fördelning av anslag och reserver mellan de olika ministerierna.

Vilka sektorer prioriteras?

Miljörelaterat stöd

Miljöstödsfonden

Miljörelaterade sektorsprogram

Näringslivsstöd

Investeringsfond för östländerna

Statens Exportkredit-Östgaranti-ordningen

"Räntetilskyddsordningen" för de baltiska staterna

Investeringsgarantifacilitet

Näringslivsrelaterade sektorsprogram

Tekniskt-administrativt och humanitärt bistånd

Tekniskt-administrativt stöd

Utstationering av offentligt anställda

Demokratifonden

Baltiskt utbildningscentrum - Bornholm

Tekniskt-administrativa sektorsprogram

Multilateralt öststöd

Nordiska program

EUs bistånd

EBRD

Stöd genom FN organisationer

Konsultfonder

1994 startades verksamhet med målinriktade sektorsprogram. Sektorsprogrammen kan bevilja medel till projekt eller till delar av målinriktat stöd till en eller flera mottagarländer inom ett avgränsat område.

Sektorsprogrammen är baserade på ett programavtal mellan ansvarigt fackministerium i Danmark och dess motsvarighet i mottagarlandet. Programmen syftar till att vara fleråriga och på så sätt bygga upp en långsiktighet i samarbetet. Det skall underlätta planering och göra beslutsprocessen vid varje enskilt projekt enklare.

Mot bakgrund av respektive ministeriums förslag antar regeringen en gång om året nya sektorsprogram.

Miljörelaterat öststöd

Målsättningen med miljöstödsfonden är:

- att begränsa föroreningarna i Central- och Östeuropa och de gränsöverskridande föroreningarna därifrån;
- att medverka till att utvecklingsprocessen sker på ett miljömässigt försvarligt sätt;
- att stödja naturskyddet i Central- och Östeuropa;
- att förse mottagarländerna med teknologi och rådgivning inom miljö- och energiområdet.

Stödet styrs av principen "mest miljö för pengarna". Fonden administreras av miljöministeriet med hjälp av en rådgivande miljökommitté.

Miljörelaterade sektorsprogram finns inom energiområdet, kollektivtrafik, ekologiskt lantbruk och kärnsäkerhet.

Näringslivsstöd

I december 1989 inrättades en fond, "Investeringsfond för Østlandene", som har till syfte att främja näringslivets utveckling och ekonomisk tillväxt i de reforminriktade länderna i Central- och Östeuropa. Fonden kan bidra med medel till förstudier, aktiekapital i joint ventures, lån till joint ventures och garantier för lån. Fonden är dansk representant i JOPP (Joint Venture PHARE Programme) och förmedlar ansökningar från danska företag till JOPP.

En exportkreditgarantiram på 7,5 miljarder DKR finns inrättad och löper fram till 1996. Följande länder täcks av exportkreditgarantiramen: Vitryssland, Bulgarien, Tjeckien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Moldavien, Polen, Rumänien, Ryssland, Slovakien, Slovenien, Ukraina och Ungern. Varje år görs avsättningar som fastlägger den konkreta ramen för risktagning.

För infrastrukturprojekt i Baltikum finns möjlighet att få räntebidrag i samband med exportkrediter. Om ett företag beviljats exportkredit genom ett lån på kommersiella villkor i en bank kan man erhålla räntebidrag. Det innebär att låntagaren endast betalar amorteringarna på lånet medan danska staten står för räntan. Denna form av stöd kommer att upphöra under 1995.

En investeringsgarantiram om 1 miljard DKR finns att tillgå för danska företag som vill göra investeringar i något av länderna i Central- och Östeuropa. Man måste kunna påvisa ett samband mellan investeringen och danska produktions- eller exportintressen för att kunna bli aktuell för investeringsgaranti. Dessutom bör det finnas en godkännelse från mottagarlandet. Rena portföljinvesteringar kommer normalt inte att omfattas av garantiramen.

