

# Regeringens skrivelse

## 2004/05:109

Svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS  
och på Västra Balkan

Skr.  
2004/05:109

---

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 14 april 2005

*Göran Persson*

*Barbro Holmberg*  
(Utrikesdepartementet)

### Skrivelsens huvudsakliga innehåll

I skrivelsen redovisar regeringen sina bedömningar vad gäller den framtida utformningen av utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan.

Östbiståndet, som inleddes 1990 som ett stöd till reformsträvanden och systemskifte i Polen och Baltikum, har under de gångna femton åren fått en allt starkare karaktär av EU-integrationsbistånd. Stödet till de fyra länderna blev framgångsrikt och avslutades med att de upptogs som medlemmar av Europeiska unionen 2004. Att bidra till att övriga länder i det forna Sovjetunionen i skilda hänseenden närmar sig EU, respektive att stödja länderna på Västra Balkan i deras EU-integration, framstår som det långsiktigt mest effektiva sättet att i enlighet med Politiken för global utveckling, PGU, bidra till en rättvis och hållbar utveckling, inklusive att bidra till bättre förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Regeringen räknar nu med att utvecklingssamarbetet med Ryssland skall börja minska och gradvis ersättas av ett grannlandssamarbete på mer jämlika villkor. Grannlandssamarbetet skall också kunna omfatta de baltiska länderna och Polen, samt på längre sikt Ukraina och Vitryssland. Utvecklingssamarbetet med Ukraina har med regimskiftet 2005 fått tydligt förbättrade förutsättningar och bör utvidgas. Samarbetet med Vitryssland, som begränsas av politiska faktorer, bör breddas. Utvecklingssamarbetet med Moldavien, som är Europas fattigaste land, bör kunna ökas.

I Centralasien respektive Södra Kaukasien räknar regeringen med att fokusera utvecklingssamarbetet på Kirgizistan, Tadzjikistan och Georgi-

en. En beredskap bör hållas att öka engagemangen i övriga länder i de två regionerna, om reformförutsättningarna där skulle förbättras.

För länderna på Västra Balkan ser regeringen EU-närmandet som ramen för allt utvecklingsamarbete. Inom den ramen skall både insatser kunna genomföras, som har direkt bäring på de s.k. Köpenhamns-kriterierna för EU-medlemskap, och andra insatser, t.ex. inom sociala sektorer, på sysselsättningsområdet eller för lokal utveckling. Det stora svenska engagemanget i regionen kommer att fortsätta på kort och medellång sikt och avslutas senast när länderna upptas som medlemmar av EU. Stödet till Kroatien fasas ut redan under de närmaste åren. Insatsen i Kosovo kan komma att öka.

I samtliga fall, där samarbetsländerna har ett nära eller långsiktigt EU-medlemskapsperspektiv, önskar regeringen att utvecklingsarbetet med dem också bidrar till att ytterligare stärka förbindelserna med Sverige. Utvecklingsarbetet med dem skall i första hand verkställas genom svenska aktörer. Utbytesverksamheten med det svenska samhället genom bl.a. myndigheter, folkrörelser och andra organisationer, kommuner och regioner samt universitet och högskolor bör förstärkas.

1	Bakgrund .....	5
1.1	Nya utgångspunkter .....	5
2	LÄNDERNA I SVERIGES NÄROMRÅDE .....	9
2.1	Den regionala kontexten .....	9
2.2	Ryssland .....	18
2.3	Ukraina .....	26
2.4	Vitryssland .....	33
2.5	Moldavien .....	37
3	LÄNDERNA I CENTRALASIEN .....	43
3.1	Den regionala kontexten .....	43
3.2	Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete .....	44
3.3	Regionens relationer till EU .....	46
3.4	Andra biståndsgivare .....	47
3.5	Det svenska utvecklingssamarbetets regionala huvuddrag .....	47
3.6	Kazakstan .....	49
3.7	Kirgizistan .....	49
3.8	Tadzjikistan .....	50
3.9	Turkmenistan och Uzbekistan .....	51
3.10	Regionala insatser .....	51
4	LÄNDERNA I SÖDRA KAUKASIEN .....	53
4.1	Den regionala kontexten .....	53
4.2	Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete .....	54
4.3	Regionens relationer till EU .....	56
4.4	Andra biståndsgivare .....	57
4.5	Det svenska utvecklingssamarbetets regionala huvuddrag .....	57
4.6	Georgien .....	58
4.7	Armenien .....	60
4.8	Azerbajdzjan .....	60
4.9	Regionala insatser .....	61
5	LÄNDERNA PÅ VÄSTRA BALKAN .....	62
5.1	Den regionala kontexten .....	62
5.2	Motiven för det svenska utvecklingssamarbetet .....	65
5.3	Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete .....	66
5.4	Att främja ländernas relationer till EU och Sverige som ett led i fattigdomsbekämpningen .....	67
5.5	Andra biståndsgivare .....	69
5.6	Kanalisering av biståndsmedel .....	70
5.7	Särskilda insatsområden och avvägningar .....	72
5.8	Tidsaspekter .....	74
5.9	Kroatien .....	74
5.10	Bosnien och Hercegovina .....	76
5.11	Serbien och Montenegro .....	78
5.12	Kosovo .....	80
5.13	Makedonien .....	83
5.14	Albanien .....	85

Bilaga 1	Förkortningar och ordförklaringar.....	87	Skr. 2004/05:109
Bilaga 2	Aktörer inom östsamarbetet .....	90	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den .....	99	

# 1 Bakgrund

## 1.1 Nya utgångspunkter

Upplösningen av Sovjetunionen 1991, det stegvisa sönderfallet av Jugoslavien med början samma år och avvecklingen av de två totalitära regimerna där hör till det sena nittonhundratalets avgörande händelser. De utlöste en intensiv, djupgående och historiskt omfattande omvandling, som redan haft omvälvande konsekvenser både för de berörda ländernas befolkningar och för andra, inte minst i övriga Europa. Sverige har lämnat, och fortsätter att lämna, ett omfattande stöd till reformansträngningarna i länderna i östra Centraleuropa, Östeuropa, Centralasien, södra Kaukasien och på Västra Balkan. Det svenska reformstödet har efter drygt tio år nu fått några nya utgångspunkter.

### Politik för global utveckling

Med Riksdagens beslut om en Politik för global utveckling, (prop. 2002/03:122, bet. 2003/04:UU3, rskr. 2003/04:112) integrerades reformstödet till länderna i Sveriges närområde i det svenska internationella utvecklingsarbetet. Därmed skall också östbiståndet styras av det övergripande målet att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor och av huvuddragen i politiken för en rättvis och hållbar global utveckling, nämligen respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och god samhällsstyrning, jämställdhet, hållbart nyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön samt ekonomisk tillväxt.

Östbiståndet inleddes som ett stöd för reformer och suveränitet i Polen och Baltikum men har historiskt fått en allt starkare karaktär av EU-integrationsbistånd. Gradvis har det alltmer kopplats till de enskilda ländernas EU-närmande och kommit att innehålla stöd till enskilda komponenter däri. Denna grundläggande perspektivförskjutning har varit parallell med förskjutningen på ett politiskt plan från lättnad över Sovjetunionens fall och entusiasm över ländernas frigörelse till ett allt starkare svenskt engagemang i EU och dess utvidgning. Tydligast har den förändringen varit i det nu avslutade reformstödet till de baltiska länderna. EU-integrationen har givit länderna och deras invånare möjlighet till en välfärdsutveckling, som hade varit ouppnåelig utan den. Inom det nuvarande östsamarbetets länderkrets gäller motsvarande perspektivskifte. Att bidra till att länderna i närområdet i skilda hänseenden närmar sig EU och att stödja länderna på Västra Balkan i deras EU-integration framstår mot denna bakgrund som det långsiktigt mest effektiva sättet att bidra till en rättvis och hållbar utveckling i enlighet med vad Riksdagen har beslutat, inklusive att bidra till bättre förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor.

Samtidigt visar erfarenheten från samarbetet med de baltiska länderna att en koncentration av resurser till de samhällsområden, som omfattas av

de tre Köpenhamnskriterierna<sup>1</sup> och blir föremål för förhandlingar inför ett medlemskap, riskerar leda till att verksamhetsområden därutöver negligeras. Världsbanken har i en sammanfattande rapport särskilt lyft fram behoven av att minska arbetslösheten och att reformera och bygga ut de sociala tjänsterna och skyddsneten.

Regeringen bedömer att det fortsatta utvecklings- och reformsamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan har goda möjligheter att bidra till ett viktigt förändringsarbete där, ett förändringsarbete av betydelse både för de berörda länderna och för Sverige. Det kan bidra till internationell säkerhet inklusive till bekämpningen av internationell terrorism och organiserad brottslighet. Det kan bidra till en förstärkning och en fördjupning av demokratin och till en ökad förståelse och respekt för mänskliga rättigheter. Det kan stödja en ekonomisk omstrukturering och tillväxt i de berörda länderna, som är avgörande för en framgångsrik bekämpning av fattigdomen och som i sin tur främjar även den ekonomiska tillväxten i Sverige. Det kan även bidra till ett hållbart utnyttjande av naturresurser och miljö, till ett ökat miljömedvetande och till en förstärkt kärnsäkerhet. Det kan vidare bidra till en angelägen utveckling och förstärkning inom sociala sektorer och på utbildnings- och forskningsområdena i länderna. Det kan även på skilda sätt främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

## Resurserna för det svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan

Sverige avsätter betydande resurser för reform- och utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan. Utvecklingssamarbetet med flertalet länder i regionen finansieras med medel från budgeten för internationellt utvecklingssamarbete, vars övergripande målsättning är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Regeringen räknar med stigande anslag för internationellt utvecklingssamarbete, något som även lämnar utrymme för växande insatser i flera länder inom den i denna skrivelse berörda ländergruppen. Sju av dem (Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Kirgizistan, Moldavien, Tadzjikistan och Uzbekistan) tillhör låginkomstländerna enligt DAC:s definition.

Ryssland, Ukraina och Vitryssland ingår enligt DAC:s aktuella definitioner inte i gruppen utvecklingsländer, varför anslagen för utvecklingssamarbete med dessa länder inte heller ingår i det svenska internationella utvecklingssamarbete, som avräknas mot enprocentmålet, även om samarbetet i fråga, som ovan nämnts, är en del av den svenska politiken för global utveckling.

<sup>1</sup> Europeiska rådet beslöt i Köpenhamn 1993 att ett medlemskap i EU förutsätter att kandidatlandet 1) har uppnått en institutionell stabilitet, som garanterar demokrati, rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter, 2) har en fungerande marknadsekonomi samt förmåga att hantera konkurrens och marknadskrafter inom EU, och 3) kan påta sig de skyldigheter, som ett medlemskap medför, och ansluta sig till målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen.

De samlade utbetalningarna genom Sida, SI och RK under 2004 framgår av nedanstående tabell.

<b>Utbetalningar 2004, mnkr</b>					
	Sida	SI	RK	<b>Summa</b>	
<i>Östeuropa</i>					
Ryssland*	345,9	30,7	102,5	479,1	
Ukraina	59,7	8,2	2,3	70,2	
Vitryssland	32,3	6,7	2,2	41,2	
Övriga icke ODA-länder samt regionala insatser	162,8	38,7	63,6	265,1	
Moldavien	52,6	0,1	0,4	53,1	
<i>Centralasien</i>					
Kazakstan	8,5			8,5	
Kirgizistan	17,4			17,4	
Tadzjikistan	22,9			22,9	
Turkmenistan	2,7			2,7	
Uzbekistan					
Regionala insatser			1	1	
<i>Södra Kaukasien</i>					
Armenien	16,9	0,1		17	
Azerbajdzjan	3,4			3,4	
Georgien	30,2	0,1		30,3	
Regionala insatser			0,3	0,3	
<i>Västra Balkan</i>					
Albanien	41,8		0,1	41,9	
Bosnien	227,1	0,2	2	229,3	
Kosovo	57,9		0,4	58,3	
Kroatien	48,7	0,2		48,9	
Makedonien	58,4	0,3		58,7	
Serbien	154,2	0,3	0,1	154,6	
Regionalt			2,2	2,2	
Regionalt, ODA-länder	178,6			178,6	
<b>Summa</b>	<b>1522</b>	<b>85,6</b>	<b>177,1</b>	<b>1784,7</b>	
*) innefattar 27,2 mkr i humanitära insatser med anknytning till kriget i Tjetjenien					

Som närmare utvecklas i det följande, bedömer regeringen att den finansiella omfattningen av utvecklingssamarbetet med Ryssland gradvis kommer att minska, samtidigt som ett finansiellt mindre omfattande grannlandssamarbete fasas in i stället.

Utvecklingssamarbetet med Ukraina kommer att kunna disponera tydligt ökade belopp. Även utvecklingssamarbetet med Vitryssland och Moldavien kan komma att disponera större medelstildelning.

För samarbetet med länderna i Centralasien och i södra Kaukasien bedömer regeringen att anslagen för samarbetet med Kirgizistan, Tadzjikistan och Georgien kan komma att växa. Omfattningen av samarbetet med Kazakstan, Turkmenistan, Uzbekistan, Armenien och

Azerbajdzjan bibehåller sin nuvarande storleksordning men kan komma att växlas upp, om förutsättningarna för ett reformsamarbete ändras. Skr. 2004/05:109

Det stora svenska engagemanget på Västra Balkan kommer att fortsätta på kort och medellång sikt. Det kommer att avslutas senast när länderna upptas som medlemmar av EU. Stödet till Kroatien fasas ut redan under de närmaste åren, medan finansieringen av de övriga landprogrammen tills vidare hålls på ungefär nuvarande nivå. Insatsen i Kosovo kan komma att öka.

Ett stort antal svenska och internationella aktörer är engagerade i reform- och utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan. De redovisas närmare i bilaga 2.



**Regeringens bedömning:**

- systemskiftet i Östeuropa har visat sig mer komplicerat och mött starkare motstånd än det i östra Centraleuropa,
- regionen har betydande fattigdomsrelaterade reformbehov, bl.a. kopplade till systemskiftet,
- ett EU-närmande har stor relevans både för omvandlingen och för fattigdomsbekämpningen,
- utvecklingssamarbetet med länderna bör bidra till närmandet till EU och till Sverige,
- utvecklingssamarbetet bör bidra till ökad jämställdhet,
- trepartssamarbete med de baltiska länderna bör främjas inom ramen för utvecklingssamarbetet,
- utvecklingssamarbetet bör verkställas genom svenska aktörer,
- utbytesverksamheten med det svenska samhället genom bl. a. myndigheter, folkrörelser och andra organisationer, kommuner och regioner samt universitet och högskolor bör förstärkas,
- ett grannlandssamarbete bör utvecklas för att gradvis avlösa utvecklingssamarbetet.

## 2.1 Den regionala kontexten

### Omvandlingen och det svenska reformstödet första fas

Sovjetunionens upplösning 1991 utlöste ett paradigm- och systemskifte, en historiskt omfattande och djupgående frigörelse och omvandling, i länderna i Central- och Östeuropa. Deras invånare fick nu möjlighet att hävda sina länders nationella suveränitet. De kunde börja bygga demokratiska samhällen på basis av respekterade mänskliga rättigheter. De kunde träffa fria ekonomiska val inom marknadsekonomiska ramar. Sverige inledde snabbt ett omfattande samarbete med de berörda ländernas regeringar för att stödja frigörelse- och reformsträvandena.

I länderna i östra Centraleuropa och Baltikum fick reformprocessen redan efter ett par år en allt tydligare inriktning på målet att de skulle bli medlemmar i Europeiska unionen respektive i Nato. Reformansträngningarna kröntes med slutgiltig framgång i samband med ländernas medlemskap i de båda organisationerna. Därmed avslutades också det omfattande svenska reformstöd, som hade lämnats till Estland, Lettland, Litauen och Polen i Sveriges närområde. Den sammanlagda kostnaden för de svenska insatserna i de tre baltiska länderna uppgick till cirka fyra miljarder kronor.

Reformstödet till Baltikum hade under de första åren fokuserats på de tre ländernas suveränitet, på deras omställning från planekonomi till

marknadsekonomi och från enpartistat till parlamentarisk demokrati, samt på Östersjöns miljö. Men reformprocessen blev snabbare än väntat – redan 1995 var de tidigare målen för samarbetet överspelade. Suveräniteten var inte längre ifrågasatt, varför suveränitetsstödet ersattes av ett säkerhetssamarbete, som även inkluderade Ryssland. Demokratin hade etablerats på ett övertygande sätt, vilket gjorde det möjligt att i stället rikta in samarbetet på dess fördjupning. Övergången till marknadsekonomi var i huvudsak genomförd, varför de sociala aspekterna av reformprocessen fick en allt starkare position i samarbetet. Miljösamarbetet fortsatte inom ramen för de internationella överenskommelserna kring Östersjöns miljö samt i uppbyggnaden av miljömyndigheter och regelverk.

Gradvis förstärktes intresset hos de baltiska regeringarna för ett närmande till EU. Att bistå dem i den strävan blev ett mål för det svenska reformstödet. När de beslutat sig för att också söka medlemskap i EU, fick samarbetet som huvudinriktning att stödja den ambitionen. Mot slutet av samarbetsperioden hade EU-medlemskapet blivit ett huvudmål för det svenska reformstödet till Baltikum. Samtidigt hade samarbetet hela tiden också ett andra huvudmål – att stärka banden mellan de baltiska länderna och Sverige. De två huvudmålen har styrt samarbetet i dess grund och bedöms allmänt som väl tillgodosedda i termer av resultat. Samarbetet har också haft målet att ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra samarbetet. Det målet har varit svårare att nå.

Det svenska reformstödet till Polen inleddes redan före Sovjetunionens upplösning. Det hade samma övergripande mål avseende demokratin, marknadsekonomi, miljön och banden till Sverige som samarbetet med de baltiska länderna. Även i det fallet fick reformsamarbetet efter några år huvudinriktningen att stödja ambitionen om medlemskap i EU. Miljösamarbetet spelade en framträdande roll i Sveriges samarbete med Polen, liksom det institutionella reformarbetet, i flera fall baserat i ett utvecklings- och omvandlingssamarbete mellan systemmyndigheter i de två länderna. Tack vare den snabba polska omvandlingen kunde reformsamarbetet med Polen avslutas tidigare än det med de baltiska länderna.

Förutom bidraget till en framgångsrik reformprocess i de fyra länderna har det omfattande reformsamarbetet med dem också resulterat i uppbyggnaden av ett rikt och brett nät av kontakter med Sverige och gemensamma verksamheter. Ett grannlandssamarbete har uppstått, som i många fall har kunnat leva vidare på basis av egna resurser. Det kan gälla sådant som näringslivssamarbete i form av investeringar och handel, myndighetssamarbete kring uppdrag som berör varandra, eller reguljära kontakter mellan människor, som har gemensamma intressen. Mycket av det uppkomna grannlandssamarbetet har emellertid ännu inte nått den stadga eller den ekonomiska bas, som gör det möjligt för det att gå vidare.

Möjligheterna att genomföra gemensamma insatser med de tre baltiska länderna inom ramen för utvecklingssamarbetet med tredje land, s.k. trepartssamarbete, bör främjas.

Efter EU-utvidgningen 2004 har Sverige ett fortsatt reformsamarbete med tre av de ursprungliga samländerna inom östbiståndet – Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Moldavien ingår i samma geografiska region, även om landet inte kan sägas ingå i det svenska närområdet.

Till motiven för det fortsatta samarbetet hör önskemålet om stabilitet, säkerhet och gott grannskap i närområdet, ett mål som främjas av avspänning och säkerhetsfrämjande insatser, men även av att länderna utvecklas mot öppna, demokratiska och marknadsekonomiska välfärds-samhällen. Det säkerhetsfrämjande samarbetet är fortsatt ett viktigt verktyg för Sveriges politik i närområdet. Det främjas också av ländernas närmande till EU och till de europeiska värdegemenskaperna. Metoderna för att främja en sådan utveckling är främst politiska men omfattar även ett direkt reformsamarbete. Detta motiv kan ha högre prioritet för Sverige som grannland än för flertalet övriga medlemsstater i EU.

En andra grupp motiv hör samman med ekonomiska och andra samländsrelationer mellan Sverige och länderna i närområdet. Möjligheterna till handel och investeringar och annat ekonomiskt utbyte är av stort ömsesidigt intresse. En fortsatt utveckling av de berörda ländernas näringsliv avseende sådant som affärsmetoder och företagsledning kan bidra. Det är vidare angeläget att bidra med åtgärder som stödjer en fortsatt utveckling mot en mer effektiv offentlig förvaltning, mindre korruption och ett mer investerings- och företagervänligt klimat i länderna. Detta är centrala element för ländernas möjligheter att uppnå hög och hållbar ekonomisk tillväxt, och i förlängningen för deras möjligheter att finansiera åtgärder mot bl.a. fattigdomsrelaterade problem och miljöproblem. En god ekonomisk utveckling kan också främja demokrati, öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter, och därtill bidra till en förenkling av dessa länders integration i EU:s samländsformer.

Även i övrigt är det angeläget att öka de mänskliga kontakterna med länderna, vilka nu har öppnats för utbyte. Möjligheterna att finna partners på den andra sidan har ökat. De växande resurserna där kan medge ett större eget engagemang. Denna motivgrupp har vuxit i betydelse.

Också på andra områden finns gemensamma intressen, som kan tillgodose inom ramen för det pågående utvecklings-samländsformet. Den ömsesidiga nyttan kan bidra till att samländsformet blir uthålligt. Till dessa samländsformet hör den gemensamma miljön kring Östersjön, Barents hav och Arktis samt internationella överenskommelser i anslutning därtill, bekämpandet av gränsöverskridande brottslighet samt smittsamma sjukdomar. Dit hör även intresset hos offentliga myndigheter och andra aktörer i Sverige och i närområdets länder för att utveckla ett samländsformet med både kollegiala inslag och utvecklingsinslag. Samarbetet stimuleras av det uttalade intresset på flera håll av att studera svenska lösningar på olika samhällsproblem liksom även tekniska lösningar, t.ex. på miljöområdet.

En önskan har vidare funnits att allmänt bidra till en förbättring av levnadsförhållandena i länderna i närområdet, inte minst kvinnors villkor, och till en bekämpning av fattigdomen i dess olika dimensioner. Det yttersta målet för det svenska internationella utvecklings-samländsformet

är att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Den strävan präglar också Sveriges reformsamarbete med länderna i Östeuropa. Ett genusperspektiv bör anläggas i fattigdomsanalysen.

De nämnda motiven har varit grunden för det svenska reformstödet till länderna i närområdet från samarbetets begynnelse. Reformprocessen i Ryssland, Ukraina och Vitryssland efter Sovjetunionens fall har varit långsammare än den i Baltikum, även om också betydande framsteg har kunnat noteras. Reformprocessen har i stora stycken inte tagit de former och steg, som det internationella samfundet hoppades på i början av 90-talet. Den kan inte heller sägas enbart ha gått i önskvärd riktning.

Stabiliteten, säkerheten och grannskapet i Sverige närområde har förbättrats. EU:s och Nato:s utvidgningar har stärkt säkerheten i vår region. Andra hot har uppstått t.ex. med anknytning till organiserad brottslighet och till hanteringen av radioaktivt material. Det fortsatta biståndet kan lämna ett viktigt bidrag till att möta sådana hot. När stödet till Estland, Lettland och Litauen nu fasas ut, avser regeringen söka använda erfarenheterna därifrån för ett fördjupat säkerhetsfrämjande samarbete med de länder, som blir EU:s nya grannar. Målet för det säkerhetsfrämjande stödet – att främja säkerhet och stabilitet i Sveriges närområde – består. Investeringar i dessa länders säkerhet i vid mening är också investeringar i vår egen säkerhet. Det ligger både i deras och i vårt intresse att länderna kan trygga sin egen säkerhet, inklusive att de förbättrar sin förmåga att möta olika nya hot. Därmed begränsas risken både för spridning av problem och för olika slags instabilitet. Det säkerhetsfrämjande stödet är ett centralt verktyg i detta avseende.

Demokratin kan idag endast delvis sägas vara införd i regionen. Både det individuella och det institutionella motståndet mot demokratiska reformer har visat sig starkare och djupare, än som allmänt antogs för ett drygt decennium sedan. En inledningsvis relativt uppmuntrande utveckling har vänt tillbaka i olika hänseenden. Politisk centralisering, kontroll av media och bristande respekt för medborgerliga rättigheter kan observeras på flera håll. Ett omtänkande avseende möjligheter och begränsningar är nödvändigt. En slutsats är att en betydligt mer kraftfull satsning på utbildning av unga människor behövs, en annan att respekten för mänskliga rättigheter behöver styrkas, särskilt utsatta grupperas rättigheter. Biståndet kan bidra.

Marknadsekonomin bedöms idag huvudsakligen vara etablerad i tre av de fyra länderna, även om den ännu uppvisar institutionella brister. Även på det området synes utvecklingen dock nu i vissa hänseenden ha vänt tillbaka i riktning mot ökad statlig kontroll och minskad respekt för marknadsekonomens spelregler. Biståndet har uppenbarligen begränsad förmåga att påverka politiska prioriteringar, men kan genom utbyte och stöd till reformkrafter och insatser för förbättring av den offentliga förvaltningens funktionssätt lämna värdefulla bidrag. Detta gäller inte minst om god samordning sker med andra biståndsgivare, inklusive de internationella finansieringsinstitutionerna.

Miljöfrågorna är av fortsatt stor betydelse i närområdet. Särskilt en minskning av föroreningsbelastningen i Östersjöns avrinningsområde och reduktionen av hot från bl.a. oljetransporter och kärnkraftverk står i fokus för miljösamarbetet. Fortsatt biståndsfinansiering behövs för att

stödja utvecklingen av effektiva miljömyndigheter, för utbildning och utveckling av lagstiftningen samt för att underlätta viktiga investeringar, som annars skulle ha begränsade utsikter att kunna genomföras. Regeringen räknar med att stödet till reformer av lagstiftning och institutioner på miljöområdet fortsätter på ungefär samma nivå under den kommande treårsperioden.

Systemskiftet i Central- och Östeuropa har fått negativa sociala konsekvenser i form av ökad fattigdom, missmod hos stora ungdomsgrupper, samt växande drogmissbruk och kriminalitet. Smittsamma sjukdomar har ökat i antal och omfattning. Ett annat problem är kvardröjande handikappfientliga attityder, bl.a. på arbetsmarknaden. Biståndet medverkar idag till metodutveckling för en mer effektiv hantering av sociala och rättsliga problem. Behovet av stöd synes fortsatt starkt. Frågor av särskilt intresse är barns utvecklingsmöjligheter, folkhälsa, reproduktiv hälsa, människohandel samt våldet mot kvinnor.

Ett viktigt inslag i reformprocessen i de fyra länderna är uppbyggnaden av rättvisa, effektiva och öppna system för forskning och högre utbildning. Utvecklingen hittills på det området i de fyra länderna rymmer motstridiga tendenser. Modernisering och marknadsanpassning av utbildnings- och forskningsverksamheten har parats med utarmning och växande politisk kontroll. Ämnesområdet är en viktig del av det fortsatta östbiståndet.

Utöver att bidra till reformprocessen på de nämnda områdena i de fyra länderna har biståndet också uppdraget att bidra till att relationerna mellan dem och Sverige stärks och att svenska intressen i samarbetet tillgodoses. På samma sätt som skett i Baltikum och Polen, bidrar det till uppkomsten av ett reguljärt grannlandssamarbete, även om processen är långsammare och mer komplicerad.

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

## Ett grannlandssamarbete

Regeringen avser nu närmare studera behoven och möjligheterna att stödja det framväxande grannlandssamarbetet. Ett sådant behov kan noteras i relationerna med länderna i Baltikum och Polen, där utvecklingsarbetets avslutande insatser nu är under genomförande. Genom samarbetet har ett omfattande nätverk skapats mellan svenska

aktörer och motparter i samarbetsländerna. För en rad svenska myndigheter, regionala aktörer och organisationer är det angeläget att en omväxling nu kan ske till ett jämbördigt partnerskap med motsvarigheter i de berörda länderna på andra sidan Östersjön. Inom flera olika politikområden ligger det i Sveriges intresse att agera gemensamt med aktörer på andra sidan Östersjön. Enskilda politikområden, där en sådan ansats kan vara önskvärd för att bättre ta tillvara gemensamma möjligheter, inbegriper rättsområdet, demokrati och mänskliga rättigheter, migration, miljö, kärnsäkerhet, näringslivsutveckling, förvaltning och gemensam säkerhet. En gradvis överföring av medel som tidigare inriktats på utvecklingssamarbete bör ske till insatser i de östra grannländerna inom de politikområden som på detta sätt är särskilt berörda. Regeringen avser under den kommande femårsperioden gradvis minska utvecklingssamarbetet med Ryssland för att i stället fasa in ett grannlandssamarbete inom sådana politikområden, där det bedöms att ett samfällt agerande med Ryssland är till stor ömsesidig nytta för båda länder. Redan idag har delar av utvecklingssamarbetet med Ryssland, samt det regionala samarbetet, karaktären av grannlandssamarbete. Samarbetet inom de regionala råden är ett exempel på grannlandssamarbete i multilateral form. Ukraina står i inledningen av en intensiv reformperiod, som motiverar ett kraftfullt svenskt stöd. På längre sikt bör även samarbetet med Ukraina kunna gradvis övergå i ett grannlandssamarbete. Den politiska situationen i Vitryssland medger idag endast ett mycket begränsat reformsamarbete. Om ett sådant i framtiden skulle kunna genomföras, bör även Vitryssland därefter kunna inbegripas i ett grannlandssamarbete med Sverige.

Inriktningen och utformningen av ett stöd för grannlandssamarbete mellan Sverige och länderna i närområdet utgår från de fall, där ett samarbete av tydligt ömsesidigt intresse och med potential att främja relationerna mellan de berörda länderna har identifierats men inte kan realiseras på grund av medelsbrist. När sådana fall föreligger och det ömsesidiga intresset kan påvisas genom att de berörda aktörerna i samarbetet själva är beredda att bidra med de resurser de disponerar, kan det finnas anledning överväga att från statlig sida ställa mindre belopp till förfogande för specificerade kostnader, t.ex. för resor. Till skillnad från utvecklingssamarbetet skall ett eventuellt grannlandssamarbete i flertalet fall endast disponera små medel. Undantag därifrån kan vara miljö- och kärnsäkerhetsområdena. Insatserna skall vara tidsbegränsade. Syftet skall vara att främja relationerna mellan Sverige och dess grannländer. Eftersom övergången till ett grannlandssamarbete på mer lika villkor bl.a. kommer att vara beroende av finansieringsmöjligheterna i samarbetslandet, räknar regeringen med att den kommer att ta viss tid. Utvecklingssamarbetet skall i sin avslutande fas kunna främja övergången genom att bidra till kapacitetsuppbyggnad, kontaktskapande och nätverksbyggande.

Regeringens uppdrag till Sida att inrätta en profilenhet i Visby är en del av arbetet och kommer att kunna bidra till grunden för ett grannlandssamarbete inom vissa samhällssektorer. Vidare har en utredning genomförts angående etableringen av ett Östersjöcentrum i Visby för kontakter och samarbete med länderna runt Östersjön. Utredningens betänkande remissbehandlas f.n. Andra exempel på

sannolika grannlandssamarbeten är miljö-, kärnsäkerhets- och säkerhetsområdena, samt utbildning och forskning. Det finns anledning att skapa förutsättningar för ett framväxande grannlandssamarbete inom ett flertal sektorer. Inte minst myndighetssamarbete, inklusive via regeringskansliet, kan komma att bli ett viktigt inslag. Vissa myndigheter kan dessutom komma att uppdras av regeringen att inkludera ett grannlandssamarbete i sin reguljära verksamhet.

Inom ramen för utvecklingssamarbetet bör vidare mot bakgrund av önskemålet att mer aktivt främja relationerna med länderna i närområdet en mer aktiv utbytesverksamhet användas än det nuvarande. Utbytesverksamheten bör på ett mer flexibelt sätt och på kortare varsel kunna engagera personer i varierande former, såväl på individuell basis som inom projekt och program. Områden, lämpade för ett intensifierat personutbyte, är t.ex. den offentliga förvaltningen, domstolsväsendet, totalförsvaret, högskolans forsknings- och utbildningsverksamhet, lokala och regionala organ, näringslivets skilda sektorer och det civila samhället. Speciella utbildningar, kortare och längre, bör kunna anordnas för nyckelkategorier som t.ex. blivande politiker, näringslivsledare och jurister. Utbildningar och utbyten bör byggas ut till att kunna omfatta fler grupper än de nuvarande. Volymen på personutbytet med länderna i närområdet bör tydligt öka.

Regeringen har genom Exportrådets riktlinjebrev för 2005 avdelat medel för en särskild främjandesatsning på EU:s nya medlemsländer och grannländer. Med grannländer avses bl.a. Ryssland och Ukraina, men flera länder kan komma att omfattas av denna satsning. Regeringen har vidare som ett komplement tilldelat Regeringskansliets Projektexportsektariat särskilda medel för aktiviteter och verksamhet mot samma område. Sannolikt blir dessa satsningar mer än ettåriga, vilket innebär att de delvis kommer att beröra de länder, som omfattas av det svenska utvecklingssamarbetet med denna region. För att uppnå maximal effektivitet och på bästa sätt ta tillvara den svenska resursbasen m.m, är det angeläget att verksamheten inom de berörda politikområdena samverkar på ett konstruktivt sätt.

## Regionalt samarbete

För politisk och ekonomisk stabilitet och goda grannskapsförhållanden i Sveriges närområde spelar det regionala multilaterala samarbetet inom ramen för Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Arktiska rådet samt inom UNECE en viktig roll. Av särskild betydelse är att Ryssland är medlem i dessa regionala organ och aktivt deltar i arbetet. Utöver den politiska och ekonomiska dialogen bedrivs ett konkret samarbete inom bl.a. miljöskydd och hållbar utveckling, kärnsäkerhet, energieffektivisering, räddningstjänst och krishantering, transportplanering, hälsofrågor, utbildnings- och forskningsfrågor, ungdomsfrågor, kamp mot organiserad brottslighet och människohandel samt undanröjande av handelshinder och främjande av handel och investeringar. Sedan flera år tillbaka bedriver även Nordiska ministerrådet ett samarbete med inriktning på de

baltiska länderna och på nordvästra Ryssland. Sverige har intresse av ett fortsatt och fördjupat samarbete inom alla dessa områden.

