

Samarbetsstrategi för  
utvecklingssamarbetet med

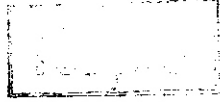
# Ukraina

januari 2009 – december 2013





REGERINGEN



Regeringsbeslut

III:5

2008-12-11

UF2008/11210/EC

Utrikesdepartementet

Styrelsen för internationellt  
utvecklingssamarbete (Sida)  
Valhallavägen 199  
105 25 STOCKHOLM

### Samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Ukraina 2009-2013

1 bilaga

#### Ärendet

Genom beslut den 8 maj 2008 (UD2008/15325/EC) uppdrog regeringen åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att utarbeta förslag till samarbetsstrategi för Sveriges utvecklingssamarbete med Ukraina för perioden 2009-2013.

Sida har i skrivelse överlämnat ett förslag till samarbetsstrategi för utvecklingssamarbetet med Ukraina för perioden 2009-2013.

#### Regeringens beslut

Regeringen beslutar att fastställa en samarbetsstrategi för det svenska stödet till Ukraina för perioden 2009-2013 i enlighet med bilagan. Samarbetsstrategin ska styra utvecklingssamarbetet med Ukraina under angiven tid.

Regeringen uppdrar åt Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) att i enlighet med strategin ansvara för genomförandet av utvecklingssamarbetet med Ukraina 2009-2013.

På regeringens vägnar

Gunilla Carlsson

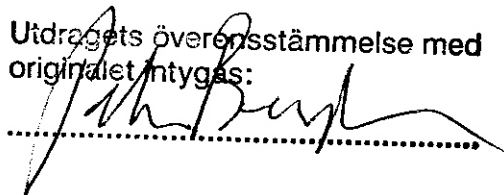
Katja Salsbäck

Kopia till  
SB  
UD MK  
UrP, UrH, UrIU  
UD EC  
UD EU  
UD SP  
UD FIM  
UD FMR  
UD MU  
UD SP  
UD USTYR  
UD UP  
UD IH  
UD PIK  
Fi BA  
Fi IA  
Fö SI  
A  
N  
S EIS  
Ku  
M I  
Ju Po  
Ju EU  
Ju EMA  
Riksdagen UU

Utlandsmyndigheter

Amb Kiev  
Amb Tbilisi  
Amb Bukarest  
Amb Moskva  
Amb Berlin  
Amb London  
Amb Washington  
EU-repr  
Repr Strasbourg  
OECD-del Paris  
OSSE-del Wien  
FN-del New York  
Sverige kontor vid EBRD

Utdragets överensstämmelse med  
originalet intygas:



.....

## Bilaga till regeringsbeslut

2008-12-11 (UF2008/11210/EC)

**SAMARBETSSTRATEGI FÖR SVENSKT  
UTVECKLINGSSAMARBETE MED UKRAINA 2009-2013****SAMMANFATTNING**

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Ukraina 2009-2013 är ökad EU-integration inom demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Trots inrikespolitisk instabilitet håller Ukraina en fast politisk kurs mot Europa. En hög men ojämn tillväxt har minskat fattigdomen, men även om många människors liv har förbättrats visar FN:s statistik att levnadsstandarden i flera avseenden är lägre än före självständigheten. Under 2008 har den internationella finansiella krisen drabbat Ukraina mycket hårt, och den ekonomiska återhämtningen kommer att vara en utmaning under kommande år. Förvaltningens kapacitet att hantera den ekonomiska situationen och genomföra flera viktiga reformer kommer att vara av stor betydelse för landets möjligheter att leva upp till dess medborgares förväntningar och möta de krav som EU-närmandet ställer. Eftersom EU-anpassningen anses vara den bästa garantin för en stabil demokrati och ett ökat välbefinnande i Ukraina är det svenska stödet starkt inriktat på reformer som främjar landets demokratiska samhällsstyrning och europeisk integration.

Handlingsplanen för den Europeiska grannskapspolitiken från 2005 och kommande instrument som väntas ersätta handlingsplanen är centrala styrdokument för Ukrainas utvecklings- och reformpolitik och utgör grunden för det svenska utvecklingssamarbetet. Det svenska stödet ska koncentreras till två sektorer, demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Målet för demokratisektorn är en mer effektiv och transparent offentlig förvaltning som närmat sig europeisk standard och normer. Målen för miljösektorn är ökad kapacitet hos ukrainska myndigheter att utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning och regelverk på miljö- och klimatområdet, samt minskade föroreningar i luft, mark och vatten samt högre energieffektivitet. Huvuddelen av samarbetet ska ske genom reformstöd till den ukrainska förvaltningen och investeringsinriktade insatser på miljöområdet. Samarbetet ska inkludera stöd till det civila samhället. Utformningen av biståndet ska ske i nära samarbete med Europeiska kommissionen. Kopplingen till EU-närmandet och EG-biståndet ökar möjligheterna att åstadkomma hållbara resultat med det svenska utvecklingssamarbetet i en instabil politisk situation.

Dialogen ska följa upp resultat i förhållande till Ukrainas åtaganden gentemot EU eller i internationella konventioner inom respektive sektor. Dialogen ska öka förståelsen för vad ett EU-närmande innebär inom sektorerna.

Jämställdhet mellan män och kvinnor samt hiv/aids ska vara del av dialogen. Det övergripande processmålet under strategiperioden är stärkt ukrainskt ägarskap och ökad effektivitet inom biståndet. Detta ska främjas inom utvalda sektorer bland annat genom ett sektorbaserat angreppssätt och arbetet för en fungerande samordning.

Den årliga volymen ska vara ca 180 miljoner kronor år 2009, ca 200 miljoner kronor år 2010 och ca 220 miljoner kronor år 2011-2013.