Danmark har ingått bilaterala investeringskyddsavtal med Estland, Litauen, Polen, Rumänien och Ungern. De skall garantera utländska investerare att kunna plocka hem kapital

och vinster.

De näringslivsinriktade sektorsprogrammen syftar till att främja östländernas näringslivs infrastruktur och bidra till att bygga upp ett näringsliv som grundar sig på marknadsekonomiska principer. Ett starkt egenintresse finns i stödformen.

Tekniskt-administrativt och humanitärt bistånd

Det tekniskt-administrativa stödet syftar till att skapa en varaktigt förbättring och nyorientering av strukturer och system i Central- och Östeuropa. Primärt inriktar man sig på projekt som bygger upp den offentliga sektorn.

Det tekniskt-administrativa stödet administreras av utrikesministeriet och satsar främst på uppbyggnad av statlig infrastruktur, förstärkning av den sociala sektorn, stöd till arbetsmarknadssektorn, arbetsmiljö och undervisning. Man har också gjort det möjligt att finansiera statligt anställda tjänstemän som fungerar som rådgivare i mottagarländerna.

I augusti 1990 inrättades en demokratifond som syftar till att främja demokratisk utveckling samt mänskliga rättigheter. Man vill ge stöd till projekt som främjar mänskliga kontakter; uppbyggnad av rättssystem; modernisering av centrala och lokala myndigheters politiska och administrativa funktioner; genomförandet av val och folkomröstningar; en fri och självständig press; samarbete mellan enskilda organisationer; uppbyggnad av fria fackföreningar och kulturutbyte.

Som ett pilotprojekt har man inlett "Baltiskt utbildningscenter Bornholm" som syftar till att stödja reformprocessen genom att stödja den demokratiska utvecklingen generellt, att stödja ländernas utbildningssystem samt att medverka till en generell höjning av arbetsstyrkans kapacitet. Samtidigt är det meningen att programmet skall befrämja sysselsättningen på Bornholm.

Sektorsprogram finns inom arbetsmarknadsområdet, arbets-

miljöområdet, undervisning, hälso- och sjukvårdssektorn, socialsektorn samt skatteområdet.

Multilateralt samarbete

Danmark är aktivt i det Nordiska samarbetet genom sina engagemang i miljöfinansierings-bolaget NEFCO, Nordiska Investeringsbanken (NIB), Nordiska projektfinansieringsbolaget (NOPEF), Nordisk fond för teknologi och industriell utveckling, Nordiska ministerrådets närområdesprogram, Norden-Baltikum stipendier, Utvecklingsprogram för tjänstemän, Baltpraktik samt Baltisk investeringsfond.

Genom sitt medlemskap i EU är danskarna aktiva i EUs program för Central- och Öst Europa, Phare och TACIS.

Danmark ger också stöd via internationella finansieringsinstitut som EBRD, Världsbanken, Den multilaterala investeringsgarantiagenturen (MIGA), Internationella Finansieringsbolaget (IFC). Vid flera av dessa institutioner har man konsultfonder som är reserverade för danska konsulter.

Ungefärlig storlek på östsamarbetet 1994

	<i>Miljoner kr</i>
Miljöstötteordningen	200
Energiministeriet miljörelaterade sektorsprogram	70
Inrikesministeriets miljörelaterade sektorsprogram	15
Lantbruksministeriets miljörelaterade sektorsprogram	10
Trafikministeriets miljörelaterade sektorsprogram	5
<i>Miljörelaterat stöd</i>	<i>300</i>
Investeringsfonden for Østlandene	175
Exportkredit (avsättningar)	230
Genbevilling under exportkreditordningen	100
Boligministeriets näringslivsinriktade sektorsprogram	20
Energiministeriets näringslivsinriktade sektorsprogram	10
Industrimin. näringslivsinriktade sektorsprogram	40
Lantbruksmin. näringslivsinriktade sektorsprogram	30