På många områden finns behov av ett gränsöverskridande samarbete, t.ex. när det gäller vattendrag. En svårighet med det regionala samarbetet på miljöområdet är ett bristande genomförande av överenskomna åtaganden. För ett ökat genomslag av svenska prioriteringar vill regeringen dels förbättra möjligheterna till svensk medfinansiering av svenska parter deltagande i projekt inom ramen för de regionala råden, dels ge fortsatt prioritet till stöd för genomförande av gemensamma åtaganden inom det bilaterala samarbetet. Tillgång till nationell medfinansiering möjliggör ett ökat engagemang från de internationella finansiella institutionerna och är även en förutsättning för ianspråktagande av EU:s stödinstrument.

**Nordliga dimensionen**, EU:s politik för det regionala samarbetet i norra Europa, är ursprungligen ett finländskt initiativ från 1996, som befästes på unionens utrikespolitiska dagordning under det svenska EU-ordförandskapet 2001. ND-processen har fäst sydligare medlemsstaters uppmärksamhet på de tematiska och geografiska frågor, inklusive Kaliningrad och Arktis, som upptas i dess handlingsplan.

Ryssland, som har framfört principiella betänkligheter mot att vara föremål för en unionspolitik, har på senare tid uttryckt sin uppskattning av det praktiska samarbetet inom den Nordliga dimensionens ram. Ryssland har aktivt engagerat sig i de två s.k. ND-partnerskapen, det om miljö och kärnsäkerhet (NDEP) samt det om hälsa och social välfärd (NDPHS).

Vid ett planerat fjärde utrikesministermöte om den Nordliga dimensionen hösten 2005 kommer den eventuella fortsättningen av ND-processen och dess former att beslutas. Sverige ser det som angeläget att unionens politik för den Nordliga dimensionen, möjligen i modifierad form, fortsätts också efter det att den andra handlingsplanen löper ut vid 2006 års utgång. Sverige har också medverkat till en medelspåfyllnad av NDEP. Den politiska överbyggnaden för den Nordliga dimensionen bör bibehållas, förslagsvis genom antagande av för EU och Ryssland gemensamma riktlinjer för ett strategiskt ND-partnerskap, med beaktande också av andra icke unionsmedlemmars intressen (Norge och Island).

**Arktiska rådet** bildades 1996 av de fem nordiska länderna, Ryssland, Canada, och USA som ett forum för mellanstatligt samarbete i cirkumpolära frågor av gemensamt intresse. Arktiska ursprungsfolk har permanenta representanter i rådet. Arktiska rådet är inriktat på att främja samarbete och samordning avseende främst miljöskydd och hållbar utveckling i norr. Rådet främjar forskning och sammanställer studier och analyser av miljötillståndet, inklusive klimatfrågorna, i Arktis och utarbetar översikter över förändringar i ekosystem, habitat och växt- och djurarter. Ett handlingsprogram med prioriterade miljöprojekt har utarbetats, inom vilket projektgenomförande nu pågår. Arktiska rådet samarbetar även om krisberedskap och skyddet av den marina miljön.

En central fråga är finansiering av det stora antal aktiviteter och projekt, som bedrivs inom Arktiska rådets ram. En gemensam budget och



gemensamma åtaganden för att långsiktigt finansiera arbetsgruppernas verksamhet och ursprungsfolkens deltagande saknas f.n.

Arktiska rådet har utvecklats framgångsrikt. Det finns anledning att anta att dess arbete kommer att öka i betydelse, allteftersom den fredliga utvecklingen i området befästs och den ekonomiska aktiviteten ökar, främst olje- och gasutvinning samt sjöfarten i Norra Ishavet, samtidigt som medvetenheten stiger om riskbilder och om Arktis betydelse för de globala klimatförändringarna. Ryssland är ordförande i Arktiska rådet 2004-2006.

I Kirkenäs-deklarationen 1993 etablerades **Barentsrådet** som forum för mellanstatligt samarbete i Barentsregionen av utrikesministrarna från de fem nordiska länderna och Ryssland samt en representant för Europeiska kommissionen. Nio observatörländer ingår i rådet. Samtidigt bildade landshövdingar, guvernörer och andra provinsledare Barents regionråd för samarbete på länsnivå över gränserna.

Barentsrådets verksamhet omfattar en rad arbetsområden med relevans för medlemsstaternas nordliga områden. De senaste åren har arbetet inom Barentsrådet allt mer fokuserats på frågor som rör förbättringen av förutsättningarna för handel och ekonomiskt samarbete och underlättande av rörlighet över gränserna.

Barents regionråd prioriterar fyra arbetsområden för perioden 2004–2006: ekonomiskt och kommersiellt samarbete, miljömässigt hållbar utveckling, utbildning/hälsa/välfärd/kultur samt ursprungsfolk. Även inom Barentssamarbetet har ett handlingsprogram för miljö utarbetats, där de allvarligaste miljöproblemen har identifierats.

Barentssamarbetet har gynnats av tillgången till EU-finansiering via EU:s stödprogram för regionalt gränsöverskridande samarbete. Regeringen ser det som angeläget att säkerställa sådan finansiering även under den kommande EU-budgeten 2007–2013.

**Östersjöstaternas råd** (Council of the Baltic Sea States - CBSS) hade vid sitt bildande 1992 främst målsättningen att bidra till att åter stärka banden mellan de länder i Östersjöregionen, som sedan andra världskrigets slut hade tillhört olika säkerhets- och politiska system. Vidare syftade det till att återskapa Östersjöområdets regionala identitet. Vid Östersjötoppmötet år 2000 sammanfördes alla samarbetsprocesser mellan Östersjöländerna till CBSS, som därigenom blev ett paraplyorgan för ett tjugotal arbetsgrupper och andra strukturer. Beslutet bekräftade att det regionala samarbetets tyngdpunkt hade förskjutits från informellt samråd till politiskt och praktiskt samarbete på överenskomna sakområden. Även samarbetet om hållbar utveckling i Östersjöregionen har knutits närmare CBSS.

Medlemskretsen i CBSS utgörs av de nordiska och baltiska länderna, Ryssland, Polen Tyskland och Europeiska kommissionen. Observatörländer är Frankrike, Italien, Nederländerna, Slovakien, Ukraina, Storbritannien och USA.

Det råder inom medlemskretsen enighet om CBSS:s fortsatta betydelse. CBSS kan i framtiden utgöra ett forum för dialog mellan EU-medlemsstater och icke medlemsstater i östersjöregionen. En ökad samverkan med EU:s olika institutioner är påkallad och kan ske inom den

Nordliga dimensionen i unionens utrikespolitik, som i likhet med CBSS efter den 1 maj 2004 har ett förstärkt fokus på Ryssland. Skr. 2004/05:109

**Nordisk-baltiska aktionsgruppen mot människohandel** bildades på svenskt initiativ vid ett nordisk-baltiskt utrikesministermöte i Tallinn i augusti 2002. Aktionsgruppen skall utgöra en paraplyfunktion för att koordinera det fortsatta arbetet mot människohandel samt verka för ett förenklat informationsutbyte och för tillämpning av s.k. ”best practices” i den nordisk-baltiska regionen. De huvudsakliga uppgifterna är att verka för att frågan ges högsta politiska prioritering samt att öka det konkreta samarbetet för att bekämpa de mest utbredda formerna av människohandel.

**Nordiska ministerrådet** är ett samarbetsorgan mellan de nordiska ländernas regeringar och styrelserna för de självstyrande områdena Grönland, Färöarna och Åland. Det nordiska samarbetet har en lång tradition och kretsar kring flera olika politikområden. Sedan början av 1990-talet är Nordiska ministerrådets närområdessamarbete en viktig och prioriterad del av verksamheten. Närområdesinsatserna har bl.a. varit inriktade på stipendieordningar, miljöfrågor och demokratiutveckling. Samarbetet med Estland, Lettland och Litauen har varit omfattande. Nyligen antagna riktlinjer anger att samarbetet med nordvästra Ryssland ska få ökad tyngd. Nordiska ministerrådet har kontor i de baltiska ländernas huvudstäder och i S:t Petersburg.

## 2.2 Ryssland

### Den nationella kontexten

Ryssland brottades under hela 90-talet med den tunga historiska belastningen av tsardömet och sovjetväldet. Landets utveckling fördröjdes av inre politiska motsättningar under nittio-talet. Därtill kom de negativa effekter som systemskiftet medförde. Stora delar av befolkningen kom att leva under extremt svåra förhållanden.

Under president Vladimir Putins första ämbetsperiod i Ryska Federationen 2000–2003 stabiliserades den politiska utvecklingen i landet. Under president Putins andra ämbetsperiod har den offentliga makten hittills alltmer centraliserats och mediafriheten begränsats. Näringslivsmagnaternas inflytande har beskurits. Maktkoncentrationen hos presidenten har väckt viss debatt i Ryssland. En hård och bestämd hållning har intagits avseende separatistiska tendenser i Ryssland, främst avseende Tjetjenien. Planen är att konflikten skall lösas med militära medel. Effekten på det ryska samhället av det långdragna kriget är svåröverskådlig.

Den ryska ledningen strävar efter närmare relationer med väst och efter att Ryssland åter skall bli en global aktör. Ledningens mål är att återupprätta Rysslands position som en inflytelserik stormakt, något som

bl.a. förutsätter att den ekonomiska makten stärks. Utrikespolitiken har präglats av en bestämd vilja att återta inflytande i OSS-området, något som har kunnat observeras bl.a. i Georgien och Ukraina.

Under president Putins ledning har den ryska reformprocessen intensifierats, även om takten bromsats upp de senaste åren. Det s.k. Grefprogrammets huvudlinjer styr de ekonomiska reformerna. Nya skatte- och arbetsmarknadslagar har trätt i kraft. En pensionsreform har genomförts. Delar av en långtgående jordreform med tillhörande marklagstiftning har beslutats. En utbildningsreform har inletts, liksom en förvaltningsreform. Det lokala självstyret har reviderats. Reformen av det kommunala bidragssystemet och av de sociala förmånssystemen har genomförts, men har i det senare fallet väckt omfattande kritik. En planerad försvarsreform bromsas.

Reformeringen av rättssystemet har pågått under hela nittioalet och gick in i en andra fas 2001. För näringslivet är fortsatta rättsreformer högt prioriterade. Domstolarnas svaga ekonomi och bristande ansvarighet har skapat ett betydande utrymme för korruption. Korruptionen i Ryssland har fått ett allt större spelrum och är idag brett etablerad. Presidenten har uttalat en intention att nedbringa korruptionen i förvaltningen.

Genomförandet av beslutade reformer inom en rad sektorer är en utmaning för Ryssland. Implementeringen av ny lagstiftning har hittills varit ojämn, mycket beroende på olika svagheter inom den statliga administrationen och inom rättssystemet. Ineffektivitet och korruption inom statlig förvaltning och inom rättssystemet riskerar att komma att dämpa framstegen av strukturreformerna.

Rysslands reala BNP har vuxit med närmare 7 procent per år under femårsperioden 1999-2003. Inflationen har sjunkit. Olje- och gassektorn står idag för cirka 25 procent av BNP, trots att sektorn bara sysselsätter en procent av arbetskraften. Obalansen i produktionsstrukturen behöver åtgärdas med hjälp av omstruktureringar och produktivitetsökningar i den övriga industrin. Investeringarna i den ryska ekonomin ligger emellertid fortfarande lågt. Många investerare avskräcks av det bristande skyddet för ägarintressena mot statligt maktmissbruk och av korruptionen inom rättsväsendet.

Den öppna arbetslösheten är nu cirka åtta procent. Omfördelningen av tillgångar under nittioalet har varit dramatisk. Fattigdomen närmast fördubblades fram till 1999. De senaste åren har fattigdomen minskat och reallönerna stigit, inte minst tack vare de höga oljepriserna. Den största gruppen av Rysslands fattiga, drygt 40 procent, är lågavlönade anställda. Hushållsstudier visar att fattigdomen i Ryssland feminiseras. President Putin har offentligt uttalat att fattigdomen i Ryssland skall halveras inom tre år. Ryssland torde ha de nödvändiga resurserna för att självt uppnå det målet, men kan behöva stöd i utformningen av åtgärder.

Utvecklingen i Ryssland har resulterat i social nöd för stora grupper. Den förväntade levnadslängden vid födelsen har sjunkit för båda könen. Till den sociala problematiken hör även bostadsförfallet och upplösningen av de tidigare politiska, ekonomiska och sociala strukturerna. Alkohol och narkotika utgör växande problem i Ryssland, liksom också våldet mellan

människor. Årligen dör 40 000 personer till följd av alkoholism. Årligen dödas omkring 14 000 kvinnor av en dem närstående man. Kvinnor har dock genomsnittligt klarat omställningen bättre än män.

Närmare en miljon ryska barn var till för något år sedan hemlösa eller levde utan tillsyn. Antalet barn, som årligen tas in i den ryska institutionsvården, har fördubblats under nittioalet. Idag är 700 000 barn, som saknar föräldratillsyn, placerade på institution. Barnens rättigheter bevakas inte tillfredsställande. För fattiga hushåll är de växande kostnaderna för barnens skolgång och sjukvård en svår belastning.

Ryssland har den mest omfattande hiv/aids-epidemin i Europa. Sammanlagt beräknas närmare en miljon personer vara smittade. Multiresistent TBC i samband med hiv/aids är ett växande problem.

Rysslands befolkning har under en följd av år minskat med ungefär en halv procent per år. Befolkningsminskningen beräknas komma att öka ytterligare till ungefär en miljon per år. Arbetsstyrkan har minskat med över tio miljoner de senaste tio åren men har ökat det senaste året.

## Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete

Utvecklingen i Ryssland synes gå mot fortsatt ekonomisk tillväxt parad med bibehållen politisk centralisering. På demokratiområdet ser dialogen mellan olika krafter i det ryska samhället ut att fortsätta. Det marknads-ekonomiska systemet är idag konsoliderat, men kommer för att fungera väl behöva fortsatta strukturreformer, som i sin tur är avhängiga av politiska prioriteringar. På andra områden fortsätter sannolikt reformpolitiken att vara den drivande kraften i de kommande årens förändringsarbete. På ett flertal områden inom den fortsatta förändringsprocessen synes svenska erfarenheter kunna vara av intresse som ett stöd för reformarbetet.

Attityderna gentemot ett reformsamarbete med utländska parter varierar, både hos Rysslands regering och myndigheter och hos övriga intressenter i samhället. Intresset är större på de lokala och regionala nivåerna än på den centrala. Den allmänna synen är att Ryssland inte är ett biståndsmottagarland, även om rådgivning och tekniskt stöd på olika områden välkomnas. Samtidigt finns på den politiska nivån en minskande vilja att lyssna till kritiska synpunkter från väst, bl.a. till följd av den radikala förbättringen av det ekonomiska läget. Något behov av finansiellt stöd till den ryska ekonomin finns ej.

Olika parter i Ryssland uppvisar skilda attityder avseende det svensk-ryska samarbetet. I Ryssland finns särskilda risker kring spridning av massförstörelsevapen och NBC-säkerhet, spridning av lätta vapen och försvarsmiljö, vilket gör det säkerhetsfrämjande samarbetet särskilt relevant. Säkerhetsfrämjande samarbete i form av sjöräddning, migrationsfrågor o.dyl. har varit lättare att genomföra, medan t.ex. samarbetet på militära områden med den ryska försvarsmakten som samarbetspart varit svårare att aktivera. För det senare samarbetet är det ryska politiska intresset begränsat, medan det bilaterala

räddningstjänstsamarbetet är föremål för ett dokumenterat och ömsesidigt intresse. En fördjupad dialog bör föras med Ryssland om vilken typ av insatser som är av gemensamt intresse.

Stöd för demokrati och mänskliga rättigheter uppskattas mer av enskilda organisationer än av ryska myndigheter. Intresset för vänortssamarbete, journalistutbildning, utbildning av politiker och liknande är stort bland lokala och regionala intressenter i närområdet. På området ekonomisk omvandling har en rysk kompetens snabbt utvecklats. Tidigare insatser för företagsledarutbildning har varit uppskattade. Svenska förvaltningserfarenheter och tekniskt kunnande på vissa områden efterfrågas på federal och regional nivå. På det sociala området är både centrala, regionala och lokala instanser intresserade av svenskt metodkunnande. Miljöfrågorna får sällan den prioritet, som problemen motiverar. De centrala myndigheterna är i allmänhet mindre engagerade än de ryska regionerna. Kulturkontakter, samarbete inom utbildning och forskning och allmänt personutbyte röner ryskt intresse. Jämställdhetsfrågorna har fått ökad uppmärksamhet. Svenska insatser har mött ett växande intresse i olika kretsar, inklusive på hög nivå.

Det sammantagna hittillsvarande reformsamarbetet med Ryssland har varit relevant i relation till uppsatta mål och kunnat lämna väsentliga bidrag till reformprocessen. Prioriteringen av samarbetet med det ryska närområdet har varit framgångsrik. Samtidigt har det visat sig att utvecklingssamarbetets resultat på lokal eller regional nivå behöver förankras på federal nivå för att därifrån kunna spridas vidare i det ryska samhället. Under den gångna perioden har en förstärkning skett av arbetet på federal nivå, som givit värdefulla resultat.

Den sammantagna efterfrågan på svenska insatser inom utvecklingssamarbetet har varit stor. Hos Sida har ett stort antal insatsförslag avvisats, vilket har lett till en koncentration av samarbetsprogrammet till de högst prioriterade områdena. Ett samarbete på projektnivå med andra givare har givit goda resultat, främst på miljöområdet.

Det är av stor betydelse för samarbetets resultat att det finns kompetens och beslutsamhet på både rysk och svensk sida, samt att det finns ett starkt ryskt intresse för reformer inom det aktuella ämnesområdet. Det är ofta lättare att nå framgång för tekniskt samarbete inom ett ämnesområde, där svenska experter har stor erfarenhet. Det har även visat sig värdefullt om samarbetet inom enskilda projekt kan gå vidare från tekniska frågor till organisatoriska eller policyfrågor. I vissa projekt har en medverkan av experter från andra övergångsländer kunnat tillföra erfarenheter av stor relevans. Det svenska samarbetet för kunskapsöverföring i Ryssland har enligt Sida tack vare sin konstruktion inte drabbats av korruptionsproblem.

Det hittillsvarande utvecklingssamarbetet har givit värdefulla kunskaper och insikter på svensk sida om förhållandena i Ryssland och om förutsättningarna för att kunna bidra till reformprocessen i landet. Detta slags kunskaper och insikter behöver utvecklas ytterligare och fortlöpande hållas à jour med utvecklingen i landet.

Det nuvarande samarbetet mellan EU och Ryssland grundar sig på ett partnerskaps- och samarbetsavtal, PSA, som löper t.o.m. 2007. Därutöver enades parterna 2003 om att fördjupa samarbetet inom fyra samarbetsområden: 1. det ekonomiska, 2. frihet, säkerhet och rättsväsende, 3. yttre säkerhet samt 4. forskning, utbildning och kultur. För samarbetet inom de fyra områdena förhandlar parterna nu fram fyra relativt allmänt hållna handlingsplaner.

Tacis (Technical Assistance for the CIS) är den Europeiska gemenskapens huvudsakliga verktyg för utvecklingssamarbetet med länderna i före detta Sovjetunionen. Programmet utgörs främst av tekniskt bistånd och har för Ryssland en huvudsaklig inriktning på institutionsutveckling, privat sektor och ekonomisk utveckling, samt sociala sektorer. Därtill kommer finansieringsmöjligheter genom EIB.

Tacis har varit den största biståndsgivaren till Ryssland under de senaste åren. Totalt har över 1 miljard Euro allokerats till Tacisinsatser i Ryssland sedan 1991. Resultaten av stödet har enligt den Europeiska kommissionen varit svaga. Genomförandet har ofta försenats på grund av administrativa problem. De främsta orsakerna till problemen är enligt kommissionen brister i utformningen av Tacis samt ett svagt ryskt ägarskap. Den ryska regeringen har redovisat en skeptisk inställning till Tacis och har vid flera tillfällen på skilda sätt rest hinder för genomförandet.

Som ett resultat av erfarenheterna har Europeiska kommissionen aviserat en reduktion av stödet genom Tacis-programmet. För budgetperioden 2007 och framåt har Ryssland erbjudits samarbete inom ramen för gemenskapens nya grannskapsinstrument ENPI (European Neighbourhood Policy Instrument). Även EU:s Nordliga dimension kan komma att få finansieringsmöjligheter. Den finansiella omfattningen kommer dock att vara betydligt mindre än hittills.

Den ryska ledningen har inte uttryckt några önskemål om ett formellt EU-närmande för Rysslands del. Inte heller finns några motsvarande ambitioner inom EU. Ett ryskt EU-medlemskap står inte på någon agenda. Likväl sker ett gradvis men kontinuerligt ryskt närmande till europeiska strukturer och regelverk i praktiken i den samarbets- och harmoniseringsprocess, som är en integrerad del av det internationella samarbetet. De ömsesidiga banden och beroendena mellan Ryssland och EU på olika områden är starka. Sverige ser att Ryssland har en långsiktig europeisk hemvist.

Den svenska Rysslandspolitiken, även vad avser reformsamarbetet, utgår från att EU och Ryssland kan åstadkomma ett brett och djupgående närmande i ett flertal olika dimensioner. Det svenska reformsamarbetet bör spegla och genomföras i samklang med EU:s Rysslandspolitik. Det bör fortsätta att bidra till Rysslands närmande både till EU och till Sverige.

FN-systemet har en närvaro i Ryssland men relativt begränsade program. UNDP har haft framgång med att finna inhemsk finansiering för sina insatser. Den årligen återkommande Human Development Report, som UNDP framställer för Ryssland, är en betydelsefull insats. Sverige stödjer framställandet av HDR 2004. WHO och UNAIDS gör uppmärksammade insatser bl.a. mot smittsamma sjukdomar, inklusive på hiv/aidsområdet.

Världsbanken har varit Rysslands starkaste internationella biståndspartner och har en betydelsefull roll i policydialogen. Det är dock oklart i vilken mån Ryssland kommer att fortsätta ta lån från Världsbanken i samma omfattning som tidigare. IFC stöder privatsektorutveckling i Ryssland med lån och rådgivning och har bl.a. samarbete med Sverige inom skogssektorn. EBRD stöder övergången till en modern marknadsekonomi genom investeringar i företag och banker samt kommunal infrastruktur. Världsbanken och EBRD deltar tillsammans med NIB, EIB, Europeiska kommissionen, bilaterala givare och Ryssland i miljöpartnerskapet NDEP. De renodlade miljöprojekt som finansieras av den stödfond, som etablerats inom ramen för NDEP, avser vattenförsörjning, rening av avloppsvatten, avfallshantering och energieffektivisering. EBRD har uttryckt intresse för ett utvidgat samarbete med Sverige.

Bland de bilaterala biståndsgivarna minskar nu flertalet sina insatser i Ryssland. USA planerar att fasa ut stödet via USAID till år 2009. Storbritannien har dragit ned sitt program, men överväger nu att öka det igen. Tysklands tidigare stora insatser motsvarar nu ca en fjärdedel av de svenska. Fortsatt stöd kommer dock att ske via kreditgivning till näringslivet, i synnerhet till SME-sektorn, samt genom en övergång till reguljärt samarbete mellan ministerier, organisationer och regioner. Kanada, som har ett program om knappt hälften av det svenska, överväger en gradvis utfasning. De nordiska länderna minskar sina insatser och koncentrerar dem till områden av nationellt intresse, särskilt miljö, ekonomisk omvandling och gemensam säkerhet.

## Det svenska reformsamarbetets inriktning och former

Det svenska reformsamarbetet med Ryssland, som tillgodoser viktiga intressen på båda sidor, har under senare år vuxit kraftigt och uppgår nu till mellan 200 och 300 mnkr per år. Under budgetåren 2002 och 2003 har Sverige utbetalat närmare 550 mnkr för insatser i Ryssland, merparten via Sida. De sammanlagda utbetalningarna 2004 uppgick till närmare 320 mnkr.

Det säkerhetsfrämjande stödet, som uppgått till 15 mnkr under de två åren, har koncentrerats till S:t Petersburg, Murmansk och Kaliningrad och främst avsett projekt för att hindra spridning av massförstörelse-

vapen, samt inom försvarsmiljö, katastrofberedskap, sjöräddning och migrationspolitik.

Stödet för demokratins fördjupning, 74 mnkr under 2002 och 2003, har omfattat rättssamarbete, journalistutbildning, vänortssamarbete och andra projekt för lokal demokrati, jämställdhet, människohandel, stöd via enskilda organisationer, samt kultursamarbetet genom Svenska institutet.

Den ekonomiska omvandlingen är det näst största verksamhetsområdet med 130 mnkr under 2002 och 2003 till främst näringslivsinriktad verksamhet, förvaltning, lantmäteri, företagsledarutbildning, handelskammarsamarbete och samarbete inom skogsnäringen.

Stödet till social trygghet uppgick de två åren till sammanlagt 79 mnkr och inriktades på individ- och familjeinriktad socialtjänst, utbildning av socialarbetare, systemförändringar inom sjukvården, smittsamma sjukdomar, narkotika och insatser på barnområdet.

Miljö och energi, inklusive kärnsäkerhet, är den finansiellt största sektorn med sammanlagt 200 mnkr under 2002 och 2003. Den omfattar förbättrad vatten- och avloppsservice, avfallshantering och energi-effektivisering, samarbete mellan miljömyndigheter, projekt avseende gränsöverskridande vattendrag och sjöar samt läckage från jordbruket. Vidare delfinansieras det Nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO och den Nordiska dimensionens miljökomponent NDEP. Sida har även via den svenska konsultfonden hos EBRD finansierat förstudier och andra förberedande insatser till miljörelaterade projekt, bl.a. omfattande vattenreningsprojekt i nordvästra Ryssland.

Inom utbildning och forskning har stödet genom Svenska institutet uppgått till 48 mnkr och inriktats på samarbete mellan svenska och ryska universitetsinstitutioner, gymnasieskolor och vuxenutbildningsorgan, på stipendier för studenter och forskare, främst inom Visbyprogrammet, samt på svenskundervisning i åtta ryska städer. Vidare har regeringen stött nationalekonomisk utbildning i Moskva.

Sida bedömer att samarbeten med goda resultat i Ryssland nu kan börja avslutas. Det gäller t.ex. lantmäterisamarbetet, som har pågått i femton år och som bidragit till en bred kompetensutveckling på den ryska sidan. Mot bakgrund av förbättringen av de allmänna villkoren för företagande i Ryssland förordar Sida också att delar av näringslivssamarbetet minskas under den kommande strategiperioden. Sida rapporterar vidare att det hittillsvarande utvecklingssamarbetet i vissa fall har bidragit till framväxten av ett reguljärt samarbete utan statlig finansiering. Inom andra områden finns en sådan potential för framtiden.

På vissa samarbetsområden har ett reguljärt grannlandssamarbete mellan svenska och ryska myndigheter på verksamhetsområden som tull, polis, sjöräddning och oljeskadeskydd, miljöfrågor, narkotikabekämpning och smittskydd redan uppstått. På andra samarbetsområden, t.ex. mellan svenska och ryska vänorter, vänlän och enskilda organisationer, bedöms samarbetet kunna fortsätta efter Sidafinansieringens upphörande, om än i mindre omfattning. Vissa insatser för näringslivsutveckling har lett fram till varaktiga kommersiella relationer. På miljöområdet finns idag i internationella sammanhang ett reguljärt samarbete mellan ryska och svenska myndigheter, som förstärks genom utvecklingssamarbetet.



Regeringen ser positivt på en sådan utveckling. Att utvecklings-samarbetet bidrar till framväxten av ett reguljärt samarbete mellan Sverige och Ryssland är värdefullt. Det är i ljuset av utvecklingen i Ryssland rimligt att utvecklingssamarbetet med inriktning på stöd för den ryska systemomvandlingen nu börjar gradvis övergå till ett normalt grannlandssamarbete. Det innebär att det samlade statligt finansierade samarbetet med Ryssland går in i en fas av minskande utvecklings-samarbete och ökande grannlandssamarbete. Samarbetet bör i högre grad ske med regionerna och med det civila samhället. Övergången kan främjas genom att utvecklingssamarbetet i växande utsträckning prioriterar insatser till ömsesidig nytta för både Sverige och Ryssland. Det gäller till exempel miljöområdet, kärnsäkerhet, kärnämneskontroll och destruktion av kemiska vapen. År 2010 bör huvuddelen av utvecklings-samarbetet ha avslutats. Övergången kommer att presenteras närmare i en särskild plan, som bl.a. kommer att ange ramarna för utvecklingen för samarbetet på skilda områden. Takten i övergången måste ta hänsyn till utvecklingen i landet samt till åtaganden och angelägna prioriteringar inom utvecklingssamarbetet.

Grannlandssamarbetet bör finansieras med berörda myndigheters och institutioners egna medel eller, för prioriterade ändamål såsom miljö och kärnsäkerhet, genom andra särskilda finansieringsformer, som kan utvecklas för att främja grannlandssamarbetet i Östersjöområdet. Avsikten är att underlätta framväxten av ett nära grannskapssamarbete, som bidrar till utvecklingen av ett svensk-ryskt partnerskap av långsiktig karaktär. Inom ramen för grannlandssamarbetet skall parter på de två sidorna kunna få stöd för samarbetsprojekt av gemensamt intresse, som samtidigt bidrar till relationerna mellan de två länderna. En uppläggning av samarbetet enligt sådana principer bör kunna bidra till att ge partnerskapet en strategisk och långsiktig karaktär. Regeringen bedömer att ett grannlandssamarbete på mer lika villkor mellan Ryssland och Sverige har ett stort intresse för båda sidor och en stor potential att bidra till den stabilitet, det intensifierade utbyte och det välstånd och goda grannskap i regionen, som båda sidor eftersträvar. De hittillsvarande erfarenheterna av det multilaterala regionala samarbetet i Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Arktiska rådet är goda och bekräftar att så är fallet.

För det fortsatta utvecklingssamarbetet med Ryssland, som i enlighet med PGU skall bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor, kommer det övergripande målet att vara att bidra till ett närmande av landet till europeiska strukturer och samarbetstraditioner. Ett sådant närmande, vars kärna är en fortsatt reformprocess, bidrar till en positiv politisk, ekonomisk och social utveckling i landet och därmed på sikt till en hållbar minskning av fattigdomen. Det främjar demokrati, öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter, vilket skapar bättre möjligheter att bekämpa organiserad brottslighet, korruption, människohandel, narkotikaberoende och smittsamma sjukdomar. Samarbetet skall också bidra till ett närmande till Sverige och bidra till övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete.

Med ryska behov som utgångspunkt inriktas insatserna på sådana områden, där Sverige har erkänd och efterfrågad kompetens. En koncentration skall ske på reformer och institutionsutveckling. Insatserna på federal nivå bör förstärkas, om mottagligheten där är god. Det är också av intresse att koppla federala reformer till genomförande på den regionala nivån. En central uppgift under perioden blir att i dialog med den ryska sidan föra upp erfarenheter från lokala och regionala nivåer till den federala nivån.

Stödet till det civila samhället bör utökas för arbete med mänskliga rättigheter, demokratins fördjupning och stärkandet av rättsstaten. Stöd till utbyte mellan svenska och ryska myndigheter och organisationer spelar en viktig roll. Miljösamarbetet är fortsatt viktigt, liksom samarbetet inom utbildning och forskning. Inte minst på det senare området bör det bilaterala utbytet förstärkas och ges nya och bredare former. Den svenska resursbasen skall utnyttjas i görligaste mån. Förslag till insatser inom ramen för samarbetet med svenskt näringsliv bör prövas i positiv anda. För att bidra till övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete bör utvecklingssamarbetet också ha en inriktning på kontaktskapande och nätverksbyggande.

En fortsatt samordning skall äga rum med de internationella finansieringsinstitutionerna Världsbanken, EBRD, EIB, NIB och NEFCO samt med FN-gruppen, liksom inom den Nordliga dimensionens miljöpartnerskap (NDEP) och partnerskap för hälsa och socialt välbefinnande (NDPHS). Det bilaterala samarbetet skall också komplettera och förstärka samarbetet inom ramen för Barentsrådet, Östersjöstaternas råd, Baltic 21, Arktiska rådet, Nordiska Ministerrådet, UN/ECE och annat multilateralt samarbete i regionen.

Samarbetet bör även framgent vara koncentrerat till de nordvästra delarna av landet. Utrymmet för insatser på federal nivå bör ökas. Det fortsatta reformsamarbetet bör innehålla långsiktiga insatser och i högre utsträckning inriktas på större sammanhållna program.

## 2.3 Ukraina

### Den nationella kontexten

Med presidentvalet i december 2004 och processen omkring det förändrades den politiska bilden i Ukraina radikalt. Den politiska utvecklingen till dess hade varit bekymmersam. Den i slutet av 2004 utgående presidentadministrationen förknippades med växande maktkoncentration, kontroll av media och förföljelser av politiskt oppositionella. Olika maktgrupper hade med stöd hos administrationen skaffat sig en dominerande kontroll över landets ekonomi och politik.

När Ukraina blev självständigt 1991, var det politiskt oförberett och präglad av inre splittring. En stor rysktalande befolkningsgrupp önskade inte skiljas från Ryssland. Landets starka ekonomiska beroende av

Ryssland gjorde att den djupa ryska krisen också försvårade utvecklingen i Ukraina. Hela 90-talet präglades av politisk turbulens och ekonomisk nedgång, inte minst på grund av bristen på reformer. Produktionen halverades, vilket ledde till massarbetslöshet och dramatiskt fallande inkomster. Hyperinflation drabbade besparingarna. En social misär spreds och gav upphov till växande missbruk, våld och kriminalitet.

Sedan den ekonomiska politiken stabiliserades och viktiga budget-, skatte-, pensions- och jordreformer började genomföras år 2000, har den ekonomiska utvecklingen varit positiv. Den årliga tillväxten har sedan dess legat på 7 procent eller däröver. Penningpolitiken har varit aktiv, bytesbalansen stark, valutareserverna har ökat. För att den starka ekonomiska utvecklingen skall fortsätta behöver emellertid också reformerna fortsätta. Risken för snedvriden konkurrens, korruption och bristande rättssäkerhet har hållit utländska investeringar på en låg nivå. Korruptionen, som var mindre synlig under sovjettiden, har blivit en del av samhällslivet.

På grund av den ekonomiska kollapsen och massarbetslösheten under 90-talet har befolkningen förlorat arbete, sociala förmåner, kostnadsfri utbildning och sjukvård. Fattigdomen har växt. Utvecklingen har givit människorna gradvis allt färre valmöjligheter. Flera miljoner ukrainare har sökt arbete utomlands. Ukraina har också blivit ett ursprungsland för människohandel. Befolkningen har sedan självständigheten minskat med nästan 5 miljoner till 47 miljoner. Den demografiska utvecklingen är fortsatt negativ.