## **Del 1. Samarbetets mål och inriktning**

### **1. Mål och prioriteringar**

Målet för det svenska utvecklingssamarbetet inom Reformsamarbete med Östeuropa är stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till den Europeiska unionen och dess värdegrunder. Utvecklingssamarbetet bidrar till målet för Sveriges politik för global utveckling: en rättvis och hållbar utveckling utifrån ett rättighetsperspektiv och fattiga människors perspektiv på utveckling.

I avsaknad av en nationell utvecklingsstrategi är handlingsplanen för den Europeiska grannskapspolitiken (*European Neighbourhood Policy, ENP*) från 2005 ett centralt styrdokument för Ukrainas utvecklings- och reformpolitik och en grund för det svenska utvecklingssamarbetet. I mars 2009 förutses tillskapandet av ett nytt styrdokument som ersätter handlingsplanen. På sektornivå behöver det nya instrumentet åtföljas av nya strategier till stöd för EU-närmandet. För närvarande pågår förhandlingar om ett associeringsavtal mellan EU och Ukraina som ska ersätta Partnerskaps- och samarbetsavtalet och som kan ge reformagendan ökad tyngd. Tillskapandet av ett Östligt Partnerskap är ytterligare ett uttryck för EU:s vilja att förstärka relationerna med de östra grannarna, inklusive Ukraina.

Det övergripande målet för Sveriges utvecklingssamarbete med Ukraina 2009-2013 ska vara ökad EU-integration inom demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Det svenska utvecklingssamarbetet med Ukraina ska koncentreras och inriktas på att främja demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Valet av sektorer har gjorts utifrån de reformbehov Ukraina har identifierat gentemot EU, Sveriges komparativa fördelar, samt andra givares verksamhet. Valet reflekterar också en strävan att stävja korruption genom betoningen på demokratisk samhällsstyrning och offentlig finansiell styrning. Utformningen av stödet sker i nära samarbete med Europeiska kommissionen och strategin är utformad så att de svenska insatserna och EG-biståndets grannskapsinstrument (*European Neighbourhood Policy Instrument, ENPI*) ömsesidigt förstärker varandra. För att underlätta samarbetet är tidsperioden för strategin harmoniserad med EU:s finansiella perspektiv. Kopplingen till EU-närmandet och det för Ukraina strategiskt viktiga och relativt omfattande europeiska stödet ökar möjligheterna att åstadkomma hållbara resultat med det svenska biståndet i en instabil politisk situation.

Dialogen ska inriktas på uppföljning av resultat i förhållande till Ukrainas åtaganden gentemot EU eller i internationella konventioner inom respektive sektor. Dialogen ska öka förståelsen hos beslutsfattare och civila samhället om vad EU-närmande inom sektorerna konkret kan innebära. Jämställdhet mellan män och kvinnor och hiv/aids ska vara del av dialogen.

Det övergripande processmålet under strategiperioden är stärkt ukrainskt ägarskap och ökad effektivitet inom biståndet. Detta ska åstadkommas genom att ett sektorbaserat angreppssätt används och en fungerande samordning främjas på utvalda samarbetsområden. Det nära samarbetet med Europeiska kommissionen förbättrar förutsättningarna för ökad harmonisering och möjligheterna att använda Ukrainas egna system för planering, genomförande och uppföljning. Det ligger i linje med Sveriges arbete med att påverka den Europeiska gemenskapens bistånd.

De svenska tematiska prioriteringarna demokrati och mänskliga rättigheter, miljö och klimat samt jämställdhet och kvinnors roll i utveckling återspeglas i valet av sektorerna och i dialogfrågorna, och ska också aktivt integreras i insatserna.

## 2. Inriktning och omfattning

### 2.1 Sektorer

Det svenska stödet ska inriktas på två sektorer: demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser och miljö. Civila samhället ska stödjas i första hand inom de utvalda sektorerna och fungera som en resurs i reformarbetet. Samarbetet ska stödja genomförandet av Ukrainas åtaganden gentemot EU, men även gentemot Europarådet eller i internationella konventioner och processer som är relevanta för sektorerna.

#### Demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter

Svenskt mål för sektorn ska vara

- En mer effektiv och transparent offentlig förvaltning som närmat sig europeisk standard och normer

Det svenska stödet inom sektorn ska koncentreras till offentlig finansiell styrning. Ett reformstöd till området är centralt för att motverka korruption och uppnå effektivitet och öppenhet gentemot de ukrainska medborgarna i användningen av offentliga medel. Nuvarande brister inom offentlig finansiell styrning uppmärksammas därför regelbundet inom ramen för EU:s dialog med Ukraina. Ukrainska regeringen har i pågående arbete visat tydlig reformvilja och avser att utvidga reformen och närma sig europeisk standard genom att utveckla ett flerårigt planerings- och budgeteringssystem som omfattar fackministerierna och den regionala nivån. Därmed finns förutsättningar att nå goda resultat inom området. Arbetet ska ske i samarbete med Europeiska kommissionen. Stödet ska komplettera kommissionens sektorbudgetstöd och

bygga kapacitet helst på både central och lokal nivå för att stödja en ansvarsfull hantering av resurserna.

Stöd kan fortsätta utgå till ansvariga ukrainska myndigheter för att hantera de informations- och andra anpassningskrav som medlemskapet i Världshandelsorganisationen och ett framtida fördjupat frihandelsavtal med EU ställer.

