

Strategi för Sveriges uppbyggnads- och reformsamarbete med Ukraina 2023–2027



Innehållsförteckning

1. Inriktning	3
2. Landkontext	6
3. Verksamhet.....	8

1. Inriktning

Den 24 februari 2022 inledde Ryssland en oprovocerad och illegal fullskalig invasion av Ukraina. Rysslands aggression mot Ukraina påbörjades redan 2014 och är oförenlig med den regelbaserade världsordningen och strider mot våldsförbudet i FN-stadgan – en av folkrättens mest grundläggande regler. Ukraina har påvisat stor motståndskraft och ledarskap och det är av yttersta vikt att Sverige, EU och det internationella samfundet ger stöd till landet så länge som det krävs.

Denna strategi utgör en del av Sveriges samlade bistånds- och utrikespolitik och ska bidra till Ukrainas uppbyggnads- och reformarbete under perioden den 13 juli 2023 till den 31 december 2027. Uppbyggnads- och reformarbetet är två ömsesidigt stärkande komponenter som tillsammans utgör strategins inriktning och bidrar till det övergripande målet om EU-integration. Detta arbete stärker Ukrainas fortsatta utveckling och förutsättningar att hantera konsekvenserna av den ryska aggressionen. EU-integrationen utgör dessutom en central drivkraft för Ukrainas fortsatta reformarbete.

Uppbyggnads- och reformarbetet behöver komma Ukrainas befolkning till del samt stärka demokratiska institutioner och Ukrainas förutsättningar att uppfylla EU:s regelverk. Vid strategiperiodens slut ska det svenska stödet ha bidragit till ett friare, mer motståndskraftigt och ekonomiskt välmående Ukraina på väg mot EU-medlemskap.

Strategin omfattar totalt 9 miljarder kronor under perioden den 13 juli 2023 till den 31 december 2027, varav 8,02 miljarder kronor avser Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sidas), 255 miljoner kronor avser Svenska institutet (SI:s) verksamhet, och 75 miljoner kronor avser Folke Bernadotteakademien (FBA:s) verksamhet. Därutöver fördelas 650 miljoner kronor till verksamhet vid berörd myndighet efter beslut från regeringen.

Strategin styr användningen av medel som anslås under utgiftsområde 7 (internationellt bistånd) 1:1 Biståndsverksamhet anslagspost 23 Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet i regleringsbrev avseende Sida för respektive budgetår, medel som anslås under anslagspost 21 Reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet i regleringsbrev avseende SI för respektive budgetår, medel som anslås under anslagspost 1:1.4 Biståndsverksamhet och 1:4.1 Förvaltningskostnader i regleringsbrev avseende FBA för respektive budgetår.

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utvecklingssamarbetet ska ta sin utgångspunkt i principerna om bistånds- och utvecklingseffektivitet liksom i Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda och klimatavtalet från Paris.

De mål som inkluderas i strategin syftar till att stödja Ukrainas uppbyggnads- och reformarbete på ett sätt som svarar upp mot landets behov och prioriteringar samt tillvaratar det mervärde Sverige har som givare. Ukrainas behov och prioriteringar uttrycks dels i Ukrainas uppbyggnadsplan för perioden 2022–2032, dels i den analys av uppbyggnadsbehoven som Världsbanken, Ukrainas regering, EU och FN utarbetat för perioden 2023–2033. Målen baseras dessutom på dialog som ägt rum mellan ukrainska och svenska företrädare sedan den fullskaliga invasionen 2022 samt på Ukrainas och Sveriges resultatgivande reformsamarbete de senaste 25 åren. Slutligen baseras målen på svenska biståndspolitiska prioriteringar samt underlag från Sida, SI och FBA.