Det civila samhällets beslutsamma agerande i samband med presidentvalet i december 2004 har öppnat möjligheter för en ny fas i Ukrainas demokratiska utveckling, som kan leda till att landet fullföljer den ekonomiska omvandlingen till en marknadsekonomi, fördelar välfärden mera rättvist och för utvecklingen vidare mot europeisk och internationell integration.

Den nya ukrainska ledningen står nu inför en serie utmaningar. Bland de första är att överbrygga den interna klyftan mellan landets västra och centrala delar, där regimen har sitt starka stöd, respektive de östra och södra, vars rysktalande grupper stödde den utgående regimen. Vidare behöver korruptionen bekämpas och de ekonomiska missförhållandena i landet åtgärdas. Den nyvalde presidenten Jusjtjenko har uttryckt en vilja att revidera några av de gravast manipulerade privatiseringarna men har inte prioriterat någon allmän återgång av gjorda privatiseringar.

Gentemot Ryssland har den nyvalde presidenten annonserat en utpräglad samarbetslinje, som har fått ett positivt mottagande i Moskva. De två länderna är ömsesidigt och starkt beroende av varandra och har flera skäl att söka konstruktiva svar på samarbetsfrågorna.

Den nya ledningen eftersträvar tydligt ett närmande till europeiska och euroatlantiska strukturer. Intresset för EU är starkast i västra Ukraina, medan gemenskapen med Ryssland mer lever kvar i östra Ukraina. Den nya ledningens huvudmål är att Ukraina skall bli medlem av EU. Mot bakgrund av avsaknaden av tillräckligt positiva reaktioner från EU:s sida har från ukrainsk sida målet förklarats vara långsiktigt. Ett tydligt EU-medlemskapsperspektiv för Ukraina skulle utgöra ett kraftigt stöd för reformsamarbetet.

## Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete

Det internationella utvecklingssamarbetet med Ukraina har påverkats av att reformläget har varit besvärligt. Insatser har behövt justeras, ersättas och återintroduceras. Skiftande förutsättningar har ställt krav på flexibilitet hos insatserna för att de skall kunna fungera på projektnivå. Inom det viktiga demokratiområdet har kapacitetsbyggande insatser haft svårt att få genomslag, eftersom reformerna gått sakta eller avstannat helt. Sveriges och andra givares fleråriga insatser har inte kunnat hjälpa. På mediaområdet har insatserna stött pluralismen men ofta varit små och haft svårt att få effekt.

Närmare en tredjedel av befolkningen i Ukraina är fattig. Percapitainkomsten 2002 var 780 USD, eller 37 procent av den ryska. Den starka ekonomiska tillväxten har minskat antalet fattiga under de senaste två åren, samtidigt som fattigdomen har drabbat vissa grupper hårdare än andra. De fattiga finns framför allt på mindre orter och på landsbygden. Fattigdomens främsta orsaker är arbetslöshet, långsam privatisering av jordbruksmark, låga löner eller eftersläpande löneutbetalningar. De mest utsatta är arbetslösa kvinnor och deras barn, familjer med flera små barn, samt ensamma pensionärer utan möjlighet till odling eller andra tilläggsinkomster. Cirka 1 procent av Ukrainas vuxna befolkning är hiv-smittad. Smittan leder till stigmatisering och förvärrad fattigdom. Fattigdomen riskerar också att fungera som en barriär mellan Ukraina och EU, som blev grannar genom EU-utvidgningen den 1 maj 2004.

Den ukrainska regeringen formulerade 2001 ett program för fattigdomsbekämpning i tre etapper, varav etapp två pågår. Programmet syftar till att höja inkomster tack vare ökad ekonomisk aktivitet och till att bättre rikta in det sociala transfereringssystemet på utsatta grupper. Regeringen antog 2003 också FN:s millenniemål om halvering av antalet fattiga.

Med utgången av presidentvalet i december 2004 har nya, annorlunda förutsättningar skapats för det fortsatta utvecklingssamarbetet. Den nyvalde presidenten Jusjtjenko har under sin premiärministertid dokumenterat en vilja att driva på den avstannade reformprocessen på skilda områden, inte minst det ekonomiska. Till de tydliga prioriteringarna för framtiden hör de ekonomiska strukturreformerna, den institutionella uppbyggnaden, korruptionsbekämpningen och ett förstärkt EU-närmande.

De tidigare ekonomiska och administrativa strukturerna finns ännu kvar. En överenskommelse om en bättre balans mellan maktbefogenheterna hos president, regering och parlament ingicks i parlamentet i december 2004. En konstitutionell reform krävs för att införa lokalt självstyre och ge utrymme åt regional utveckling. Ökad öppenhet, bättre skydd för privat ägande och företagande, minskad korruption inom rättsväsende samt fortsatta reformer av förvaltningen och de ekonomiska strukturerna, vilka alltjämt präglas av ett sovjetiskt arv, är förutsättningar

för en fortsatt utveckling av marknadsekonomin, en hållbar minskning av fattigdomen och ett närmande till den europeiska gemenskapen. Hoten mot journalister och ägarkoncentrationen i tv-media är fortfarande ett hinder för det fria ordet att bli en grundsten för demokratin.

Såväl budgethantering som skatteadministration behöver förbättras. Makroekonomisk instabilitet och ökande inflation under valåret 2004 har förvärrat problemen i delar av ekonomin. Om reformer genomdrivs enligt ovan, är dock utsikterna för Ukraina goda på medellång sikt, eftersom landet har konkurrensfördelar inom en rad sektorer.

De närmare planerna för landets utvecklingsarbete på kort och medellång sikt är ännu inte kända. Men intresset för utvecklingssamarbete med Sverige är stort, samtidigt som befintliga program och projekt har lagt en bas av erfarenheter och förtroende, som kan vara av stort värde för den fortsatta verksamheten. Situationen inbjuder till tydligt ökade finansiella ramar för det fortsatta utvecklingssamarbetet samt till en vitalisering av dialogen på politisk nivå kring det.

## Att främja Ukrainas närmande till EU och Sverige

En majoritet av det ukrainska folket visade under presidentvalet att den omfattar europeiska värden som frihet, demokrati, rättsstat och mänskliga rättigheter. För att Ukraina skall kunna närma sig EU, krävs att denna värdegrund kan fungera som en bas för fortsatta långtgående institutionella reformer. Förankringen och utformningen av EU-närmandet behöver omfatta människorna både i de västliga delarna, där kontakterna över gränsen till EU redan är täta, och i de östra och södra regionerna, där EU-närmandet ibland upplevs som ett hot. De skilda historiska erfarenheterna och perspektiven gör förtroendeskapande åtgärder angelägna.

Ukrainas nyvalda ledning har sedan länge, och mot bakgrund av att EU-fördraget stadgar att Ukraina som ett europeiskt land har rätt att söka medlemskap, uttalat en tydlig önskan om ett EU-närmande och ett EU-medlemskap för Ukraina. Den nyvalde presidenten Jusjtjenko gjorde EU-integrationen till ett tydligt inslag i sin valkampanj under hösten 2004. Regeringens mål är nu att Ukraina skall erhålla kandidatlandsstatus år 2007. Intresset på EU:s sida för ett ukrainskt medlemskap har varit begränsat. Europeiska rådet och Europeiska kommissionen har emellertid under januari i år lagt fram förslag till en förstärkning av samarbetet med Ukraina på ett flertal områden, bl.a. genom att erbjuda landet tillgång till EU:s inre marknad.

De nuvarande relationerna mellan EU och Ukraina baseras på ett Partnerskaps- och samarbetsavtal, som ratificerades 1998. Den nya europeiska grannskapspolitikens (ENP) prioriteringar konkretiseras för Ukrainas del i en treårig handlingsplan. Handlingsplanen är ett viktigt redskap för det framtida samarbetet och kompletteras med det nya finansiella grannskapsinstrumentet ENPI fr.o.m. 2007. Till dess utgör Tacis aktionsprogram den finansiella ramen för genomförandet av partnerskapsavtalet. Tacisprogrammet är med 322 MEUR allokterade för 2002-2004 det största tekniska biståndsprogrammet i Ukraina.

Programmet för 2004-2006 fokuserar på institutionella, rättsliga och administrativa reformer, på utveckling av den privata sektorn och ekonomisk utveckling, samt på systemskiftets sociala konsekvenser. Utöver Tacis genomför kommissionen även andra biståndsprogram för kontakter mellan ungdomar i Ukraina och EU, för utbyte på utbildningsområdet, för stöd till demokrati och mänskliga rättigheter samt för ekonomisk och social utveckling av gränsområden.

Det nya granskapsinstrumentet ENPI kommer att fokusera på genomförandet av handlingsplaner inom den europeiska granskapspolitiken. Kommissionen har samtidigt annonserat att det framtida reformsamarbetet med Ukraina kommer att ges en mer uttalad fattigdomsprofil än det nuvarande programmet. En viktig del i ENPI kommer att vara det gränsöverskridande samarbetet mellan Ukraina och EU:s medlemsstater. Vidare kommer EIB att utöka sin långivning till Ukraina.

Även om Ukrainas EU-närmande hittills endast varit ett långsiktigt, strategiskt mål, har det utgjort ett starkt stöd för landets moderniseringssträvanden och givit flera biståndsgivare en ram för deras reformsamarbete med Ukraina. Även det svenska reformsamarbetet rymmer ett flertal komponenter, som bidrar till landets EU-närmande, särskilt lantmätarisamarbetet, demokratisamarbetet, utbildnings- och forskningssamarbetet, det säkerhetsfrämjande samarbetet och stödet på jämställdhetsområdet.

För det fortsatta svenska reformstödet erbjuder den nu planerade uppsättningen instrument för EU:s samarbete med Ukraina från och med 2007 goda möjligheter till samordning, samverkan och ömsesidigt stödjande insatser. Ett sådant samarbete bör också ge utrymme för att inkludera svenska intressen i övervägandena.

## Andra biståndsgivare

Ukraina har sedan självständigheten 1991 tagit emot ett relativt stort internationellt bistånd, inledningsvis humanitärt, idag tekniskt. Omfattningen av stödet förklaras bl.a. av Ukrainas storlek och strategiska läge och betydelse för stabiliteten i Europa. Biståndet har främst syftat till att underlätta omvandlingen till en demokratisk marknadsekonomi, på senare tid också till att stödja Ukrainas EU-orientering.

Ett flertal FN-organ finns representerade i Ukraina. För perioden 2002–2005 har totalt 33 MUSD allokerats, varav 22 MUSD till UNDP. Samarbetet utgår från regeringens prioriteringar och dess åtaganden för att uppnå millenniemålen, främst avseende fattigdomsbekämpning, livslång utbildning, mödravård och barnadödlighet, jämställdhet, samt hiv/aids och tuberkulos. Sverige använder FN-gruppen, inte minst UNDP, som genomförande organisation på hiv/aids-, jämställdhets- och självstyrelseområdena.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, som har en representation i Ukraina, arbetar bl.a. med att utveckla rättsstaten, med att motverka människohandel, med modernisering av vallagstiftning och valadministration samt med gränskontrollarbete. Inför valen under hösten och vintern 2004 lanserade OSSE-kontoret ett projekt avseende

nya manualer för valförrättare och valövervakare. Sverige bidrog med 1 mnkr till projektet. OSSE:s valövervakningsinsats vid presidentvalet i Ukraina under hösten 2004 var OSSE:s största någonsin. Sverige bidrog med långtidsövervakare och ett större antal korttidsövervakare.

Världsbankens totala utfästelser sedan 1993 uppgår till 3,8 miljarder USD inom ramen för 28 insatser. De senaste landstrategierna är byggda kring s.k. Programmatic Adjustment Loans, PAL, vilka stödjer regeringens institutionella förändringsarbete på fem områden – statsfinansiell disciplin, egendomsrättigheter, förstärkning och förenkling av det offentliga regelverket, administrationen av offentliga tillgångar samt social och miljömässig uthållighet. Resultaten har varit blandade. Sverige deltar i finansieringen av några projekt, bl.a. Social Investment Fund, ett vatten- och avloppsprojekt i Lviv och moderniseringen av Ukrainas skatteadministration.

EBRD har under perioden 1991-2004 beslutat om lån till Ukraina om totalt 1,5 miljarder Euro till 67 projekt. Under 2004 finansierade EBRD projekt inom främst transportsektorn, jordbrukssektorn, banksektorn och tillverkningsindustrin till ett värde av 267 MEUR. Utsikterna är goda för ett ökat samarbete med Sida inom områden som kommunal infrastruktur och miljö. EBRD administrerar också den s.k. Chernobyl Shelter Fund, som bildades 1997 i syfte att bidra till att skapa en säker miljö kring den havererade kärnkraftsreaktorn.

Internationella Valutafonden, IMF har totalt stött Ukraina med krediter och lån uppgående till 1,372 miljarder särskilda dragningsrätter (SDR). Ukraina blev medlem i IMF 1992. IMF har dock vid flera tillfällen fryst utbetalningar och avbrutit programsamarbetet med hänvisning till långsamma ekonomiska reformer och otillräcklig skatteindrivning, senast under 2004. IMF har under 2002-2004 också lämnat tekniskt bistånd avseende skatter, i synnerhet om mervärdesskatt, samt mer allmänt inom banksektorn inklusive bankstatistik. Den nya administrationen har uttalat önskemål om att utarbeta ett nytt låneprogram med IMF under våren 2005, baserat på en stark reformagenda.

Bland de bilaterala givarna är USA i särklass störst. Med 447 MUSD allokerade under 2002-2004 står USA för tre fjärdedelar av allt tekniskt bistånd till Ukraina. Via USAID och sitt direktstöd till politiska partier och privata organisationer i Ukraina utövar USA ett stort inflytande på både Ukraina och andra givare. Canada, Storbritannien, Tyskland, Nederländerna och Schweiz har alla relativt omfattande biståndsprogram. Bland övriga bilaterala givare märks Danmark, Frankrike samt Japan.

## Det fortsatta svenska samarbetets inriktning och former

Det pågående samarbetet med Ukraina stödjer reformsträvanden och utveckling på central eller regional nivå. Under perioden 2002-2004 har närmare 195 mnkr allokerats. Antalet löpande insatser har varierat mellan 30 och 35. Inom demokratiområdet har kapacitetsbyggande insatser haft svårt att få genomslag, eftersom reformerna gått sakta eller avstannat helt. Sveriges och andra givares fleråriga insatser har inte kunnat hjälpa. På mediaområdet har insatserna bidragit till pluralism men

ofta varit små och haft svårt att få effekt. Även om utvecklingen är oroande också på rättsområdet, är resultatet av det kapacitetsbyggande stödet till bekämpning av människohandel uppmuntrande. Insatserna på det sociala området har pågått kortare tid, men svenska metoder och svenskt synsätt inom t.ex. barnrehabilitering har väckt intresse i Ukraina. Miljösamarbetet har påverkats av att den ukrainska statens kapacitet på området hittills har varit begränsad och organisatoriskt splittrad. Utbildnings- och forskningssamarbetet har vuxit och bidragit till tätare kontakter och ökad kännedom om svensk samhällsutveckling. Miljön för jämställdhetssamarbetet har utvecklats positivt, men utvecklingen går sakta.

Som resultat av den senaste tidens utveckling i Ukraina har nya förutsättningar uppstått för det fortsatta reformsamarbetet med landet. I syfte att minska fattigdomen prioriterar den nya politiska ledningen i landet både en accelererad reformprocess och ett närmande till europeiska samarbetsstrukturer och värdegemenskaper. De närmare planerna för landets utvecklingsarbete på kort och medellång sikt är som nämnts ännu inte kända, men en central ambition bör vara att stärka den ukrainska demokratin, bl.a. genom att medverka till att överbrygga klyftan mellan västra och östra Ukraina.

Att i enlighet med ukrainska prioriteringar stödja EU-närmandet, och i dess förlängning ett ambitiöst ekonomiskt och administrativt reformarbete, framstår som det mest adekvata sättet att bidra till fattigdomsbekämpningen i landet. Det är följaktligen inom denna ram som det svenska utvecklingssamarbetet med landet bör utformas. Inriktningen på samarbetsområden blir beroende av den nya regeringens prioriteringar och av hur andra givare agerar. En bred utbytesverksamhet med det svenska samhällets olika aktörer bör vara ett centralt inslag i samarbetet med Ukraina. Vidare framstår stöd till reformer inom miljöområdet som angeläget.

En demokratisk och ekonomiskt hållbar utveckling i Ukraina är av säkerhetspolitisk betydelse för Europa. Ukraina bör ha en sådan kapacitet, att landet kan bidra till att stärka europeisk säkerhet. Sveriges säkerhetsfrämjande stöd bör kunna ha en större bredd och inkludera förtroendeskapande åtgärder, vilka har ett egenvärde. Ett säkerhetsfrämjande samarbete bör kunna utvecklas inom t.ex. områdena demokratiskt totalförsvär, fredsfrämjande verksamhet, icke-spridning av massförstörelsevapen, kärnämneskontroll, exportkontroll, säkerhetspolitisk kompetens och försvarsmiljö.

Ett flertal kanaler utnyttjas f.n. i samarbetet med Ukraina. Förutom Sida och SI medverkar ett flertal offentliga myndigheter, institutioner, enskilda organisationer och konsultföretag. Att samarbetet utnyttjar och kan fortsätta att utnyttja en bred svensk resursbas är en styrka. De multilaterala kanaler, som f.n. används för stödet till Ukraina, är UNDP, UNFPA, UNICEF, IOM, OSSE, EBRD, Världsbanken och IFC. Det finns anledning att även fortsättningsvis utnyttja dem, men den fortsatta kanaliseringen skall huvudsakligen ske via svenska parter, både på grund av närheten till Sverige och eftersom Ukraina strävar efter att bli en framtida medlemsstat i EU. God samordning med övriga biståndsgivare är en vägledande princip.



Eftersom den senaste tidens politiska händelseutveckling i Ukraina har skapat tydligt bättre förutsättningar för ett svensk-ukrainskt reformsamarbete, räknar regeringen med att också tydligt öka den finansiella tilldelningen till det. Det uppdämda reformbehovet gör det rimligt att förutse en medellång period av reformsamarbete genom Sida och SI. I takt med att reformarbetet skjuter fart och alltmer baseras på landets egna resurser, bör utvecklingsarbetet, liksom ovan anförts angående Ryssland, gradvis ersättas av ett grannlandssamarbete med mer begränsad svensk offentlig finansiering. Det är svårt att idag ange när en sådan övergång kan inledas respektive vara helt genomförd. Tidshorisonten för det fortsatta reformsamarbetet skall ge utrymme för långsiktiga engagemang, d.v.s. upp till tio år.

## 2.4 Vitryssland

### Den nationella kontexten

I Vitryssland har sedan flera år demokratin stegvis inskränkts av den sittande regimen. Alltmer av den politiska makten har koncentrerats till presidentens hand. Parlamentets inflytande avskaffades 1996. Politiska alternativ i landet hålls tillbaka och förtrycks. Ledande oppositionella har försvunnit. Den konstitutionella grunden har säkrats för en i tid och räckvidd obegränsad maktutövning i Vitryssland av den nuvarande presidenten Alexander Lukasjenko.

Statskontrollerade media i Vitryssland är huvudsakligen ett språkrör för presidenten, medan de få kvarvarande, oberoende media trakasseras av myndigheterna. Ett flertal tidningar har tvingats upphöra. Flera utländska TV-stationer har berövats sin ackreditering. Det Europeiska humanistiska universitetet, som har åtnjutit ett omfattande stöd från EU, inklusive Sverige, har stängts av myndigheterna. Människorättsorganisationer rapporterar om regelbundna brott mot mänskliga rättigheter.

Vitryssland har grundläggande strukturella problem i samhället på grund av att angelägna reformer ej påbörjats eller ej fullföljts. Industrin och en stor del av de medelstora företagen är fortfarande i statlig ägo. Industristrukturen är oförändrad och utövar en negativ påverkan på miljön och på människors hälsa. De fackliga friheterna är kringskurna. Fackliga ledare har fängslats, misshandlats och avskedats. Den vitryska ekonomin är starkt beroende av den ryska marknaden både för export och för import, inte minst av subventionerad rysk energi. I stället för att reformera den ekonomiska strukturen i landet har regimen strävat efter att hålla ekonomin gående. Begränsade sociala reformer genomförs. Genomförande i större skala och på ett djupare plan hämmas även av brist på resurser. Vissa nationella program inom det sociala området har antagits, t.ex. för jämlikhet respektive för förhindrande av människohandel och spridning av prostitution. Sammantaget finns ett betydande, uppdämt reformbehov i landet.

Vitryssland har blivit alltmer isolerat. Samtidigt är landet starkt beroende av Ryssland. Relationen till Ryssland är idag bitvis ansträngd, bl.a. på grund av olika uppfattningar om hur ett överenskommet närmare samarbete mellan de två länderna skall utvecklas vidare. På andra områden, särskilt sådana med säkerhetspolitisk anknytning, fortsätter emellertid Vitryssland att ha goda relationer till Ryssland.

Relationerna mellan EU och Vitryssland är ansträngda. Allmänna rådets beslut 1997 har inneburit en begränsning i medlemsstaternas bilaterala kontakter med Vitryssland. Diskussionerna om ett partnerskaps- och samarbetsavtal har avbrutits. Vitryssland har förlorat sin gäststatus i Europarådet. Flera internationella organisationer har fråntagits den ackreditering, de behöver för att kunna verka i landet. En isolering av Vitryssland är dock inte i befolkningens intresse.

### Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete

Vitrysslands politiska lednings prioriteringar kan inte tjäna som underlag för ett utvecklingssamarbete med Sverige. Däremot finns förutsättningar att på andra sätt bidra till en politisk, ekonomisk och social omvandling i Vitryssland. Befintliga demokratiska krafter, MR-organisationer och andra delar av det civila samhället kan stödjas. Marknadsekonomiska strävanden kan uppmuntras och stärkas. Sociala behov kan identifieras och mötas. Olika bidrag kan lämnas till kulturell mångfald och utbyte.

Till de demokratiska krafterna hör den demokratiska oppositionen. Partierna fungerar i praktiken huvudsakligen som protestgrupper och saknar representation i parlamentet. Till den demokratiska oppositionen räknas också vissa enskilda organisationer och fristående politiker. Näringslivet är fortfarande i huvudsak statsägt. Affärsklimatet är fortsatt ogynnsamt. Inom det privata näringslivet verkar trots svåra omständigheter krafter, som strävar efter en övergång till pluralitet och marknads-ekonomiska villkor.

Vidare är det sociala samarbetsområdet relevant för det systemskifte, som pågår trots motståndet. Intresset för svenska erfarenheter är stort. Arbetsmarknadsområdet, särskilt uppbyggnaden av demokratiska fackliga organisationer, är av stort intresse.

Skolans aktörer är en potentiell förändringskraft av betydelse. Inom kulturområdet finns enskilda aktörer med potential att bidra till den nödvändiga samhällsförändringen. Även akademiker och andra personer, verksamma eller potentiellt verksamma inom kulturområdet, kan utgöra förändringskrafter i det vitryska samhället.

Situationen i landet erbjuder ett flertal ingångar för ett mer kraftfullt svenskt stöd för utvecklingen mot demokrati och marknadsekonomi. Vitryssland bör i längden inte kunna stå emot de krafter, som verkar för demokrati och marknadsekonomi, särskilt sedan regimskiftet i Ukraina. En positiv process främjas av om personer i ledande ställning, som ej ingår i det politiska toppskiktet, får ökade kunskaper om grundprinciper för demokrati, rättsstat, mänskliga rättigheter och marknadsekonomi. Sverige kan vara en väl lämpad aktör för att utveckla sådant samarbete i

kraft bl.a. av sin grannlandsstatus. Det svenska utvecklingsamarbetet har en stark tradition att i olika länder stödja demokratiska reformkrafter.

I enlighet med rådsbeslutet 1997 bör även framgent kontakter på den högsta politiska nivån undvikas. Därutöver framstår det som relevant att försöka på bred front engagera personer från de nämnda sfärerna, inklusive från den statliga förvaltningen, i ett allt bredare utbyte till stöd för en utveckling i demokratisk och marknadsekonomisk riktning och för ett närmande till EU och till Sverige.

## Att främja Vitrysslands relationer med EU och Sverige

På basis av rådsbeslutet 1997 har EU byggt en politik, som syftar till att steg för steg förbättra relationerna, om den vitryska sidan i sin tur försöker förbättra situationen rörande de mänskliga och demokratiska rättigheterna. En översyn under 2004 visade emellertid att politiken inte har lett till de önskade resultaten. Det kan diskuteras om politiken är realistisk.

Samtidigt riskerar isoleringen av den vitryska regeringen och av olika myndigheter att också leda till en isolering av det vitryska folket. Den svenska regeringens linje är att en sådan isolering kan motverkas av ett utvidgat samarbete. Ett sådant förstärkt samarbete bör riktas mot det civila samhället i Vitryssland, i första hand till de nämnda politiska, ekonomiska, akademiska, sociala och kulturella sfärerna.

Europeiska kommissionens Tacisprogram är starkt begränsat men är idag ändå ett av de största i Vitryssland. Kommissionens program för mänskliga rättigheter EIDHR är berett att engagera sig i Vitryssland från och med i år. Vitryssland omfattas också både av Tacis efterträdare, det europeiska grannskapspolitiska instrumentet ENPI, och av EU:s grannskapspolitik ENP och har därmed möjlighet att få till stånd en handlingsplan inom dess ram. Betydande resurser kan komma att ställas till förfogande, förutsatt grundläggande politiska och ekonomiska reformer genomförs.

Ambitionsnivån kan emellertid höjas. Informationssatsningar kan visa befolkningen vilka förluster den nuvarande politiken åsamkar den. Möjligheten att involvera nya medlemsstater och andra ENPI-deltagare som t.ex. Ukraina i samarbete inom ENPI bör studeras. Sverige driver aktivt sådana frågor politiskt och inom ramen för en aktiv dialog med anknytning till de olika biståndsprogrammen, något som kommer att fortsätta, eventuellt tillsammans med några av de nya medlemsstaterna.

Den mer aktiva EU-linje gentemot Vitryssland, som regeringen efterlyser, bör inkludera ett förstärkt samarbete med det civila samhället. Därutöver kan emellertid Sverige också bilateralt, som ett berört grannland till Vitryssland, lyfta sin samarbetsprofil ytterligare. Med bibehållande av isoleringslinjen gentemot den innersta ledningen bör det svenska engagemanget ökas på bredden i samhället, bl.a. med hjälp av nyöppnade samarbetsytor.

Flera FN-organ arbetar i Vitryssland. UNDP koordinerar gruppen. Vidare medverkar Unicef, UNFPA, UNAIDS och UNODC. Även IOM deltar.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, har ett kontor i Vitryssland, vars mandat är att assistera den vitryska regeringen i att bygga och stärka institutioner, utveckla och konsolidera rättsväsendet samt utveckla relationerna till det civila samhället. Dessutom skall kontoret bedriva verksamhet inom ekonomi- och miljöområdet samt övervaka och rapportera om utvecklingen i Vitryssland. Sverige ställer en svensk tjänsteman till kontorets förfogande.

Världsbanken bidrar till den samhällsekonomiska utvecklingen, bl.a. genom sitt Rehabilitation Loan Project, och till strategiutvecklingen för fattigdomsbekämpning. IFC inom Världsbanksgruppen stödjer utvecklingen av små och medelstora företag, bl.a. med finansiering från Sida. Även EBRD har en SME-kreditfacilitet till stöd för privata företag. IMF biträder med rådgivning inom ekonomisk politik, penningpolitik, skattepolitik och centralbanksverksamhet.

Ett begränsat antal bilaterala biståndsgivare är aktiva i Vitryssland, bland dem USA, Tyskland och Danmark.

## Det svenska samarbetets inriktning och former

Det pågående svenska samarbetet med Vitryssland syftar till att stödja en modernisering och en demokratisering av det vitryska samhället. Det är inriktat på att bereda väg för framtida reformer, som omfattar hela sektorer och är av bredare karaktär än dagens. Det skall stödja uppkomsten av ett demokratiskt och pluralistiskt samhälle. Enligt riksdagsbeslutet 2003 om en politik för global utveckling, PGU, skall även det tidigare östbiståndet, inklusive det till Vitryssland, styras av det övergripande målet att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Den rådande huvudinriktningen för det svenska biståndet till Vitryssland stämmer väl överens med PGU:s prioriteringar. Att bidra till att Vitryssland blir ett mer demokratiskt och pluralistiskt samhälle framstår som den mest effektiva vägen att långsiktigt både bekämpa fattigdom i dess olika dimensioner och på andra sätt förbättra levnadsförhållandena för landets befolkning.

Målgruppen för det svenska biståndet bör definieras brett. I det närmaste hela det vitryska samhället utom den styrande gruppen kring presidenten bör kunna bli föremål för svenska insatser. Till de prioriterade målgrupperna för ett svenskt reformstöd bör räknas de politiskt aktiva, studenter och akademiker, förvaltningstjänstemän, näringslivets aktörer, kulturarbetare samt media och enskilda organisationer. På alla dessa områden pågår idag ett samarbete, som bör utvidgas och utvecklas. Av särskild betydelse är en utvidgning av olika slags utbytesprogram.

Det nuvarande samarbetsprogrammet via Sida har sin huvudvikt på områdena demokratins fördjupning, ekonomisk omvandling och social trygghet. Via Svenska institutet finansieras utbyte med Vitryssland inom

kultur och samhälle, respektive på forsknings- och utbildningsområdena inom Visbyprogrammet. Det nuvarande landprogrammet är sammantaget relevant, men kan breddas t.ex. till miljöområdet och till andra delar av sociala området. Utbytet på utbildningsområdet, inte minst den individuella stipendieringen, bör byggas ut och kompletteras med nya former. Vidare bör utbytet med förvaltningens tjänstemän utökas.

Samarbetet via enskilda organisationer bör ges ett växande finansiellt utrymme samt stöd även i andra former. Att representanter från både enskilda organisationer och den offentliga förvaltningen involveras i olika projektaktiviteter, genom vilka tjänstemän och enskilda kommer i kontakt såväl med svensk och europeisk värdegemenskap som med omvandlingserfarenheter från grannländerna, framstår som något av det mest relevanta Sverige kan bidra med i detta skede.

Insatserna i Vitryssland kanaliseras via statliga myndigheter, privata företag, näringslivsorganisationer, enskilda organisationer, kommunförbund samt universitet och andra utbildningsinstitutioner. Det är positivt att samarbetet utnyttjar och kan fortsätta att utnyttja en bred svensk resursbas. Det skall vara huvudlinjen i samarbetet med Vitryssland. Denna kan kompletteras med insatser via och samordnas med multilaterala organ och med stöd till regionalt samarbete, bl.a. på områden, där erfarenheter av samarbetet med länderna i Baltikum kan användas i samverkan med dem. Ett sådant exempel är samarbetet kring ett gemensamt hållbart nyttjande av gränsöverskridande floder och sjöar.

Det är idag svårt att se när en demokratisk förändring i Vitryssland kan komma. Samtidigt pågår en dialog och ett kontinuerligt demokrati-främjande från omvärldens sida, som under de rätta förutsättningarna kan leda till förändring. Förutsättningarna för en övergång på kort sikt till ett reformsamarbete av samma slag som Sverige har och har haft med andra länder i närområdet är små. Tidshorizonten bör beräknas så att utrymme ges för långsiktiga engagemang, d.v.s. upp till tio år.

## 2.5 Moldavien

### Den nationella kontexten

Reformarbetet i Moldavien har tagit ett steg tillbaka efter tillsättningen av en majoritetsbaserad, kommunistisk regering 2001, även om den under 2004 antagna fattigdomsstrategin har skapat ett viktigt verktyg för samarbete. Regeringen kritiseras för auktoritära tendenser och bristande respekt för grundläggande demokratiska regler. Oppositionskandidater trakasserades i lokalvalen 2003. Oberoende media har utsatts för svårigheter. Rättssystemets oavhängighet är ifrågasatt. Den viktiga reformen av lokal offentlig förvaltning har rivits upp, varefter det system av centralisering och politiskt tillsatta lokala ledare, som fanns under sovjettiden, nu åter tillämpas. Den moldaviska förvaltningens kapacitet är svag. Korruptionen är utbredd inom förvaltningen. Den offentliga sektorns resurser har fallit drastiskt.

Samtidigt är situationen vad beträffar de mänskliga rättigheterna, respekten för demokrati och yttrandefrihet samt oppositionens villkor i Moldavien bättre än i de flesta andra stater i f.d. Sovjetunionen. Regeringen har en EU-orienterad förändringslinje och önskar att Moldavien skall bli medlem i EU, något som kan stimulera till fortsatta reformer och främja ökad respekt för demokratins och det öppna samhällets principer.

Efter att ha sjunkit med över 70 procent sedan 1991 växte den moldaviska ekonomin med drygt 6 procent under 2003. En av de viktigaste inkomstkällorna för hushållen idag är privata försändelser från utlandet, som nu uppgår till cirka en tredjedel av BNP. Den stora ekonomiska utmaningen är att vidmakthålla återhämtningen och en finans- och penningpolitiskt stabil utveckling. Både inhemska och utländska investeringar är fortfarande låga. Privatiseringsprocessen går långsamt. Dessutom har vissa tidigare privata företag åternationaliserats. En svag jordbruksproduktion och en negativ exportutveckling drar ned tillväxten. Till de bestående utvecklingsproblemen hör ett beroende av jordbruksexport till Ryssland, en arbetsmigration av mellan 600 000 och 800 000 personer främst till Ryssland och till Medelhavsområdet, samt en statsskuld, som är lika stor som BNP. Med en percapitainkomst om 460 USD, en tiondel av Kroatiens, är Moldavien idag nettobetalar till Världsbanken. En skuldoförhandling framstår som nödvändig men kräver ett fördjupat ekonomiskt reformarbete och ett mer konstruktivt samarbete med multilaterala kreditorer.

Moldavien, som är Europas fattigaste land, har dessutom en ojämn inkomstfördelning. Fattigdomen är mest utbredd i små och medelstora städer, samt på landsbygden. År 2002 levde 64 procent av befolkningen på mindre än 2 USD per dag. Fattigdomen i landet sänker livskvaliteten för miljoner människor och ger de uppväxande generationerna en dålig start. Den ger underlag för en exploatering av stora grupper, inte minst av kvinnor för sexuella ändamål. Den göder korruptionen, förvrider näringslivet, försvagar staten och den offentliga sektorn och förbrukar miljön. Fattigdomen tvingar hundratusentals utomlands i jakten på utkomst. Den driver också fram en olaglig migration, där kriminella organisationer fungerar som mellanhänder. Många av dessa bedriver människohandel. Moldavien är idag ett av de främsta ursprungsländerna för handel med kvinnor för prostitution i Europa.