Under strategiperioden kan stöd övervägas till ytterligare områden inom demokratisk samhällsstyrning om de bedöms vara avgörande för Ukrainas EU-närmande och om reformvilja finns på den ukrainska sidan. Områden där reformförberedelser pågått men politisk enighet hittills inte nåtts är rättssektorn och polisväsendet. Reformerna inom dessa områden är centrala ur ett EU-integrationsperspektiv vilket gör stödet angeläget. Om ett sektorgrepp med den Europeiska kommissionen och Europarådet i ledande roller är möjligt kan Sverige komplettera arbetet med stöd till nödvändig institutionsutveckling och kapacitetsuppbyggnad. Det finns svenska aktörer med beredskap och kapacitet på området som kan hjälpa Ukraina uppfylla sina åtaganden och harmonisera med EU:s regelverk, exempelvis svensk polis. Skulle den politiska situationen tillåta ett ännu bredare samarbete kan ett svenskt stöd bli en del av en övergripande säkerhetssektorreform.

Andra angelägna reformer, där möjligheterna att arbeta vidare är beroende av en tydlig politisk vilja från den ukrainska ledningen, är decentralisering och lokalt självstyre. I genomförandet av strategin bör beredskap finnas för att överväga stöd till dessa områden vid en eventuell sektorreform.

En strävan att integrera jämställdhet i insatserna ska genomsyra stödet, men även särskilda insatser kan komma ifråga, till exempel fortsatta insatser riktade till män. Sidans arbete med jämställdhetsfrågor ska bygga på Sveriges förtroendekapital på detta område och koordineras med andra givare.

Ett stöd till mänskliga rättigheter, t.ex. HBT-frågor, kan övervägas i särskilda fall. Vad gäller bekämpning av hiv/aids krävs dock skulle dock en genomgripande förbättring i förutsättningarna krävas för att motivera att stödet återupptas. Om Sida inom ramen för strategin bedömer att förutsättningar finns att i samarbete med Kulturrådet genomföra svenska kulturinsatser kan sådana stödjas, med beaktande av Svenska institutets pågående verksamhet.

### Naturresurser och miljö

Svenska mål för sektorn ska vara

- Ökad kapacitet hos ukrainska myndigheter att utforma och genomföra EU-anpassad lagstiftning och regelverk på miljö- och klimatområdet
- Minskade föroreningar i luft, mark och vatten samt högre energieffektivitet

Sverige ska stödja insatser för institutionsutveckling och kapacitetsuppbyggnad på nationell, regional och lokal nivå, för en

harmonisering av lagstiftningen med EU:s regelverk och för en anpassning till EU:s direktiv och åtaganden enligt internationella konventioner. För att ansvariga institutioner ska kunna hantera EU-anpassningen krävs omfattande och långsiktiga insatser. Det svenska stödet ska stärka ansvariga myndigheters förmåga att med utgångspunkt i åtagandena ta fram resultatnriktade sektorreformprogram på miljöområdet. Insatserna kompletterar Europeiska kommissionens sektorbudgetstöd. Sektorintegreringen är viktig och innebär att stödet till miljöministeriet och miljömyndigheterna ska kompletteras med stöd till andra ministeriers och myndigheters miljöarbete inom sina respektive sektorer. Detta gäller särskilt de myndigheter som har ansvar för energieffektivisering, industri, bostäder och kommunal service, strålskydd samt kemikaliefrågor. Dessutom kommer pågående samarbete inom tillståndsprövning och vattenförvaltning att fortsätta, med beaktande av effekterna på havet.

Genomförandet av åtgärder för att uppfylla miljökraven i EU:s direktiv innebär behov av stora investeringar framför allt avseende avloppsrening, avfallshantering och minskade luftutsläpp. Samarbetet mellan Sida och internationella finansieringsinstitutioner är sedan länge välutvecklat i forna Sovjetunionen inom de kommunala servicesektorerna vatten och avlopp samt avfall och fjärrvärme, men har hittills varit begränsat i Ukraina. Samarbetet förväntas öka de närmaste åren. Det svenska stödet förutses omfatta såväl institutionsutveckling som tekniskt konsultstöd och investeringar i kostnadseffektiv och energisnål teknik inom ramen för sådana gemensamma projekt. Ett svenskt stöd genom den Europeiska utvecklingsbanken för energieffektivisering i medelstora industrier har givit goda resultat, och beredskap för stöd till efterföljande insatser bör finnas.

Förutsättningarna för stöd till demonstration av ny miljöteknik bör undersökas. Sådana insatser kan bli ett bra komplement till större insatser som genomförs i samarbete med internationella finansieringsorgan och ge också små och medelstora svenska energi- och miljöteknikföretag ökade möjligheter att aktivt medverka i utvecklingssamarbetet. Under förutsättning att Sveriges regering fattar beslut om ett nytt kredit- och garantisystem som innefattar en facilitet för miljö och klimat ska detta kunna användas i Ukraina. Strategins genomförande bör ett eventuellt avtal om Joint Implementation enligt Kyotoavtalet och genomförande av tillhörande projekt beaktas. Det svenska stödet ska vara väl samordnat med Europeiska kommissionens sektorstöd på miljöområdet, liksom med dess stöd till effektivare energianvändning och de program som etablerats i samarbete med internationella finansiella institutioner för att underlätta miljöinvesteringar. En ny ukrainsk strategi på miljöområdet som ska gälla fram till 2020 håller på att utarbetas, och delar av Europeiska kommissionens och Sveriges stöd kommer att understödja detta arbete.

Inom alla delar av det föreslagna miljösamarbetet finns ledande svenska aktörer som efterfrågas internationellt. Ukrainska städer har uttryckt intresse för ett svenskt koncept för en hållbar stadsutveckling. Många svenska företag,



myndigheter och organisationer har erfarenhet av samarbete i länder i forna Sovjetunionen, erfarenheter som stärker svenska bidrag till miljösektorn i Ukraina.