Övrigt	7
<i>Näringslivsstöd</i>	<i>612</i>
Teknisk-administrative öststötteordningen	100
Demokratifond	80
Baltisk Uddannelsesö	20
Arbejdsmin. teknisk-administrative sektorsprogram	15
Sundhetsmin. teknisk-administrative sektorsprogram	18
Socialmin. teknisk-administrative sektorsprogram	12
Told&Skattsty. teknisk-administrative sektorsprogram	25
Undervisn.min. teknisk-administrative sektorsprogram	15
<i>Teknisk-administrativt stöd</i>	<i>285</i>
<i>Multilateralt stöd</i>	<i>948</i>
<i>Reserver</i> 204	
<i>Totalt</i>	<i>2 249</i>

Finlands östsamarbete

Mål

Enligt Finlands handlingsprogram för Central- och Östeuropa strävar man efter att skapa förutsättningar för ett ekonomiskt och industriellt samarbete samt främja utvecklandet av samhällets basservice i mottagarländerna. Därtill vill man minska eller förebygga fenomen med en negativ inverkan på Finland t.ex. miljöutsläpp och risken för olyckor vid närområdenas kärnkraftverk. Samarbetet skall ske genom tekniskt och ekonomiskt bistånd samt finansiellt stöd.

Geografisk fördelning

Finlands bilaterala samarbete koncentreras till de baltiska staterna och närområdena inom den Ryska federationen.

Finland har ett avtal med Ryssland sedan i augusti 1992 om samarbete i Murmansk-området, Karelska republiken, Leningrad-området och staden St. Petersburg. Syftet med avtalet är

att skapa en juridisk ram för närområdessamarbetet och att uppmuntra direktkontakter mellan regionala och lokala myndigheter. Det regionala samarbetet på den finska sidan koordineras av inrikesministeriet, som har tillsatt tre regionala arbetsgrupper. Arbetsgrupperna skall bereda regionala samarbetsprogram i samarbete med den ryska parten.

En överenskommelse mellan Finland och Estland om ekonomiskt samarbete och stöd undertecknades i juni 1993. Överenskommelsen skapar administrativa ramar för samarbete i biståndsform och slår fast prioriteringar.

Vilka sektorer prioriteras i samarbetet med Ryssland?

Ett viktigt mål för samarbetet med Ryssland är att förbättra förutsättningarna för kommersiell och industriell verksamhet. Medel som används för att nå dessa mål är tekniskt bistånd, utbildning, forskning, kunskapsöverföring samt olika pilotprojekt.

Följande områden prioriteras i samarbetet.

Samarbete inom energiförsörjningen: Under 1992-1993 utarbetades en generalplan för energiförsörjningen i Karelen samt energisparplaner för nio industriella objekt i nordvästra Ryssland. Syftet är att främja energisparande och ta fram alternativa energiformer.

Kärnsäkerhetssamarbete: Finska experter hjälper till med bedömningen av säkerheten och med planeringen av utvalda förbättringsarbeten vid kärnkraftverken på Kolahalvön och i Sosnovyj Bor. Man har skapat ett system som via satellit snabbt rapporterar om avvikelser vid de aktuella kärnkraftverken till Finland, övriga nordiska länder och Tyskland.

Miljösamarbete: Miljöministeriet har tillsammans med de ryska myndigheterna enats om 12 prioriterade projekt i närområdet. Majoriteten av projekten gäller rening av avloppsvatten och hantering av problemavfall. Vissa luftföroreningsprojekt

förekommer (t.ex. svavelutsläpp från nickelverken på Kolahalvön).

Samarbete inom livsmedelsproduktion: Syftet med Finlands tekniska bistånd och utbildning inom livsmedelssektorn är att förbättra närområdenas självförsörjningsgrad. Man vill främja privata jordbruk och öka produktionseffektiviteten. Finland har bl.a. finansierat anläggande av mönstergårdar.