Neddragningarna i den offentliga sektorn leder till inskränkningar av fattiga människors tillgång till sjukvård och till ett socialt skyddsnät. Hälsonivån beräknas vara hälften av den inom EU. Spridningen av hiv/aids och andra sexuellt överförbara sjukdomar har ökat under det senaste årtiondet. Då socialförsäkringssystemet har svårt att nå rätt målgrupper, drar de rikare grupperna större nytta av det än de fattigare. Institutionsvård av barn och handikappade är fortfarande utspridd. Utbildningsväsendet och sjukvården plågas av informella betalningskrav.

Bristen på jämställdhet är påtaglig. Kvinnors löner är ofta hälften av männens. Samtidigt har många kvinnor klarat omställningen bättre än män. Mäns våld mot kvinnor bedöms ha ökat. Moldaviens parlament har ratificerat FN:s konvention om avskaffande av diskriminering av kvinnor (CEDAW). Ett förslag till jämställdhetslag har lagts fram i parlamentet.

Utvecklingen i landet hämmas allvarligt av den olösta konflikten med utbrytarrepubliken Transnistrien. Konflikten destabiliserar, urholkar för-

troendet och skadar både näringslivsklimatet och den statliga ekonomin. Smuggling och andra illegala aktiviteter äger rum över Transnistriens gränser. Det nyliga regimskiftet i Ukraina, liksom Rumäniens ökade intresse för situationen i det östra grannlandet och EU:s uttalade ambition att stärka sitt engagemang, bl.a. genom att tillsätta en särskild representant för Moldavien, kan bidra till en lösning av konflikten.

## Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete

Regeringen i Moldavien betraktar fattigdomsbekämpningen som sin största utmaning. Den antog under 2004 en strategi för ekonomisk tillväxt och fattigdomsbekämpning med tre huvudsyften – att upprätthålla den ekonomiska tillväxten, att stärka den mänskliga utvecklingen samt att stärka det sociala skyddsnätet och den allmänna delaktigheten. Världsbanken, som stödjer strategin, påtalar emellertid att strukturreformerna går långsamt, att regeringen har ökat sina ingripanden i näringslivet och att den statsfinansiella situationen på medellång sikt framstår som ohållbar.

Sida har tillsammans med andra givare studerat utvecklingen av fattigdomen i Moldavien. Den ekonomiska tillväxten har resulterat i en viss förbättring hos de viktigaste fattigdomsindikatorerna, men den ojämna inkomstfördelningen fortsätter att vara ett allvarligt problem. Den framtida utvecklingen är beroende av fortsatt samhällsekonomisk stabilitet, av ett omfattande ekonomiskt reformarbete och av att fattigdomsfokus allmänt skärps på politik- och programnivå.

Till de nämnda perspektiven bör även läggas EU-perspektivet. Den moldaviska regeringen prioriterar, som nämnts, ett närmande till EU. Ett närmande till EU innebär också en omvandling av samhället av stor relevans för fattigdomen och för andra utvecklingsparametrar i landet.

## Att främja Moldaviens relationer till EU och Sverige

Moldavien är medlem i Europarådet och i Stabilitetspakten för sydöstra Europa. Landets regering prioriterar således också ett närmande till EU. Emellertid har utvecklingen på MR-området och behandlingen av privata aktörer i näringslivet i Moldavien väckt uppmärksamhet inom EU. Europarådet har nära följt utvecklingen i landet efter språkstriderna 2002.

Den moldaviska regeringen har sedan dess försökt förbättra relationerna till EU. Vidare söker den fortsatt stabilitetspaktsfinansiering, ett frihandelsavtal med länderna på Balkan och ett ökat stöd från EU för sin Transnistrienlinje. En moldavisk EU-strategi presenterades för Europeiska kommissionen hösten 2003, bl.a. innehållande förslag om ett stabiliserings- och associeringsavtal. Inom ramen för ENP har nu en handlingsplan för Moldavien producerats, samtidigt som planeringen för det nya grannlandsinstrumentet ENPI pågår. Det nuvarande samarbetet med Europeiska kommissionen, som är den största biståndsgivaren till

Moldavien, omfattade för 2003 ca 40 MEUR via Tacis, till livsmedelsstöd och genom olika regionala program.

Moldaviens EU-närmande bör utgöra ramen för det internationella utvecklingsarbetet med landet. Ett övergripande EU-närmande har visat sig kunna få effekter på bredden i samhället, såväl på institutionella och legala plan som i form av metoder, tekniker, attityder och kunskaper på mikronivå, t.ex. företag och enskilda personer. Även om det således inte pågår en formell EU-integration, finns det ett EU-närmande med positiv potential för det moldaviska samhället. Det framstår som önskvärt att också det svenska utvecklingsarbetet bidrar i den riktningen.

För det framtida svenska utvecklingsarbetet erbjuder den nu planerade uppsättningen instrument för EU:s samarbete med Moldavien goda möjligheter till samordning och samverkan. Sverige håller en beredskap för ett sådant samarbete, som också bör ge utrymme för svenska intressen på skilda områden. En ökning av samarbetet med kommissionen har påbörjats under 2004.

## Andra biståndsgivare

Förutom UNDP är ett flertal FN-organ representerade i Moldavien, bl.a. UNFPA, WHO, UNICEF, UNHCR, UNESCO och ILO. Till FN-gruppens arbetsområden hör bl.a. god samhällsstyrning, investeringsfrämjande, hiv/aids, flyktingfrågor, handikapp, barn på institution, mödra- och barnavård, mänskliga rättigheter, konst och kultur.

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE, har en mission i Moldavien, som bl.a. skall bistå vid tillbakadragandet av rysk militär materiel och ammunition från Transnistrien. Sverige har bidragit till den frivilligfond som står till OSSE-missionens förfogande för denna verksamhet. Missionen arbetar även med frågor som rör mänskliga rättigheter och demokratisk utveckling. Kampen mot människohandel har prioriterats. Därtill har missionen givit regeringen råd om utformningen av landets språklagstiftning.

Världsbanken lämnar projektlån och strukturanpassningslån. I början av 2003 hade Världsbanken betalat ut totalt 351 MUSD till Moldavien. Stora lån tagna under nittioalet men med begränsade utvecklingsresultat betalas nu tillbaka. IFC har bidragit med drygt 280 MUSD till den privata sektorn. EBRD ger huvudsakligen stöd och lån till privata företag och banker. IMF har godkänt lån om totalt 505 MUSD till Moldavien vid fyra tillfällen. Eftersom IMF:s krav inte uppfyllts, har de fortsatta utbetalningarna upprepade gånger skjutits upp. Programmet avbröts 2003. Ett nytt program kommer inte att aktualiseras innan Moldavien byggt upp en större trovärdighet på det ekonomiska reformarbetsområdet.

Den största bilaterala givaren är USA med en årlig budget om 20 à 25 MUSD. Av EU:s medlemsstater är Sverige den största givaren och Storbritannien den näst största. Bland övriga bilaterala givare återfinns Nederländerna och Schweiz.



Regeringen har antagit en landstrategi för utvecklingssamarbetet med Moldavien för perioden 2004-2006. Enligt landstrategin skall insatserna inriktas på områden, där det finns en moldavisk reformvilja och en förmåga att genomföra förändringar. Utformningen och bedömningen av stödet bör utgå ifrån hur det påverkar förutsättningarna för att bekämpa fattigdomen i landet. Insatserna skall främja fattiga människors deltagande i och möjligheter att påverka reformprocessen i Moldavien och skall i lämplig utsträckning ske i samstämmighet med Moldaviens fattigdomsstrategi. Ett jämställdhetsperspektiv och målet om en hållbar utveckling bör integreras i alla delar av samarbetet.

Vissa frågor skall särskilt beaktas i utformningen och genomförandet av insatser – problem relaterade till migrationen, integrationen av Transnistrien, förebyggande av korruption samt närmande till europeiska samarbetsstrukturer och värdegemenskaper, bland annat genom att EU:s grannskapspolitik stöds. Utbytet inom utbildning och forskning bör breddas.

Till de särskilt angelägna samarbetsområdena hör en god samhällsstyrning. Dialogen med landets beslutsfattare kring demokratins krav, omvärldens förväntningar och de möjligheter till en positiv utveckling, som i många stycken ännu är okända i landet, bör fördjupas. Det stora svenska biståndet och Sveriges profil bör kunna skapa förutsättningar för en sådan dialog med landets ledning om utvecklingspolitiska val och prioriteringar. Om den politiska inriktningen ändras, kan Sverige stödja administrativa reformer på central, regional och lokal nivå. Vidare har den samhällsekonomiska politiken en avgörande betydelse för den fortsatta ekonomiska utvecklingen och därmed också för möjligheten till fattigdomsbekämpande insatser. Svenska insatser till stöd för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik och ett aktivt ekonomiskt reformarbete är högt prioriterade.

En nyckel till ekonomisk utveckling och fattigdomsbekämpning är investerings- och företagarefrämjande åtgärder. Sverige stödjer också utvecklingen av Moldaviens förvaltningskapacitet, skuldförhandlingsförmåga och civila samhälle. Mot bakgrund av den pågående nedrustningen av sociala tjänster framstår utbildningssektorn och det sociala området som viktiga för återhämtningen av en acceptabel mänsklig utveckling. Särskilt angeläget är att bidra till mer effektiva system för vård, habilitering och rehabilitering av barn och ungdom.

Fattigdomen är drivkraften bakom människohandeln från Moldavien. Därutöver bör också den växande organiserade brottslighet i landet uppmärksammas, den brottslighet som bl.a. baserar sin verksamhet på människohandel och som med hjälp av korruption håller undan försöken att bekämpa den. Biståndsfinansierade insatser i samverkan med polis och sociala myndigheter från olika länder i samarbete kan lämna ett aktivt bidrag till bekämpningen av denna flerfacetterade brottslighet. Vidare skall särskilda sysselsättnings- och utbildningsinsatser riktade till kvinnor kunna övervägas.

Det bör också finnas en öppenhet för fördjupade säkerhetsfrämjande insatser. Sådana insatser bör främst göras inom EU:s, OSSE:s och Europarådets ram.

Merparten av det svenska landprogrammet genomförs av svenska parter under ansvar av Sida och Svenska institutet. I vissa fall kan effektivitetshänsyn tala för att öka användningen av multilaterala kanaler, inte minst vad gäller samordning och informationsutbyte. Samtidigt utgör EU-närmandeperspektivet i samarbetet med Moldavien ett argument för en förstärkt bilateral linje.

Regeringens landstrategi anger att omfattningen av utvecklingssamarbetet under perioden 2004-2006 skall kunna öka till ett årligt belopp om mellan 70 och 100 mnkr. Det finns inget datum för ett framtida EU-medlemskap att beakta i planeringen. Det är rimligt att anlägga ett tidsperspektiv för det fortsatta svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med Moldavien om minst tio år.

**Regeringens bedömning:**

- omvandlingsprocessen är disparat och långsam,
- regionen uppvisar utvecklingstendenser i asiatisk riktning,
- regionen saknar EU-medlemskapsperspektiv,
- utvecklingssamarbetet behöver inte ha en EU-inriktning,
- utvecklingssamarbetet bör ha en direkt fattigdomsbekämpning,
- utvecklingssamarbetet bör bidra till ökad jämställdhet,
- utvecklingssamarbetet bör bygga på långsiktiga engagemang,
- utvecklingssamarbetet kan kanaliseras multilateralt.

### 3.1 Den regionala kontexten

De fem forna sovjetstaterna i Centralasien – Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan och Uzbekistan – skiljer sig idag alltmer åt. Existensen av en centralasiatisk region i termer av gemensam politik, ekonomi eller säkerhet är ifrågasatt. Regionens nuvarande gränser sammanfaller mer med tidigare ryska administrativa indelningar än med regionens egna ekonomiska, kulturella och politiska interna och externa samband.

Regionen kännetecknas av svaga statsbildningar och av stora ekonomiska och sociala svårigheter. Företeelserna är nära sammankopplade. Före 1991 hade ingen självständig stat, rike eller emirat funnits med namn eller gränser liknande de, som de nuvarande fem självständiga staterna har. Under den sovjetiska tiden var detta ett försumbart problem, men sedan självständigheten har det blivit större. Staternas avsaknad av historisk legitimitet i kombination med avsaknaden av vitala statliga institutioner vid självständigheten 1991 föranledde tidigt ländernas ledningar att betona de egna staternas suveränitet, medan intresset för ett reellt regionalt samarbete, som ofta uppfattades som svårförenligt med den nyvunna suveräniteten, var begränsat.

Länderna i Centralasien tog under den sovjetiska tiden emot omfattande samhällsinvesteringar på olika områden, inte minst utbildning. Samtidigt tilldelades de inom den sovjetiska planekonomin rollen att producera råvaror och bomull, medan deras övriga jordbruksproduktion drogs ned. Flera av dem blev därmed oförmögna att försörja sig själva med livsmedel och i stället beroende av andra delar av Sovjetunionen för sitt uppehälle. Den storskaliga bomullsproduktionen förorsakade också allvarliga miljöproblem, inte minst Aralsjökatastrofen. Den industriella produktionen led av höga kostnader och låg kvalitet. Råvaruproduktionen brast i kostnadseffektivitet.

Demokratiutvecklingen i Centralasien efter Sovjetunionens upplösning kännetecknades i de 1991 för första gången existerande självständiga staterna inledningsvis av reformer, som emellertid sedermera alltmer har trängts undan av auktoritära tendenser. I Uzbekistan och Turkmenistan förbjöds tidigt politisk opposition. I Tadzjikistan pågick mellan 1992 och 1997 ett inbördeskrig, som i praktiken omöjliggjorde demokratiseringen. I Kazakstan och Kirgizistan ägde delvis en liberalisering av det politiska systemet rum. Oppositionspartier tilläts fungera, relativt fria parlamentsval hölls och ett civilt samhälle började växa fram. Särskilt Kirgizistan omnämndes som en demokratisk enklav i Centralasien. Sedan 1997 synes dock reformprocessen i regionen ha stagnerat. Från Kazakstan och Kirgizistan rapporteras trakasserier av oppositionsgrupper. I Tadzjikistan har den forna oppositionen i allt högre grad marginaliserats. Regionen präglas idag av en konsolidering av autokratiska tendenser med gradskillnader mellan länderna. En djupgående demokratisk omvandling saknas – snarare synes en utveckling pågå i riktning mot traditionella värden bort från under sovjettiden gjorda sociala och politiska framsteg.

Reformkrafter står mot reformmotstånd. En tendens till privatisering av statsmakten kan noteras, främst genom att styrande eliter använder sin ställning och de statliga organen till att berika sig. De styrande eliterna i de centralasiatiska staterna har konsoliderat sina positioner parallellt med att de alltmer utnyttjat statsmakten för egen vinning. Strävan att kontrollera statsmakten leder till att de civila rättigheterna riskerar att inskränkas.

I ekonomiskt hänseende står regionens länder fortfarande inför omfattande och komplicerade omställningar. Inte minst viktigt är ett konsekvent, ekonomiskt och socialt hållbart genomförande av jordreformer. Stora grupper migrerar utomlands säsongsvist eller mer permanent på grund av arbetslöshet och fattigdom, främst till Ryssland. Regionens geografiska läge försvårar dess integration i världshandeln, samtidigt som den politiska situationen i Afghanistan har förlängt ländernas ekonomiska beroende av Ryssland. Uppdelningen i fem skilda stater har bidragit till interna handelshinder i regionen, särskilt komplicerade för Kirgizistan, Tadzjikistan och Uzbekistan, som delar Ferghanadalen mellan sig och också är sammanlänkade i energi- och andra resurs-hänseenden.

Tillgången på naturresurser utgör den främsta ekonomiska skiljelinjen mellan länderna. Medan tre stater har betydande olje- och naturgasfyndigheter, saknar Kirgizistan och Tadzjikistan nämnvärda sådana. Erfarenheterna hittills av faktiskt förd politik visar dock att tillgång till olja och gas inte räcker för att lösa utvecklingsproblemen. Påtaglig missushållning med resurser kan observeras parallellt med mer ansvarsfullt förd politik. Kazakstan har en stark ekonomisk utveckling och kan inom en tioårsperiod komma att ha en levnadsstandard flera gånger högre än regionens övriga stater. I Uzbekistans fall har gasfyndigheterna stärkt landets ekonomiska positioner gentemot Kirgizistan och Tadzjikistan, som är beroende av uzbekiska naturgasleveranser. Stora delar av Uzbekistans befolkning lever dock fortfarande i fattigdom på grund av landets långsamma ekonomiska reformer, stora befolkning och höga

befolkningstillväxt. Vattenfrågorna är avgörande för miljöproblemen i området. Olika roller i vattenförsörjningen är också en potentiell källa till konflikter.

Det sociala kapital, som byggdes upp under sovjettiden, hotas f.n. av försämrade sjukvård och utbildning, men även av organiserad brottslighet, narkotikahandling, drogmissbruk och växande sjukdomsproblem. Mer än någon annanstans i det forna Sovjetunionen har utbildningssystemen i Kirgizistan och Tadzjikistan lidit av den ekonomiska kollapsen och den politiska omställningen. Intagningen till grundskolan har minskat, särskilt på landsbygden, vilket drabbar flickor hårdare än pojkar. Inom den högre utbildningen är de kunskaper, som står till buds, ofta mindre relevanta för ett modernt samhälles behov. På grund av de låga lönerna finns idag inte tillräckligt kompetenta lärare i utbildningssystemet. En informell skugghandel med betyg, diplom och avancemang har vuxit fram, där finansiella resurser snedvrider utbildningssystemets funktion. Även utbildningssystemet i Turkmenistan har drabbats av inskränkningar genom att regimen bl.a. kortat av den allmänna grundutbildningen.

Även sjukvården har drabbats hårt av de senaste tio årens utveckling. Bristen på läkare och sjuksköterskor, medicin och sjukhusutrustning är svår. Många sjukhus saknar elektricitet och vatten. Samtidigt har migrationen av gästarbetare till Ryssland medfört att smittsamma sjukdomar sprids till regionen. Kapaciteten att hantera dem är begränsad. Antalet fall av TBC ökar med 25-30 procent per år. Hiv/aids har tillkommit.

Centralasien har blivit en transitregion för smuglingen av heroin från Afghanistan till Ryssland och Kaukasien, och vidare till bl.a. EU. Minst en tredjedel av den efter talibanregimens fall i Afghanistan dramatiskt ökade opiumproduktionen där bedöms transporteras genom Centralasien, främst genom Turkmenistan, Tadzjikistan och Kirgizistan. Smuglingen skapar betydande problem för regionens länder. Den har ökat den ekonomiska och militära kompetensen hos gerilla- och terroriströrelser, kopplade till den organiserade brottsligheten. Sådana väpnade grupper har därmed fått ökade resurser att kontrollera delar av territoriet, samtidigt som staternas kontroll över sina territorier och därmed deras möjligheter att upprätthålla lag, ordning, och medborgerliga rättigheter försvagats. Sedan några år har dock centralmakten i de berörda länderna tillsammans med ryska intressen säkerställt en viss kontroll över narkotikahandeln. Den organiserade brottsligheten påverkar även staternas styrelseskick. När kriminella krafter söker ta kontroll över delar av statsmakten, hotas demokratin, det civila samhället och mediafriheten, som alla utgör hinder för en sådan utveckling.

Vidare har narkotikahandlingen allvarliga konsekvenser inom olika samhällssektorer. Narkotikamissbruk sprids, liksom därtill kopplade epidemier som hiv och hepatit C. Ekonomier förvrängs. Människors rättssäkerhet skadas av korrupktion, av att vapen sprids och av att våldsbrott ökar. Tadzjikistan och Kirgizistan beräknas nu ha ca 100 000 narkotikaanvändare var. Bland det ökande antalet hiv-fall är över 80 procent injicerande narkotikamissbrukare. Insikten om problemens storlek är begränsad.

Den säkerhetspolitiska situationen i Centralasien är instabil. Ryssland söker nu stärka sitt inflytande i regionen bl.a. genom militär närvaro och

med hjälp av olika ekonomiska instrument. USA:s säkerhetspolitiska intresse för regionen har ökat efter den 11 september 2001. USA är idag en ledande aktör. Kina har främst långsiktiga ekonomiska intressen. De centralasiatiska statsledningarna känner vidare den nationella säkerheten hotad av muslimsk extremism, som uppmuntras av den utbredda fattigdomen och arbetslösheten och av ett identitetsvakuum efter Sovjetunionens kollaps. Situationen har förvärrats genom repressionen av olika uttryck för politisk islam.

Motiven för Sverige att bistå länderna i Centralasien är främst knutna till deras fattigdom och till önskemålet att stödja efter Sovjetunionens upplösning självständiga stater i deras ansträngningar att bygga en fungerande demokrati, rättsstat och marknadsekonomi. Ytterligare ett motiv är deras relationer till Europa.

Förutsättningarna för att utvecklingssamarbetet med länderna i Centralasien skall kunna leverera hållbara resultat i dessa hänseenden är komplexa. Behoven i länderna är stora. Förmågan att absorbera bistånd skiljer sig i betydande grad mellan länderna. De ekonomiska reformsträvandena i länderna framstår som mer övertygande än strävan efter långsiktig demokrati och mänskliga rättigheter. Korruptionen är utbredd och utgör en riskfaktor både för utvecklingssamarbetet och för ländernas resurshushållning. De framsteg som hittills gjorts i att förbättra människors levnadsvillkor, demokrati och mänskliga rättigheter är i stor utsträckning ett resultat av internationellt utvecklingssamarbete.

### 3.3 Regionens relationer till EU

Förutsättningarna för en integration av länderna i Centralasien i europeiska samarbetsstrukturer är begränsade. I ett bredare perspektiv är inte heller en anpassning till europeiska samarbetsstrukturer på längre sikt självklar. Någon diskussion om medlemskap i Europeiska unionen för länderna i Centralasien förs f.n. inte. Europeiska rådet har nyligen beslutat att länderna i Centralasien, till skillnad från länderna i Södra Kaukasien, inte skall omfattas av den europeiska grannlandspolitiken. Rådets beslut innebär samtidigt inte att regionens relationer till EU och dess närmande till EU i olika hänseenden skulle förlora sin aktualitet. Tvärtom framstår det som angeläget att ett närmande sker och att ländernas samarbete med EU-länderna förstärks på vitala områden. I regionens länder finns också en strävan att stärka banden till EU.

Den Europeiska gemenskapen kanaliserar tekniskt bistånd till länderna i regionen via kommissionens TACIS-program. Alla länderna har partnerskaps- och samarbetsavtal, PSA, med EU. TACIS-programmet i regionen lämnar stöd till regionalt samarbete, till utvecklingsprogram på nationell nivå samt till samhällenas mest sårbara delar, främst i försöksdistrikt. I linje med rådsbeslutet att länderna i Centralasien inte skall omfattas av den europeiska grannlandspolitiken, kommer de inte heller efter avslutningen av TACIS 2006 att beröras av det till grannlandspolitiken kopplade instrumentet ENPI. Europeiska kommissionen har föreslagit att utvecklingssamarbetet med Centralasien då i stället flyttas över till det nya instrumentet DCECI (Development Cooperation

### 3.4 Andra biståndsgivare

FN:s utvecklingsgrupp har ett omfattande engagemang i regionen under ledning av UNDP, som bl.a. arbetar med det nationella styrelseskicket, fattigdomsbekämpning, lokalt självstyre och konfliktförebyggande. Ett projekt för hållbar utveckling på lokal nivå genomförs med medverkan av Sida. FN:s tidigare observatörsstyrka i Tadzjikistan har ersatts av UN Tajikistan Office of Peace-building, UNTOP, med ett mandat inom demokrati- och MR-området.

OSSE har en väl etablerad närvaro i de fem centralasiatiska länderna. Verksamheten berör mänskliga rättigheter, ekonomiska och miljörelaterade frågor samt politisk-militära aspekter. Flera frågor har regional karaktär, där OSSE försökt få länderna i Centralasien att samarbeta. Exempel på regionalt samarbete är ett vattenprojekt, som involverar Kazakstan och Kirgizistan, samt stöd till utvecklandet av standarder för rättvisa rättegångar. Sverige har stött båda projekten. Sverige har vidare givit finansiellt stöd till OSSE:s polisutbildningsinsatser i Kirgizistan. Sverige genomförde hösten 2004 ett seminarium om OSSE:s militärpolitiska dimension för deltagare från Centralasien och Södra Kaukasien. Sverige ställer fortlöpande såväl personal som valobservatörer till OSSE:s förfogande i Centralasien.

Inom Nato/PFF ägnas ökad prioritet åt att stödja försvarsreformer och demokratiskt institutionsbyggande i länderna i Centralasien.

Förutom Världsbanken är ADB, EBRD och Islamiska utvecklingsbanken verksamma i Centralasien. Utvecklingsbankerna har spelat en viktig roll särskilt i Kirgizistans utveckling och spelar en allt viktigare roll i Tadzjikistan. Storleken på ländernas statsskulder begränsar dock utlåningen. De två länderna ingår tillsammans med Uzbekistan i EBRD:s Early Transition Countries Initiative.

USA och Japan är de största bilaterala biståndsgivarna till regionens länder. Vidare har Tyskland och Schweiz en stark biståndsnärvaro i regionen. Schweiz, liksom utvecklingsbankerna och FN-gruppen, uttrycker intresse för ett biståndssamarbete med Sverige i olika former.

### 3.5 Det svenska utvecklingssamarbetets regionala huvuddrag

Omvandlingen till demokrati, rättsstat och marknadsekonomi i Centralasien har hittills rönt blandad framgång. Både Turkmenistan och Uzbekistan saknar det slags reformprocess, som skulle kunna inbjuda till utvecklingssamarbete med Sverige. I Kazakstan finns reformsträvanden, som kan motivera stöd men som i många stycken kan finansieras med de snabbt växande egna resurserna. Gemensamt för Kirgizistan och Tadzjikistan är att de rymmer både reformsträvanden och motstånd men saknar

såväl en avgörande utvecklingsinriktning som de egna resurser, som behövs för att finansiera den nödvändiga utvecklingen. Det är i de två länderna, som ett svenskt utvecklingssamarbete kan göra skillnad.

Kärnan i det svenska utvecklingssamarbetet med länderna i Centralasien bör mot bakgrund av behovssituationen vara kapacitetsutveckling inom staten och i det civila samhället. Samarbetet med statliga organ hämmas av den bristfälliga absorptionskapaciteten. Givare måste arbeta långsamt och själva bidra till dess uppbyggnad. Ett annat problem är en kvardröjande sovjetisk mentalitet och en växande korrupktion, som påverkar förvaltningarna. Tillsammans leder dessa fenomen till att kapaciteten, eller viljan, att verkställa fattade beslut och överenskommet utvecklingssamarbete ofta är starkt begränsad. I flera fall kan det vara att föredra att arbeta med statliga institutioner på regional och lokal nivå. Ett trepartssamarbete med enskilda organisationer kan vara fördelaktigt. Flertalet biståndsgivare arbetar antingen på nationell nivå eller på den lägsta administrativa nivån alternativt på bynivå. De mellanliggande administrativa nivåerna riskerar därmed att förbli oreformerade och fortsätta att utgöra ett hinder för utvecklingssamarbetet och för utvecklingen.

Vidare bör som ett bidrag till kapacitetsutvecklingen den nuvarande utbytesverksamheten på olika områden, t.ex. inom Sidas internationella kurser, inom SI:s högskoleutbyte och inom FOJO:s journalistutbildning, förstärkas.

Två regionala problemfrågor bör lyftas fram i utvecklingssamarbetet – konflikterna och narkotikan. Traditionen att lösa konflikter med våld är fortsatt stark i regionen. Konfliktförebyggande och -lösning bör ägnas uppmärksamhet i utvecklingssamarbetet.

Mot bakgrund av narkotikasmugglingens ovan nämnda starka negativa effekter på regionens länder bör narkotikaproblematiken uppmärksammas i samarbetet. I Kirgizistan respektive Tadzjikistan har nationella narkotikakontrollmyndigheter byggts upp med hjälp av United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). Sverige är berett stödja UNODC:s fortsatta arbete mot narkotikahandlingen i Centralasien eller via andra kanaler bidra till kampen mot narkotikan. Vidare bör insatser göras mot smuggling av vapenmaterial.

För närvarande pågår ett svenskt utvecklingssamarbete genom Sida med Kirgizistan och Tadzjikistan. Samarbete i begränsad omfattning pågår med Kazakstan och Uzbekistan. Även Svenska institutet är engagerat i regionen. Samarbetsprogrammen har en blandad bilateral och multilateral profil. Mot bakgrund av samarbetsförutsättningar och framtidsperspektiv framstår det som attraktivt att inom olika ämnes- eller geografiska områden fortsätta det nära samarbetet med och utnyttjandet av multilaterala institutioner för genomförande av insatser. Huvudlinjen bör vara att i betydande utsträckning utnyttja multilaterala institutioners kompetens och kunskaper för att genomföra det svenska samarbetsprogrammet. En koncentration på färre och större insatser är önskvärd. Behoven av samordning med andra givares insatser behöver beaktas fullt ut.

Enligt regeringens nu gällande landstrategi för utvecklingssamarbetet med länderna i Centralasien skall den svenska närvaron ha ett femtonårigt tidsperspektiv. En sådan tidshorisont ger möjligheter till ett långsiktigt tänkande och till långsiktiga åtaganden av ett slag, som



utvecklingsituationen i Centralasien kräver. Den motiveras även av att Skr. 2004/05:109  
övergångsprocessen i länderna i Centralasien framskrider betydligt  
långsammare än i många andra f.d. sovjetstater.

### 3.6 Kazakstan

Det nuvarande utvecklingssamarbetet med Kazakstan är begränsat och fokuserar på rätts- och rättighetsområdena. Personer från Kazakstan har också möjlighet att delta i kurser och andra utbildningsinsatser i Sverige. Det fortsatta utvecklingssamarbetet skall främst inriktas på demokratiska processer och mänskliga rättigheter, samt på ett utvidgat personutbyte.

### 3.7 Kirgizistan

Demokratiutvecklingen i Kirgizistan har under senare år alltmer börjat likna den i övriga regionala stater. Tendensen att fångsla oppositionella krafter och beskära medias frihet har stärkts. Regimen i landet har gradvis blivit alltmer beroende av klaner och intressegrupper från landets norra del, samtidigt som kontrollen över landets olika regioner minskat. Mot bakgrund av oegentligheter i samband med parlamentsvalet den 27 februari 2005, utbröt oroligheter i södra delen av landet och krav på presidentens avgång restes. Oroligheterna spred sig snabbt till Bisjkek, regeringen avgick och president Akajev lämnade landet. En premiärminister och en tillförordnad president har utsetts och såväl presidentval som nyval till parlamentet skall enligt planerna hållas under året.

Samhällsekonomin har förbättrats under de senaste åren, men de privata investeringarna är låga. Jordreformen har gjort betydande framsteg. Den ekonomiska tillväxten är bräcklig. Strukturförändringarna går långsamt, men reformer av den lokala förvaltningen och av sjukvården pågår. En reform av rättsväsendet är angelägen. Andelen fattiga i landet har minskat till 41 procent, men kapaciteten att bekämpa fattigdomen behöver stärkas. En utmaning för regeringen är nu att decentralisera ansvaret för verkställigheten av utvecklingspolitiken till de relevanta administrativa nivåerna. Den fortgående kvalitetsurholkningen av de offentliga tjänsterna inom utbildning, sjukvård och andra områden behöver hejdas och vändas i sin motsats.

Kvinnornas situation i Kirgizistan har försämrats sedan självständigheten, inte minst inom sjukvård och utbildning. Traditionella värderingar har återkommit, särskilt i landets södra delar och på landsbygden. Kirgizistans nationella fattigdomsstrategi prioriterar genderfrågor, bl.a. en ökad kvinnorepresentation i politiken, ett stärkande av kvinnors ekonomiska ställning, förbättrad av deras tillgång till sjukvård och bekämpning av våld mot kvinnor.

Det nu pågående utvecklingssamarbetet med Kirgizistan stödjer landets egen fattigdomsstrategi. Demokratifrämjande, mänskliga rättigheter, tillväxtfrämjande, fattigdomsbekämpning och konfliktföre-

byggande är prioriterade ändamål. Utvecklingen av lokala myndigheter skall stödjas. Insatser bör riktas till Ferghanadalen, gärna i samverkan med Tadzjikistan och Uzbekistan. Regionalt samarbete skall stödjas. Vattenområdet är prioriterat. Till de nämnda prioriteringarna, som kvarstår, kommer behovet att beakta narkotikaproblematiken.

Tio insatser är under genomförande inom områden som barn och gender, konflikt och fängelsereform, samt jordbruk och jordreform. Personer från Kirgizistan har också möjlighet att delta i stipendieutbyte i Sverige. Det finns möjlighet att koncentrera ett växande svenskt utvecklingssamarbete till färre men större insatser. Samarbetsprojekten bör i växande utsträckning kopplas till policydialogen på respektive område.

Sverige avser också att söka förstärka samverkan med internationella organisationer. Både FN-gruppen och utvecklingsbanker såsom Världsbanken och EBRD inbjuder till ytterligare gemensamma engagemang tillsammans med Sida. Även bilaterala givare uttrycker intresse för biståndssamarbete med Sverige. Också fortsatt samarbete med etablerade enskilda organisationer framstår som inbjudande.

Kirgizistan är ett försöksland för harmonisering och anpassning (H&A) av det internationella utvecklingssamarbetet i enlighet med OECD-DAC:s riktlinjer. Framsteg har rapporterats inom områdena informationsutbyte och harmonisering av procedurer, mindre vad avser anpassning av givarnas insatser till den kirgiziska statens strategier och prioriteringar.

### 3.8 Tadzjikistan

Sedan fredsfördraget 1997 har demokratiseringsprocessen i Tadzjikistan vänt. Makten kontrolleras alltmer tydligt av personer från presidentens hemort Dangara. Korruptionen har ökat dramatiskt, inte minst på grund av den växande narkotikasmugglingen i landet. Den institutionella kompetensen och kapaciteten i staten är låg. Den förda politiken synes idag inte styras av en strävan mot demokrati och skydd för mänskliga rättigheter.