Organisationer inom det civila samhället ska ges stöd för att stärka sin förmåga att driva på miljöarbetet. Det ska ske genom uppföljningsinsatser i dialog med regeringen och myndigheterna, samt i rollen som förmedlare av information till allmänheten om tillståndet i miljön och om vad ett hållbart utnyttjande av naturresurser innebär.

## *2.2 Biståndsformer*

De svenska insatserna ska fortsatt i stor utsträckning ske genom stöd som syftar till att förbättra den ukrainska förvaltningen på central, regional och lokal nivå. För att stärka förutsättningarna till en demokratisk, rättvis och hållbar utveckling ska också det civila samhället stödjas.

För att åstadkomma goda resultat och ökat ägarskap ska biståndet koncentreras till två sektorer och ett sektorbaserat angreppssätt användas. Utvecklingen mot att i högre grad stödja sektorprogram försvåras av att den politiska instabiliteten i Ukraina kräver större flexibilitet i planeringen av stödet. Projektstöd kommer därför att fortsatt vara en viktig biståndsform, men insatserna koncentreras, dess antal minskar och de får en sektorinramning genom de strategier och handlingsplaner för EU-anpassning som tas fram. Dessa ligger sedan till grund för den Europeiska kommissionens sektorbudgetstöd. Koncentration åstadkoms på miljöområdet genom att stödet följer två huvudspår. Det ena är institutionsutveckling och kapacitetsuppbyggnad genom ett begränsat antal myndigheter. Det andra är stöd till investeringsinriktade insatser i olika delar av Ukraina i samarbete med internationella finansieringsinstitutioner där respektive finansieringsinstitution genomför insatsen och där stödet fokuseras till ett begränsat antal större projekt.

Med tanke på den instabila politiska situationen i Ukraina är det särskilt angeläget att det svenska stödet är flexibelt och stödjer reformansträngningar på olika nivåer inom statsförvaltningen genom för ändamålet lämpliga kanaler, såsom multilaterala organisationer, svenska myndigheter, näringsliv och det civila samhället och enskilda organisationer. Det är även viktigt att välja reformer och sektorer som har brett politiskt stöd.

Generellt budgetstöd eller sektorbudgetstöd är inte aktuellt under strategiperioden. Ukraina efterfrågar i första hand samarbete med svenska institutioner, organisationer och företag. Det svenska stödet kan förbättra förutsättningarna för en effektiv användning av Europeiska kommissionens betydande sektorbudgetstöd till Ukraina.

### 2.3 Dialogfrågor

Dialogen ska inriktas på uppföljning av resultat i förhållande till Ukrainas åtaganden gentemot EU och i internationella konventioner inom respektive sektor. Dialogen ska öka förståelsen hos beslutsfattare och civila samhället om vad EU-närmande inom sektorerna konkret kan innebära. Dialogen är kopplad till den bredare politiska dialogen inom den europeiska grannskapspolitikens ramverk.

Dialogparter är myndigheter på central, regional och lokal nivå, samt företrädare för det civila samhället. Dialogen förs i första hand i samband med av Sverige finansierade insatser inom de utvalda sektorerna och i samverkan med Europeiska kommissionen, som har huvudansvaret för att föra den övergripande dialogen med Ukraina om europeisk integration.

Täta val under senare år har försvårat kontinuiteten i dialogen med regeringen och myndigheterna. Dialog förs också med andra givare, liksom med genomförare av svenska insatser. Inom ramen för EU-samarbetet sker samverkan och åsiktsutbyte med delegationskontoret i Kiev och med Europeiska kommissionens ansvariga generaldirektorat i Bryssel.

Integreringen av jämställdhet i dialogen på olika nivåer kräver särskilda ansträngningar inom de två sektorerna. Hiv/aids är ett annat område som bör uppmärksammas inom dialogen. Syftet ska vara att öka medvetenheten om epidemin som en fråga om mänskliga rättigheter och som ett potentiellt hot mot den ekonomiska utvecklingen i Ukraina.

### 2.4 Omfattning (volym)

Den årliga volymen ska vara ca 180 miljoner kronor år 2009, ca 200 miljoner kronor år 2010 och ca 220 miljoner kronor år 2011-2013.

## 3. Genomförande

Ukrainas kurs mot europeisk integration bedöms ligga fast under strategiperioden. Politisk instabilitet, en svagt utvecklad politisk kultur, bristande långsiktighet i reformprocesser, personalförändringar inom offentliga institutioner och utbredd korruption utgör de största riskerna för ett framgångsrikt genomförande av strategin. För att minska riskerna och undvika förseningar ska insatsernas mål kopplas till formella åtaganden, särskilt gentemot EU. Sida ska ha god kännedom om samarbetsmiljön och parterna, arbeta nära och väl samordnat med andra givare och ha möjlighet att omfördela inom samarbetsportföljen. För att främja god insyn och motverka riskerna för korruption ska samarbetspartners och biståndsformer noggrant väljas. Strategins utformning och betoning på internationella finansiella institutioner och svenska myndigheter, näringsliv och det civila samhället är viktig i detta sammanhang, liksom valet att under strategiperioden avstå från budgetstöd. Långsiktighet och förutsägbarhet är viktiga faktorer i ett nära samarbete med såväl landet som andra givare. Om politiska förutsättningar

radikalt förändras, eller om den ekonomiska nedgången får oväntat drastiska konsekvenser, kan en översyn av samarbetsstrategin aktualiseras.