Utbildning av företagsledare: Handels- och industriministeriet har sedan 1990 genomfört ett hundratal projekt med utbildnings- och konsulteringsverksamhet i syfte att utveckla handelssamarbetet.

Utvecklande av ekonomiskt och industriellt samarbete: Handels- och industriministeriet har bl.a. stött olika projekt i samband med privatiseringsprocessen i St. Petersburg trakten. Vidare har Finland bidragit till ombildningen av militärindustri och stöttat konsultprojekt i samband med modernisering av produktionsanläggningar. Man har förmedlat samarbetspartners för små och medelstora finska företag. Handels- och industriministeriet bereder ett industripolitiskt program mellan Finland och St. Petersburg, i vilket man utvecklar en strategi för den finska industrin och bidrar till att locka utländska investeringar till staden.

Samarbete inom trafik och telekommunikationer: I planerna finns projekt som skall utveckla infrastrukturen på trafikens område. För tjänstemän, företagare och experter på trafikens område arrangeras utbildningar. Telekommunikationerna mellan Finland och närområdena har förbättrats avsevärt de senaste åren.

Samarbete inom social- och hälsovård: Till de viktigaste samarbetsområdena inom hälsovården hör utvecklandet av hälsovårdsservicen - bl.a. tandvården, förebyggande av kroniska sjukdomar samt bekämpande av smittsamma sjukdomar och samarbete i fråga om vaccineringar.

Samarbete inom utbildning och kultur: Samarbetet koncentreras till yrkesinriktad vuxenutbildning och högskolesamarbete. Stor vikt läggs vid främjande av undervisning i finska och om finsk kultur i närområdena.

Katastrofhjälp: Under 1992 sände Finland livsmedel och mediciner för 30 miljoner mark till Ryssland. Därtill levererades begagnad sjukhusutrustning till Estland och Karelen. Med statsgaranti levererades 100 000 ton spannmål till Republiken Karelen.

Finnfund: Verksamhetsområdet för Fonden för industriellt samarbete AB (Finnfund) utvidgades under 1992 och omfattar nu också finansiering av finska företags direktinvesteringar i Central- och Östeuropa, inklusive Ryssland. Finnfund hade vid utgången av 1993 deltagit i finansieringen av ett tjugotal projekt.

Sektorprioriteringar i samarbetet med de baltiska staterna.

Finansierings- och garantiarrangemang samt främjande av investeringar: Finlands Exportkredit AB har tecknat avtal om strukturanpassningskrediter med Estland och Lettland. I början av 1994 pågick förhandlingar med Litauen. Med dessa statsgaranterade lån finansieras export av kapitalvaror och med dem förknippade tjänster samt projekt som kräver lång och medellång betalningstid. Syftet är att stimulera de baltiska staternas näringsliv.

Utveckling av industriproduktion och administrativ infrastruktur: Utbildning för företagsledare genomförs av handels- och industriministeriet och årligen deltar hundratals företagsledare från de baltiska länderna, främst från Estland. I syfte att stimulera företagsverksamhet i liten och medelstor skala ges stöd till tekniska samarbetsprojekt och utredningar. Man har gett stöd till olika förvaltningsområden i Estland, Lettland och Litauen. Med dessa anslag har man bl.a. stött utveckling av gränsbevakningsväsende, polis- och räddningsväsende, tull, stats- och lokalförvaltningen i Estland samt utbildning i ledar-

skap och utrikeshandel.

Energisamarbete: Finska företag har gjort förundersökning för projekt rörande reparationer av fjärrvärmenätet i Tallinn och modernisering av kraftverket i Iru. Världsbanken förbereder lån för genomförandet av projekten. Den finska statliga exportgarantin kan bevilja ramkrediter för finansiering av finska företags leveranser av maskiner, förnödenheter och reservdelar i form av parallella finansieringsarrangemang i samband med EBRD:s nödhjälpsprogram för energisektorn.