Samtidigt har situationen normaliserats sedan slutet på inbördeskriget. En enhetlig statsmakt har byggts upp. En relativt hög ekonomisk tillväxt har ägt rum. Dock saknas ännu en tydlig vilja och kapacitet att formulera och genomföra reformer, trots att behoven i landet är betydligt större än t.ex. i Kirgizistan. Irritationen hos befolkningen över att framstegen är begränsade rapporteras växa. Fortsatt ekonomisk tillväxttakt förutsätter fortsatta reformer. En konsekvent och korrekt genomförd jordreform är central. En förvaltningsreform är angelägen, liksom en reform av rättsväsendet.

Fattigdomen har minskat till 57 procent av befolkningen. I jämförelse med krigsåren har vissa framsteg noterats inom grundutbildningen och barna- och mödradödligheten, men tillgången till vatten och sjukvård har minskat, särskilt för fattiga grupper. Samtidigt har nya sjukdomar, såsom TB och hiv/aids tillkommit. Tadzjikistan är det land i f.d. Sovjetunionen, där kvinnors situation drabbats hårdast, dels på grund av inbördeskrig

och ekonomisk kollaps dels som en effekt av återvändande traditionella värderingar. Polygamin har långsamt kommit tillbaka i samhället. Två tredjedelar av de tadjjikiska kvinnorna utsätts för fysiskt, psykiskt och ekonomiskt våld.

Tadjjikistans strategi för fattigdomsbekämpning utgör ramen för utvecklingssamarbetet med Sverige. Ett huvudsyfte för samarbetet är att bidra till att skapa försörjning och framtidstro för fattiga människor och att därigenom också bidra till att förebygga nya väpnade konflikter. Utvecklingssamarbetet skall främja pluralism, marknadsekonomi, demokrati och mänskliga rättigheter. Regionalt samarbete skall stödjas. Vattenområdet är prioriterat.

Det nuvarande landprogrammet kanaliseras i betydande utsträckning via multilaterala organisationer och omfattar stöd till demobiliserade och fattiga samt insatser inom områden som livsmedelstrygghet, människohandel, fattigdomsbekämpning, yrkesutbildning, mänskliga rättigheter samt lokal hälsoutveckling. Till dessa prioriteringar skall framgent läggas narkotikaproblematiken. Samarbetsprojekten bör kopplas till policydialogen på respektive område.

Mycket av det internationella biståndet, som tidigare var inriktat på återuppbyggnad, är nu närmast inriktat på institutionell utveckling, särskilt på regional och lokal nivå. Biståndet har en viktig roll i att stödja decentraliseringen genom att stödja regional och lokal utveckling. Det skall också bidra till att bryta landets isolering. Stipendier och andra utbildningsinsatser relaterade till Sverige är av intresse.

En förstärkt samverkan eftersträvas med multilaterala och andra bilaterala givare till Tadjjikistan. Särskilt FN:s utvecklingsgrupp och utvecklingsbankerna erbjuder intressanta möjligheter till gemensamma engagemang, t.ex. för att kunna ingå mer omfattande eller komplicerade åtaganden. Också fortsatt samarbete med etablerade enskilda organisationer är inbjudande. Det finns även i Tadjjikistan möjligheter att koncentrera det svenska utvecklingssamarbetet till färre men större insatser.

### 3.9 Turkmenistan och Uzbekistan

Sverige har f.n. inget bilateralt utvecklingssamarbete med Uzbekistan och Turkmenistan. Personer från de två länderna har dock möjlighet att delta i kurser och andra utbildningsinsatser i Sverige. Regeringen avser förbättra möjligheterna till sådant deltagande från Uzbekistan och Turkmenistan. Begränsade MR-insatser skall också kunna göras i de två länderna.

### 3.10 Regionala insatser

Ett omfattande internationellt stöd lämnas till samarbetet med anknytning till Aralsjön, inklusive från Sverige. Det är fortsatt angeläget att främja ett regionalt samarbete främst mellan Kirgizistan, Tadjjikistan och

Uzbekistan kring hushållningen med vattenresurser. Även engagemanget i kampen mot människohandel lämpar sig för regional samverkan. Skr. 2004/05:109

## 4 LÄNDERNA I SÖDRA KAUKASIEN

### Regeringens bedömning:

- systemomvandlingen pågår, men med hinder,
- regionen har ett EU-medlemskapsperspektiv på längre sikt,
- befintliga reformprocesser bör stödjas,
- ländernas EU-närmande bör vara ramen för samarbetet,
- utvecklingssamarbetet bör bidra till ökad jämställdhet,
- utvecklingssamarbetet bör verkställas genom svenska aktörer,
- utvecklingssamarbetet bör innehålla ett utökat personutbyte,
- den lokala utvecklingsdialogen bör förstärkas.

### 4.1 Den regionala kontexten

Regionens tre stater – Armenien, Azerbajdzjan och Georgien – var bland de första av Sovjetunionens medlemsstater att söka självständighet. Redan före självständigheten utlöstes dock konflikter med etnopolitiska inslag mellan Armenien och Azerbajdzjan över regionen Nagorno-Karabach i Azerbajdzjan, samt mellan Georgiens regering och två av dess autonoma minoritetsregioner, Abchasien och Sydossetien. Konflikternas ursprung låg inte minst i den efter Sovjetunionen ärvda territoriella strukturen, som inte stämde överens med de etniska kategorierna. Konflikterna, som började 1988 i Nagorno-Karabach och 1989 i Abchasien och Sydossetien, hade 1992 eskalerat till att beröra hela regionen. När de frystes längs eldupphörslinjerna 1992-94, hade de skördat över 50 000 liv, åstadkommit omfattande materiell förstörelse och över 1,5 miljoner flyktingar och internflyktingar.

Internationella insatser till stöd för konfliktlösning påbörjades tidigt, särskilt genom OSSE:s s.k. Minskgrupp, som har mandatet att bidra till en förhandlingslösning i konflikten mellan Azerbajdzjan och Armenien. Ett aktivt svenskt deltagande ägde rum 1992-95 och bidrog bl.a. till eldupphörsavtalet 1994. En förhandlingslösning på konflikterna verkar idag avlägsen, även om läget ljusnat något på senare tid.

Samtidigt som konfliktproblematiken i Georgien har börjat utvecklas positivt, utgör de i övrigt olösta väpnade konflikterna i Södra Kaukasien ett hinder för den politiska, ekonomiska och sociala utvecklingen. De åstadkommer handelsbarriärer och materiell förstörelse. De utgör en börda och ett produktionsbortfall på grund av flyktingproblematiken. De har avskräckt potentiella investerare. Vidare har konflikterna påverkat demokratiseringsprocessen i regionen negativt genom att underlätta för auktoritära krafter att återkomma till makten. De har även påverkat utvecklingen på MR-området i länderna negativt och underlättat konsolideringen av korruption och organiserad brottslighet.

Utvecklingen har resulterat i att Södra Kaukasien befinner sig i en säkerhetspolitiskt och socioekonomiskt besvärlig situation. Drygt hälften av befolkningen i området lever i fattigdom. De fattiga är främst etniska minoriteter, kvinnor och unga. Våldet mot och förtrycket av kvinnor är utbrett. Hälsa och utbildning har tydligt försämrats sedan sovjettidens slut. Ekonomiska, juridiska och politiska reformer har genomförts, men ingen av staterna är ännu en rättsstat med fungerande marknadsekonomi. De tre ländernas politiska system är tydligt personcentrerade, inte minst i Georgien.

Osäkerheten i området förvärras av externa makters intressen i regionen, särskilt USA:s, Rysslands och Turkiets, samt av oroligheter i närområdet, inte minst det pågående kriget i Tjetjenien. Södra Kaukasien är idag i fokus för två alternativa integrationsmodeller – integrationen i euro-atlantiska politiska och ekonomiska strukturer, respektive reintegrationen i ett ryskdominerat samarbetsområde.

Efter flera års stagnation präglas Södra Kaukasien sedan hösten 2003 av en viss positiv politisk och ekonomisk utveckling. Regimskiftet i Georgien 2003 är den viktigaste politiska förändringen i området. Förutsatt att den inledda reformprocessen går vidare, har det georgiska regimskiftet potential att bidra till ekonomisk och politisk förändring även i övriga delar av regionen.

## 4.2 Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete

Länderna i Södra Kaukasien delar vissa problem, bl.a. en under den sovjetiska tiden politiserad etnicitet, svaga och konfliktpåverkade institutionella system, fattigdom och maffialiknande strukturer, samt ett geografiskt läge, som gör dem utsatta för både ekonomiska och politiska stormaktsintressen. Vidare påverkar de starkt varandra genom den egna ekonomiska och politiska utvecklingen.

Tre områden inom regionens länder – Nagorno-Karabach i Azerbajdzjan samt Abchasien och delar av Sydossetien i Georgien – styrs idag av utbrytarregimer. Områdena har bl.a. utvecklats till fristäder för kriminella grupperingar, som använder dem som transitområden för smuggling av vapen, narkotika och människor. I alla tre länderna finns vidare stora grupper flyktingar och internflyktingar, som ofta lever i en på för dem olyckligt politiserad situation. Deras levnadsvillkor varierar kraftigt med kön, utbildning samt tillgång till mark, egendom eller stöd från familj och släkt.

Reformmotstånd och korrupcion har gjort den politiska och ekonomiska reformprocessen i regionen långsam och fylld av bakslag. Förmågan att utforma och genomföra reformer är till stor del fortfarande personbaserad i regionen. Trots en i alla tre länderna uttryckt vilja att införa marknadsekonomi, en fungerande rättsstat och en parlamentarisk demokrati, har den faktiskt förda politiken hittills inte nått fram till de nödvändiga strukturella reformerna.

Utvecklingen mot marknadsekonomi i länderna i Södra Kaukasien har varit långsam. Den geografiskt strategiska placeringen mellan Europa, Ryssland och Mellanöstern ger dem emellertid en utvecklingspotential

som transportlänk, om deras politiska och säkerhetssituation kan förbättras. Korruptionen, som genomsyrar både förvaltningarna och det ekonomiska livet i regionen, och den informella ekonomins starka ställning är svåra utmaningar för utvecklingsansträngningarna i Södra Kaukasien.

Armenien och Georgien har redan uppnått millenniemålet gällande lika tillgång till utbildning för kvinnor och män. Utbildning har traditionellt varit viktig i de två länderna. I Sovjetunionen var Georgiens befolkning den bäst utbildade. Över 20 procent av befolkningen har högskoleutbildning. De två ländernas utbildningssystem besväras emellertid idag av allvarliga brister avseende lokaler, värme- och elektricitetsförsörjning. Kvaliteten på utbildningssystemet har sjunkit på grund av gammalmodiga läroplaner och pedagogik samt otillräckliga lärarlöner och andra resurser. Nyfattigdomen gör att inte alla flickor längre kan gå i skola. Universitetsutbildning tillhandahålls offentligt i både Georgien och Armenien, men korruptionen är utbredd. Många tvingas betala för både inträdesprov och betyg.

Skillnaderna i hälsa är stora mellan landsbygd och stad. Som i andra delar av forna Sovjetunionen präglas sjukvården av övertalighet på specialiserad personal och brist på primärvårdspersonal. Sjukvården har blivit dyr för medborgarna, då den allmänna finansieringen inte räcker till. Många, särskilt på landsbygden, har begränsad eller ingen tillgång till sjukvård. Rörelsehindrade och psykiskt sjuka är socialt allvarligt utsatta. Kvinnors reproduktiva hälsa är eftersatt. Den dyra sjukvården gör det osäkert om Armenien kommer att möta sina millenniemål rörande hälsa.

Miljöfrågorna uppmärksammas inte tillräckligt. I de stora floderna dumpas avfall från städer och industrier, samtidigt som de används för vattenförsörjning, fiske och bevattning av jordbruk och åkrar. Halterna av tungmetaller, fenol och kväve är betydligt högre än de fastställda gränsvärdena, vilket bl.a. rapporteras ha bidragit till förhöjda grader av missbildningar och andra fosterskador hos nyfödda i Georgien. Kaspiska havet utsätts f.n. för ett överfiske av stör. Försöken att begränsa fisket har varit fruktlösa. I Armenien har stora skogsområden skövlats under kriget i Karabach.

Kärnkraftverket Medzamor i Armenien utgör en säkerhetsrisk, eftersom det är placerat mellan två seismiska fallsprickor i en region, som relativt ofta utsätts för jordbävningar och jordskalv. EU för f.n. en dialog med Armenien om en tidplan för stängning av kraftverket och om hur kraftproduktionen därifrån ska ersättas. Armenien och Georgien har en betydande egen produktionskapacitet för vattenkraftsbaserad elektricitet. Men allvarliga driftsstörningar, bl.a. förorsakade av eftersatt teknik, har gjort Armenien och Georgien beroende av rysk elektricitet och naturgas för sin energiförsörjning. Ryska intressen har stärkt sitt inflytande över elsektorn i Södra Kaukasien, inklusive över driften av kärnkraftverket Medzamor, och över naturgasindustrin.

Helhetsbilden är en av betydande utvecklingsproblem och svåra utvecklingshinder, inte minst i form av de många olösta konflikterna i regionen. Konflikt- och våldsförebyggande är dimensioner av hög relevans såväl inom projekt och program som i egenskap av fristående temaområden. Samtidigt som länderna i regionen ännu varken har

konsoliderat ett autokratiskt styre eller en genuin och reell demokratiseringsprocess, har dock reformvänliga krafter i Södra Kaukasien, trots den komplicerade säkerhets- och ekonomiska situationen, lyckats med vissa reformer, framförallt i Georgien. Detta har främst varit möjligt tack vare stöd västerifrån. Ett fortsatt västligt stöd för reformprocessen, liksom på ett diplomatiskt plan, är viktigt för en demokratisk utveckling i länderna i Södra Kaukasien. Det civila samhället kan spela en fortsatt viktig roll.

### 4.3 Regionens relationer till EU

Sedan 1999 vägleds ländernas samarbete med EU av partnerskaps- och samarbetsavtal. I juni 2004 inkluderades länderna i Södra Kaukasien i EU:s European Neighbourhood Policy (ENP). Alla tre staterna är medlemmar av Europarådet och har signerat den Europeiska konventionen om de mänskliga rättigheterna.

Trots en viss anpassning av de legala strukturerna till europeisk standard råder fortfarande ett demokratiskt underskott och en bristande respekt för de mänskliga rättigheterna. Europarådets inverkan på de tre staterna har dock varit stor och bl.a. bidragit till att de tre länderna nått långt mot skapandet av en rättsstat på papperet. Verkställandet av ny lagstiftning hämmas dock både av kapacitetsbrister och av passivt motstånd. Att på skilda sätt stödja verkställighetsprocessen borde göras till föremål för framtida utländska biståndsinsatser.

Statsledningarna har uttryckt en ambition att närma sig europeiska samarbetsstrukturer. Relationerna mellan EU och Georgien har förbättrats påtagligt efter den nuvarande regimens tillträde. I Armenien och Azerbajdzjan karaktäriseras situationen, trots att ett visst närmande till europeiska strukturer äger rum, av en bristande respekt för de mänskliga rättigheterna, av avsaknad av fria och rättvisa val, samt av ett bristfälligt fungerande rättssystem. Såväl Armenien som Azerbajdzjan har det senaste året kraftigt kritiserats av Europarådet och dess parlament.

Länderna i Södra Kaukasien har förutsättningar för ökad integration i europeiska samarbetsstrukturer. EU-parlamentet har begärt att en sammanhållen Kaukasienpolitik för EU:s agerande i regionen skall utarbetas, något som synes vara en förutsättning för en effektiv EU-roll i regionen och för främjandet av ländernas anpassning till europeiska samarbetsstrukturer. Sverige är berett att bidra till att få till stånd en sådan strategi.

EU bidrar genom Europeiska gemenskapens samarbetsprogram Tacis till att närma länderna till europeiska strukturer och regelverk. Till och med 2002 har stödet till Georgien uppgått till drygt 385 MEUR, det till Armenien till över 330 MEUR samt det till Azerbajdzjan till drygt 85 MEUR. Av stödet till Georgien och Armenien har huvudparten gått till fattigdomsbekämpning, till genomförandet av partnerskapsavtal och till policyreformer. Det finns goda möjligheter för det svenska utvecklings-samarbetet att på skilda sätt stödja kommissionens arbete. Svenska insatser kan komplettera eller samordnas med EG-projekt och -program. Det svenska utvecklings-samarbetet med regionens länder kan även bidra till en EU-integration genom att lämna stöd på insatsområden av relevans



för utvecklingen av en nationell kapacitet att driva utvecklingen i den önskvärda riktningen. Integrationsprocessen kan också kompletteras med hjälp av ett bredare utbyte med olika aktörer i det svenska samhället. Skr. 2004/05:109

#### 4.4 Andra biståndsgivare

FN:s utvecklingsgrupp har en omfattande verksamhet i regionen. UNDP bidrar bl.a. till god samhällsstyrning och förvaltningsutveckling, fattigdomsbekämpning och krisberedskap. UNHCR arbetar med internflyktingar från Sydossetien och Abchasien samt med cirka 3 000 tjetjenska flyktingar, som lever i Pankisidalen i norra Georgien.

OSSE, som idag är verksam i alla tre länderna, arbetar med att förebygga och söka lösa konflikter i regionen samt med att främja mänskliga rättigheter och demokrati, uppbyggnad av rättsstaten samt ett gott samhällsstyre. Även OSSE:s institutioner ODIHR och HCNM bedriver verksamhet i regionen. OSSE:s polisrådsgivare har under 2004 formulerat ett omfattande reformprogram för polisväsendet i de tre länderna. Sverige har lämnat stöd till flera OSSE-projekt i regionen och ställer fortlöpande personal till förfogande för organisationens verksamhet i södra Kaukasien.

Nato/PFF har ett samarbete i regionen med inriktning främst på försvarsreformer och demokratiskt institutionsbyggande. Sverige har lämnat stöd till PFF:s fond för Georgien.

Världsbanken och EBRD har stora engagemang i regionen. Världsbanken avser öka sin utbetalningstakt i Georgien för att stödja den nya regeringen i dess reformarbete och för att bidra till ett mer gynnsamt investeringsklimat i landet. De tre länderna omfattas av EBRD:s ovan nämnda Early Transition Countries Initiative (ETC), som avses stärka kampen mot fattigdom genom en mer kraftfull och risktagande satsning på den privata sektorn, inte minst på små- och mikroföretag.

Bland bilaterala biståndsgivare i regionen är USAID den i särklass största med sammanlagda insatser över en tioårsperiod om närmare 1,2 miljarder USD i Georgien respektive 1,3 miljarder USD i Armenien. Bland andra bilaterala givare finns Storbritannien, Tyskland, Schweiz, Nederländerna och Japan.

I Södra Kaukasien pågår f.n. en ökad koncentration och avgränsning av utvecklingssamarbetet. Flertalet givare koncentrerar sig till ett mindre antal områden och till mer fokuserade insatser, där det samtidigt är lättare att ha större närvaro.

#### 4.5 Det svenska utvecklingssamarbetets regionala huvuddrag

Regimskiftet 2003 i Georgien, som förde en regering med en demokratisk reformagenda till makten, innebär att en tydlig reformsträvan nu pågår i en av regionens stater, även om processen inte är okomplicerad. En fortsatt, möjligen förstärkt, biståndsinsats där synes motiverad.

Situationen i Azerbajdzjan och Armenien erbjuder ännu inte samma förutsättningar för breda och omfattande engagemang. Demokrati-stärkande, konfliktförebyggande, förtroendeskapande och på andra sätt reformstödande insatser kan dock vara motiverade.

Till de angelägna samarbetsområdena i regionen hör den demokratiska och ekonomiska utvecklingen, mänskliga rättigheter, förvaltnings-utveckling, de sociala sektorerna, det civila samhället och kvinnors deltagande, minoritetsgruppers rättigheter samt miljöfrågorna. Därutöver finns anledning att särskilt uppmärksamma vissa områden.

Konfliktdimensionen beaktas i det pågående programmet och kan ges ett större utrymme, särskilt för insatser avseende konfliktförebyggande och förtroendeskapande. Vidare framstår våldsdimensionen som kritisk i regionens utveckling. Konflikter tenderar att lösas med våld, ofta med väpnat våld. Våldet finns inte minst inom familjerna, där både kvinnor och barn utsätts för övervåld. Våldet framstår i ett helhetsperspektiv som ett både betydelsefullt och problematiskt utvecklingshinder i regionen. Att med hjälp av utvecklingssamarbetet ta upp, analysera, specificera och på skilda sätt bearbeta våldet framstår som en angelägen åtgärd. Även utvecklingsinsatser till stöd för kampen mot den organiserade brottsligheten, som bl.a. omfattar smuggling av konsumtionsvaror, vapen, kärnämnen, narkotika och människor, synes angelägna. För ett säkerhetsfrämjande samarbete med Södra Kaukasien finns en rad säkerhetspolitiska intressen att beakta – främst risken för regionala konflikter och handeln med människor, droger och vapen.

Det pågående utvecklingssamarbetet genom Sida nyttjar främst svenska resurser. Vissa insatser genomförs genom UNPD och UNIFEM, vilket ger tillgång till kapacitet och kompetens utanför Sidas egen. Bland annat mot bakgrund av regionens långsiktiga EU-inriktning bör emellertid användandet av den svenska resursbasen i utvecklings-samarbetet med länderna i Södra Kaukasien förstärkas. Utrymmet för bilateralt personutbyte på olika plan med regionens länder bör ökas. Det finns också anledning att överväga trilaterala samarbetsformer med utnyttjande av erfarenheterna hos EU:s nya medlemsstater. En koncentration på färre och större insatser är önskvärd, där behoven av samordning med andra givares insatser fullt beaktas.

Så länge de olösta konflikterna i området förblir olösta, kan varken långvarig säkerhet eller utveckling äga rum. Fattigdomen i Södra Kaukasien berör fortfarande hälften av befolkningen. Trots betydande utländska biståndsinsatser är inte situationen i länderna på väg mot en snabb och tydlig förbättring. Situationen indikerar ett minst tioårigt tidsperspektiv för utvecklingssamarbetet.

## 4.6 Georgien

Georgiens nya ledning har annonserat en ny politik för att minska fattigdomen och korruptionen i landet och för att återställa landets territoriella integritet. Regeringen har också uttalat önskemålet att Georgien blir medlem av EU och av NATO inom fem år. Regimskiftet har bl.a. inneburit en stor omställning i förvaltningen, även på den

regionala nivån. Det framgångsrika återinlemmandet av Adzjarien i Georgien 2004 ledde till förhoppningar att även Sydossetien skulle kunna återinlemmas, vilket dock hittills inte har lyckats. Den fortsatta utvecklingen kommer framför allt att styras av i vad mån den drygt ett år gamla regeringen Saakasjvili kan förbättra det allmänna ekonomiska läget i landet.

Regionala myndigheter utövar ofta en betydande makt över människors vardag. Det är angeläget att de regionala förvaltningarna inkluderas i den reformprocess, som sker på nationell och på lokal nivå. De på många håll kraftfulla förändringarna inom de regionala ledarstrukturerna skapar också nya förutsättningar för förändringsarbete. Sedan regimskiftet i Georgien har det internationella biståndet till den nya regimens reformprogram ökat kraftigt. Utvecklingsbehoven är omfattande, samtidigt som stora sociala reformer och långsiktig fattigdomsreducering förutsätter att institutionerna fungerar. Alltfler givare inkluderar nu institutionell kompetens- och kapacitetsutveckling i sina program. Situationen i landet motiverar höjda anslagsramar för det svenska utvecklingssamarbetet.

Det nuvarande samarbetsprogrammet i Georgien omfattar insatser inom områden som demokrati och mänskliga rättigheter, kvinnors organisering, förvaltning och arbetsmarknad, lantmäteri, lantbruk och hälsovård. Regionala program med inriktning på konfliktlösning, kvinnors organisering, journalistik, miljö, civilflyg och mastersutbildning kommer också Georgien till del. Andra givare till Georgien uttrycker uppskattning över det pågående svenska samarbetsprogrammet.

Den nya regeringens reform- och utvecklingspolitik har skapat en ny öppning för ett fördjupat svenskt utvecklingssamarbete med Georgien – och för ett EU-närmande, som på sikt kan bidra till både ökad stabilitet och minskad fattigdom. Landet har en fattigdomsstrategi, PRSP, men saknar ännu en utvecklingsplan, där inte minst EU-närmandet och fattigdomsstrategin skulle kunna harmoniseras. Frågan bör kunna övervägas som föremål för svenskt stöd.

Ett växande svenskt utvecklingssamarbete med Georgien bör ha ingångar såväl på central som på lokal och regional nivå. Som ett direkt stöd till regeringens reformsträvanden bör inriktningen av det svenska biståndet på institutionell kapacitetsutveckling och attitydförändring på olika nivåer och inom skilda sektorer förstärkas. Sådana insatser bör kopplas till policydialogen på respektive område. Andra projekt på regional eller lokal nivå bör också bidra till utvecklingen av förvaltningen. Minoritetsfördelningen i landet, de mänskliga rättigheterna samt behovet av konflikt- och våldsförebyggande bör beaktas.

Tänkbara koncentrationsområden är säkerhet och demokrati, förvaltning, näring och jordbruk, miljö, handel samt utbildning och sociala områden. Utvecklingssamarbetet med Georgien skall planeras i ett långsiktigt perspektiv. Dialogen med Georgien på utvecklingsområdet bör förstärkas. Det bilaterala samarbetet kan kompletteras av insatser på den mellanstatliga nivån, som riktas till två eller tre av länderna.

Den politiska reformviljan i Armenien framstår som begränsad. Av landets befolkning lever hälften på mindre än 2 USD per dag. Inkomstfördelningen i landet har förvärrats på senare år. Arbetslösheten är hög. Armeniens ekonomi har begränsade tillväxtpotentialer. Den privata ekonomiska sektorn domineras av oligarker, som har monopol på olika sektorer av ekonomin. Utvecklingssituationen i Armenien är mindre dynamisk, men mer förutsägbar än den i Georgien. Kvardröjande attityder från den sovjetiska tiden utgör både ett motstånd mot reformer och en grogrund för korruption och nepotism. Situationen inbjuder inte till ökade svenska anslag för utvecklingssamarbete.

Det pågående utvecklingssamarbetet med Armenien prioriterar sociala sektorer. Insatser genomförs med inriktning på barn, kvinnors organisering, arbetsmarknad och statistik, skog och lantmäteri. Regionala program med inriktning på konfliktlösning, kvinnors organisering, journalistik, ekosystem, civilflyg och mastersutbildning kommer också Armenien till del.

Det utvecklingssamarbete, som bedrivs med Armenien, bör fortsättningsvis främst utgöra ett stöd till demokratiseringen av landet och till den fortsatta reformprocessen i övrigt, och inriktas på institutionell kapacitetsutveckling, kunskapsutveckling och attitydförändring i relevanta sektorer. Minoritetsfördelningen i landet bör beaktas i samarbetet. Ett återkommande tema i samarbetet bör också vara konflikt- och våldsförebyggande. De koncentrationsområden, som framstår som mest relevanta, är mänskliga rättigheter, säkerhet, demokrati, förvaltning samt sociala områden.

Samtidigt som utvecklingssamarbetet med Armenien tills vidare ges en begränsad finansiell ram, bör en beredskap finnas att växla upp engagemanget i landet om förutsättningarna för ett reformsamarbete påtagligt förändras. De bilaterala insatserna kan kompletteras med insatser på den regionala nivån, som riktas till två eller tre av länderna.

#### 4.8 Azerbajdzjan

Den senaste tidens utveckling i Azerbajdzjan har bekräftat den tidigare bilden av auktoritärt styre och statligt sanktionerade övergrepp på mänskliga rättigheter. Landet har relativt betydande resurser på basis av oljefyndigheter i och i anslutning till Kaspiska havet.

Det svenska bilaterala biståndsenagemanget i Azerbajdzjan begränsas f.n. till tre insatser på statistikområdet, på MR-området och till stöd för kvinnors organisering. Situationen ger inte för närvarande anledning att utvidga det bilaterala samarbetet. Insatser till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter bör dock kunna genomföras. En beredskap bör finnas att växla upp engagemanget i Azerbajdzjan om förutsättningarna i landet påtagligt skulle förändras. Azerbajdzjan bör också fortsatt komma i fråga för insatser på den regionala nivån, som riktas till två eller tre av länderna.

För närvarande pågår fyra regionala insatser i Södra Kaukasien. Därutöver sänder regionens länder deltagare till journalistutbildning och mastersutbildning, främst i samhällskunskap, i Sverige. Regionala projekt och program erbjuder en möjlighet att samtidigt stödja reformarbetet på utvalda områden och främja ett närmande mellan länderna. Metoden framstår som adekvat och lämplig i det nuvarande skedet av relationer mellan länderna i regionen och mellan regionen och Sverige, även om den i vissa fall kan vara mer komplicerad än rent bilaterala insatser. Ytterligare finansiellt utrymme bör skapas för insatser på regional nivå.

De nuvarande insatserna genomförs inom områdena mänskliga rättigheter, kvinnors organisering, miljö och transport, som alla är av fortsatt intresse för regionala insatser. Därutöver framstår mot bakgrund av den regionala problematiken konflikt- och våldsfrågorna som påtagligt relevanta för regionala insatser i olika form. Regionen bör också ges möjlighet till utökade utbytes- och studiemöjligheter i Sverige.

**Regeringens bedömning:**

- stabiliseringsprocessen på Västra Balkan är sammanlänkad med systemskiftet,
- regionen uppvisar en fortsatt freds- och stabilitetsproblematik,
- regionen har fattigdomsrelaterade utvecklingsbehov, kopplade till stabiliteten,
- länderna har ett EU-medlemskapsperspektiv,
- EU-närmandet är en ram för allt samarbete med länderna,
- de enskilda landprogrammen bör möta utvecklingsbehov både relaterade till Köpenhamnskriterierna och med inriktning på stabilitets- och fattigdomsproblemen, i balans med respektive lands övergripande behov och prioriteringar,
- utvecklingssamarbetet bör bidra till ökad jämställdhet,
- utvecklingssamarbetet bör stärka det regionala samarbetet,
- utvecklingssamarbetet bör ha ett medellångt till långsiktigt perspektiv,
- utvecklingssamarbetet bör verkställas genom svenska aktörer,
- utbytesverksamheten inom utvecklingssamarbetet bör förstärkas.

### 5.1 Den regionala kontexten

Västra Balkan har ännu inte hämtat sig från det lidande, den förödelse, de flyktingströmmar och de etniska motsättningar, som präglade händelseutvecklingen under 1990-talet. Uppgifterna om det totala antalet döda, skadade och flyende i regionen varierar fortfarande och skulle behöva bekräftas i folkräkningar. De ekonomiska effekterna var dramatiska – i Bosnien och Hercegovina hade BNP 1995 sjunkit till 20 procent av sin nivå före kriget. Serbien, som idag har en hög tillväxt, har alltså inte mer än 50 procent av 1989 års BNP.

Regionen är nu militärt och säkerhetspolitiskt stabiliserad så till vida, att risken för en konventionell militär konfrontation av betydelse numera är liten. I Bosnien och Hercegovina och Kosovo fanns 1999 70 000 man utländsk trupp. En betydande internationell närvaro finns alltså kvar men har successivt kunnat minskas till mindre än 25 000. Den Nato-ledda KFOR-insatsen i Kosovo fortsätter att kräva en närvaro om ca 17 000 personer. Antalet svenskar i denna styrka uppgår till ca 330. SFOR i Bosnien och Hercegovina avlöstes i december 2004 av en EU-styrka (EUFOR operation Althea) om 7 000 man, vilket innebär att EU nu åtagit sig ett övergripande ansvar för stabiliseringen. Sverige bidrar med drygt 70 personer till styrkan och har tagit beslut om att kunna bidra med totalt högst 200. EU har vidare ansvaret för två civila rådgivande polisinsatser i regionen. I Bosnien och Hercegovina medverkar knappt 500 EU-poliser, varav 15 svenska, i insatsen European Police Mission (EUPM). I

Makedonien finns drygt 150 EU-poliser, varav 10 svenska, i insatsen ”Proxima”.

Våldsamheterna i Kosovo i mars 2004, då 19 personer dödades, visar att starka spänningar ligger kvar. Det finns ett historiskt arv att lösa problem med våld. Utländsk trupp kommer att behövas under ytterligare flera år. Etniska motsättningar dröjer kvar i Kosovo, Makedonien och Bosnien och Hercegovina samt i mindre grad i Serbien och Kroatien. Det internationella samfundet står fast vid målet att samhällena i regionen skall vara multietniska. Minoritetsflyktingars återvändande förblir därför angeläget.

Utvecklingen har genomgått fyra faser – konflikt, krishantering, stabilisering och EU-närmande. Regionens länder befinner sig fortfarande i övergång till demokrati och marknadsekonomi. Omvandlingen är ett krävande systemskifte, som ställer det politiska och ekonomiska systemet på prov och skapar stora påfrestningar för breda folklager, vilket också kan bädda för reaktion, radikal nationalism och splittring. De parlamentariska systemen åtnjuter ännu begränsat förtroende hos medborgarna. De demokratiska institutionerna har etablerats, men demokratins kultur har ännu inte konsoliderats på djupet. Ländernas egen förmåga att lösa regionens problem är begränsad, främst på grund av bristfälligt fungerande institutioner men också beroende på konstitutionella faktorer, etniska motsättningar, det politiska systemets uppsplittring eller bristande reformvilja och korrupktion. Till utvecklingshindren hör också brister i rättsväsende och statsförvaltningar samt – främst i Serbien – den starka centraliseringen av offentliga funktioner.

Länderna i regionen har med något undantag i huvudsak uppnått samhällsekonomisk balans. Tillväxten är f.n. god. Underskotten i bytesbalanser och budgetar har sjunkit. Inflationen är låg. Bankväsendets omvandling synes ha varit framgångsrik. De samhällsekonomiska indikatorerna pekar i rätt riktning. Därtill bidrar emellertid stora penningöverföringar från diasporan, ett omfattande internationellt bistånd samt inkomster från organiserad brottslighet.

Avgörande för regionens fortsatta utveckling, som är inriktad på ländernas framtida medlemskap i EU, är att sysselsättningen och de ekonomiska resurserna för det allmänna ökar i vart och ett av dem. Den relativt goda tillväxten under senare år har ännu inte haft märkbara effekter i dessa hänseenden. Framstegen avseende näringslivets utveckling är måttliga. Investeringsklimatet inbjuder av olika skäl inte till de investeringar från utlandet, som regionen så väl behöver, men kan förbättras som ett resultat av det pågående EU-närmandet.