Sidas verksamhet ska bidra till Ukrainas EU-integration genom stöd till följande mål:

Uppbyggnad

- Uppbyggd och vidareutvecklad samhällsviktig infrastruktur inom sektorer såsom energi, transport och vattenförsörjning.
- Uppbyggda och vidareutvecklade grundläggande samhällstjänster inom sektorer såsom hälso- och sjukvård, utbildning samt stärkta sociala trygghetssystem.
- Rehabilitering och förbättrad hälsa för särskilt prioriterade grupper såsom barn, unga, personer med funktionsnedsättning och äldre.

Grön omställning och hållbar utveckling

- Ökad tillgång till fossilfri energi samt förbättrad energieffektivitet.
- Stärkta förutsättningar för miljö- och klimatmässigt hållbar uppbyggnad och vidareutveckling.
- Minskad miljö- och klimatpåverkan, samt stärkt anpassningsförmåga och motståndskraft.

Sidas och SI:s verksamhet ska bidra till Ukrainas EU-integration genom stöd till följande mål:

Inkluderande ekonomisk utveckling, företagande och handel

- Stärkta förutsättningar för företagande och entreprenörskap samt fri och regelbaserad handel.
- Stärkta förutsättningar för ökad transparens och minskad korruption i den ukrainska ekonomin.
- Förbättrade försörjningsmöjligheter i Ukraina.

Sidas och FBA:s verksamhet ska bidra till Ukrainas EU-integration genom stöd till följande mål:

Säkerhet och stabilisering

- Stärkta förutsättningar att hantera säkerhetsrelaterade konsekvenser av Rysslands aggression och motverka destabilisering.
- Hållbara lösningar för internflyktingar och deras värdsamhällen samt stärkta förutsättningar för ordnat och säkert återvändande.
- Stärkta förutsättningar för återintegrering av före detta stridande.

Sidas, SI:s och FBA:s verksamhet ska bidra till Ukrainas EU-integration genom stöd till följande mål:

Mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet

- Stärkt demokratisk samhällsstyrning och stärkt respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatens principer.
- Stärkta förutsättningar för ansvarsutkrävande, ökad transparens och minskad korruption i samhället i stort.
- Stärkta förutsättningar för ett jämställt samhälle.

2. Landkontext

Sedan självständigheten 1991 har det i Ukraina genomförts reformer och drivits på för statsbyggande och institutionell konsolidering. Detta har gjort Ukraina friare, mer demokratiskt och fört landet närmare EU. Arbetet för att stärka lokala självstyren har varit särskilt viktigt. Ryssland utövar olika påtryckningar för att destabilisera Ukraina och motverka landets utveckling, och de demokratiska institutionerna verkar i en mycket utmanande kontext.

Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina som inleddes i februari 2022 har lett till omfattande förödelse, mänskligt lidande och en kraftigt förvärrad humanitär situation som tvingat miljontals människor på flykt. De mest allvarliga humanitära behoven är ofta koncentrerade till områden längs frontlinjen, i områden som temporärt ockuperas av Ryssland eller i områden som befriats av Ukraina. Situationen är dessutom svår för internflyktingar i temporära boenden.¹

Ett år efter att den fullskaliga invasionen inleddes beräknades över 68 000 krigsförbrytelser ha begåtts varav 2 600 mot barn. Dessutom beräknades över 140 000 människor varav 16 000 barn ha deporterats eller tvångsflyttats till Ryssland eller inom av Ryssland temporärt ockuperade områden i Ukraina.²

Omkring tre miljoner människor i Ukraina uppskattas ha en funktionsnedsättning och antalet väntas öka drastiskt på grund av antalet ukrainska veteraner och civila som skadats i kriget. Det totala antalet veteraner beräknas kunna komma att tredubblas från omkring en miljon till tre miljoner och situationen för dem och deras familjer är ofta utmanande. Kvinnor är särskilt utsatta för risker såsom begränsade försörjningsmöjligheter samt sexuellt och könsrelaterat våld.³ Andra utsatta grupper inkluderar barn, unga och äldre, minoriteter och hbtqi+-personer samt personer som bor på institutioner och personer på landsbygden.⁴ De psykosociala konsekvenserna av den fullskaliga invasionen väntas också bli stora. Upp till 10 miljoner människor i Ukraina beräknas riskera att drabbas av olika former av psykisk ohälsa.⁵

¹ Humanitarian Needs Overview 2023, FN:s kontor för samordning av humanitärt bistånd, december 2022.

² Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023, Världsbanken et al., mars 2023.

³ Ibid.

⁴ Humanitarian Needs Overview 2023, FN:s kontor för samordning av humanitärt bistånd, december 2022.

⁵ Ukraine Rapid Damage and Needs Assessment February 2022 – February 2023, Världsbanken et al., mars 2023.

De skador som förorsakats under den fullskaliga invasionens första år beräknas uppgå till 135 miljarder USD. Därutöver beräknas inkomstförlusterna under den fullskaliga invasionens första år uppgå till 290 miljarder USD och kostnaderna för uppbyggnaden för perioden 2023–2033 uppgå till 411 miljarder USD.⁶ Uppbyggnadsbehoven finns i hela samhället men är särskilt akuta inom områden såsom boende, samhällsviktig infrastruktur, energi, handel och sysselsättning. Uppbyggnadsbehoven beräknas uppgå till 128 miljarder USD 2023–2026 och 283 miljarder USD 2027–2033. Nya beräkningar görs regelbundet och kostnaderna väntas öka ju längre invasionen pågår.

Invasionen har förorsakat omfattande kontaminering. Minor och explosiva lämningar beräknas ha påverkat 25 procent av Ukrainas yta. Detta utgör ett hot mot människors säkerhet och begränsar förutsättningarna för uppbyggnad och produktiv sysselsättning, inte minst inom jordbrukssektorn. De miljö- och klimatmässiga konsekvenserna av invasionen är avsevärda, inklusive miljöförstöring från framtvingade miljökatastrofer och de stora mängder rasmassor från förstörda byggnader och infrastruktur som behöver hanteras och återvinnas. Invasionen utgör dessutom ett allvarligt hot mot strålsäkerheten i landet.⁷

Likviditetsstöd, huvudsakligen från EU, USA och internationella finansiella institutioner har varit avgörande för att täcka Ukrainas budgetunderskott. Det är troligt att situationen kommer att kräva fortsatt likviditetsstöd under en lång tid framöver. Fattigdomen i Ukraina har dessutom ökat kraftigt och gick från 5,5 procent 2021 till 24,1 procent 2022 (en ökning med 7,1 miljoner människor), vilket motsvarar en tillbakagång av 15 års positiv utveckling.⁸

Korruption är en utmaning för ekonomisk och samhälllig utveckling, privata investeringar och EU-integration. I januari 2023 rankade Transparency International Ukraina på plats 116 av 180 länder i deras ”Corruption Perceptions Index” men noterade samtidigt att betydande framsteg gjorts under det senaste decenniet.⁹ Denna positiva utveckling har dessutom fortsatt sedan – och trots – Rysslands fullskaliga invasion. Utvecklingen förstärks genom arbetet för EU-integration. Biståndet ska bidra till fortsatt positiv utveckling på området. Verksamheten behöver

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Transparency International, februari 2023.

utformas med särskild varsamhet så att offentliga medel skyddas från förskingring eller andra oegentligheter.

I juli 2022 presenterade Ukrainas regering en uppbyggnadsplan för perioden 2022–2032. Planen anger prioriteringar inom 24 sektorer och syftar till att öka Ukrainas motståndskraft och bygga upp landet med det övergripande målet om EU-integration.¹⁰ EU-medlemskap är sedan ett flertal år ett av Ukrainas viktigaste politiska och ekonomiska mål. Ett associeringsavtal och ett frihandelsavtal mellan EU och Ukraina trädde i kraft 2017 och i juni 2022 beviljades Ukraina kandidatlandsstatus. Sverige har varit en betydelsefull partner till Ukraina genom stöd till landets reformarbete och detta kommer alltjämt att vara viktigt under strategiperioden 2023–2027 såväl i relation till uppbyggnaden som EU-integrationen.