Hjälp åt utrikesförvaltningen: Utrikesministeriet har ordnat utbildning i juridiska och konsulära frågor för tjänstemän från utrikesministeriet i Estland. Man har även bistått i organisations-, kommunikations- och arkiveringsfrågor samt med tekniska säkerhetsarrangemang.

Miljövårdssamarbete: Under 1991-1993 gavs stöd till projekt för produktion av vattenkemikalier i Tallinn, olika projekt för renande av avloppsvatten i staden Kohtla-Järvi och från fiskförädlingsfabriken i Viinistu samt ombyggnad av kraftverket i Iru i Tallinn till naturgasdrift. Vidare stöds vissa mindre projekt där man testar finsk miljövårdsteknologi och expertkunskap samt miljöutbildning. I Lettland och Litauen har vissa mindre tekniska biståndsprojekt fått stöd.

Samarbete inom livsmedelsproduktion: Samarbete inom jordbruk och livsmedelsproduktion bedrivs i första hand med Estland. Samarbetet har prioriterat insatser som utbildar jordbrukare från privata gårdar, utvecklar rådgivningstjänsten samt bidrar vid grundandet av mönstergårdar och familj jordbruk.

Samarbete inom trafik och telekommunikation: Utvecklande av vägförbindelser genom Baltikum till Centraleuropa, det s.k. Via Baltica-projektet, är en av de viktigaste prioriteringarna i Finlands handlingsprogram. I maj 1993 genomfördes en utbildning av estniska trafikföretagare. Vägverken i Finland och Estland har samarbetsprogram.

Stödjande av suveräniteten: Inom inrikesministeriets förvaltningsområde har man bl.a. avtalat om utbildningssamarbete inom gränsbevakning, brand- och räddningsväsende, polisväsende och lokalförvaltning. Försvarsmakten i Finland utbildar officerare och underofficerare i Estlands armé. Tullstyrelsen har fortlöpande utbildning för de estniska tullmyndigheterna.

Utbildnings- och kultursamarbete: Flera hundra estniska studenter studerar vid finska läroanstalter och de flesta erhåller studiesociala förmåner. Inom ramen för kultursamarbete har de finska biblioteken överlåtit utrustning, apparatur och material.

Katastrofhjälp: Under 1992 levererades till Estland, med statsgaranti, 68 000 ton tung brännolja och 52 000 ton bensin och dieselolja till ett värde av 92 miljoner mark. Till Lettland levererades 68 000 ton flytande bränslen och 75 000 ton foder och brödsäd till ett sammanlagt värde av 104 miljoner mark. Vidare har Finland bidragit med läkemedel, vacciner och sjukhusförnödenheter.

Östra Centraleuropa i övrigt

Finland har haft miljö- och energiprojekt i Polen. Man har givit stöd till en polsk livsmedelsfond och de polska bankernas stabiliseringsfond. Man har dessutom gått med på skuldlättnader till Polen. I maj 1993 upphörde en strukturanpassningskredit som avtalats med Tjeckoslovakien. Motsvarande kredit till Ungern upphörde i februari 1994. I G24-samarbete har Finland deltagit i långivning till Ungern, Tjeckoslovakien, Bulgarien och Rumänien. Humanitär hjälp har skickats via internationella organisationer till Albanien och det forna Jugoslavien.

Multilateralt samarbete

Finland deltar i det multilaterala samarbetet för att stödja

politiska och ekonomiska reformer i Central- och Östeuropa inom G-24, OECD:s Östeuropacenter CCET, Nordiska ministerrådet, Östersjörådet, Barentsrådet, Östeuropeiska miljöcentret i Budapest och de polska bankernas privatiseringsfond.

Finland deltar också i verksamheter för Central- och Östeuropa inom följande internationella finansieringsinstitut: EBRD, Världsbanksgruppen,, Internationella Valutafonden (IMF), Nordiska investeringsbanken (NIB), miljöfinansieringsbolaget NEFCO och projektfinansieringsbolaget NOPEF.