Infrastruktur – bostäder, byggnader, broar, vägar, energianläggningar, etc. – har i huvudsak åter byggts upp efter krigen. Återuppbyggnaden har främst gjorts med hjälp av internationellt bistånd, som också reparerat redan tidigare eftersatt infrastruktur. Ett stort problem är ännu bristen på energi, särskilt i Albanien, Bosnien och Hercegovina samt Kosovo. En regional marknad för elektricitet är en angelägen utvecklingsuppgift och håller på att skapas.

Även om det finns brister hos de grundläggande samhällstjänsterna, t.ex. sjukvård och utbildning, vatten- och avloppsförsörjning, renhållning och liknande, har regionens länder i flera hänseenden ganska goda utvecklingsindikatorer, såsom god utbildningsnivå, hög medellivslängd

och relativt sett god köpkraft, det senare bl.a. på grund av den höga internationella närvaron. Länderna är på god väg att uppfylla FN:s millenniemål<sup>2</sup>.

Fattigdomen ökade kraftigt under 1990-talet men har nu börjat reduceras. Idag beräknas en fjärdedel av regionens befolkning vara fattig, eller 2,2 miljoner personer. Det går ett fattigdomsbälte genom regionen omfattande delar av Bosnien och Hercegovina, Montenegro, södra Serbien, Kosovo, norra och nordöstra Albanien och norra Makedonien. Det finns också fickor av fattigdom i Republika Srpska, i västra Serbien och i Kroatien. De fattiga är främst etniska minoriteter, kvinnor och unga. Till de största problemen för fattiga människor hör den bristande säkerheten – de fattiga är mer utsatta och mer sårbara för våld och övergrepp. Våldet mot och förtrycket av kvinnor är utbrett.

Inom regionens länder finns kraftiga interna regionala ekonomiska obalanser, som i många fall sammanfaller med etniska gränslinjer.

Samarbetet mellan länderna i regionen har utvecklats långsamt. Strukturella hinder och gammal misstro står i vägen för ett öppnare samarbetsklimat. Samtidigt innehar regionen gynnsamma förutsättningar för ökat samarbete i form av likartade språk, geografisk närhet och gemensam historia. Framsteg har även gjorts de senaste åren, t.ex. har 21 bilaterala frihandelsavtal ingåtts inom sydöstra Europa. En grund för ökad handel är lagd. EU:s krav på regionalt samarbete som villkor för fortsatt EU-integrering bidrar till utvecklingen.

För länderna på Västra Balkan finns ett vid EU:s toppmöte i Thessaloniki 2003 uttalat löfte om ett framtida medlemskap i EU. Thessalonikiagendan för Västra Balkan innehåller förutom Köpenhamnskriterierna också andra krav för medlemskap, bl.a. på samarbete med Internationella brottmålsdomstolen för f.d. Jugoslavien (ICTY) samt på ett tydligt engagemang för regionalt samarbete. Europeiska rådet bekräftade i december 2004 att länderna på Västra Balkan har sin framtid i EU och betonade samtidigt att varje lands framsteg i riktning mot europeisk integration är beroende av dess egna framsteg i att uppfylla Köpenhamnskriterierna, särskilt de om ”demokrati, rättsstatsprincipen, respekt för mänskliga rättigheter, rättigheter för personer som tillhör minoriteter och fullt samarbete med internationella tribunalen för f.d. Jugoslavien”.

Slovenien är idag medlem. Kroatien står näst på tur. Makedonien lämnade för ett år sedan in sin medlemskapsansökan, som kommissionen förväntas besvara i slutet av 2005. Ett framtida EU-medlemskap har visat sig vara en stark stimulans till nödvändiga reformer. Ett närmande till EU med sikte på medlemskap har hög prioritet i alla länderna. EU:s stabiliserings- och associeringspolitik (SAp) tillhandahåller kraftfulla instrument för integrationen i EU. Strävan efter integration utövar ett omvandlingstryck i hela regionen, om än med varierande styrka. Även en integration i WTO respektive Nato/PFF står på agendan.

<sup>2</sup> FN:s medlemsländer har beslutat att till år 2015 söka uppnå åtta utvecklingsmål. Målen avser fattigdom och hunger, primärundervisning, jämställdhet mellan könen och kvinnors makt, barnadödlighet, mödrahälsovård, hiv/aids, malaria och andra sjukdomar, miljömässig hållbarhet och ett globalt partnerskap för utveckling.



Svenska staten har anvisat drygt 7 miljarder kr för humanitära insatser, utvecklingssamarbete och annat bistånd till länderna på Västra Balkan under perioden 1991–2004. Kostnaderna för Sveriges militära engagemang i regionen åren 1991–2004 har uppgått till ca 9 miljarder kr. Inberäknat kostnaderna för mottagandet i Sverige av över 100 000 flyktingar från regionen är det svenska engagemanget omfattande. Regeringen kommer i de framtida landstrategierna för utvecklingssamarbetet att samlat redovisa inom vilka huvudsakliga politikområden Sverige är engagerat i respektive land.

Fred och stabilitet på Västra Balkan har varit och är ett huvudmotiv för det svenska engagemanget. Engagemanget utlöstes av händelseutvecklingen i regionen under 1990-talet, i första hand krigen i f.d. Jugoslavien 1991–1995 och det mänskliga lidande, den förödelse, de flyktingströmmar och motsättningar, som följde i krigens spår i hela regionen. Därtill kom krigshändelserna i Kosovo 1998–1999, som hade liknande verkningar i Kosovo, i Serbien och Montenegro liksom även i grannländerna Albanien och Makedonien. Ytterligare urladdningar med etniska förtecken har senare ägt rum, om än i mindre omfattning.

Till motiven för det svenska engagemanget hörde också att bidra till att den inledda övergången i regionen till demokrati och marknadsekonomi kunde fullföljas. En demokratisk utveckling, som inkluderar respekt för mänskliga rättigheter, tolerans mot olikvärdande, multietnicitet och öppenhet i samhället, är av stor betydelse. En god ekonomisk, social och politisk utveckling skapar möjligheter att bekämpa organiserad brottslighet, människohandel, narkotikahandel, smittsamma sjukdomar och andra problem, som drabbar länderna i regionen, som sprider sig in i övriga Europa och som utgör ett viktigt hinder för ländernas fortsatta utveckling och EU-närmande. En höjd utvecklingsnivå kan förvandla länderna i regionen från offer till aktörer på den europeiska scenen.

En tredje grupp motiv för det omfattande svenska stödet var önskan att relationerna med länderna på Västra Balkan fortsätter att normaliseras och att EU öppnar sig mot länderna i regionen och allteftersom tar upp dem som medlemmar. Också integrering i andra europeiska organisationer, såsom Europarådet, där samtliga länder nu är medlemmar, i en rad miljökonventioner samt i organisationer, såsom WTO och Nato/PFF, har varit önskvärd. Sverige har vidare även ett intresse av export till och av investeringar i regionen, liksom av att bygga relationer av ömsesidigt intresse på både institutionell nivå och personlig nivå. Det kan gälla utbyte inom forskning, utbildning, kultur, sport m.m. Migrationsområdet är av centralt intresse. Dels är det viktigt att konflikter i regionen inte ånyo skapar stora flyktingströmmar. Dels kommer stora grupper asylsökande till Sverige, vilket bidrar till det svenska intresset för regionen.

Det internationella samfundets stöd till Västra Balkan har pågått ett drygt decennium. Betydande framsteg har gjorts. I stort råder fred och stabilitet. I sina huvuddrag är den första gruppen motiv tillgodosedda. Regionen plågas dock fortfarande av grundläggande problem. Politisk instabilitet, etniska motsättningar, en svag mottagningskapacitet och samordningsproblem är exempel på svårigheter, som underskattades i inledningen av det stora internationella engagemanget och som i

### 5.3 Förutsättningar för ett effektivt utvecklingssamarbete

Förutsättningarna för ett effektivt fortsatt utvecklingssamarbete beror inte minst av dess egen förmåga att anpassa sig till ändrade förhållanden. Stödet har hittills följt samma mönster i de olika länderna. Under pågående konflikter lämnades humanitär hjälp, som efter eldupphör kompletterades med återuppbyggnadsinsatser, stöd för flyktingåtervändande och för stärkande av demokratin. Därtill har senare kommit stöd till institutionsutveckling och annan kapacitetsuppbyggnad, i ökande grad med sikte på ländernas integrering i EU. Bedömningar i regionen pekar nu på att en tidigare inledning av arbetet med institutionella reformer kunde ha påskyndat normaliseringen och den ekonomiska utvecklingen.

Resultaten av de internationella humanitära insatserna och återuppbyggnadsinsatserna har blivit goda. På områden som demokratibygge, institutionsutveckling och rättsväsendets utveckling har framgångarna varit mer blandade. De integrerade områdesprogrammen är exempel på framsynt och metodiskt agerande. Inom vissa områden, som t.ex. banksektorn och det makroekonomiska samarbetet, har resultaten blivit goda.

Utvecklingen på landnivå har ofta saknat stödet av nationella utvecklingspolitiska riktlinjer och av starka nationella institutioner. Biståndets inriktning har därför i stor utsträckning snarare styrts av givarsamfundet än av nationella prioriteringar. Den på flera håll svaga mottagningskapaciteten försvårar planering och genomförande av samarbetet och leder till att mindre effektiva kanaler måste tas i bruk. Den inbjuder vidare biståndsgivarna att själva bli operativa för att genomförandet skall gå snabbt. Parallellorganisationer skapas vid sidan av samarbetslandets linjeorganisation, vilket ökar effektiviteten i genomförandet och minskar risken för korruption men samtidigt kan gå ut över det lokala ägarskapet och den lokala kompetensuppbyggnaden. En förbättring har skett under senare år i dessa hänseenden.

Givare, som har ansträngt sig att driva fram stora projekt, har samtidigt riskerat att förankringen blivit svag. Det är avgörande för framgång i utvecklingssamarbetet att det baseras på mottagarlandets egna prioriteringar. Det svenska programmet har ägnat omsorg åt förankringen och vinnlagt sig om en grundlig beredning av sina insatser, vilket har bidragit till positiva resultat. Sammantaget synes emellertid en stor del av det, som byggts upp av det internationella samfundet, präglas av en osäker hållbarhet. Uthållighet och kraftsamling i motsats till korta och spridda insatser kan öka effektiviteten.

Mottagarländernas kapacitet behöver stärkas mer systematiskt, inklusive på lokal nivå, som i många fall utgör en fastare grund än den centrala. Utvecklingssamarbetet bör gradvis också övergå i former som ger mottagarsidan större inflytande. Erfarenheterna från Sveriges samarbete med de baltiska länderna visar att EU-närmandet kan komma att under-

lätta en sådan utveckling. Att koncentrera utvecklingssamarbetet är likaså angeläget – den nuvarande projektmängden är i flera fall svårhanterlig för samarbetsländerna. Vidare bör gradvis, och i takt med att samarbetsländernas kapacitet växer, konditionaliteten inom utvecklingssamarbetet revideras, i första hand med inriktning på att öka deras finansiella deltagande inom projektsamarbetet.

Samordningen av utvecklingssamarbetet med Västra Balkan har i många stycken brustit – mellan de mottagande institutionerna, mellan mottagare och givare respektive mellan givarna. Den hittillsvarande samordningen har främst varit givarledd och har bedrivits utan större medverkan av mottagarsidan. På fält- och sektornivå har ett nära informationsutbyte ofta dock kunnat bidra till samordningen. Vidare har EU-anpassningen kunnat fungera som riktningsgivare och bidragit till att programmen hållits samman.

#### 5.4 Att främja ländernas relationer till EU och Sverige som ett led i fattigdomsbekämpningen

Samtliga länder på Västra Balkan befinner sig i en process av EU-närmande med sikte på ett framtida EU-medlemskap. EU-närmandet fungerar som en katalysator i regionen. På liknande sätt som tidigare i Baltikum utövar det på Västra Balkan ett starkt inflytande och påskyndar övergångsprocessen. Det fyller där också i viss mån det tomrum, som uppstått p.g.a. den bristfälliga kapaciteten hos nationella myndigheter och avsaknaden av utvecklingspolitik. Det bidrar samtidigt till att marginalisera nationalistiska och andra krafter, som hellre skulle vilja ge sina länders utveckling en annan inriktning.

Europeiska partnerskap har utarbetats som ett sätt att intensifiera stabiliserings- och associeringsprocessen i regionen. Partnerskapen, som utarbetas i samråd med respektive land men är ensidigt beslutade av EU, anger prioriteringar på kort och medellång sikt för respektive lands integrering med EU. Partnerskapen fungerar som checklistor för bedömningen av ländernas framsteg och reflekterar respektive lands behov och det stadium på vilket landet befinner sig i sina förberedelser. De är vidare en prioriteringslista och ligger till grund för programmeringen av Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (CARDS), den Europeiska gemenskapens biståndsprogram för länderna på Västra Balkan.

Därutöver har den Europeiska gemenskapen stött återuppbyggnaden och omvandlingen på Västra Balkan också med hjälp av bl.a. makroekonomiskt och humanitärt stöd samt demokratistöd. Europeiska kommissionen har nu lagt fram förslag om en föranslutningspolitik med tillhörande samarbetsinstrument, Instrument for Pre-Accession (IPA), att börja fungera 2007. IPA skall täcka både kandidatländer och potentiella sådana på Västra Balkan. Gemenskapsstödet till länderna på Västra Balkan ges på villkor att framsteg görs för att genomföra nödvändiga demokratiska, ekonomiska och institutionella reformer i enlighet med de partnerskap, som fastställts för varje enskilt land. Den villkorlighet som

gäller för gemenskapsstödet skall även gälla för utformningen av det svenska samarbetet.

Inom ramen för dialogen med Europeiska kommissionen om utformningen av partnerskapen har länderna i flertalet fall betonat att deras utvecklingsbehov finns både inom ramen för Köpenhamnskriterierna, som kommer att ligga till grund för förhandlingarna om medlemskap, och utom den. Utanför Köpenhamnskriterierna ligger andra för regeringarna på Västra Balkan strategiska frågor och prioriteringar, inte minst de som rör sysselsättning, lokal utveckling samt omvandling och utveckling i de sociala sektorerna.

Till stöd för planeringen och genomförandet av hela bredden av utvecklingsansträngningar, inklusive de inom Köpenhamnskriterierna liggande områdena, har regeringarna i Albanien, Bosnien och Hercegovina, Makedonien samt Serbien och Montenegro tillsammans med Världsbanken utarbetat särskilda fattigdomsstrategier, Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP), eller motsvarande dokument. Vidare bidrar FN-systemet med politikutveckling på basis av den uppsättning om åtta millenniemål för den sociala och ekonomiska utvecklingen i världen (MDG), som FN:s 191 medlemsländer har åtagit sig att möta år 2015. PRSP och MDG präglas av ett fattigdoms- och utvecklingsperspektiv, är respektive lands egna dokument och utarbetas vad gäller PRSP som en förutsättning för stöd från IMF och IDA. PRSP- och MDG-processerna, som varierar i kvalitet, har kritiserats för en sjunkande relevans på grund av att EU-närmandet inte integrerats i dem.

Det framstår som en angelägen uppgift att hjälpa länderna att ta fram nationella utvecklingsplaner, som harmoniserar och prioriterar inbördes de olika styrinstrumenten för utvecklingen, i synnerhet EU-närmandet (SAp) och fattigdomsbekämpningen. Sådana utvecklingsplaner kan ge möjlighet att samordna de politiska prioriteringarna för ländernas fortsatta utveckling och EU-närmande, fastställa uppdragen för verkställigheten av politiken, ange vilka aktörer som har ansvar och befogenheter samt avdela resurser för arbetet. Sverige är berett att främja beredningen av sådana utvecklingsplaner.

För det svenska utvecklingssamarbetet med länderna på Västra Balkan utgör EU-närmandet ramen. Ett främjande av ländernas anpassning till europeiska samarbetsstrukturer – liksom omställningen till marknadsekonomi – är i sig ett stöd för utvecklingssamarbetets övergripande syfte att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor. Samtidigt visar erfarenheterna från utvecklingssamarbetet med de baltiska länderna att behoven inom sektorer, som ligger utanför de tre Köpenhamnskriterierna – stabila institutioner för demokrati och rättssamhälle, en fungerande och konkurrenskraftig marknadsekonomi samt en förmåga att påta sig de skyldigheter som följer av ett EU-medlemskap – inte må eftersättas. Eftersom fattigdoms- och stabilitetsproblemen fortfarande på många håll är akuta, vilket utvecklas vidare nedan i respektive landavsnitt, behöver de också angripas direkt i utvecklingssamarbetet, i enlighet med samarbetsregeringarnas prioriteringar. Inom EU-närmandets ram skall därför insatser kunna genomföras både på de områden, som berörs av Köpenhamnskriterierna och på andra, såsom sociala sektorer, sysselsättning, lokal utveckling och

övriga områden, som inte utgör del av de kommande förhandlingarna om medlemskap. Kombinationen skall få variera mellan länderna, bl.a. beroende på hur avlägsen EU-integrationen är i respektive land.

Insatser kan också utformas så, att de förenar fattigdomsbekämpning och EU-integration. Exempelvis har de integrerade områdesprogrammen i Bosnien och Hercegovina haft både en fattigdomseffekt och bidragit till ett flyktingåtervändande, en förutsättning för att landet skall kunna accepteras av EU. En integration av fattigdomsbekämpande element i EU-närmandet kan skapa en hävstångseffekt och bidra till att processen påskyndas.

Representanter för Europeiska kommissionen och för andra biståndsgivare rekommenderar att det svenska utvecklingssamarbetet på Västra Balkan fortsätter att stödja ländernas utvecklingsansträngningar med social och ekonomisk inriktning på lokal och regional nivå. Det finns också ett uttalat intresse från andra biståndsgivares sida för ett mer aktivt givarsamarbete lokalt med Sverige. Regeringen avser verka för att Sverige ytterligare skall kunna stärka sitt deltagande i den lokala utvecklingsdialogen i respektive land, något som också välkomnas av andra biståndsgivare. Det är vidare av betydelse att det svenska utvecklingssamarbetet samordnas väl på lokal nivå. Särskilt angelägen är samordningen av svenska insatser med EG-program och -aktörer som CARDS och European Agency for Reconstruction (EAR).

En positiv och stark effekt på fattigdomen har uppstått direkt av EU-närmandet, utanför utvecklingssamarbetets ram. Det hägrande EU-medlemskapet har haft en lugnande effekt i regionen. Insikten att ett EU-medlemskap aldrig kommer att bli verklighet, så länge som gamla våldstraditioner tillåts skapa lidande och förstörelse på bred front, har börjat sprida sig i regionen. Ett EU-medlemskap förutsätter att regionens stora konflikter biläggs, att länderna stabiliseras och att deras invånare slutar att lösa sina konflikter med våld och i stället samarbetar med varandra. Att EU-närmandet har minskat riskerna för nya krig på Västra Balkan har en hög fattigdomsrelevans. Kriget i regionen har haft en gigantisk fattigdomsskapande effekt.

## 5.5 Andra biståndsgivare

FN-systemet har en närvaro i samtliga länder på Västra Balkan. UNDP samordnar FN-gruppen och är självt verksamt inom områden som förvaltningsreform, lokal utveckling och minröjning, medan fackorganen bidrar till utvecklingsprojekt inom sina respektive områden. Omfattningen av FN-stödet är begränsad. FN har inte någon samordnande roll inom det internationella utvecklingssamarbetet, men bidrar genom arbetet med millenniemålen till utvecklingsdialogen.

OSSE har en omfattande verksamhet på Västra Balkan och fältmissioner i samtliga länder. Av organisationens samlade budget för fältverksamhet går cirka 55 procent till denna region. Alla fältmissioner är inriktade på demokrati- och institutionsbyggande i vid mening, såsom övervakning och stöd till genomförande av val, utveckling av massmedier, rättsväsende, mänskliga rättigheter och stöd till förtroende-

skapande åtgärder mellan olika befolkningsgrupper. Sverige ställer tjänstemän och poliser till förfogande vid flera OSSE-missioner på Västra Balkan och bidrar också finansiellt till projektgenomförande.

Världsbanken har ett omfattande engagemang på Västra Balkan men kommer sannolikt att minska det över de närmaste åren. Utöver sin finansieringsroll spelar Världsbanken en central roll som rådgivare till regionens regeringar avseende utvecklingspolitik och -planering, särskilt för utarbetandet av de s.k. Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). PRSP har, som ovan nämnts, i vissa fall kritiserats för att inte tillräckligt beakta de behov, som EU-integrationen ställer. Världsbanken har nu det uttalade målet att med sitt utvecklingssamarbete bidra till ländernas EU-närmande och har även påbörjat arbetet med att harmonisera PRSP med SAp.

EBRD, som likaså har en omfattande utlåning på Västra Balkan, har en för ländernas EU-integration relevant ansats. EBRD kommer att fortsätta fokusera på projekt som stödjer regionens ekonomiska integration. En ökning av engagemanget i den kommunala sektorn är att vänta. Samfinansiering sker ofta med EIB inom ramen för projekt i den offentliga sektorn samt med IFC i privatsektorprojekt.

Sverige och Världsbanken har flera samarbetsprojekt i regionens länder. Världsbanken har föreslagit att samarbetet utvidgas på valda områden. Även EBRD har indikerat ett intresse av en förstärkt samverkan i olika former med Sverige. Propåerna bör prövas positivt.

Nato/PFF har särskilda program till stöd för försvarsreformer i Bosnien och Hercegovina och Serbien och Montenegro, som bl.a. syftar till att stödja dessa länders närmande till partnerskapssamarbetet.

Mot bakgrund av att merparten av återuppbyggnadsarbetet i regionen nu är avslutat har flera bilaterala givare börjat reducera sitt bistånd till regionen och i vissa fall dra sig ur. USA, Storbritannien, Danmark, Canada och Nederländerna har alla minskat sitt utvecklingssamarbete med länderna på Västra Balkan. Ett undantag är Albanien, där de stora givarna bibehåller en hög nivå.

Det finns idag en uttalad vilja hos olika multilaterala och bilaterala biståndsgivare att samarbeta genom sam- och/eller parallellfinansiering. Sverige genomför eller diskuterar idag projektsamarbete med bl.a. UNDP, Världsbanken, EBRD och USAID. Ytterligare samverkansprojekt kan bli aktuella.

## 5.6 Kanalisering av biståndsmedel

Det svenska utvecklingssamarbetet med länderna på Västra Balkan verkställs av olika aktörer – multilaterala, bilaterala, enskilda organisationer, myndigheter och företag – samt kanaliseras via centrala, regionala och lokala nivåer i samarbetsländerna.

I viss utsträckning kanaliseras f.n. svenska projektfinansieringar via multilaterala kanaler. Det kan finnas skäl att fortsätta använda multilaterala organisationer, som t.ex. UNDP eller IOM på områden, där de har en särskild kompetens. Huvuddelen av biståndsmedlen kanaliseras dock via svenska institutioner, organisationer och företag. Sida har en väl

utbyggd organisation för policy, beredning och kontroll av utvecklingssamarbetet med länderna på Västra Balkan. Vidare är länderna på Västra Balkan blivande medlemsstater i EU. Det är av intresse att det svenska utvecklingssamarbetet också bidrar till att närma länderna i skilda hänseenden till Sverige. Utvecklingssamarbetet bör i sin fortsatta planering och genomförande mer aktivt beakta önskemålet att insatserna också bidrar till att ytterligare stärka förbindelserna med Sverige.

Svenska enskilda organisationer har spelat en viktig roll för återuppbyggnaden och demokratiutvecklingen på Västra Balkan. Tre av dem – internationella Kvinna till Kvinna, Olof Palmes Internationella Centrum och Svenska Helsingforskommittén – har direkta genomförandeuppdrag av Sida. De tre organisationerna bidrar till utvecklingen på ett värdefullt sätt. Samarbetsformen bör vidmakthållas, samtidigt som det kan vara motiverat att överväga en utfasning av verksamheten i vissa länder. Vidare har bl.a. Caritas och PMU gjort viktiga insatser inom återuppbyggnadsområdet.

Myndighetssamarbete och annat institutionssamarbete har vissa fördelar avseende bl.a. den institutionella utvecklingen, kontinuiteten och uthålligheten. Det bidrar också till förstärkningen av relationerna mellan Sverige och samarbetsländerna. Uppdragets effekt, kostnader och svenska ägarskap påverkas dock av uppdragets omfattning och längd.

Kunskaper och attityder på det individuella planet har stor betydelse för utvecklingen på Västra Balkan. I det fortsatta utvecklingssamarbetet med dess länder bör det ingå ett förstärkt personutbyte med Sverige, bl.a. inom utbildning och forskning. Utbytet bör omfatta offentliga tjänstemän, studenter, företagare, politiker m.fl. kategorier, såväl individuellt och som i grupp, såväl inom ramen för skilda projekt och program som fristående. Personer, som lever i Sverige och har sina rötter i Västra Balkan, bör kunna engageras i utbytet.

Det kan i vissa fall finnas skäl att överväga ett trilateralt samarbete, d.v.s. att svenska insatser eller experter kompletteras med insatser från EU:s nya medlemsstater. Det finns exempel på trilateralt samarbete av detta slag i regionen. Det finns goda möjligheter för Sverige att utnyttja denna samarbetsform.

Inom respektive samarbetsländer kan de svenska insatserna kanaliseras via olika nivåer. Valet av kanalisering inom landet har stor betydelse för samarbetets effektivitet. När förutsättningarna på central nivå brister, kan det vara att föredra att söka sig till regionala eller lokala strukturer. Samtidigt gör strävan att länka in länderna i regionen i en europeisk integrering insatser på central nivå logiska. Erfarenheterna från utvecklingssamarbetet med länderna i Baltikum visade att behovet att förbereda den lokala nivån för medlemskapets möjligheter och påfrestningar hade försummats. Stöd till den lokala nivån bör dels kopplas till den centrala, så att lokala erfarenheter har möjlighet att påverka nationell policy och centrala policydirektiv kan nå den lokala nivån, dels vara så stora och synliga att de kan få genomslag på den centrala nivån.

Sverige bedriver f.n. utvecklingssamarbete i flertalet sektorer inom sex länder och områden på Västra Balkan. Några sektorer eller samarbetsområden framstår i ett regionalt perspektiv som särskilt relevanta för den fortsatta utvecklingsprocessen och EU-närmandet.

Satsningarna på ekonomisk utveckling och sysselsättning i regionen har hittills inte givit de tänkta resultaten. Det internationella samfundet har underskattat behovet av stöd för den ekonomiska återhämtningen, vilket nu visar sig i form av bl.a. små ekonomiska resurser och hög arbetslöshet. Arbetslösheten, särskilt i vissa områden, framstår med sina kopplingar till social oro och konfliktrisker som en akut och politiskt central fråga i regionen. Att bidra till en mer kraftfull utveckling av ekonomi och sysselsättning är nu en viktig uppgift. Som stöd för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen framstår två samarbetsområden som särskilt viktiga – anpassningen till Köpenhamnskriterierna och utvecklingen av näringslivet. Av stor relevans såväl för EU-anpassningen som för näringslivsutvecklingen är bl.a. förvaltningsreformer, skattereformer, uppbyggnad av ett mer effektivt rättssystem, arbetsmarknadsreformer, jordreformer och reformer, som underlättar för små- och medelstora företag att skapas och utvecklas. Också det fackliga arbetet är ett viktigt verktyg för att utveckla välfärd och för att via förhandlingar nå en förbättrad fördelning av resurser och skäliga levnads- och arbetsvillkor för befolkningen. Via en förstärkt arbetsmarknads- lagstiftning kan även rättssamhället stärkas. ILO:s grundläggande konventioner och MR-konventioner är kraftfulla instrument, inte minst i arbetet för en förbättrad arbetsmiljö. Utvecklingssamarbetet kan i det senare hänseendet bygga på arvet från ett mångårigt ekonomiskt samarbete mellan svenska parter och olika parter i dåvarande Jugoslavien.

Fred och stabilitet förblir ett centralt motiv för det svenska engagemanget på Västra Balkan. Två samarbetsområden bör stå i förgrunden – demokratins fördjupning och säkerhetsfrämjande. Demokratins institutioner är numera befästa i regionen. Skyddet för mänskliga rättigheter har förbättrats betydligt, även om det ännu inte är fullgott. Men demokratins kultur är ännu inte djupt förankrad i regionen, inte heller är respekten för mänskliga rättigheter självklar. Sverige är aktivt på detta område, har god kompetens, upparbetade kontakter och stor trovärdighet.

Ett säkerhetsfrämjande samarbete kan lämna ytterligare bidrag till stabiliseringen och till att befästa demokratin. En reformering av säkerhetssektorn har stor betydelse för stabiliteten och demokratin i regionen. Sverige har en positiv erfarenhet av säkerhetsfrämjande samarbete med de baltiska länderna. Det säkerhetsfrämjande samarbetet med länderna på Västra Balkan bör inriktas på kampen mot organiserad brottslighet och korruption samt på reformer syftande till ett modernt totalförsvaret under demokratisk kontroll, gränskontroll, asyl- och migrationspolitisk kompetens och insatser för återvändande. Det bör vidare utformas med stöd i Säkerhetsrådets resolution 1325. Ländernas närmande till Nato/PfP har bidragit till stabiliseringen i regionen

Riskerna för social oro och åter uppblående etniska motsättningar består. Unga generationer, som ställs inför framtidsperspektiv av arbetslöshet och otillfredsställande utveckling, kan lätt välja destruktiva uttryck



för sin besvikelse. Att bekämpa fattigdomen, särskilt med hjälp av riktade insatser för de unga generationerna, förblir ett trängande behov. Sådana behov möts bäst av en centralt förankrad bred och hållbar utveckling på lokal nivå innehållande bl.a. en institutionell utveckling av politiska och administrativa strukturer, en hållbar utveckling av produktion och sysselsättning, en utbyggnad av samhällets sociala tjänster, samt återflyttning och försoning. Ett genusperspektiv bör anläggas i fattigdomsanalysen.

Våldet spelar en framträdande roll i utvecklingen på Västra Balkan. Konflikter tenderar att lösas med våld, alltför ofta dessutom med väpnat våld. Våldet finns på alla samhällets plan, inte minst inom familjerna, där både kvinnor och barn utsätts för övervåld. Våldet framstår i ett helhetsperspektiv som ett av de mest betydelsefulla och samtidigt kanske mest problematiska utvecklingshindren även på Västra Balkan. Att inom utvecklingssamarbetet ytterligare ta upp, analysera, specificera och på skilda sätt bearbeta våldet och könsmaktordningen är en angelägen åtgärd. Inte minst det civila samhället har möjligheter att bidra.

Situationen på Västra Balkan, där patriarkala strukturer dominerar, och det senaste decenniets historia, som bl.a. har lett till försämringar i kvinnors situation, gör insatser till stöd för en ökad jämställdhet och för kvinnors rättigheter angelägna. Insatser pågår, men behovet av ytterligare insatser är stort. Även här har det civila samhället möjligheter att bidra. Också andra gruppers rättigheter bör beaktas i utvecklingssamarbetet, såsom t.ex. de med funktionshinder.

Fortfarande har ingen varaktig lösning åstadkommit för närmare en miljon kvarvarande flyktingar och internflyktingar i regionen. Minoritetsåtervändande kan bidra till samarbete över de etniska gränserna, en viktig form för stabilisering. Att fortsätta stödja återvändandet är också ett tydligt sätt att ta ställning för ett multietniskt samhälle och att motverka både etnisk rensning och en okontrollerad migration från området. Det är vidare viktigt att kvinnors deltagande i det fortsatta återvändande- och återuppbbyggnadsarbetet säkerställs.

Västra Balkan är en av de främsta ursprungsregionerna för asylsökande i Sverige, med ett påtagligt inslag av minoriteter. Sämre levnadsförhållanden, diskriminering, brist på makt och inflytande bidrar till att människor lämnar sina länder och söker en bättre framtid någon annanstans. Svenska insatser bör också bidra till att öka människors möjligheter att stanna kvar i sitt hemland.

Miljösektorn är i flera fall allvarligt eftersatt. Splittrade och svaga miljömyndigheter samt brister i lagstiftning försvårar insatser för att lösa miljöproblem. Hanteringen av utsläpp och avfall har ännu långt kvar, innan den uppnår acceptabla nivåer. EU-närmandet sätter ljuset på dessa frågor och tillhandahåller samtidigt en agenda för åtgärdandet.

Det regionala samarbetet mellan länderna på Västra Balkan har stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen och dess relevans för EU-närmandet. Att främja det regionala samarbetet är en angelägen uppgift för utvecklingssamarbetet.

Det nu pågående samarbetet via Sida har en tydlig inriktning på institutionell utveckling. Institutionsutveckling inom de nämnda sektorerna kan ha strategisk betydelse för den fortsatta utvecklingen. Inte minst gäller det rättsväsendet i vid mening, samt det lokala styret och

decentraliseringen. I flera fall är kombinerade satsningar på institutionell utveckling på lokal och central nivå ett relevant svar på utvecklingsbehoven.

Samtidigt som de ovan nämnda samarbetssektorerna och -områdena har stor relevans för den fortsatta utvecklingen på Västra Balkan, avser inte regeringen att samtliga skall tas upp i alla regionens länder. Snarare finns ett behov av koncentration inom landprogrammen. Det svenska biståndet till Västra Balkan behöver av effektivitetsskäl koncentreras till färre och större program och projekt än som nu är fallet. Den pågående neddragningen av andra givares program i regionen bör också beaktas i arbetet med att rationalisera det svenska biståndet.

## 5.8 Tidsaspekter

Sverige är idag en av de största bilaterala biståndsgivarna i regionen. Omfattningen och varaktigheten hos det svenska utvecklingssamarbetet med länderna på Västra Balkan bestäms på basis av en samlad bedömning med utgångspunkt i de ovan nämnda motiv, som ligger till grund för det svenska engagemanget i regionen. Flertalet av de bärande motiven talar för en fortsatt hög biståndsnivå på Västra Balkan, åtminstone på medellång sikt. Till bilden hör också vad andra givare företar sig, inte minst den Europeiska gemenskapen.

På längre sikt bör biståndsvolymen reduceras. Minskningen bör dock inte ske så snabbt som hos vissa andra givare, eftersom ett omfattande reformarbete kvarstår innan samtliga länder fullföljt övergången till demokrati, marknadsekonomi och integrering med EU. I sista hand sätter de framtida EU-medlemskapen gränsen för det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet med respektive land.

## 5.9 Kroatien

I Kroatien har de etniska motsättningarna fallit i det politiska livets bakgrund, även om flertalet kroatiska medborgare med serbisk etnicitet fortfarande bor utanför landet. Närmare hälften av de serber, som återvänt, har lämnat en andra gång. Även om respekten för mänskliga rättigheter numera bedöms som relativt god, gör brister i rättsväsendet det svårt för återvändande flyktingar att hävda rätten till sina bostäder eller annan egendom.