### *3.1 Samarbete med andra givare inklusive multilaterala aktörer*

Det svenska utvecklingsarbetet ska genomföras i nära samarbete med andra givare, i synnerhet den Europeiska kommissionen. Eftersom det totala biståndet till Ukraina utgör en relativ liten del av BNP, ca en procent, är det särskilt viktigt att arbeta nära andra givare för att bidra till bärkraftiga resultat. Partnerskap med EU:s nya medlemsländer ska prioriteras då deras erfarenheter från demokratisk transition och EU-anpassning är av stort värde för Ukraina.

Strategiskt viktiga aktörer med vilka samarbeten finns och kan utvecklas vidare är Europarådet och internationella finansiella aktörer som Europeiska utvecklingsbanken, Världsbanken, Nordiska investeringsbanken och Nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO

### *3.2 Anpassning, harmonisering och koordinering*

Parisdeklarationen om biståndseffektivitet och EU:s uppförandekod för arbetsfördelning och komplementaritet ska vara vägledande för Sveriges utvecklingsinsatser i Ukraina och agerande inom givarkretsen.

Ett övergripande processmål under strategiperioden är stärkt ukrainskt ägarskap och ökad effektivitet inom biståndet. Detta ska bland annat främjas genom ett sektorbaserat angreppssätt och arbete för en fungerande samordning inom de utvalda sektorerna.

Det nära samarbetet med Europeiska kommissionen förbättrar förutsättningarna för anpassning till Ukrainas reformstrategier och när så är möjligt användning av landets egna system för planering, genomförande och uppföljning. ENP-handlingsplanen är en viktig utgångspunkt för Sveriges utvecklingsarbete med Ukraina. Valet av de två sektorerna demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter samt naturresurser miljö har skett i enlighet med prioriteringarna i handlingsplanen och i dialog med avdelningen för samordning av utvecklingsarbetet inom ekonomiministeriet i Ukraina.

Ukrainas nuvarande samordningsstruktur för bistånd fungerar generellt sett bristfälligt. Den ukrainska regeringens beslut att inrätta ett EU-samordningskansli skapar förutsättningar för bättre interministeriell samordning och en bättre fungerande koordinering av biståndet. Sverige ska aktivt stödja detta arbete.

## **4. Uppföljning**

Uppföljningen av resultat görs utifrån Ukrainas åtaganden gentemot EU och i internationella konventioner. Landets egna uppföljningssystem behöver utvecklas vidare, men i den mån de kan användas bör så ske, parallellt med den svenska löpande interna kontrollen av biståndet. Europeiska kommissionens

framstegsrapporter följer upp ENP-handlingsplanens genomförande och fungerar som en viktig referens för det svenska stödet. Sverige verkar för att framstegsrapporternas resultatuppföljning stärks. Demokratins kärnområden granskas fortlöpande av Europarådet. På miljöområdet finns på motsvarande sätt OECD:s miljörevisionsrapporter (*Environment Performance Review*). Resultaten följs även kontinuerligt upp med ukrainska myndigheter och Europeiska kommissionen inom ramen för pågående samarbete och tillsammans med andra givare på sektornivå. Det svenska uppföljningsarbetet ska bli mera systematiskt och slutsatserna för vidare arbete behöver kommuniceras tydligt till berörda ukrainska och internationella parter. Kopplingarna till landets egna system bör förstärkas.

## Del 2. Bakgrund

### 1. Sammanfattande landanalys

Trots inrikespolitisk instabilitet håller Ukraina en fast kurs mot europeisk integration såväl politiskt som ekonomiskt. Medlemskapet i Världshandelsorganisationen 2008 innebär att Ukraina öppnar sina marknader och är ett tecken på att landet är villigt att acceptera marknadsekonomins spelregler. Säkerhetspolitiskt är landet inte enigt, framför allt går åsikterna isär om fördjupat euroatlantiskt samarbete. Relationerna med Ryssland är strategiskt viktiga och komplexa med beroendet av rysk energi och handel samt den ryska närvaron på Krim som återkommande inslag. Den geografiskt näraliggande konflikten mellan Ryssland och Georgien förstärker komplexiteten ytterligare.

Förhandlingarna om ett nytt avtal med EU angående fördjupat samarbete pågår. Till skillnad från gällande Partnerskaps- och samarbetsavtal förväntas det nya avtalet bli bindande och öppna för långtgående frihandel. Incitamenten för att genomföra reformer för att uppfylla de åtaganden som anges i det kommande avtalet kan stärkas. På ukrainsk sida är det dock fortsatt en utmaning att utan medlemskapsperspektiv mobilisera stöd till en EU-anpassning som innebär genomgripande samhällsreformer och stora investeringar. Till Ukrainas EU-anpassningsutmaningar hör att konsolidera demokratin, genomföra omfattande institutionella ekonomiska och politiska reformer och göra utvecklingen miljö- och klimatmässigt hållbar.

Den kraftiga försvagningen av Ukrainas ekonomi efter självständigheten 1991 byttes mot en ojämn tillväxt som sedan 2000 och fram till den internationella finanskrisen 2008 i genomsnitt översteg sju procent. Stigande reallöner och sociala bidrag har förbättrat levnadsförhållandena, och fattigdomen minskade mellan år 2001 och 2005. Ukrainas levnadsstandard är ändå enligt UNDP:s statistik i flera avseenden lägre än före självständigheten. Ett exempel på detta är att livslängden har sjunkit, särskilt för män, med en skillnad i förväntad livslängd mellan könen på 12 år. Bland hälsorisker finns stora miljöföroreningar i luft och vatten, trafikolyckor, livsstilsrelaterade sjukdomar, en okontrollerad hiv-epidemi och utbredd tuberkulos. Bristen på politisk enighet och ineffektivt resursutnyttjande har lika ofta som brist på

ekonomiska resurser försvårat hanteringen av dessa frågor. Hiv/aids är ett exempel på hur man, trots det allvarliga läget och trots att resurser funnits att tillgå, inte förmått samlas kring en lösning för att vända utvecklingen.

Den internationella finansiella krisen som 2008 drabbat Ukraina hårt kommer att få allvarliga ekonomiska konsekvenser för landet. Ukraina är ett av de länder i regionen som drabbats värst; banksektorn är hårt pressad liksom den för landet viktiga stålindustrin, och tillväxten väntas sjunka avsevärt. IMF har fattat beslut om ett låneprogram på 16,4 miljarder dollar för att stabilisera den finansiella och ekonomiska situationen.

Näringslivets konkurrenskraft är i internationell jämförelse fortsatt låg. Administrativa hinder och svag rättssäkerhet hämmar utländska direktinvesteringar och gör att den betydande informella sektorn fortlever. Energieffektiviteten är mycket låg med europeiska mått mätt, vilket också underminerar ekonomins konkurrenskraft. Utsläppen är stora och miljöansvaret som hittills inte prioriterats är outvecklat. Detta gäller inte minst miljö- och kemikaliefrågor som har stor betydelse i relation till handel.

Medborgarnas förväntningar på genomgripande förändringar efter den orangea revolutionen har inte uppfyllts trots betydande framsteg när det gäller politiska och demokratiska rättigheter som rör val, media, förenings- och yttrandefrihet. Brister finns inom den politiska kulturen och toppstyrningen av partier, med personliga i stället för ideologiska maktkamper som följd, och i otydligheter i konstitutionen. Trots att en konstitutionell reform är nödvändig för att klargöra kompetensfördelningen mellan Ukrainas lagstiftande, verkställande och juridiska institutioner har en sådan ännu inte kunnat genomföras på grund av politiska faktorer. Detta hämmar förvaltningens förmåga att driva reformer och bekämpa den ökande korruption.

Oreformerade och ineffektiva delar av den offentliga förvaltningen som påverkar människors vardag är bland annat hälsovård, miljö, lokalt självstyre, finansiell styrning, utbildning och arbetsmarknad och rättsväsendet. Den starka centrala styrningen inom förvaltningen försvårar reformansträngningar inom alla delar av den ukrainska offentliga sektorn. Ett bristande fokus på resultat och en avsaknad av ett flerårigt perspektiv i den ukrainska budgetprocessen är ett annat problem, som på grund av kopplingen till de kommunala och regionala budgetarna även påverkar lokal och regional nivå, liksom kvaliteten på offentliga tjänster. Centralstyrningen hämmar även ansträngningarna att anpassa förvaltningen till EU:s krav genom att ansvariga fackministerier och myndigheter har begränsad möjlighet att självständigt planera sin verksamhet och fördela resurser.

Bland problemen i rättssektorn finns ett polisväsende med militär struktur utan demokratisk insyn, och ett domstolväsende med en osjälvständig domarkår och långt utdragna rättsprocesser. Kunskapen hos de styrande om värdet i att främja jämställdhet och att involvera det civila samhället är begränsat. Jämställdhet ses alltför ofta som en kostnad som det ukrainska samhället ännu inte har råd med och det civila samhällets roll som en komplikation. Idag arbetar ca 2-3 miljoner ukrainare utanför Ukraina, och

deras remissor används främst till familjekonsumtion samt för att bekosta boende och barns utbildning.

Sammanfattningsvis står Ukraina idag inför stora säkerhetspolitiska och samhällsliga utmaningar. De reformer som EU-anpassningen liksom den ekonomiska krisen förutsätter är omfattande och kräver politiskt ledarskap och betydande stöd. Det civila samhällets deltagande i reformprocesser är en outnyttjad potential som behöver finna sina former.

## 2. Sammanfattande resultatbedömning

Föregående strategi täcker perioden 2005-2008. Målet för utvecklingsarbetet var att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Det svenska stödet skulle även bidra till landets EU-integration, och eftersträva fördjupade relationer mellan Sverige och Ukraina. Stödet kanaliserades via ett femtiotal projekt inom sex sektorer. Under hela strategiperioden beräknas utbetalningarna bli ca 360 miljoner kr: ca 50 miljoner kronor 2005, 100 miljoner kronor 2006 och 2007, och uppskattningsvis ca 110 miljoner kronor 2008. En tredjedel gick till främjande av demokrati och god samhällsstyrning. Nästan lika mycket utbetalades till stöd för ekonomisk omvandling. Återstoden fördelades mellan miljö, sociala sektorn, gemensam säkerhet samt forskning och utbildning.

Hälften av det svenska stödet var bilateralt kapacitetsbyggande som framför allt utnyttjade svenska myndigheter, näringsliv och det civila samhället som genomförare. Ungefär en tredjedel av stödet kanaliserades via internationella finansiella institutioner såsom Världsbanken och den Europeiska utvecklingsbanken. Övriga kanaler var internationella organisationer som FN, OSSE och IOM.

Den röda tråden i strategin var att erbjuda svenskt stöd till den våg av reformer för EU-närmande som förväntades följa efter den orangea revolutionen. Det fanns ett behov av att höja levnadsstandarden och kvaliteten på offentliga tjänster, påskynda den ekonomiska omvandlingen mot marknadsekonomi, modernisera den offentliga förvaltningen och finansiella styrningen, öka energieffektiviteten. Den svenska erfarenheten på dessa områden var efterfrågad, liksom på jämställdhetsområdet.

Enligt en resultatanalys av det svenska utvecklingsarbetet under perioden 2005-2007 har stödet varit relevant och följt strategins intentioner. (*Ukraine Country Outcome Assessment. Swedish Development Assistance 2005-2007*, Anders Zeijlon, juli 2008). Resultaten har i vissa fall haft en positiv inverkan också på sektornivå. Frivård som ett alternativ till fängelsestraff har kommit igång, arbetsmarknadens parter har börjat använda nya förhandlingsmetoder och regeringen har förbättrat sin interna kommunikation. Därutöver har resultaten berört institutionell och individuell nivå. Institutionella förbättringar har skett till exempel rörande jämställdhet, skog, människohandel, innovationskurser på universitetsnivå och managementutbildningar. Medieföretag och livsmedelsproducerande

kooperativ har fått hjälp med omstrukturering. Närmare 15 000 personer har deltagit i kompetensutveckling och indirekt har man nått betydligt fler.

I avsaknad av förväntade sammanhållna sektorreformer har projektstödsformen dominerat och stödportföljen blivit fragmenterad inom sektorerna, med ett stort antal stora och små insatser och många genomförare. Den administrativa hanteringen av insatsportföljen har därför blivit tung för Sida. En viktig lärdom är att fokusera stödet till färre sektorer och ett begränsat antal områden inom varje sektor. En annan lärdom som kan dras av stödet till skogsreformen är att det trots framgångar på institutionell nivå kan visa sig vara för tidigt för en sektorreform.

### **3. Sammanfattande analys av andra givares insatser och roll i Ukraina inklusive multilaterala aktörer och Europeiska kommissionen**

Europeisk integration dominerar utvecklingsagendan, och både politiskt och volymmässigt är den Europeiska kommissionen huvudaktör. Genom dess ENPI-program kommer under perioden 2007-2010 ca 494 miljoner euro att allokeras till Ukraina. Ställningen som en av de största givarna i EU-kretsen samt inriktningen på reformsamarbete gör det naturligt för Sverige att söka samarbete med Europeiska kommissionen.

Bland internationella finansiella institutioner är den Europeiska utvecklingsbanken och Världsbanken viktiga utifrån Sveriges prioriteringar inom utvecklingssamarbetet i Ukraina. Båda har europeisk integration som övergripande mål i sina strategier för Ukraina. Sverige har en lång erfarenhet av att arbeta tillsammans med dessa institutioner, särskilt inom miljö och energieffektivisering. Världsbanken är en central partner i offentlig finansiell styrning och ekonomisk analys.

FN:s fonders och programs roll i arbetet med millenniemålen och givarsamordningen gentemot den ukrainska regeringen framstår som värdefull. Vissa av deras tematiska och sektoriella prioriteringar har mindre relevans med tanke på Sveriges val av samarbetsområden.

Medlemskapet i Europarådet ställer krav på Ukraina inom områden som demokratisk samhällsstyrning och mänskliga rättigheter, vilket kan vara av nytta i reformsamarbetet. OSSE och IOM verkar inom samma områden.

Synergimöjligheter finns även med bilaterala givare. Bland dem är USA störst, med en årlig budget på över 40 miljoner USD och med fokus på antikorrupktion och rättsväsende. Andra bilaterala givare med betydande program och ur sektorsynpunkt relevanta prioriteringar är Tyskland, Kanada, Schweiz och Japan. Den förväntade ökningen av de nya EU-medlemmarnas bistånd och deras erfarenheter av EU-närmande och transition öppnar möjligheter till viktiga partnerskap.

Sammanfattningsvis utgör samsynen kring europeisk integration som det övergripande målet för Ukrainas utveckling en god grund för ett närmare och effektivare samarbete mellan givare.

## 4. Sammanfattande analys av Sveriges roll i Ukraina

### 4.1 Slutsatser av Sveriges och EU:s politiska beslut och processer som är relevanta för samarbetet

Relationen mellan EU och Ukraina baserar sig på ett Partnerskaps- och samarbetsavtal från 1998. När den Europeiska grannskapspolitiken formulerades antogs en handlingsplan som sedan 2005 har styrt Ukrainas utvecklings- och reformpolitik. Denna förväntas i mars 2009 ersättas av ett nytt instrument. Förhandlingar pågår om ett nytt associeringsavtal som förväntas bli bindande. Avtalet täcker politiskt, ekonomiskt och sektoriellt samarbete, och inbegriper ett fördjupat frihandelsavtal. Ukraina stödjer det svensk-polska initiativet om ett Östligt Partnerskap för att stärka relationen mellan EU och dess östra grannar. EG-biståndets stöd till Ukraina som hanteras av Europeiska kommissionen lämnas huvudsakligen genom finansieringsinstrumentet ENPI. Sveriges utvecklingssamarbete med Ukraina är ett reformstöd på områden som omfattas av landets åtaganden gentemot EU.

### 4.2 Samstämmighet för utveckling

Sverige har ett omfattande bilateralt samarbete och utbyte med Ukraina. Myndighetssamarbetet rör exempelvis handel, extern revision, icke-spridning, migration och visering, försvar, polis och gränsöverskridande brottslighet. Flera av kontaktytorna kan komma till ömsesidig nytta inom de för biståndet valda sektorerna.

Handelsutbytet mellan Sverige och Ukraina har ökat avsevärt. Sverige har genom Exportrådet arbetat aktivt för att öka intresset bland svenska företag för Ukraina. Exportrådskontoret i Kiev uppgraderats till handelssekreterarkontor med en utsänd handelssekreterare, vilket underlättar för svenska företag att investera i landet.

En försvarsattaché är placerad vid ambassaden i Kiev sedan augusti 2007. Försvarsmakten har ett bilateralt utbyte med Ukraina som omfattar erfarenhetsutbyte inom bland annat försvarsmiljö. Försvarsmakten är dessutom aktiva tillsammans med de nordiska och baltiska länderna i ett gemensamt stöd till Ukrainas säkerhets- och försvarssektor, i första hand till det ukrainska försvarsdepartementet.

Aktörer inom det statliga biståndet i Ukraina är utöver Sida även Svenska institutet (SI) och Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM). SI:s uppgift är att stärka öppenhet, demokratiska strukturer samt att främja en demokratisk kultur genom utbyte och samarbete inom kultur- och samhällsområdet. SSM arbetar främst inom sektorn naturresurser och miljö, framför allt med strålskydd, reaktorsäkerhet och icke-spridning.



### *4.3 Andra svenska relationer*

Ett antal större svenska företag är etablerade i Ukraina sedan länge och handelsrelationerna har utvecklats positivt om än inte i den takt som motsvarar landets potential. Det finns i dagsläget omkring 50 svenska företag representerade i landet. Därutöver finns ett antal svenska enskilda organisationer som verkar i Ukraina. Det svenska biståndsengagemanget i Ukraina gynnar det svenska näringslivet genom konkreta samarbetsprojekt och fördjupade nätverk.

### *4.4 Sveriges komparativa fördelar*

Sveriges komparativa fördel i utvecklingssamarbetet är ett stort förtroendekapital och i jämförelse med till exempel Europeiska kommissionen en flexibilitet i planering och genomförande. Ukrainska aktörer och samarbetsparter ser svenskt samarbete för kapacitetsutveckling som relativt fritt från egenintressen. Svensk förvaltningskompetens är efterfrågad, liksom svensk teknisk kompetens inom miljö- och energiområdena. Jämställdhet är en svensk profilfråga i utvecklingssamarbetet. Genom att arbeta strategiskt inom ett färre antal sektorer, med en ökad biståndsvolym och ett närmare givarsamarbete bedöms Sveriges roll som aktiv biståndsaktör i Ukraina stärkas.

### *4.5 Slutsatser om Sveriges roll*

Det finns allt fler band mellan Sverige och Ukraina inom olika områden, och svenska myndigheter, näringsliv och det civila samhället blir allt mer intresserade av en positiv utveckling i Ukraina. Eftersom EU-anpassningen anses vara den bästa garantin för en stabil demokrati och ett ökat välstånd i Ukraina är det svenska stödet starkt inriktat på reformer som främjar landets europeiska integration. Rollen som en stor bilateral givare med betydande förtroendekapital och nära samarbete med Europeiska kommissionen ökar det svenska inflytandet och möjligheterna att spela en aktiv roll i främjandet av samordning och biståndseffektivitet. Med ett väl förankrat sektorfokus ger programmet nödvändig tydlighet och därmed goda förutsättningar till ett framgångsrikt genomförande.

## **5. Överväganden om mål och inriktning av det framtida samarbetet**

Utmaningarna för Ukraina i dess strävan mot europeisk integration är stora och kostsamma, framför allt på miljöområdet men även inom stora delar av demokratisk samhällsstyrning. Utan stöd utifrån blir reformtakten låg. Stödet behövs för att strukturera, planera och stimulera genomförandet av det ofta långsiktiga arbetet.

Som ett europeiskt grannland är det viktigt för Sverige att utvecklingen i Ukraina blir socialt och miljömässigt hållbar och att demokratin och rättsstaten konsolideras. Sverige vill stödja det reformarbete mot europeisk integration som Ukraina ser som ett sätt att uppfylla sina medborgares

förväntningar på en ökad levnadsstandard och en rättvis och öppen statsförvaltning.

Resultatanalysen visar att Sverige har ett kunnande hos institutioner, företag och det civila samhället som är relevant för Ukrainas reformagenda. Ett svenskt stöd som utgår från detta kunnande, koncentrerat till demokratisk samhällsstyrning och till miljö, med ett begränsat antal områden inom dessa två sektorer, har goda förutsättningar att bli effektivt. Profilfrågor som Sverige ska integrera i stödet är jämställdhet och civila samhällets roll i utveckling.

För att säkerställa att det svenska stödet når uppställda mål i den rådande politiska instabiliteten bör valet av sektorer fokuseras till områden där Ukraina har identifierade behov och tydliga åtaganden gentemot EU eller internationellt. Det framtida associeringsavtalet förutses innehålla sektoriella åtaganden av central betydelse för Ukrainas EU-närmande. Ett nära samarbete med den Europeiska kommissionen framstår som naturligt. Gemensam programmering av stödet lägger grunden för en effektivare användning av både Sveriges och EG-budgetens biståndsresurser. Ansatsen tjänar vidare till att främja harmonisering med andra givare.

Det mångåriga bilaterala stödet till att bekämpa människohandel kan nu avslutas för att förvaltas och tas vidare av ukrainska ägare. Satsningen har byggt kapacitet att förhindra och upptäcka människohandel, men också för att bemöta offren och hjälpa dem till en ny början i sina liv.

Utöver utvecklingssamarbete inom demokratisk samhällsstyrning och miljö har förutsättningarna för en tredje sektor övervägts. Fortsatt stöd till sociala sektorn eller ett nytt stöd till hälso- och utbildningssektorerna hade varit tänkbara alternativ, liksom hiv/aids som är ett annat viktigt område där situationen är mycket allvarlig. Slutsatsen är dock att reforminsikten inom dessa sektorer inte är tillräckligt stor, att enighet om problemanalysen inte finns och att möjligheter därmed för närvarande saknas för ett meningsfullt nytt svenskt engagemang i dessa sektorer.



---

REGERINGSKANSLIET

---

## **Utrikesdepartementet**

103 39 Stockholm

Tel: 08-405 1000, Fax: 08-723 11 76, webb: [www.ud.se](http://www.ud.se)

Omslag: UD-PIK-INFO, tryck: XGS Grafisk service, 2009

Artikelnummer: UD 09.002