Budget för Finlands gåvobistånd, lånelöften, efterskänkning av lån och statsgarantier 1990-1994

Mmk	1990	1991	1992	1993	1994	Totalt
Gåvobistånd	118	222	272	302	304	1 218
Polens skuld					405	405
Lån	336	345	279	59	56	1 074
Garantier		569	245	30	100	944

Norges östsamarbete

"Handlingsprogrammet for Sentral- och Øst-Europa og SUSlandene" är huvudinstrumentet i Norges östsamarbete. Programmet startades 1992 och löper fram till och med 1996. Som komplement lägger man också stor vikt vid Barentsregionsarbetet. Det har en snävare geografisk avgränsning samtidigt som det, till skillnad från Handlingsprogrammet, inte är tidsbegränsat. Barentssamarbetet bidrar dock till Handlingsprogrammet genom att det identifierar projekt i nord-västra Ryssland som kan ges stöd genom Handlingsprogrammet.

Mål

Den överordnade målsättningen med Norges östsamarbete är att bidra till en grundläggande omstrukturering av dessa sam-

hällen med avsikt att säkra en demokratisk och ekonomiskt hållbar utveckling.

Detta har formulerats i fem mer konkreta mål:

- Stärka den demokratiska styrelseformen baserad på pluralism och fria val, rättsstatens principer och respekt för grundläggande mänskliga rättigheter.
- Bidra till utvecklingen av effektiva marknadsorienterade ekonomier baserade på principen om hållbar utveckling.
- Utveckla handel och främja ekonomiskt och industriellt samarbete mellan norska och östeuropeiska företag.
- Bidra till att de östeuropeiska länderna integreras i det internationella samfundet och i de internationella ekonomiska samarbetsorganen.
- Främja samarbete för lösningar av de stora problemen på miljöskyddsområdet.

Geografisk fördelning

Det norska östsamarbetet koncentreras till det geografiska närområdet och de länder som Norge har haft bredast kontakt med. Högst prioritet ges till nordvästra Ryssland, därefter de baltiska staterna och Polen.

Vilka sektorer prioriteras?

Kunskaps- och kompetensöverföring är grundläggande faktorer i samarbetet. Norge försöker koncentrera sina insatser till följande sektorer:

- Insatser för att främja strukturförändringar i de östeuropeiska ländernas ekonomier.
- Demokratiseringsfrämjande insatser.
- Näringslivssamarbete (industri, energi, fiske och jordbruk).
- Miljöskydd.
- Forskning och utbildning.
- Hälso- och socialsektorn.
- Humanitär hjälp.

När det gäller strukturförändringar i de östeuropeiska ländernas ekonomier ges prioritet till projekt som vill bygga upp en

marknadsorienterad förvaltningsstruktur och lagstiftning. Lokal förvaltning ingår som en viktig del. Vidare vill man främja infrastruktursatsningar, t.ex. vägbyggen, förbättringar i järnvägsnätet, luftfarten, sjöfarten och telekommunikationerna. En viktig sektor som ges prioritet är bank- och finanssektorn. Norge vill också bidra till att förbättra skattesystem och skatteadministration samt tullsystem och tulladministration.

Inom *näringslivssamarbetet* kan stöd beviljas till intressanta projekt i alla sektorer men prioritet ges åt industri-, energi-, fiske- och jordbrukssektorerna.

- Industri:
- livsmedelsproduktion och distribution
 - byggande av bostäder och produktion av byggnadsmaterial
 - telekommunikationsindustri-
 - varvsindustri
 - utnyttjande av naturresurser
- Energi:
- energipolitik, lagstiftning, energiplanering och offentlig energiförvaltning
 - energibesparingar
 - sökning och utvinning av oljefält
 - transport och distribution
 - upprustning och effektivisering av vattenkraftverk och kraftöverföring
- Fiske:
- effektivisering av fiskeriförvaltning och stärkning av kontrollen av utnyttjande av fiskresurser.
 - uppgradering av fiskförädlingsindustrin
 - omställning från havstrålfiske till mer resursvänliga verktyg i kustnära vatten.
 - utveckling av fiskeodling
- Jordbruk
- förbättrandet av försurningssituationen
 - rådgivning/kompetensutveckling inför privatisering av jordbruket
 - uppbyggande av system för omsättning av jordbruksvaror och kvalitetssäkring av husdjursprodukter
 - modernisering av tekniskt materiel och förbättring av avelsmässig potential i djur- och växtmaterialet.

- skogsbruk

När det gäller *miljöskydd* satsar Norge på att bygga upp lokala, regionala och nationella miljöförvaltningar. Man vill bekämpa radioaktiva föroreningar. Prioritet ges också till projekt som vill minska gränsöverskridande luft- och vattenföroreningar. Man vill överföra miljöteknisk kompetens och satsar på miljöövervakning.

Inom *hälso- och socialsektorn* ges prioritet till:

- Ömsesidig utbyte av personal inom hälso- och socialsektorn.
- Medverkan till teknisk och organisationsmässig förnyelse.

Beträffande *forskning och utbildning* koncentreras samarbetet till tre områden:

- Utbyte av studenter, stipendiater, forskare och gästföreläsare. Nätverksbyggande och institutionsstöd syftar bl.a. till att motverka kunskapsåderlåtning.
- Stärkning av universitets- och forskningsmiljöer som varit utsatta för icke-vetenskapliga påtryckningar (t.ex. ekonomi och samhällsvetenskap).
- Stöd till skoladministration (läroplansutveckling, hjälp att ta fram läromedel, utbildning för skolledare etc), yrkesutbildning och vuxenutbildning.

Demokratiseringsprocessen stöds genom att prioritet ges åt projekt som syftar till att:

- värna mänskliga rättigheter och utveckling av minoritetsrättigheter,
- utveckla fria media,
- utveckla politiska partier och organisationer,
- utveckla demokratiska värderingar och demokratisk praxis,
- öka jämställdheten.

Humanitärt bistånd har kunnat ges i krissituationer. Målgrupper har då varit utsatta befolkningsgrupper, t.ex. barn på institutioner, barnrika familjer och pensionärer. Prioritet har getts till nord-västra Ryssland samt de baltiska staterna.

Ansökningar om projektstöd behandlas av det norska utrikesdepartementet med undantag för miljöskyddsprojekt som handläggs av miljöskyddsdepartementet.

Storlek på östsamarbetet

1993 godkändes 783 projekt om sammanlagt NOK 461 miljoner inom "Handlingsprogrammet for Sentral- och Østeuropa samt SUS-landene" Stortinget beviljade anslag om NOK 351 miljoner och NOK 110 miljoner fanns disponibla från 1992.

Norges totala insats för dessa länder uppgick till NOK 738 miljoner. Beloppet infattar då också bidrag till EBRD, nordiska investeringsprogrammet för de baltiska länderna, avsättning för betalningsbalanslån för Östeuropa samt skuldlättnader till Polen.

Medlen fördelades enligt följande (avrundat till närmaste tusental):

<i>Ryssland</i>		153.153.000
varav		
Murmansk	57.337.000	
Archangelsk	19.249.000	
Karelen	5.139.000	
Barentsreg.	30.692.000	
Övr. delar av nord-västra		
Ryssland	22.320.000	
Övr. områden	19.415.000	
<i>Estland</i>		22.829.000
<i>Lettland</i>		19.886.000
<i>Litauen</i>		21.703.000
<i>Baltikum</i>		57.688.000
<i>Polen</i>		25.371.000
<i>Övriga länder i Östeuropa</i>		58.154.000
<i>Gemensamt Östeuropa</i>		103.095.000
Totalt		461.878.000

Karta över samarbetsländerna