Kroatien har en stark ekonomi och svarar för hälften av regionens export till EU. Endast fyra procent av befolkningen lever officiellt under fattigdomstrecket, medan 16 procent saknar arbete. Starka regionala inkomstskillnader råder. Unga och kvinnor är överrepresenterade bland de arbetslösa.

Europeiska rådet gav i december 2004 Kroatien klartecken att börja förhandla om medlemskap i mars 2005, när landet fullt samarbetar med den internationella krigsbrottstribunalen i Haag (ICTY). Landet kan nu räkna med ett betydande förmedlemskapsstöd från Europeiska

gemenskapen. Europeiska rådet har antagit ett europeiskt partnerskap för Kroatien, som ger konkreta anvisningar på kort och medellång sikt för det fortsatta integrationsarbetet. Framgång i riktning mot ett EU-medlemskap är beroende av landets ansträngningar för en ekonomisk stabilitet och tillväxt samt strukturella reformer.

De bärande motiven för Sveriges engagemang på Västra Balkan har nu tillgodosetts i Kroatien. Freden och stabiliteten är återställda. Omställningen till parlamentarisk demokrati och marknadsekonomi framstår som i huvudsak genomförd. Den ekonomiska utvecklingen är stark och fattigdomen begränsad. Fortfarande finns utvecklingsbehov bl.a. i form av fickor av arbetslöshet och fattigdom samt i form av bristande jämlikhet mellan etniska grupper och mellan könen. Det svenska utvecklingssamarbetet med Kroatien bör koncentreras på områden av direkt relevans för det kommande EU-medlemskapet och för relationerna med Sverige. Samtidigt är det angeläget att inte behoven eftersätts i de sektorer, som ligger utanför Köpenhamnskriterierna. Utvecklingssamarbetet med Kroatien går nu in i en konsoliderings- och utfasningsperiod.

Det pågående utvecklingssamarbetet mellan Sverige och Kroatien har fyra huvudinriktningar – demokrati och god samhällsstyrning, MR, jämställdhet, ekonomisk tillväxt, naturresurser och miljö, samt social utveckling och trygghet. Stöd skall under de närmaste åren kunna ges till förvaltningsutvecklingen på central och lokal nivå, till ekonomiska strukturreformer, till politik- och kapacitetsutveckling på miljöområdet, samt till reformarbetet inom sociala sektorer. Vidare skall program, som direkt syftar till att stärka kvinnors roll i samhället samt till att bekämpa människohandel, fortsatt kunna stödjas.

Att det fortsatta svenska bilaterala utvecklingssamarbetet skall fokuseras på att stödja EU-integrationsprocessen innebär att utrymme såväl finns för insatser inom de områden som täcks av de tre Köpenhamnskriterierna – stabila institutioner för demokrati och rättssamhälle, en fungerande och konkurrenskraftig marknadsekonomi samt en förmåga att påta sig de skyldigheter som följer av ett EU-medlemskap – som inom sociala sektorer, sysselsättningsfrämjande insatser i fattigare delar av landet och på andra områden, som inte beaktas i medlemskapsförhandlingarna. Vidare skall det fortsatta utvecklingssamarbetet bidra till ett närmande mellan Kroatien och Sverige. Personutbytet bör byggas ut. Det är därvid angeläget att den TA-fond för tekniskt bistånd till EU-integration, som är under beredning, utnyttjas inom områden, där svenska myndigheter och organisationer har komparativa fördelar.

Såvitt EU-medlemskapsförhandlingarna inleds under året och slutförs som planerat, finns sannolikt endast begränsat utrymme för planering av nya biståndsinsatser i Kroatien. På flera samarbetsområden kan det i fallet snarare vara aktuellt att genomföra en utfasning av insatserna. Mot bakgrund av den starka kroatiska ekonomin bör de kroatiska finansiella bidragen till samarbetet öka.

Bosnien och Hercegovina drabbades hårdast av krigen under 90-talet. Även om betydande framsteg har gjorts i återuppbyggnaden av landet, har det fortfarande inte återhämtat sig efter krigen. Det är ännu inte en sammanhållen stat. Ingen sannings- eller försoningsprocess har kommit till stånd i landet. Säkerhetsläget har dock förbättrats. En sammanhållen armé har kunnat bildas. Den med Daytonavtalet 1995 skapade internationella fredsbevarande styrkan IFOR, sedermera SFOR, har dragit ned sin närvaro väsentligt. SFOR avlöstes i december 2004 av den EU-ledda insatsen Althea. Sverige bidrar med drygt 70 personer till styrkan.

Den ekonomiska utvecklingen har varit positiv, även om privatiseringarna har dröjt och energiproduktionen alltjämt är otillräcklig. Vissa institutioner fungerar bättre än tidigare, t.ex. presidentrådet, parlamentet, domstolarna, tullen och skatteväsendet. Äganderätsfrågorna för återvändande är i stor utsträckning lösta. Att återvändandet, återuppbyggnaden och återställandet av bostäder och annan egendom har lyckats så väl, är en betydande framgång. Omkring en miljon personer har återvänt. Fortfarande befinner sig emellertid 200 000 bosnier utanför landet, samtidigt som 150 000 är flyktingar i det egna landet.

Av befolkningen lever närmare 20 procent under fattigdomsgränsen och 30 procent strax över den. Arbetslösheten uppgår officiellt till 40 procent. Det råder pessimism bland ungdomen, där mellan 60 och 70 procent vill lämna landet. Många är beroende av penningöverföringar från bosnier i utlandet för sitt uppehälle.

Under 2004 antogs efter två års arbete en fattigdomsstrategi för Bosnien och Hercegovina. Strategin innehåller de åtgärder, som krävs för närmandet till EU, vilket innebär att fattigdomsbekämpningen och EU-närmandet har förts samman, även om de ännu inte har harmoniserats i en samordnad utvecklingsplan, som anger tydliga prioriteringar. Regeringens politik prioriterar stabiliserings- och associeringsprocessen, vilken idag är den huvudsakliga drivkraften för samhällsomvandlingen.

Under 2004 antog vidare Europeiska rådet ett europeiskt partnerskap för Bosnien och Hercegovinas fortsatta närmande till EU. Partnerskapet konkretiserar och förtydligar de åtgärder, som måste garanteras för att fortsätta EU-närmandet. Europeiska kommissionen har identifierat 16 lagstiftnings- och andra reformområden, där framsteg måste göras, innan förhandlingar om ett stabiliserings- och associeringsavtal kan inledas. Kommissionen bedömer hittills framstegen inom ramen för partnerskapet som måttliga. Ett EU-medlemskap ter sig idag avlägset.

Cirka 60 000 flyktingar från Bosnien och Hercegovina har fått uppehållstillstånd i Sverige, vartill kommer mellan 15 000 och 20 000 f.d. jugoslaver i Sverige av bosniskt ursprung. Endast ett fåtal av de bosniska flyktingarna har återvänt. Handel och annat utbyte med Sverige är begränsat.

Fortsatt internationellt stöd till Bosnien och Hercegovina är oundgängligt, om vad som åstadkommit skall kunna vidmakthållas och fortsatta framsteg nås. Den centrala nivån bör involveras i ökande utsträckning, samtidigt som olika slags insatser på lokal nivå också fortsättningsvis kan ge stor utdelning. Mottagningskapaciteten är svag

och strukturerna på mottagarsidan oklara. Samtidigt behöver den påtagliga givardominansen brytas genom att nationella och lokala strukturer ges tillfälle att ta ett större ansvar.

Den aktuella utvecklingssituationen i landet innebär att det svenska utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina bör fortsätta, åtminstone på medellång sikt. Både den osäkra hållbarheten hos de hittills av det internationella samfundet gjorda investeringarna och riskerna att en otillfredsställande social och ekonomisk utveckling i landet ger upphov till nya oroligheter i landet talar för fortsatta breda och långsiktiga åtaganden inom det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet till stöd för ett stärkande av freden och stabiliteten samt för den ekonomiska och sociala utvecklingen, inte minst en direkt fattigdomsbekämpning. De talar också för en fortsatt hög svensk finansieringsvolym.

De nuvarande målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina omfattar såväl fred och stabilitet som övergång till marknadsekonomi. Samarbetet skall också stödja landet fattigdomsstrategi samt bidra till dess EU-närmande. Vidare skall utvecklingssamarbetet bl.a. anlägga ett regionalt perspektiv på arbetet, bidra till ett varaktigt flyktingåtervändande, beakta köns- och miljöperspektiv i arbetet och främja ett utnyttjande av den svenska resursbasen.

Till de nämnda huvudmålen fred, stabilitet och marknadsekonomi skall fortsatt också läggas stärkandet av den parlamentariska demokratin. EU-närmandet skall utgöra ramen för det fortsatta utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina. Inom dess ram skall insatser göras, som syftar till att stödja landets integration i europeiska strukturer. En sådan integration är ett logiskt sätt att bidra till fred och stabilitet och till en positiv ekonomisk och social utveckling, och därmed till en långsiktig fattigdomsbekämpning. Vidare skall insatser göras med direkt fattigdomsinriktning och med förväntade resultat på kort sikt. Som särskilt trängande framstår behovet att skapa hållbar sysselsättning för de unga generationerna.

En bred och hållbar utveckling på lokal nivå är av hög relevans för den fortsatta stabiliseringen av landet. Däri ingår institutionell utveckling av politiska och administrativa strukturer, en hållbar utveckling av produktion och sysselsättning, en utbyggnad av samhällets sociala tjänster, samt återflyttning, försoning, minröjning och andra ännu återstående åtgärder i krigens spår. Vad avser resurstilldelning har den lokala nivån hittills kommit i skymundan för mellannivån i Bosnien och Hercegovina, vilket Sverige nu vill försöka motverka genom att fokusera på stats- och kommunnivåerna.

Att stärka landets centrala strukturer är avgörande för landets överlevnad. Ett utbyggt myndighetssamarbete kan vara ett sätt att ytterligare vidga ramarna för den fortsatta institutions- och kapacitetsutvecklingen. I det fortsatta utvecklingssamarbetet med Bosnien och Hercegovina bör också ingå ett förstärkt personutbyte med Sverige.

Mot bakgrund av den aktuella situationen i landet är det angeläget att det svenska utvecklingssamarbetet ges fortsatt långsiktiga planeringsramar.

Statsförbundet Serbien och Montenegro bildades i februari 2003 efter mer än tio år av krig med åtföljande förstörd infrastruktur och ekonomisk och social kollaps, internationella sanktioner och internationell militär intervention. Landets BNP hade då fallit med mer än hälften sedan 1989, massarbetslöshet rådde, löner och pensioner hade sjunkit drastiskt och hundratusentals personer hade flytt sina hem.

Spåren efter den kommunistiska eran och Milosevicregimens auktoritära styre finns kvar i det serbiska samhället. Djupgående inrikespolitiska motsättningar låg bakom mordet på den serbiske premiärministern Djindjic år 2003, vilket resulterade i att reformprocesserna nära nog avstannade. Efter regeringsbildningen våren 2004 har den politiska utvecklingen i många stycken varit positiv, även om också nationalistiska krafter har kunna stärka sina positioner.

Reformarbetet i Serbien och Montenegro avancerar långsamt. Ännu fungerar inte det viktiga samarbetet med den internationella krigsbrotts-tribunalen i Haag (ICTY) tillfredsställande, även om det förbättrats på sistone. Frågan om Kosovos framtid är en ödesfråga för regionen och starkt problematisk för Serbien och Montenegro. Inte heller relationerna mellan Serbien och Montenegro är problemfria.

Trots vissa inrikespolitiska spänningar har ett EU-närmande nu påbörjats. Vid Europeiska rådets möte i Thessaloniki 2003 befastes för Serbien och Montenegro, liksom för övriga länder i regionen, att de kommer att bli en integrerad del av EU när de uppfyller fastlagda kriterier. EU-närmandet, som genomförs inom ramen för den för Västra Balkan utformade stabiliserings- och associeringsprocessen (SAP), fick därmed ytterligare drivkraft. Inom SAP tydliggör de Europeiska partnerskapen vilka åtgärder, som på kort och medellång sikt skall uppfyllas i närmandeprocessen. Serbien och Montenegro har nyligen utarbetat svar till EU om sina reformplaner och om hur partnerskapet skall uppfyllas.

Det tidigare avbrutna förberedelsearbetet inför kommande förhandlingar med Europeiska kommissionen om ett stabiliserings- och associeringsavtal kan komma att återupptas under 2005. Regeringarna i Serbien och Montenegro har stabiliserings- och associeringsprocessen som fortsatt utgångspunkt för sina prioriteringar inom utvecklingssamarbetet. EU-närmandet är nu den allmänt erkända övergripande politiska dagordningen. Det pågår ett flertal processer på skilda plan för att främja det. Samtidigt befinner sig ett EU-medlemskap under nuvarande omständigheter, inte minst så länge ICTY-samarbetet brister, ännu relativt långt in i framtiden. Europeiska kommissionen bedömer att ett medlemskap för Serbien och Montenegro ligger minst tio år fram i tiden, men att det med ett mer aktivt samarbete kring ICTY kan komma att påskyndas betydligt.

Landets BNP har nu ökat kontinuerligt sedan år 2000. Inflationen har sjunkit kraftigt. Ekonomiska reformer har genomförts med goda resultat. Sedan 2001 har privatiseringsprocessen omfattat större delen av det statliga respektive socialt ägda näringslivet, exempelvis reformeringen av banksektorn. Bland de viktigare återstående privatiseringarna återfinns bl.a. petrokemin, telekom och energisektorn. Näringslivet har alltså otillräcklig konkurrenskraft. Arbetslösheten är fortfarande hög. De utländska direktinvesteringarna är ännu låga. Internationella skuldavskriv-

ningar har dock förbättrat landets förutsättningar att sköta sina skulder. Stora fortsatta reformer krävs inom förvaltningen, rättsväsendet och näringslivsklimatet. Också säkerhetssektorn behöver reformeras, något som har stor betydelse för den fortsatta demokratiutvecklingen i landet.

Serbien hyser flest flyktingar och internflyktingar av länderna i regionen. En stor grupp etniskt serbiska flyktingar från Kroatien och Kosovo har ännu inte drägliga villkor i Serbien och vill inte eller kan inte heller återvända till sina hemländer. Svenskt utvecklingssamarbete syftar till att bidra till att skapa förutsättningar för ett hållbart återvändande både till och inom regionen.

Serbien och Montenegro har betydande fattigdomsfickor och stora skillnader mellan land och stad. Enligt Världsbanken uppskattas 20 procent av befolkningen vara fattig. Därutöver lever omkring 20 procent i de två republikerna strax över fattigdomsstrecket. I Serbien är fattigdomen svårast i söder, i Montenegro är den svårast i norr. I Serbien är arbetslösheten enligt den nationella arbetskraftsundersökningen nu 11 procent, medan den registrerade siffran är betydligt högre. I Montenegro anges arbetslösheten officiellt till 23 procent men beräknas i realiteten vara avsevärt högre. Regeringen i Serbien bedömer att en omfattande arbetslöshet och fattigdom riskerar leda till ökad nationalism och motstånd mot reformer. Den ser en ökning av sysselsättningen som oundgänglig för att väsentligt kunna minska fattigdomen och inbjuder givarna till att med sina olika instrument medverka till ökade utländska investeringar.

I Serbien och Montenegro, framför allt i Serbien, finns betydande miljöproblem på grund av jorderosion, gruvdrift och avfallshantering, inte minst luftföroreningar i Belgradområdet och andra industriella centra. Industriella utsläpp i floden Sava är höga.

Serbien och Montenegro har en översiktlig fattigdomsstrategi (PRSP) på förbunds nivå, samt ett PRSP för Serbien och ett för Montenegro. Ett arbete pågår f.n. för en närmare harmonisering på policynivå av PRSP med SAP. Bland prioriteringarna i PRSP finns bekämpning av korruption och annan brottslighet, utveckling inom de sociala sektorerna, näringslivsutveckling, energiförsörjning och annan infrastruktur samt en förvaltningsreform. Fattigdomsbekämpningen skall bedrivas med beaktande av att integration i EU är Serbiens och Montenegros strategiska mål.

Utvecklingsperspektiven för statsförbundet Serbien och Montenegro präglas ännu av etniska spänningar, transitionsproblematik och sviter efter kriget. Landet har samtidigt en stor inneboende kraft. Som de största utvecklingshindren framstår f.n. det bristande samarbetet med ICTY, den organiserade brottsligheten och korruptionen, samt brister i förvaltningen. Det hittills omfattande internationella biståndet sjunker nu. Samtidigt är det angeläget att biståndsgivarna finns kvar i landet och kan bidra, när de politiska hindren för en mer aktiv reform- och konsolideringsprocess är borta och en mer kraftfull reformverksamhet kan komma i gång. Det civila samhället behöver fortsatt stöd.

Fokus för det pågående svenska utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro är att stödja reformer, som bidrar till landets EU-närmande och integration i europeiska samarbetsstrukturer. En tyngdpunktsförskjutning sker från återuppbyggnad till institutionsuppbyggnad, samt från insatser på lokal och individuell nivå till insatser för att stärka centrala strukturer och långsiktigt och nationellt genomgripande

processer. De prioriterade verksamhetsområden i den svenska landstrategin för utvecklingssamarbetet med Serbien och Montenegro 2004-2007 är demokrati och god samhällsstyrning, respekt för de mänskliga rättigheterna, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och hållbart utnyttjande av naturresurserna och omsorg om miljön samt social utveckling.

Till dessa målsättningar skall mot bakgrund av de ovan redovisade erfarenheterna av det nu avslutade utvecklingssamarbetet med länderna i Baltikum läggas att även sektorer och samarbetsområden i Serbien och Montenegro, som inte kommer att bli föremål för medlemskapsförhandlingar, är prioriterade för insatser inom det svenska utvecklingssamarbetet. Dit hör ett säkerhetsfrämjande samarbete, bl.a. i linje med Säkerhetsrådets resolution 1325, samt stöd till sociala sektorer och fattigdomsbekämpning i eftersatta regioner, särskilt i form av sysselsättningskapande för de unga generationerna. Det är angeläget att det svenska utvecklingssamarbetet söker tillgodose den serbiska regeringens önskemål om att bekämpa fattigdomen på regional och lokal nivå.

Vidare är det angeläget att i linje med den serbiska regeringens prioriteringar rikta insatser till de cirka 500 000 flyktingarna och internflyktingarna i landet, inte minst som stöd för den fortsatta reformprocessen och EU-närmandet. Arbetet med flyktingåtervändande behöver överföras från akuthjälp och återuppbyggnad till reguljär utvecklingsverksamhet, inte minst inom produktion och sysselsättning.

Handeln mellan Sverige och Serbien och Montenegro är aktiv men befinner sig ännu i obalans. Den fördubblades mellan 2000 och 2004 till över 1600 mnkr. EU-närmandet medför goda möjligheter till utökade kommersiella relationer inom områden, där den svenska resursbasen har en stark position, inte minst inom energi, miljö, telekommunikation, transport och övrig infrastruktur. Den landstrategi för utvecklingssamarbetet, som antogs i september 2004, ger ett större utrymme för förbättringar av företagsklimat och av de ekonomiska och kommersiella strukturerna till förmån för den nödvändiga ekonomiska tillväxten.

Bland svenska myndigheter är Statistiska Centralbyrån, Arbetsmarknadsstyrelsen, Rikspolisstyrelsen, Vägverket samt Nämnden för offentlig upphandling idag engagerade eller förbereder ett engagemang i Serbien och Montenegro. Förutsättningarna ter sig goda för ett utbyggt myndighetssamarbete till stöd för en fortsatt institutions- och kapacitetsutveckling i landet. Även en utbyggd bilateral utbytesverksamhet bör tillkomma.

Utvecklingssituationens komplexitet och den stora betydelsen för regionen av en harmonisk utveckling i Serbien och Montenegro motiverar att utvecklingssamarbetet får planeringsramar på medellång sikt. Det är vidare angeläget att en beredskap hålls på svensk sida för att kunna stödja en mer kraftfull reformsträvan, om och när en sådan manifesteras.

## 5.12 Kosovo

Säkerhetsrådets resolution 1244 av den 10 juni 1999 ställde provinsen Kosovo under FN:s överhöghet. Med UNMIK inrättades en internationell



förvaltning av Kosovo, ledd av en särskild representant för FN:s generalsekreterare och stödd av en Natoledd fredsfrämjande styrka, KFOR, som idag uppgår till cirka 17 000 man. Enligt den FN-ledda s.k. standardsprocessen för Kosovo skall, under förutsättning att vissa väl preciserade utvecklingsmål är uppnådda före sommaren 2005, FN och kontaktgruppen kunna inleda diskussioner om Kosovos framtida status. Särskild vikt kommer att läggas vid de krav, som tryggar den serbiska minoritetens ställning i Kosovo. Den albanska majoritetsbefolkningen vill att Kosovo ska bli en självständig stat, medan regeringen i Belgrad och större delen av den serbiska minoriteten i Kosovo vill att området förblir del av Serbien. Att finna en lösning på statusfrågan är inte bara en ödesfråga för Kosovo, det har också stor betydelse för regionen i övrigt, främst Bosnien och Hercegovina, Makedonien och Serbien.

De våldsamma upplöpan i mars 2004, som främst riktades mot den serbiska minoriteten men även mot de internationella aktörerna, påminde det internationella samfundet om de kvarvarande etniska spänningarna och om den nuvarande konstruktionens sårbarhet. Våldsamheterna kostade 19 människor livet och drev 4 000 människor på flykt. Säkerhetsläget är bräckligt. En ytterligare reduktion av den internationella militära närvaron bedöms f.n. inte vara möjlig. UNMIK:s roll behöver ses över och ges en mindre interventionistisk och mer övervakande inriktning. Dess mandat omfattar inte utvecklingsfrågorna. Marshändelserna 2004 demonstrerade att utvecklingsproblemen måste tas på fullt allvar.

Av befolkningen i Kosovo lever 36 procent i fattigdom, varav 15 procent i extrem fattigdom. Arbetslösheten, särskilt ungdomsarbetslösheten, är en av de högsta i Europa. Arbetslösheten utgör ett hot mot stabiliteten i området. Våldsbenägenheten ökar riskerna för konflikter. Den unga generationen behöver jobb och framtidsutsikter. Såväl Kosovos lokala ledning som det internationella samfundet ser en integrering i EU och i andra strukturer som angelägen för Kosovo. EU har i en s.k. Stabilisation and Association Process Tracking Mechanism skapat ett redskap för Kosovo att anpassa sig till EU:s integrationskrav i avvaktan på en lösning av statusfrågan. Partnerskapet för Kosovo i förening med standardsprocessen och dess genomförandeplan sätter en ram och fungerar som prioritetslista för utvecklingssamarbetet.

Kosovo saknar både fattigdomsstrategi och utvecklingsplan i egentlig mening. I den lokala dialogen om den fortsatta utvecklingen står statusfrågan, EU-närmandet och behovet att få till stånd ekonomisk utveckling i förgrunden. En rent fattigdomsbekämpande politik har trots behoven hittills fått litet utrymme.

De två huvudproblemen för utvecklingssamarbetet är samordnings-svårigheterna och resultatens bristande uthållighet. Biståndsgivare agerar ofta kortsiktigt, trots att den bristande kapaciteten och kompetensen kräver uthållighet. Det temporära självstyret har svag kapacitet och begränsade erfarenheter – alltmer av kompetens och befogenheter behöver byggas upp. Policyutvecklingen ligger i stor utsträckning i givarnas händer. Biståndet har sedan något år tillbaka hos flertalet givare övergått från humanitära insatser till traditionellt utvecklingssamarbete i form av institutionsuppbyggnad och kunskapsöverföring. De sociala sektorerna är underfinansierade.

Mot bakgrund av att krigsskadorna nu i huvudsak är åtgärdade, sjunker biståndet till Kosovo, men i en alltför snabb takt för att ge utrymme för en adekvat bekämpning av den utbredda fattigdomen och av andra större problem. Kapacitetsuppbyggnaden kräver ett långsiktigt perspektiv. Också en förstärkning av det civila samhället är erforderlig. Flyktingåtervändandet förblir centralt. Det har stor betydelse för både den politiska och den samhällsekonomiska utvecklingen i Kosovo. Det kan också skapa tillfällen till nyinvesteringar och kunskapsöverföring.

Med hänsyn till motiven för det svenska utvecklingssamarbetet framstår den nuvarande situationen i Kosovo som tydlig. Varken freden eller stabiliteten är säkrade. Fattigdomen är utbredd. Ett EU-medlemskap är långt borta. Situationen motiverar ett fortsatt långsiktigt och relativt kraftigt svenskt biståndsenagemang med inriktning på ekonomisk utveckling och på att stödja uppfyllandet av de krav, som det internationella samfundet ställt på Kosovo.

Kosovos närmande till europeiska samarbetsstrukturer fungerar som ett långsiktigt instrument för fattigdomsbekämpning. EU-närmandet stödjer utvecklingen mot fred, demokrati och en fungerande marknadsekonomi och är det övergripande ramverket för det svenska stödet. Inom dess ram skall biståndet särskilt främja en demokratisk samhällsutveckling, en fortsatt stabilisering, ett säkert återvändande för flyktingar och internflyktingar, samt en socialt och ekologiskt hållbar marknadsekonomi i syfte att minska fattigdom och generera tillväxt. Det skall bygga på användningen av svenska resurser och erfarenheter, där så är lämpligt.

Den instabila situationen i Kosovo innehåller risker, som har implikationer även utanför Kosovo. Utöver arbetslösheten och fattigdomen finns risken att ett för den albanska majoriteten negativt ställningstagande av det internationella samfundet avseende området statsrättsliga status kan utlösa våldsamma protester och etniska konflikter. De direkt fattigdomsinriktade insatserna bör förstärkas, framför allt vad avser sysselsättning och andra utvecklingsinsatser bland ungdomar. Även direkt fredsfrämjande insatser på olika områden bör få ett ökat utrymme i programmet. Den organiserade brottsligheten bör ställas i fokus. Stödet till det civila samhället, till kvinnors samhälleliga och ekonomiska deltagande, till rättssamhällets och arbetsmarknadens utveckling och till en förbättring av minoriteternas situation bör ökas.

Det nu pågående biståndsprogrammet omfattar insatser inom en rad olika områden. Det svenska biståndet övergår f.n. från återuppbyggnad till traditionellt utvecklingssamarbete, inte minst i form av institutionsutveckling. Vidare bidrar Sverige med personal till FN-administrationen och den internationella polisstyrkan i Kosovo och med militär personal till KFOR för fredsfrämjande uppgifter.

Ett myndighetssamarbete med Kosovo kan vara relevant för den institutionella utvecklingen. Det fortsatta utvecklingssamarbetet bör också innehålla ett utbyggt personutbyte. Sverige avser vidare bidra till att frågan om en utvecklingsplan för Kosovo förs framåt.

Makedonien är sedan 1991 en självständig stat. Etniska spänningar utlöste 2001 våldsamma sammanstötningar i landet med flera hundra dödsfall. Efter ingripande av det internationella samfundet bilades konflikten i det s.k. Ohridavtalet. Stora framsteg har sedan gjorts. Säkerhetsläget har stabiliserats väsentligt, vilket understryks av att den internationella militära styrkan Concordia har ersatts av en EU-ledd polission, Proxima. Ohridavtalet, som syftar till att tillgodose den albanska folkgruppens intressen, har lett till ändringar av konstitutionen, bl.a. nya beslutsregler, som ger den albanska minoriteten utökade politiska rättigheter och stärker det albanska språkets ställning. Skyddet för mänskliga rättigheter har förbättrats, även om rättsväsendet ännu inte fungerar väl. Förändringarna har bidragit till att dämpa de etniska motsättningarna. Landet har som tidigare en multietnisk koalitionsregering. Den svåraste delen av avtalet, som omfattar decentralisering och en kommunreform, återstår dock att genomföra.

Ekonomi utvecklades negativt efter självständigheten, men har nu sedan flera år utvecklats positivt. Makroekonomisk stabilitet råder. Landets BNP per capita är den högsta i ländergruppen efter Kroatien. Landet är inte längre kvalificerat för lån på IDA-villkor. En femtedel av befolkningen lever under fattigdomsstrecket. Den officiella arbetslöshets-siffran är 37 procent. Det finns fattigdomsfickor, där arbetslösheten kan gå upp till 80 procent. Den tidigare regeringens fattigdomsstrategi betraktas av den nuvarande regeringen mer som en bakgrundsanalys. Regeringen ser stabiliserings- och associeringsprocessen som den överordnade riktninggivaren.

Makedonien har ett medlemskap i EU som utrikespolitiskt mål. EU-närmandet har kommit relativt långt. Landet är aktivt i det regionala samarbetet. Ett stabiliserings- och associeringsavtal med EU trädde i kraft i april 2004. I mars 2004 lämnade den makedonska regeringen in landets medlemskapsansökan till EU. Förvaltningen har nu överlämnat sitt samlade svar på kommissionens frågor med anledning av medlemskapsansökan. De makedonska svaren avses tjäna som underlag för kommissionens bedömning av om landet är redo att inleda förhandlingar om medlemskap. Kommissionens yttrande om Makedoniens medlemskapsansökan förväntas presenteras år 2006, möjligen redan under hösten 2005.

Handelsutbytet mellan Sverige och Makedonien är blygsamt. Som resultat av arbetskraftsinvandringen från Makedonien i början av 1960-talet lever idag mellan 20 000 och 30 000 svenskar med makedonsk bakgrund i Sverige.

En följd av att landets företrädare, liksom de ledande biståndsgivarna, ser EU-närmandet som den dominerande riktninggivaren för utvecklingssamarbetet är att rättsväsendet står i centrum för uppmärksamheten. Inte minst förutsättningarna för investeringar och ökad sysselsättning behöver förbättras. Vidare är ett fullgott minoritetsskydd en förutsättning EU-medlemskap. Vid sidan av stabiliserings- och associeringsprocessen sätter Ohrid-avtalet en agenda för utvecklingssamarbetet.

Förutsättningarna för utvecklingssamarbetet påverkas av de etniska motsättningarna. Landet har begränsad kapacitet att tillgodogöra sig allt

tekniskt bistånd som erbjuds, inte minst det omfattande biståndet från EG. Biståndet minskar nu hos flera givare. Vissa områden av relevans för EU-närmandet är dock underfinansierade, såsom mikrokrediter, livsmedelsbehandling och hälsovård. Nyckelsektorer för det internationella biståndet är rättsväsendet, lokalt styre och sysselsättning. Det civila samhället är fortfarande relativt svagt.

Utvecklingssituationen i Makedonien ger andra förutsättningar för det svenska utvecklingssamarbetet än den i Kosovo och Albanien. Den politiska situationen är mer stabil, även om etniska spänningar kvarstår. Den ekonomiska utvecklingen är positiv, även om fattigdomen är en fortsatt utmaning. EU-närmandet pågår enligt plan, om än med vissa förseningar. Situationen motiverar ett fortsatt svenskt bistånd-engagemang på medellång sikt med fokus på närmandet till EU, vilket i sin tur kan bidra till ökad stabilitet. Regeringen har beslutat öppna en svensk ambassad i Skopje, vilket sannolikt kommer att ske efter sommaren 2005.

Målen för det nu pågående utvecklingssamarbetet med Makedonien enligt regeringens landstrategi är fred och stabilitet samt övergång till marknadsekonomi. Målen skall nås genom närmande till europeiska strukturer. Vidare skall fattigdomsbekämpningen stödjas. Biståndet skall syfta till att underlätta Makedoniens åtaganden inom ramen för stabiliserings- och associeringsavtalet med EU, med det slutliga och övergripande målet att landet skall uppnå medlemskap i EU.

Därtill kommer att även sektorer och samarbetsområden i Makedonien, som inte kommer att bli föremål för medlemskapsförhandlingar, skall vara prioriterade för insatser inom det svenska utvecklingssamarbetet. Dit hör bl.a. de sociala sektorerna och fattigdomsbekämpningen i eftersatta regioner, särskilt i form av sysselsättningskapande för de unga generationerna.

Biståndet till Makedonien skall främja fred och stabilitet, demokrati, rättssäkerhet och integration av alla etniska grupper, samt en socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Det svenska stödet skall också genomgående anlägga ett miljö- och jämställdhetsperspektiv. Vidare skall det stärka det regionala samarbetet, ha en konfliktförebyggande inriktning, stärka rättsstaten och bidra till korruptionsbekämpningen. Med tanke på Makedoniens fortsatta etniska komplexitet och på de spänningar, som kan utgöra ett hot mot en fredlig och stabil utveckling i landet, skall biståndet därutöver explicit kunna medverka till verkställandet av Ohridavtalet.

Förstärkta insatser för institutionsutveckling, som även inbegriper element av höjning av mottagningskapaciteten, är angelägna. Förutsättningarna för myndighetssamarbete synes goda. Den i Ohridavtalet överenskomna kommunreformen kan resultera i en öppning för svenskt stöd inom området lokalt självstyre. Utrymme bör också beredas för ett utbyggt personutbyte inom det fortsatta utvecklingssamarbetet med Makedonien.

Albanien är idag en parlamentarisk demokrati. Landet styrdes tidigare av en av världens mest totalitära regimer. Mycket har byggts upp sedan den tidigare staten kollapsade 1990, men det politiska systemet fungerar ännu inte väl. En svag statsapparat och ett illa fungerande rättsväsende hör till utvecklingshindren. Korruptionen är utbredd, inte minst inom tullen, domstolarna, åklagarväsendet, parlamentet och sjukvården. Albanien står både inför en omvandlingsproblematik och inför en utvecklingsproblematik. Landet saknar tillfredsställande sjukvård och utbildning, varför stora delar av befolkningen inte har tillgång till grundläggande samhällstjänster. Också infrastrukturen är eftersatt.

Albanien saknar nämnvärda etniska motsättningar. Regeringen har intagit en försiktig attityd gentemot Serbien och Montenegro, Kosovo och Makedonien avseende de etniska albanerna där. Det albanska samhället är patriarkaliskt, särskilt på landsbygden. Våldet, inte minst våldet i hemmen, är ett stort problem. Bristande säkerhet i samhället drabbar fattiga grupper hårdast.

Den albanska staten kollapsade en andra gång 1997. Därefter har en viss återhämtning skett. Den ekonomiska tillväxten har under en följd av år varit 6 procent per år. Årsinflationen har stannat mellan 2 och 4 procent. Budgetunderskottet är på väg ned. På makronivån har landet gjort framsteg. Nu behövs emellertid fortsatta strukturreformer för att tillväxten skall kunna upprätthållas. Få arbetstillfällen har skapats. De utländska investeringarna är blygsamma. En knapp femtedel av befolkningen har emigrerat under de senaste tio åren. Transfereringarna från utlandet försörjer vart tredje hushåll på landsbygden.