Det finns ett starkt svenskt engagemang för Ukrainas uppbyggnad och vidareutveckling. Flera myndigheter och andra statliga aktörer har särskilda uppdrag att bidra till uppbyggnadsarbetet, inklusive Sida, SI, FBA, Styrelsen för Ackreditering och Teknisk Kontroll (Swedac), Business Sweden, Kommerskollegium, Strålsäkerhetsmyndigheten, Socialstyrelsen och Läkemedelsverket. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) samordnar arbetet med civila insatser inom ramen för EU:s civilskyddsmekanism och via FN. MSB bidrar även med materiel för att hantera minor och explosiva lämningar. Näringsliv, civilsamhälle, kommuner och regioner samt universitet, högskolor, forskningsinstitut och kulturinstitutioner bidrar också på olika sätt. Löpande dialog mellan dessa aktörer är betydande för ett framgångsrikt stöd till Ukrainas uppbyggnad och reformarbete.

Svenskt näringsliv har mycket att erbjuda i arbetet för Ukrainas uppbyggnad och vidareutveckling och är världsledande inom viktiga områden såsom digitala lösningar och grön omställning. Företagens engagemang kan bidra till att stärka Ukrainas ekonomiska utveckling och landets roll som handelspartner, inte minst till EU.

3. Verksamhet

Sida, SI och FBA ska genomföra, följa upp och redovisa verksamheten i linje med vad som föreskrivs i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (UD2017/21053). Av riktlinjerna framgår att analys, lärande och erfarenhetsåterföring ska

¹⁰ Ukraine's National Recovery Plan, juli 2022.

genomsyra utvecklingsarbetet. Den årliga strategirapporten ska vara övergripande och bland annat innehålla en redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål. All statistik ska där det är möjligt vara könsuppdelad. Resultatinformation ska användas för beslutsfattande, lärande, ansvarsutkrävande och för att säkerställa transparens gentemot allmänheten. Detta är särskilt aktuellt i ljuset av Sveriges breda åtaganden om stöd till Ukraina, den svåra kontexten i landet, samt allmänhetens intresse. Uppföljningen ska ge tillförlitlig och användbar information om resultat på såväl kortare som längre sikt genom både kvalitativ och kvantitativ information, där så är möjligt. Resultatuppföljning ska i första hand svara på frågan om verksamheten gjort skillnad, hur och för vem. Uppföljningen ska med utgångspunkt i de förutsättningar som finns svara på i vilken omfattning utvecklingsarbetet gjort skillnad. Sveriges utvecklingsarbete ska svara mot konkreta behov samt vara resultatorienterat och effektivt.

Med anledning av Sveriges breda åtaganden om stöd till Ukraina samt den föränderliga situationen ska Sida, SI och FBA föra en löpande dialog med Utrikesdepartementet (UD) kring implementeringen av strategin, inklusive i relation till biståndspolitiska prioriteringar och länken mellan bistånd och handel.

Uppbyggnads- och reformsamarbetet ska bidra till hållbar utveckling utifrån Agenda 2030, åtagandena om utvecklingsfinansiering från Addis Ababa Action Agenda och klimatavtalet från Paris. Verksamhetens bidrag är relevant för samtliga mål i Agenda 2030. I strategirapporteringen till regeringen ska referenser till hur verksamheten bidrar till genomförandet av Agenda 2030 i relation till strategins prioriteringar också ingå.

Strategin syftar till att bidra till uppbyggnads- och reformarbetet i Ukraina på ett sätt som gör landet friare, säkrare, grönare, mer demokratiskt, motståndskraftigt och ekonomiskt välmående. Strategin syftar därmed inte till att återställa Ukraina till det tillstånd som rådde innan Rysslands aggression, utan till att bidra till Ukrainas vidareutveckling och EU-integration. Detta arbete pågår redan och kan inte vänta till Rysslands aggression upphört. Det bidrar dessutom till att stärka säkerheten samt till att skapa förutsättningar för Ukraina att vinna freden.

Uppbyggnads- och reformarbetet är två ömsesidigt stärkande komponenter som tillsammans bidrar till EU-integration. Dessa ska prägla strategigenomförandet inom samtliga områden.

Inom området ”uppbyggnad” bör stödet till samhällsviktig infrastruktur ges inom sektorer såsom energi, strålsäkerhet, transport och vattenförsörjning. Stödet till grundläggande samhällstjänster bör ges inom sektorer såsom hälso- och sjukvård samt bidra till stärkta sociala trygghetssystem. Stöd inom utbildningssektorn bör också prioriteras för att möjliggöra för barn och unga att återgå i undervisning. Verksamheten ska också bidra till rehabilitering och förbättrad fysisk och psykisk hälsa för särskilt prioriterade grupper såsom barn, unga, personer med funktionsnedsättning och äldre. Verksamheten kan behöva anpassas beroende på hur situationen utvecklas.

Inom området ”grön omställning och hållbar utveckling” ska särskilt stöd till hållbar avfallshantering prioriteras. Ukraina har efterfrågat att Sverige ska leda koordineringen av det internationella stödet inom detta område. Det finns både behov av att hantera och återvinna material från byggnader och infrastruktur som förstörts, samt att modernisera systemet i Ukraina på längre sikt. Kapacitetsstärkande investeringar bör därför ske parallellt med reformer. Stödet till en grön omställning i Ukraina ska även bidra till att öka tillgången till fossilfri energi, förbättra energieffektiviteten samt skapa förutsättningar för ett hållbart nyttjande av naturresurser. Stödet ska också bidra till att minska miljö- och klimatpåverkan och föroreningar samt stärka Ukrainas anpassningsförmåga och motståndskraft i ljuset av klimatförändringarna och den miljöförstöring som Rysslands aggression förorsakar.

Inom området ”inkluderande ekonomisk utveckling, företagande och handel” ska verksamheten bidra till att mobilisera och samverka med det breda och omfattande stöd till uppbyggnaden som krävs i form av privata investeringar. Företag spelar en viktig roll i egenskap av arbetsgivare och tillväxtmotor och därför ska verksamheten bidra till ett starkt företags- och investeringsklimat som främjar entreprenörskap och stärker förutsättningarna för handel, inte minst med EU och med särskilt fokus på små och medelstora företag. Verksamheten ska också bidra till utvecklade värdekedjor, produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor samt till att stärka förtroendet för den ukrainska ekonomin. För att potentialen i handel och företagande ska kunna realiseras bör olika instrument för riskdelning användas när förutsättningar finns. Detta inkluderar garantier för att generera katalytiska effekter. Stödet ska syfta till att komplettera verksamhet inom utgiftsområde 24 (näringsliv).

Inom området ”säkerhet och stabilisering” ska verksamheten bidra till att motverka destabilisering av det ukrainska samhället. Den ska även bidra till

att hantera minor och explosiva lämningar, vilket kan inkludera hantering såväl på land som till havs. Stöd bör också ges inom områden såsom att stärka cybersäkerhet och motverka organiserad brottslighet samt olovlig spridning av små och lätta vapen. Verksamheten ska bidra till att stärka den sociala sammanhållningen och tillgången till psykosocialt stöd. Den ska dessutom bidra till att minska risken för sexuellt och könsrelaterat våld och förtryck samt till att offer får tillgång till anpassat stöd och skydd. Dessa insatser bör särskilt beakta risken för människohandel och exploatering. Att stödja återintegrering av före detta stridande och deras familjer ska prioriteras. Slutligen ska stöd ges till att främja hållbara lösningar för internflyktingar och deras värdsamhällen samt till att stärka förutsättningarna för ordnat och säkert återvändande – inklusive återvändande från andra länder.

Inom området ”mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet” ska verksamheten bidra till att stärka demokratiska institutioner och en ansvarstagande, oberoende och mer effektiv offentlig förvaltning på nationell och lokal nivå. Särskilt viktigt är stödet till kommunala och regionala självstyren vilket varit en katalysator för Ukrainas utveckling och bidragit till att stärka landets motståndskraft. Verksamheten ska även bidra till fria och oberoende medier samt samhällets informationsförsörjning. Den ska dessutom syfta till att stärka Ukrainas rättsväsende och i detta sammanhang bör stöd övervägas till utredningar av krigsförbrytelser och andra brott som begåtts i samband med Rysslands aggression. En genomgående prioritering ska vara att skapa förutsättningar för ökad transparens och minskad risk för korruption och bidra till att bygga vidare på Ukrainas framsteg inom dessa områden. Verksamheten ska dessutom syfta till att stärka civilsamhällets roll i det fortsatta uppbyggnads- och reformarbetet, inte minst genom att bidra till ansvarsutkrävande och rättvisa. Detta inkluderar stöd till människorättsförsvarare. Stöd till akademiska institutioner och kulturlivets aktörer bör också övervägas, inklusive för att skydda och bevara kulturarv. Verksamheten ska dessutom bidra till att stärka kvinnors ekonomiska egenmakt och förutsättningar att bidra till uppbyggnadsarbetet, samt till att stärka tillgången till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter. Sveriges respektive Ukrainas nationella handlingsplan för genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet bör beaktas. Särskild hänsyn bör också tas till personer med särskild sårbarhet samt till exkluderade och diskriminerade grupper.

Digitalisering är en viktig svensk profilfråga som ska vara integrerad i strategigenomförandet. Genom fortsatt stöd till Ukrainas digitalisering finns goda förutsättningar att bidra till utvecklingen inom flera av strategins mål.

För svenskt vidkommande är det viktigt att ”Team Europe”-ansatsen och nära samarbete med internationella partner fortsätter att prägla det stöd som ges. Internationella finansiella institutioner såsom Internationella valutafonden (IMF), Världsbanksgruppen, Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD), Europeiska investeringsbanken (EIB) och Nordiska miljöfinansieringsbolaget (Nefco) kommer också att vara viktiga aktörer och ska beaktas särskilt i strategigenomförandet. Dessa institutioner bidrar bland annat till makrofinansiell stabilitet, långsiktig hållbar utveckling, samt stimulerar investeringar och stärker reformarbetet med bäring på samtliga mål i strategin. Slutligen är även FN och OECD viktiga aktörer i relation till uppbyggnads- och reformarbetet. Strategigenomförandet bör syfta till att bidra till synergier med Sveriges multilaterala engagemang i dessa institutioner och organisationer. Korruptionsrisker ska särskilt beaktas i detta sammanhang.

Strategigenomförandet ska bidra till att stärka Ukrainas motståndskraft. Detta inkluderar att stödet ska svara upp mot omedelbara behov på ett sätt som kompletterar humanitär verksamhet och främjar synergieffekter, utan att undergräva det behovsbaserade humanitära biståndet som utgår från de humanitära principerna om opartiskhet, oberoende, neutralitet och humanitet.

Strategin utgör en central del av Sveriges stöd till Ukraina inom utgiftsområde 7. Stödet ska komplettera det stöd som ges genom andra myndigheter, multilaterala organisationer och inom andra utgiftsområden. Stödet ska även samordnas med andra bilaterala, regionala och multilaterala givare, inklusive inom ramen för internationella koordineringsmekanismer. EU-samarbetet är särskilt viktigt och det svenska stödet ska harmonisera med EU:s när så är möjligt, inte minst med det stöd som tillhandahålls av EU-kommissionen.

Strategin för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa 2021–2027 styr det regionala biståndet till Ukraina. Strategigenomförandet ska syfta till att komplettera och bidra till synergier med den regionala verksamhet som stöds inom denna strategi samt andra relevanta strategier i förekommande fall. Länkar till det Östliga partnerskapet ska tillvaratas.