Fattigdomen i Albanien är både bred och djup. Närmare var tredje alban lever under fattigdomsgränsen, varav ca 500 000 personer betecknas som extremt fattiga. Ytterligare 25 procent lever strax ovan fattigdomsgränsen. Fattigdomen är mest utbredd i norra och östra Albanien. Arbetslösheten är enligt officiell statistik 15 procent. Den albanska regeringens utvecklingsstrategi har ett brett anslag och uttalade prioriteringar för sysselsättning, utbildning, sjukvård och social trygghet. EU-integrationen anges som överordnad målsättning av långsiktigt slag. Den främsta operativa prioriteringen är fattigdomsbekämpning, särskilt med sikte på regional utveckling och utjämning. Regeringen ser den prioriteringen, liksom arbetet med att skapa regionala strategier för landsbygdsutveckling inom ramen för utvecklingsstrategin, som helt förenliga med EU-närmandet. Fattigdomsbekämpningen enligt utvecklingsstrategin, EU-närmandet och millenniemålsarbetet behöver harmoniseras i en sammanhållen utvecklingsplan.

Miljösituationen i landet, som var allvarlig redan i början av 1990-talet, har förvärrats bl.a. av att nya miljöproblem har uppstått till följd av den snabba övergången till marknadsekonomi.

Albaniens närmande till EU bromsas f.n. av organiserad brottslighet, korruption och en svag institutionell kapacitet. Rättsväsendet är bristfälligt. Den politiska viljan att få bukt med den organiserade brottsligheten synes svag. EU ifrågasätter Albaniens förmåga till reformer, särskilt vad gäller genomförandet av viss lagstiftning. Det har även noterats internationellt att Albanien haft svårt att honorera sina åtaganden

inom WTO-medlemskapet. Albanska beslutsfattare är medvetna om att ett EU-medlemskap ligger minst tio år fram i tiden.

Det är angeläget att det internationella utvecklingssamarbetet fortsätter. Långsiktighet och tålamod krävs för bestående resultat. Utgångsnivån i förändringsprocessen är låg. Ett långsiktigt perspektiv måste anläggas, om utvecklingssamarbetet skall kunna lämna ett hållbart bidrag till landets utveckling. Det civila samhället är svagare i Albanien än i något av de andra länderna i regionen och behöver fortsatt stöd. Delar av det civila samhället har dock större trovärdighet än de politiska partierna. De enskilda organisationerna är helt beroende av finansiering från utlandet och har växande problem med finansieringen.

För det svenska biståndet framstår samarbetet med Albanien som ett långsiktigt åtagande. De stora utmaningarna är fattigdomen och den institutionella och rättsliga underutvecklingen. Fattigdomen behöver lindras med hjälp av tillkomsten av uthållig produktion och sysselsättning. Skola, vård och omsorg behöver komma breda lager av befolkningen till del. Uppbyggnaden av en kompetent offentlig sektor med kapacitet att leverera tjänster, att bekämpa brottslighet och korruption och att värna om den sociala, kulturella och fysiska miljön är alla utmaningar, som kan motivera stöd av svenskt utvecklingssamarbete.

Det nu pågående utvecklingssamarbetet med Albanien fokuseras på landets EU-närmande. EU-närmandet ses som den viktigaste drivkraften för de reformer, som Albanien måste genomföra för att bekämpa fattigdom och främja demokrati, god samhällsstyrning och respekt för mänskliga rättigheter. Biståndet inriktas i ökad grad på institutionsuppbyggnad och kapacitetsutveckling på centrala och lokala nivåer samt på att stärka det regionala samarbetet, exempelvis inom ramen för Stabilitetspakten för sydöstra Europa. Regeringen har också aviserat att stödnivån för landet kan komma att höjas.

Behoven av fattigdomsbekämpning ter sig, särskilt mot bakgrund av den svåra ekonomiska situationen i landets norra och östra provinser, alltmer angelägna, inte minst av hänsyn till behovet av stöd hos befolkningen för den fortsatta reformprocessen och för EU-närmandet. Av särskilt intresse är tillkomsten av hållbar sysselsättning för de unga. För att bidra därtill bör det svenska biståndet till Albanien ytterligare höja ambitionen att bidra till fattigdomsbekämpningen i landets regioner i enlighet med en nationell plan. Sådana insatser bör utformas på basis av den nödvändiga institutionella utvecklingen av politiska och administrativa strukturer och av en hållbar utveckling av produktion och sysselsättning, samtidigt som insatserna kopplas till den centrala nivån. Vidare bör den organiserade brottsligheten uppmärksammas.

Den albanska regeringen prioriterar institutionell utveckling för att kunna sköta sina åtaganden enligt det SA-avtal, som för närvarande förhandlas med EU. Myndighetssamarbete framstår som ett intressant instrument i Albanien. Trilaterala samarbetsarrangemang synes relevanta. Även för Albanien bör ett utvidgat utbytesprogram beredas plats i utvecklingssamarbetet.

Acquis	Acquis communautaire, den europeiska gemenskapens regelverk
CARDS	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation
CAS	Country Assistance Strategy (Världsbanken)
CEDAW	Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women
CIDA	Canadian International Development Agency
CIS	Commonwealth of Independent States (OSS)
DAC	Development Assistance Committee (inom OECD)
DFID	Department for International Development (Storbritannien)
EAR	European Agency for Reconstruction
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Commission, Europeiska Kommissionen
EG	Europeiska Gemenskapen
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights
ENP	European Neighbourhood Policy
ENPI	European Neighbourhood Policy Instrument
EUFOR	EU Force (Bosnien och Hercegovina)
EUMM	European Union Monitoring Mission
EUPM	European Union Police Mission
EWS	Early Warning System
FRY	Former Republic of Yugoslavia
GBP	Brittiska pund
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Tysklands tekniska bistånd)
HCNM	High Commissioner on National Minorities (OSSE)
HR	High Representative (Bosnien-Hercegovina)
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development (Världsbanken)
ICG	International Crisis Group
ICTY	International Criminal Tribunal for Yugoslavia
IDA	International Development Association (Världsbanken)
IFC	International Finance Corporation (Världsbanken)
IFI	internationella finansieringsinstitutioner (t ex Världsbanken och IMF)
ILO	International Labour Organisation
IOM	International Organisation for Migration
KFOR	Kosovo Forces

KfW	Kredietanstalt für Wiederaufbau (Tysklands u-kreditorgan)	Skr. 2004/05:109 Bilaga 1
KTA	Kosovo Trust Fund	
MAP	Membership Action Plan/NATO	
MCH	Mother and Child Care (mödra- och barnavård)	
MDEM	Miljoner tyska mark	
MEUR	Miljoner Euro	
MGBP	Miljoner brittiska pund	
MSEK	Miljoner svenska kronor	
MUSD	Miljoner US dollar	
MFE	Ministry of Finance and Economy	
Mnkr	Miljon(er) kronor	
MTEF	Medium Term Expenditure Framework (Albanien)	
NATO	North Atlantic Treaty Organisation	
NDEP	Nordic Dimension Environmental Partnership	
NGO	Non-Governmental Organisation	
NIB	Nordiska investeringsbanken	
NSSSED	National Strategy for Socio-Economic Development (Albanien)	
ODA	Official Development Assistance (enligt DAC)	
ODHIR	Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSSE)	
OHR	Office of the High Representative (Bosnien-Hercegovina)	
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe	
OSS	Oberoende Staters Samväld (CIS)	
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa	
PfP	Partnership for Peace (NATO)	
PGU	Politik för global utveckling	
PHC	Primary Health Care (primärvård)	
PISG	Provisional Institutions of Self-Government (Kosovo)	
PPP	Purchase Power Parity	
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper	
SAA	Stabilisation and Association Agreement (EU)	
SALA/IDA	Svenska kommun- och landstingsförbundets biståndsorgan	
SAP	Stabiliserings- och associeringsprocessen (EU)	
SDR	Special Drawing Right (IMF:s monetära avräkningsenhet)	
SFOR	Stabilisation Force (Bosnien-Hercegovina)	
SI	Svenska institutet	
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	
SME	Small and/or Medium Enterprise	
SRSG	Special Representative of the Secretary General (Kosovo)	
Standards	Standards for Kosovo	



STM	Stabilisation and Association process Tracking Mechanism (Kosovo)	Skr. 2004/05:109 Bilaga 1
TA/TS	Technical Assistance/Tekniskt samarbete	
TACIS	Technical Assistance for the CIS	
UNDP	United Nations Development Programme	
UNMIK	United Nations Interim Administration Mission in Kosovo	
UNOCHA	United Nations for the Coordination of Humanitarian Affairs	
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime	
UNPROFOR	United Nations Protection Force (Bosnien-Hercegovina, Kroatien)	
USAID	United States Agency for International Development	
USD	Amerikanska dollar	
WTO	World Trade Organisation	

## REFORM- OCH UTVECKLINGSSAMARBETET MED LÄNDERNA I OSS OCH PÅ VÄSTRA BALKAN – DE VIKTIGASTE AKTÖRERNA

Skr. 2004/05:109  
Bilaga 2

Det svenska reform- och utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan engagerar ett stort antal aktörer både inom och utom landet. Förutom regeringskansliet förvaltar myndigheterna Sida och Svenska institutet medel för samarbetet. De fördelar i sin tur medel till andra aktörer i och utanför Sverige.

**Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida**, är en statlig myndighet som ansvarar för merparten av Sveriges bidrag till det internationella utvecklingssamarbetet. Verksamheten i Östeuropa och Centralasien inleddes 1989 och fokuserade under den första hälften av 1990-talet på närområdet i Östersjöregionen och då främst de baltiska länderna och Polen. Samarbetet med dessa länder avslutades i samband med deras EU-medlemskap. En tyngdpunktsförskjutning av verksamheten har under senare år skett längre österut och söderut, mot Ryssland, Ukraina och Västra Balkan. Viktiga verksamhetsområden är demokrati och mänskliga rättigheter, ekonomisk omvandling, sociala sektorer, miljö samt gemensam säkerhet. Sida engagerar stora delar av det svenska samhället i utvecklingssamarbetet i regionen.

Det totala anslaget för verksamheten i Central- och Östeuropa för stödet genom Sida uppgår under 2005 till ca 1 342 milj kr för samarbete med ca femton länder. Av dessa avsätts 940 milj kr till länder som OECD klassificerat som utvecklingsländer (ODA-länder), varav ca 690 milj kr utgår till sex länder/regioner på Västra Balkan och ca 250 milj kr till länderna i Södra Kaukasien jämte Moldavien samt Centralasien. Ett visst stöd utgår också till Turkiet. Resterande drygt 402 milj kr utgår till länder som inte klassificeras som utvecklingsländer (icke ODA-länder) och avser främst Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Sida har fältrepresentation i elva av regionens länder.

Sida är kontaktpunkt för EU:s olika stödprogram för myndighets-samarbete i Central- och Östeuropa.

**Svenska institutet, SI**, har sedan 1990-talets början med sin riktning på personutbyte och stöd till professionella kontakter och nätverk varit en av huvudaktörerna i samarbetet med länderna i Östeuropa. Inom området utbildning och forskning är Visbyprogrammet, som riktas till Ryssland, Ukraina och Vitryssland, institutets största program. Det omfattar stöd till institutionssamarbete och individuella stipendier. Institutionsstödet täcker främst kostnader för resor och uppehälle i samarbetsprojekt mellan institutioner i Sverige och i samarbetsländerna, i första hand på universitetsnivå men också inom vuxenutbildning och gymnasieskola. De individuella stipendierna ger studenter och forskare från de berörda länderna möjlighet till vistelse för studier eller forskning i Sverige och svenska studenter och forskare motsvarande möjligheter till vistelser i samarbetsländerna. Genom seminarier m.m. söker SI även på olika sätt

stimulera intresset för samarbete och kontakter med Sverige inom utbildning och forskning.

Skr. 2004/05:109  
Bilaga 2

SI stöder också undervisning i svenska och om Sverige vid universitet i samarbetsländerna. Det största stödet går till Ryssland, där 18 universitetsinstitutioner får stöd. Därutöver stöder SI svenskundervisningen genom lärarkonferenser, stipendier till studenter för vistelser i Sverige och läromedel. Vidare medverkar SI till att stärka den demokratiska utvecklingen i de berörda länderna genom stöd till expertutbyte inom olika samhällssektorer och till kulturutbyte. Projekt, som syftar till att stödja demokratiska reformkrafter och till att öppna för diskussioner kring grundläggande demokratiska värden, prioriteras. Inom kulturutbytet läggs tonvikten vid processer och kulturinstitutioners sätt att fungera i en demokrati liksom vid bildande av nätverk mellan professionella inom olika områden, främst dans, design, film och litteratur.

Utöver Sida och Svenska institutet är även det biståndsfinansierade statliga bolaget **Swedfund International** en aktör inom östbiståndet. Swedfunds bidrag är inriktat på näringslivsutvecklingen i närområdet och skall medverka till att skapa lönsamma företag och därmed ekonomisk utveckling genom att som finansiär ge företag en möjlighet att utvecklas lönsamt. Swedfund har sin främsta roll i länder där svenska företag ser affärsmöjligheter men bedömer risken så pass hög, att det finns behov av en finansiell partner att dela denna med. Swedfunds närvaro i regionen har traditionellt varit i starkast i närområdet, särskilt i Baltikum. I och med att dessa länder nu är medlemmar i EU, kommer Swedfunds fokus fortsättningsvis att ligga på framförallt Ryssland och Ukraina. Övriga länder i regionen av intresse är Rumänien och Bulgarien.

**Nordiska investeringsbanken, NIB**, grundades 1975 av de fem nordiska länderna. Den 1 januari 2005 anslöt sig även Estland, Lettland och Litauen som medlemsländer. NIB finansierar investeringsprojekt och projektexport inom och utanför medlemsländerna. Investeringar, som främjar samarbetet mellan medlemsländerna, ges hög prioritet.

NIB:s strategi är att bidra med finansiering till den ekonomiska omvandlingen och utvecklingen, att spela en viktig roll i finansieringen av miljöförbättrande investeringar i Norden och i Östersjö- och Barentsregionerna samt att samarbeta med och komplettera andra nordiska och internationella kreditgivare. Finansiering av små och medelstora företags investeringar är en viktig uppgift.

Banken har en aktiv roll inom den Nordliga Dimensionens miljöpartnerskap NDEP (se nedan, punkt 2.1), som syftar till att koordinera och effektivisera finansieringen av miljöprojekt med gränsöverskridande effekter. NIB har inom den Nordliga dimensionens miljöpartnerskap NDEP lanserat ett miljöinvesteringsprogram för området runt sjöarna Ladoga och Onega, riktat främst till stora privata företag. För finansiering av mindre miljöprojekt i nordvästra Ryssland har banken också etablerat ett låneprogram med en rysk intermediärbank.

**Nordiska miljöfinansieringsbolaget, NEFCO**, etablerades år 1990 av de nordiska länderna som en investeringsfond med uppdraget att i Nordens närområde underlätta genomförande av miljöprojekt. Investeringsfondens grundkapital är idag omkring 98 MEUR. NEFCO medverkar i projekt som delägare, långgivare eller garant. NEFCO:s verksamhet skall underlätta genomförande av miljömässigt fördelaktiga projekt i samarbete med nordiska företag. Projekten skall ha gränsöverskridande effekter, som är till fördel också för Norden.

NEFCO har idag sin huvudsakliga verksamhet i Ryssland. Verksamheten i Ukraina håller på att byggas upp, med en ambition att 2005-2010 nå en årlig investeringsvolym på 5-7 MEUR. Finland, Island, Norge och Sverige har enats om att under perioden 2004-2007 utöka NEFCO:s grundkapital med 5 MEUR per år, varefter grundkapitalet kommer att uppgå till omkring 113 miljoner euro.

Sedan 1996 förmedlar NEFCO även gåvomedel och medel till mindre, s.k. roterande miljöfonder via Nordiska miljöutvecklingsfonden, NMF, ett särskilt instrument för mjuk finansiering av miljöprojekt i Nordens närområde. Vidare inrättades en s.k. Testing Ground Facility, TGF, för Östersjöregionen 2003 av de nordiska länderna, primärt för att NEFCO skulle kunna engagera sig i projekt med utsläppsrättigheter. NEFCO förvaltar även en roterande fond för renare produktion och en separat facilitet för projektberedning av miljöinsatser i Barentsregionen.

EU lämnar via den **Europeiska gemenskapen** och den **Europeiska kommissionen** – med finansiering bl.a. från Sverige – ett omfattande stöd till systemomvandlingen och reformprocessen i länderna i Central- och Östeuropa, OSS och på Västra Balkan. För att förbereda kandidatländerna inför EU-medlemskap antog EU 1997 en förstärkt förmedlemskapsstrategi. Den består av tre delar – Europaavtalen, anslutningspartnerskapen samt förmedlemskapsstödet. Förmedlemskapsstödet är uppdelat i tre program – **Phare, Ispa och Sapard**. Den sammanlagda budgeten för programmen var för 2003 drygt 3,3 miljarder euro. Phareprogrammet utgör EU:s finansiella instrument för stödet till ekonomiska och institutionella reformer i kandidatländerna. I och med rådets beslut om att ge Kroatien kandidatlandsstatus har landet övergått från CARDS till Pharestöd. Phare-medlen används för institutionsbyggande insatser och tillhörande investeringar i infrastruktur. Programmet är uppdelat i nationella, gränsöverskridande och horisontella program. Ispaprogrammet omfattar stödinsatser för strukturomvandling på miljö- och transportområdet. Sapardprogrammet ger stöd till jordbruks- och landsbygdsutveckling och syftar till att främja införlivandet av EU:s regelverk på jordbruksområdet. Ansvar för administration av programmet är delegerat till mottagarlandet.

För länderna i OSS sker det inom den nuvarande budgetperioden främst via det tekniska biståndsprogrammet **Tacis** (Technical Assistance for the CIS). Tacisprogrammet är det största tekniska biståndsprogrammet i OSS. Programmet, som syftar till att stärka demokratin och rättssamhället och stödja omvandlingen av landet till en marknads-

ekonomi, fokuserar på institutionella, rättsliga och administrativa reformer, utveckling av den privata sektorn och ekonomisk utveckling, samt systemskiftets sociala konsekvenser, särskilt sociala tjänster och socialförsäkringar. Därutöver verkställer Europeiska kommissionen även andra stödprogram som European Initiative for Democracy and Human Rights (EIDHR) och det gränsöverskridande samarbetet, YOUTH för kontakter mellan ungdomar i OSS och EU, samt Tempus och Erasmus Mundus för utbyte inom utbildning.

Under 2004 har kommissionen fortsatt arbetet med de s.k. grannskapsprogrammen för gränsöverskridande samarbete längs EU:s nya gränser inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken. Programmen bygger på samverkan mellan biståndsfinansiering utanför EU:s gränser och strukturfondernas Interregprogram inom EU:s gränser. Den totala Tacisbudgeten för 2004 uppgick till ungefär 500 miljoner euro.

EU lämnar ett omfattande bistånd till länderna på västra Balkan genom det s.k. **CARDS**-programmet (Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilisation) som inkluderar Albanien, Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Serbien och Montenegro inklusive Kosovo, samt tidigare Kroatien. Den nuvarande CARDS-förordningen gäller t.o.m. år 2006 och omfattar ett indikativt belopp på 4,65 miljarder euro för perioden 2001-2006. Medlemsstaternas inflytande över biståndet sker via CARDS-kommittén, som granskar och godkänner den övergripande planeringen av insatserna. Vid sidan av CARDS-förordningen finns en särskild förordning för den Europeiska byrån för återuppbyggnad (EAR), som ansvarar för genomförandet av CARDS-biståndet i Serbien och Montenegro inklusive Kosovo, samt Makedonien.

Det främsta syftet med CARDS-biståndet är att stödja mottagarländernas deltagande i den s.k. Stabiliserings- och associeringsprocessen, vars övergripande uppgift är att bidra till ländernas närmande till EU. För att tydliggöra vilka åtgärder som behöver genomföras i detta avseende har s.k. partnerskap, som fungerar som checklistor för bedömningen av ländernas framsteg, upprättats för varje enskilt land. Tidigare har stöd till återuppbyggnad och flyktingåtervändande dominerat, men i takt med ländernas utveckling och förändrade förutsättningar har stödet successivt omdirigerats till mer institutionsuppbyggande insatser.

I den nuvarande EU-budgeten fördelas budgetramen för externa relationer (utvecklingsbistånd) på geografiska respektive tematiska program. I kommissionens förslag för den kommande EU-budgeten (2007-2013) hanteras EU:s yttre förbindelser under en ny struktur; "EU som global partner". Budgetstrukturen förenklas och ett fåtal instrument (förordningar) kommer att ersätta floran av region- och ämnesbaserade instrument. Budgeten har ännu inte fastställts. Följande instrument föreslås:

- förmedlemskap (Instrument for Pre-Accession)

- - grannskap (European Neighbourhood and Partnership Instrument)
- - ekonomiskt samarbete och utveckling
- - stabilitet
- - humanitärt bistånd
- - makrofinansiellt stöd

Skr. 2004/05:109  
Bilaga 2

Förmedlemskaps-, grannskaps- och utvecklingsinstrumenten är policy-inriktade och indelade efter geografi medan instrumenten för stabilitet, humanitärt bistånd och makrofinansiellt stöd är horisontella och ska användas i samverkan med de geografiska instrumenten för att förebygga och hantera kriser. Förmedlemsskapsinstrumentet kommer att innehålla två faciliteter – ett för kandidatländer (i dag Phare, Ispa och Sapard) och ett för potentiella kandidatländer (västra Balkan, i dag CARDS). Stödet inom de olika faciliteterna kommer i mycket att likna dagens Phare resp. CARDS.

Förmedlemskapsinstrumentet, IPA, kommer att innehålla ett fönster för kandidatländer, som idag motsvaras av Phare, Ispra och Sapard, och ett fönster för potentiella kandidatländer på Västra Balkan, som idag motsvaras av CARDS-programmet. IPA kommer att omfatta större finansiella resurser än tidigare biståndsinstrument och skapar ökad flexibilitet genom att det blir möjligt att inom ramen för en och samma förordning hantera såväl potentiella kandidatländer som kandidatländer och övergången mellan de båda kategorierna.

Med undantag för de centralasiatiska länderna, som förs över till instrumentet för ekonomiskt samarbete och utveckling, kommer huvuddelen av Tacis-länderna samt MEDA-länderna att omfattas av det nya grannskapsinstrumentet, ENPI. ENPI kommer att ha två huvudmål – att främja en ekonomisk integration och ett fördjupat politiskt samarbete med EUs grannländer, samt att främja utvecklingen i de regioner som ligger i anslutning till den utvidgade unionens östra och södra gränser. Vad gäller det första huvudmålet kommer ENPI främst att inriktas på att stödja genomförandet av de handlingsplaner för enskilda samarbetsländer, som man fattat beslut om inom ramen för den gemensamma grannskapspolitiken inom EU. Vad gäller det andra huvudmålet handlar det om stöd till regional integration längs EUs yttre gräns. Därigenom motverkas uppkomsten av en permanent ekonomisk och social klyfta längs de nya gränserna. Det är viktigt att en god samordning sker mellan ENPI och det gemensamma regionala stödet inom unionen. Detta är av särskild betydelse i Östersjöregionen, där åtta av nio strandstater är EU-medlemmar.

Det nya stabilitetsinstrumentet kommer att komplementera de mer långsiktiga instrumenten inom förmedlemskaps-, grannlands- och biståndsinstrumenten. Delar av de nuvarande geografiska programmen, t ex TACIS kärnsäkerhetsprogram, kommer att överföras till detta instrument.

**Europeiska investeringsbanken, EIB**, ägs av EU:s medlemsstater. Banken etablerades genom Romfördraget och har som huvudsakligt syfte

att dess verksamhet ska bidra till en balanserad utveckling av den inre marknaden och därigenom ytterligare underlätta europeisk integration. Banken verkar i nära samarbete med andra finansiella aktörer på den internationella marknaden och med Europeiska kommissionen liksom med övriga multilaterala aktörer. Sedan 1990 är EIB aktiv i Central- och Östeuropa. 1996 inrättades en särskild lånefacilitet för stöd till kandidatländerna. Banken har fem operativa mål med verksamheten: regional utveckling och ekonomisk och social sammanhållning inom unionen, genomförande av "Innovation 2010 Initiative", som är bankens bidrag till Lissabonprocessen, miljöskydd- och miljöförbättring, utveckling av TENs transeuropeiska nätverk samt stöd för partnerländernas utveckling. För att kunna finansieras av EIB måste projekt vara ekonomiskt och miljömässigt sunda samt tillföra ett mervärde, som inte annan finansiering kan ge. Vid sidan av dessa prioriteringar syftar verksamheten framförallt till att stödja utvecklingen av små och medelstora företag. EIB är sedan ett antal år aktivt på västra Balkan. Låneaktiviteten i denna region är under utveckling. Banken deltar i *Regional Infrastructure Steering Group* (ISG), som ska bidra till att utveckla och återuppbygga regionens infrastruktur. Den ackumulerade utlåningen till västra Balkan uppgick t.o.m. 2004 till nära 2 miljarder euro. Under 2003 nåddes en överenskommelse i rådet att EIB även ska ha möjlighet att låna ut till projekt i Ryssland, Ukraina, Moldavien och Vitryssland för upp till 500 miljoner euro t.o.m. januari 2007. Insatserna kan ske inom sektorerna miljö, transport, telekommunikation och energiinfrastruktur.

**Europarådet** har en relativt omfattande verksamhet i OSS och på Västra Balkan. De största samarbetsprogrammen avser Ryssland, Serbien och Montenegro, Bosnien och Hercegovina, Moldavien, Armenien och Azerbajdzjan. Samarbetsprogrammen, som så gott som uteslutande riktar sig till nyare medlemsstater, syftar till att underlätta för dem att uppfylla de skyldigheter och åtaganden som följer på medlemskap i Europarådet. Europarådet strävar efter att programverksamheten, där det är påkallat, planeras i nära samarbete med EU och andra internationella organisationer, särskilt med OSSE. En del program genomförs också inom ramen för Europarådets och Europeiska kommissionens gemensamma samarbetsprogram, med delad finansiering.

**Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa, OSSE**, som idag omfattar 55 deltagande stater – alla Europas länder samt USA, Kanada och de centralasiatiska staterna – är en effektiv organisation i det internationella säkerhetssamarbetet. Organisationen har en vid medlemskrets, en flexibel struktur och en brett definierad syn på säkerhet. OSSE:s flexibla och kostnadseffektiva organisation gör snabba förebyggande insatser möjliga, ofta i nära samarbete med andra internationella organ. Organisationen har kapacitet att verka i olika skeden av en konflikt: förvarning, förebyggande, konflikthantering samt återuppbyggnad respektive utveckling av demokratin och rättsstaten. Organisationen har också i allt större utsträckning tagit sig an frågor som sträcker sig över samtliga tre dimensioner, såsom frågorna om människohandel, terrorism och gränsövervakning.

Den del av OSSE:s verksamhet som främst berörs av östbiståndet är OSSE:s valövervakning samt fältmissionernas verksamhet. OSSE har idag 17 fältmissioner. Tyngdpunkten finns på Balkan, men en förflyttning av fokus pågår mot Centralasien och södra Kaukasien, men även mot länder i Sveriges närområde. Valövervakningen utgör en av grundvalarna i OSSE:s demokratiarbete. Varje år övervakas en stor del av de val som sker inom det geografiska område som deltagarstaterna utgör. Sverige bidrar med valövervakare till de valinsatser, som anordnas av OSSE på Västra Balkan och i OSS-länderna. Sverige bidrar också till vissa miljöprojekt genom OSSE.

Sveriges deltagande i **FN:s ekonomiska kommission för Europa, UN ECE**, har haft en särskild tyngdpunkt på miljöfrågorna genom bland annat processen "Environment for Europe". Bland annat leder Sverige ett arbete med en strategi för utbildning för hållbar utveckling och har varit aktiva påskyndare till en miljöstrategi för länderna i Östeuropa, Centralasien och Kaukasus.

**UNDP**, FN:s globala program för utveckling, bidrar till en hållbar utveckling med individen i centrum. UNDP samarbetar med 166 länder för lokala lösningar på globala och nationella utmaningar för utveckling. Prioriterade samarbetsområden är god samhällsstyrning, fattigdomsbekämpning, hållbar utveckling, jämställdhet, konfliktförebyggande och koordinering av FN:s fältverksamhet. UNDP:s totala omsättning 2003 var 770 MUSD i reguljära bidrag och ca 2430 MUSD i öronmärkta bidrag. Av de reguljära bidragen gick 28 MUSD till Europa och OSS-länderna, medan av de öronmärkta medlen 145 MUSD gick till denna region. Sverige finansierar insatser via UNDP i ett flertal länder i OSS och på Västra Balkan.

Den **Europeiska utvecklingsbanken, EBRD**, har som sin huvudsakliga uppgift att stödja omvandlingen till marknadsekonomi och framväxten av en bärkraftig privat sektor. Samtidigt finns det tydliga beröringspunkter mellan bankens verksamhet och det svenska östbiståndet. EBRD är en viktig samarbetspartner inom ramen för bl.a. miljöprojekt och investeringar i kommunal infrastruktur. Under 2004 beslutade banken om 129 projekt till ett sammanlagt värde av drygt 4 miljarder euro.

EBRD lanserade under 2004 ett initiativ för Early Transition Countries Initiative, ETC, omfattande de tre fattigaste länderna i Centralasien, de tre länderna i södra Kaukasien och Moldavien. ETC-initiativet skall möjliggöra att kampen mot fattigdom stärks genom en kraftfull och risktagande satsning på den privata sektorn, inte minst på små- och mikroföretag. Därutöver skall en mer aktiv policydialog föras, baserad på en förstärkt lokal närvaro. Genom den inrättade ETC-fonden till vilka Sverige bidragit med motsvarande 500 000 Euro, ställs gåvomedel till EBRD:s förfogande för att finansiera institutionell utveckling och insatser på projektnivå.



Sverige har varit en drivande part i ett flertal miljörelaterade EBRD-projekt i det svenska närområdet. Detta har delvis skett inom ramen för Nordliga Dimensionens miljöpartnerskap (NDEP). Till partnerskapet hör en stödfond som EBRD administrerar. Sverige är en av de största givarna till NDEP-fonden och beslutade i början av 2005 om att delta i dess påfyllnad. EBRD administrerar även ett antal fonder som finansierar kärnsäkerhetshöjande insatser och avvecklingen av osäkra kärnreaktorer av sovjetisk konstruktion, bl.a. Tjernobyl och Ignalina. Med finansiering från bland andra Sverige håller EBRD på att inrätta en multilateral fond för handel med utsläppsrätter, vilken möjliggör för utvecklade länder att köpa utsläppsrätter genom att finansiera miljöprojekt i EBRD:s verksamhetsländer.

**Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD,** har i dag fyra medlemsländer i Central- och Östeuropa. Ryssland har ansökt om medlemskap i OECD. Ett samarbete mellan Ryssland och OECD initierades 1994 med syftet att främja Rysslands integration i den globala ekonomin genom att överföra OECD:s goda exempel. En viktig avsikt med programmet är att förbereda Ryssland för medlemskap i OECD. Samarbetet syftar till att bistå de ryska myndigheterna att främja konkurrens, innovation och ekonomisk tillväxt liksom att möta viktiga sociala mål.

**Världsbanken** spelar en viktig roll i OSS och på Västra Balkan med sitt stöd för strukturella reformer och fattigdomsbekämpning. Då skillnaderna mellan länderna i frågor som fattigdom, utveckling och möjligheter för enskilda länder att uppnå millenniemålen är stora, varierar också Världsbankens verksamhet mellan länderna. Vissa samarbetsländer har ett EU-medlemskapsperspektiv. I andra ligger fokus på fattigdomsbekämpning, grundläggande institutionsuppbyggande och diversifiering av de nationella ekonomierna.

Världsbankens nya åtaganden i regionen uppgick under 2004 till drygt 3 miljarder USD, medan utbetalningarna nådde mer än 2 miljarder USD. Projektportföljen uppgick vid halvårsskiftet 2004 till 14,6 miljarder USD. I Ryssland fokuserar Världsbanken på att förstärka affärsklimatet och öka konkurrensen, på att förbättra den offentliga sektorn samt på att hantera sociala problem och miljöfrågor. I Ukraina är huvudmålet att stödja landets ambition att bli medlem av EU. I de fattigare OSS-länderna ligger fokus på att främja en sund ekonomisk politik och privatsektorledd tillväxt, att stärka humankapitalet och att förbättra styrelsesättet. På Västra Balkan fokuserar Världsbanken på fattigdomsbekämpning och ekonomisk tillväxt samt på institutionell utveckling i syfte att bidra till ländernas EU-närmande.

Världsbanken deltar med både kredit- och gåvofinansiering i olika projekt. Exempel på det senare är fattigdomsbekämpning, att stärka investeringsklimatet och att bygga upp allmän service. Sverige samfinansierar vissa projekt med Världsbanken i Östeuropa, inte minst på miljöområdet.

**Internationella finansieringsbolaget, IFC**, som ingår i Världsbanksgruppen, finansierar projekt inom den privata sektorn. IFC:s investeringar i regionen omfattar omkring 700 bolag, och uppgår till 11,6 miljarder USD.

Skr. 2004/05:109  
Bilaga 2

**Internationella valutafonden, IMF**, spelar genom sin utlåning och rådgivning en viktig roll för länderna i OSS och på Västra Balkan. Verksamheten syftar till stödja genomförandet av ekonomiska reformer för att uppnå makroekonomisk och finansiell stabilitet på medellång sikt.

I Ryssland, Ukraina, Centralasien och Södra Kaukasien har lånen från IMF fortsatt stor betydelse, medan andra länder i regionen inte längre har samma behov av finansiering från IMF. Där inriktas samarbetet med IMF snarare på rådgivning.

**Nato/PfF** har de senaste åren ökat det säkerhetsfrämjande stöd, som ges bl.a. via särskilda s.k. Trust Funds till länderna i Södra Kaukasien, Centralasien och till länderna på Västra Balkan. Sverige har hittills lämnat stöd till två sådana projekt.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 14 april 2005

Närvarande: Statsministern Persson, statsråden Ringholm, Sahlin, Y.  
Johansson, Sommestad, Nuder, M. Johansson, Holmberg, Orback

Föredragande: Statsrådet Holmberg

---

Regeringen beslutar skrivelse 2004/05:109 utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan