

Regeringens proposition 1997/98:70

Prop. 1997/98:70

Att utveckla ett grannlandssamarbete – Sveriges
utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa
år 1999–2001

Prop.
1997/98:70

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 mars 1998

Göran Persson

Pierre Schori
(Utrikesdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen redogörs för Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa för perioden 1999–2001.

Regeringen föreslår att målen för utvecklingssamarbetet fortsatt skall vara:

- att främja en säkerhetsgemenskap,
- att fördjupa demokratins kultur,
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling,
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

Allt samarbete skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Som prioriterade samarbetsländer föreslås Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina.

Den huvudsakliga inriktningen av utvecklingssamarbetet föreslås vara åtgärder som leder till gott grannskap, en ekonomiskt dynamisk Östersjö-region, medlemskap i Europeiska unionen för Estland, Lettland, Litauen och Polen, en vidare integration av Ryssland och Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer samt åtgärder för att förbättra den sociala situationen i samarbetsländerna.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	4
2	Ärendet och dess beredning.....	5
3	Ett integrerat Europa.....	7
3.1	Samarbete för gott grannskap och en utvidgad Europeisk union.....	7
3.2	Östersjöregionen som vår hemmamarknad.....	10
3.3	Utvidgningen av EU.....	14
3.4	Rysslands och Ukrainas vidare Europaintegration.....	17
3.5	Utvecklingen av en social marknadsekonomi.....	18
4	Samarbetets huvudsakliga områden.....	19
4.1	Mål och sektorer.....	19
4.2	Att främja en säkerhetsgemenskap.....	21
4.2.1	Säkerhetspolitisk kompetens.....	22
4.2.2	Demokratiskt totalförsvar.....	23
4.2.3	Fredsfrämjande insatser.....	23
4.2.4	Gränsbevakning och insatser för stärkt yttre gränskontroll.....	24
4.2.5	Kampen mot internationell och organiserad brottslighet.....	25
4.2.6	Asyl- och migrationspolitisk kompetens.....	26
4.2.7	Beredskap mot olyckor och katastrofer.....	27
4.3	Att fördjupa demokratins kultur.....	27
4.3.1	Demokrati och utveckling.....	28
4.3.2	Rättsområdet.....	30
4.3.3	Samarbete mellan kommuner, län och landsting.....	32
4.3.4	Samarbete genom enskilda organisationer.....	34
4.3.5	Språk- och integrationsstödet.....	35
4.4	Att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling.....	36
4.4.1	De nya marknadsekonomierna.....	36
4.4.2	Fortsatt stöd till den ekonomiska omvandlingen.....	38
4.4.3	Den sociala dimensionen.....	40
4.4.4	Utökad samarbete på det sociala området.....	44
4.5	Att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.....	47
4.5.1	Miljösituationen i Östersjöområdet.....	47
4.5.2	Agenda 21 för Östersjöområdet.....	47
4.5.3	Åtgärdsprogrammet för Östersjön.....	48
4.5.4	Kärnsäkerhet och strålskydd.....	49
4.5.5	Energi.....	51
4.6	Jämställdhet.....	52
5	Samarbetsländerna.....	55
5.1	Geografisk prioritering.....	55
5.2	Estland.....	57
5.3	Lettland.....	59
5.4	Litauen.....	62

5.5	Polen.....	63	Prop. 1997/98:70
5.6	Ryssland	65	
5.7	Ukraina.....	69	
5.8	Vitryssland	70	
5.9	Centraleuropa	71	
5.10	Utvecklingsländerna i regionen.....	72	
6	Kanaler, instrument och styrning.....	74	
6.1	Kanaler	75	
6.1.1	Sida	75	
6.1.2	Svenska institutet	76	
6.1.3	Swedfund International AB	77	
6.1.4	Swedfund Financial Markets AB.....	78	
6.1.5	Stiftelsen Östekonomiska Institutet	79	
6.1.6	Stiftelsen Östersjöinstitutet	80	
6.2	Instrument	80	
6.2.1	Tekniskt samarbete, investeringar, garantier och krediter	80	
6.2.2	Betalningsbalansstöd i form av lån	81	
6.2.3	Exportkreditgarantiramen	81	
6.2.4	Ökad användning av garantier och krediter ...	84	
6.2.5	Andra program	85	
6.3	Styrning av östsamarbetet	87	
7	Europeiska unionens samarbete med Central- och Östeuropa.....	88	
7.1	Phare- och Tacisprogrammen.....	88	
7.2	Europeiska investeringsbanken	91	
8	Östsamarbetet i ett internationellt perspektiv	93	
8.1	Regionalt samarbete	93	
8.1.1	Nordiskt samarbete	93	
8.1.2	Östersjöstaternas råd	96	
8.1.3	Barentsrådet	97	
8.2	Andra länders utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa	99	
8.3	Multilateralt samarbete.....	101	
Bilaga 1	Sammanfattning av <i>Att utveckla ett grannlandssamarbete – en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa</i> (Ds 1997:75)	106	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser	110	
Bilaga 3	Sammanställning över remissinstansernas yttranden över <i>Att utveckla ett grannlandssamarbete – en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa</i> (Ds 1997:75)	112	
Bilaga 4	Förkortningsordlista.....	116	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998.....	118	

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner ett nytt treårsprogram för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa för perioden 1999–2001 (avsnitt tre),
2. fastställer målen för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa till
 - att främja en säkerhetsgemenskap,
 - att fördjupa demokratins kultur,
 - att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling,
 - att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

Ett jämställdhetsperspektiv skall prägla hela samarbetet (avsnitt fyra),

3. fastställer att verksamheten skall inriktas på insatser för att främja medlemskap i EU för Estland, Lettland, Litauen och Polen samt att vidare integrera Ryssland och Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer (avsnitt fem).

Regeringen initierade hösten 1989 det första svenska samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa. Tyngdpunkten lades på kunskapsutveckling, vilket bedömdes ha den största strategiska betydelsen i förhållande till de anslagna medlens storlek. År 1991 och 1995 antogs nya samarbetsprogram, som förutsatte avsättningar i budgeten på cirka en miljard kronor per år. Sammanlagt har regeringen från 1989 till och med 1998 avsatt cirka 6,5 miljarder kronor till bilateralt utvecklings-samarbete med Central- och Östeuropa. Inräknas det svenska bidraget till EU:s samarbetsprogram med Central- och Östeuropa, Phare och Tacis, uppgår det totala svenska stödet till närmare 7,7 miljarder kronor. Det tredje samarbetsprogrammet löper ut den 31 december 1998. Det bärande elementet är i dag strävan att bidra till ett integrerat Europa präglat av gemensam säkerhet, demokratis kultur och en bärkraftig utveckling.

Sedan den 1 januari 1997 redovisas medlen för utvecklingssamarbetet under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, verksamhetsområde 7 B Samarbete med Central- och Östeuropa. Härutöver finansierar vissa andra departement och myndigheter insatser inom sina respektive verksamhetsområden.

Föreliggande proposition utgör regeringens förslag på inriktningen av det fjärde samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa avseende perioden 1999–2001. Programmet avser endast insatser som sorterar under utgiftsområde 7 B. I vårpropositionen 1997 (1996/97:150) angavs att:

"Regeringen bedömer att samarbetet med Central- och Östeuropa kommer att fortsätta och har beräknat medel motsvarande en nominellt oförändrad nivå även efter 1998. Regeringen har därför preliminärt beräknat 810 miljoner kronor vardera för åren 1999 och 2000. Innan medel anvisas för samarbetet skall dock en oberoende utvärdering av verksamheten genomföras."

En oberoende utvärdering av samarbetet inlämnades till regeringen i november 1997. I kommande vårproposition (1997/98:150) väntas följdenligt medel fastställas för samarbetsprogrammet avseende åren 1999–2001.

Utvärderingen har redovisats i departementsserien under titeln "Att utveckla ett grannlandssamarbete – en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa" (Ds 1997:75). I utvärderingen lämnas förslag på inriktning av det kommande samarbetsprogrammet. Det i regeringsformen föreskrivna beredningskravet (7 kap. 2§ RF) har uppfyllts genom att över hundra remissinstanser har anmodats/beretts möjlighet att inkomma med synpunkter på förslagen. Av dessa har flertalet inkommit med synpunkter. Utvärderingens innehåll redovisas i *bilaga 1*. En förteckning över remissinstanserna bifogas i *bilaga 2* och i *bilaga 3* presenteras en sammanställning över de inkomna remissvaren.

Till grund för propositionen har även legat skrivelser som på regeringens begäran har inkommit från de två centrala förvaltningsmyndigheterna Sida och Svenska institutet avseende förutsättningarna för och behoven av fortsatt samarbete med Central- och Östeuropa.

Härutöver har utvärderingar av det säkerhetsfrämjande samarbetet respektive den särskilda exportkreditgarantiramen nyligen presenterats för regeringen.

Sveriges utlandsmyndigheter i Tallinn, Riga, Vilnius, Warszawa, Moskva, S:t Petersburg och Kiev har lämnat synpunkter på utvecklings-samarbetets framtida inriktning.

Tilläggs kan att de, närmare 30, utvärderingar som löpande har gjorts under innevarande samarbetsperiod också utgör ett underlag för bedömningar om det framtida utvecklingssamarbetet. Här kan som exempel nämnas utvärderingar som har genomförts på uppdrag av Sida av stödet till landreformen respektive till vägväsendet i de tre baltiska länderna, det fördjupade vänortssamarbetet i Estland, Lettland, Litauen och Polen, stödet på arbetsmarknadsområdet i Polen, stödet till skogssektorn i Litauen, StartÖstprogrammet och en utvärdering av statistiksamarbetet med Ryssland.

Regeringens förslag: Ett nytt treårsprogram för utvecklings-samarbetet med Central- och Östeuropa för perioden 1999–2001 skall godkännas.

Utredarens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag (bilaga 1).

Remissinstanserna: Har godtagit utredarens förslag (bilaga 3).

3.1 Samarbete för gott grannskap och en utvidgad Europeisk union

I februari 1995 lade regeringen fram en proposition (1994/95:160) om Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa för perioden juli 1995 – december 1998, i vilken det bland annat konstaterades att flera länder i Central- och Östeuropa:

"... har kommit långt i att skapa ett demokratiskt samhällssystem och en fungerande marknadsekonomi. Det är en historisk uppgift att befästa denna omvandling och integrera länderna i ett Europa som präglas av gemensam säkerhet, demokratins kultur och en bärkraftig utveckling."

Under de år som har gått sedan propositionen lades fram har den ekonomiska och politiska utvecklingen i flertalet av de berörda länderna accelererat. Reformerna har hunnit påverka så många samhällsområden och har blivit så starkt förankrade hos medborgarna att någon återgång till det gamla systemet ej längre är tänkbar. Samtidigt måste konstateras att omvandlingen ingalunda är fullbordad. Det handlar om en fortgående process där medborgarna ständigt ställs inför nya utmaningar.

Särskilt viktig har utvecklingen varit för närbelägna länder som Sverige. I proposition 1994/95:160 konstaterade regeringen att det program som då lades fram utgjorde en viktig del av svensk utrikes- och säkerhetspolitik:

"Sverige har ett starkt intresse av att genom utrikespolitiskt samarbete främja demokratins och den sociala marknadsekonomins strukturer i regionen, verka för en öppnare handel och en djupare ekonomisk integration samt en intensifierad utrikes- och säkerhetspolitisk dialog med länderna i Central- och Östeuropa. – – – Samarbetet syftar ytterst till att främja säkerheten, demokratin och en bärkraftig utveckling i hela Europa. Östersjöregionens betydelse för att skapa ett dynamiskt norra Europa är en grundlinje i samarbetsprogrammet."

Målen för Sveriges bilaterala samarbete med Central- och Östeuropa fastställdes av riksdagen i maj 1995 (proposition 1994/95:160) till:

- att främja en säkerhetsgemenskap,
- att fördjupa demokratins kultur,
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling,
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

I juni 1996 beslutade riksdagen att hela utvecklingsarbetet dessutom skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

I enlighet med vad som föreslogs i proposition 1994/95:160 har, på basis av de angivna målen, regeringsbeslut tagits om landstrategier för samarbetet med Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och, i mera begränsad form, Ukraina. Landstrategierna syftar till att inom varje målområde ytterligare precisera de sektorer och riktlinjer som skall gälla för samarbetet. Landstrategierna möjliggör den närmare typ av precisering av samarbetets inriktning som efterlyses i utvärderingen. Landstrategierna har dels diskuterats med företrädare för myndigheter och departement i Sverige som är aktiva i östsamarbetet, dels med myndigheterna i samarbetsländerna. Prioriteringarna är därför väl förankrade. Landstrategierna skall under andra halvåret 1998 och första halvåret 1999 uppdateras inför den nya programperioden.

I Ds 1997:75 konstateras att flertalet av de närmare trettio program eller projekt som blivit föremål för oberoende utvärderingar, har bedömts vara mycket positiva. Sverige har koncentrerat sina insatser till de närmast belägna central- och östeuropeiska länderna, där – för att citera utvärderingen:

"i stort sett alla insatser ... har positiva effekter från svensk synpunkt".

De positiva bedömningarna visar att inriktningen på verksamheten är relevant. De kan också ses som bekräftelse på att beredningsproceduren är god. Utvärderingen pekar på flera förbättringar i utvecklings-samarbetet, jämfört med den tidigare översyn av östsamarbetet som genomfördes 1994. Organisationen och den interna samordningen av samarbetet har effektiviserats, menar utredaren.

Jämförs de krav som EU ställer på de framtida medlemsländerna, de s.k. Köpenhamnskriterierna, och slutsatserna i Europeiska kommissionens utlåtanden från juli 1997 med de hittillsvarande svenska målen, kan konstateras att det, möjligen med undantag för främjandet av en säkerhetsgemenskap, finns en betydande grad av överensstämmelse. Demokrati i vid mening och hållbar ekonomisk utveckling är grundläggande förutsättningar för medlemskap i EU. Miljön och den sociala sektorn nämns som centrala områden för anpassningen. Att de svenska målen väl överensstämmer med EU-kraven noteras även i utvärderingen.

Regeringen anser att de fyra målen fortsatt är relevanta som grund för Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa. Den politiska och ekonomiska utveckling som ägt rum i länderna sedan målen antogs, liksom den pågående EU-anpassningen och det förstärkta samarbetet mellan EU och Ryssland respektive EU och Ukraina, gör det emellertid önskvärt att kontinuerligt utröna hur de bäst kan uppfyllas. Landstrategierna utgör därvid en god grund. Samtidigt finns ett behov att ytterligare koncentrera de begränsade resurserna till särskilt angelägna delområden. Kriterierna för valen av olika delområden och konkreta prioriteringar diskuteras längre fram i denna proposition.

Efter den första fasen av stöd till i synnerhet de baltiska staternas frigörelse och den andra fasen av stöd till uppbyggnad av de demokratiska och marknadsekonomiska samhällsinstitutionerna i Central- och Östeuropa, står vi nu inför en ny fas i Europa – EU-utvidgningen och den bredare Europaintegrationen.

Det är alltså viktigt att de central- och östeuropeiska staterna får internationellt stöd för att fullfölja övergången till demokrati och marknadsekonomi. Kontinuitet och flexibilitet har hela tiden varit riktmärken för Sveriges insatser i Central- och Östeuropa. De insatser som aktualiseras efter innevarande programperiod måste utgå ifrån delvis andra förutsättningar. Utvecklingen under de senaste åren har gått in i ett nytt skede, präglad av tre betydelsefulla förändringar:

- Målet att en betydande del av utvecklingsarbetet med de central- och östeuropeiska staterna skall kunna övergå i ett reguljärt samarbete håller på att uppnås. För vissa av länderna gäller att sådant samarbete redan dominerar.
- Utvidgningen av EU med de associerade centraleuropeiska och baltiska staterna rycker närmare. Förhandlingar om medlemskap kommer att inledas under år 1998. I förlängningen av det ökade reguljära samarbetet ligger alltså en alltmer fullständig europeisk gemenskap.
- Utvecklingen i Ryssland framstår som mer positiv än tidigare. Det finns nu ett genuint ryskt intresse av att delta i en bred europeisk samverkan. EU:s relationer med Ryssland har fått en fast grund med ikraftträdandet av ett omfattande partnerskaps- och samarbetsavtal. Samtidigt står landet inför stora utmaningar att fullfölja den samhälleliga omdaning, särskilt med avseende på strukturella ekonomiska reformer och på det sociala området.

Det är i ett integrerat Europa som det regionala samarbetets möjligheter till fullo kan utnyttjas. Med den utveckling som nu äger rum skapas gynnsamma förutsättningar för förverkligandet av en dynamisk nordeuropeisk region. Ordförandeskapen i Östersjöstaternas råd 1995/96, Barentsrådet 1996/97 och i Nordiska Ministerrådet 1998 har gett Sverige tillfälle att medverka till att driva denna ambition. Regeringschefsmötena i Visby i maj 1996 och i Riga i januari 1998 har gett nya impulser till ett förstärkt Östersjösamarbete. Europeiska kommissionen markerar genom aktiva insatser i såväl Östersjöstaternas råd som Barentsrådet den vikt den tillmäter den regionala dimensionen av samarbetet med Central- och Östeuropa. Sverige värnar även i detta sammanhang om den transatlantiska länken. USA:s aktiva engagemang i Östersjö- och Barents-samarbetet välkomnas.

En nordeuropeisk region som karakteriseras av stabila politiska förhållanden, fördjupat samarbete på grundval av gemensamma värderingar och ansvarsfullt utnyttjande av regionens rika resurser och som utvecklas i växelverkan med andra delar av Europa och världen, kan bli en stor tillgång för Sverige. Att förebygga konflikter inte minst i närområdet har varit och förblir en av de viktigaste uppgifterna för svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Att skydda miljön även från gränsöverskridande hot är centralt i samarbetet. En vidgad "hemmamarknad" är ett starkt svenskt intresse. Kulturellt och annat utbyte mellan samhällena är inte bara ett ömsesidigt intresse, utan även en av förutsättningarna för en demokratisk kultur i vid mening. Svenska folkrörelser och andra enskilda organisationer, liksom regionala och lokala myndigheter och institutioner bygger ut

kontakterna med sina motsvarigheter på andra sidan Östersjön. I alla dessa avseenden kan framtiden erbjuda fortsatt gynnsamma utsikter.

Det finns emellertid betydande problem som måste lösas. Vidgade inkomstklyftor, växande sociala problem och ökad obalans mellan olika landsdelar har följt i spåren på de genomgripande samhällsomvandlingarna. Den organiserade brottsligheten drar nytta av de öppnade gränserna och förbättrade kommunikationerna. Föroreningar och bristfällig kärnsäkerhet är betydande hot mot miljön.

Oberoende av tidtabellen för förhandlingarna om medlemskap i EU för länderna i Central- och Östeuropa, är det klart att alla kandidatländer inte kommer att kunna uppfylla villkoren för anslutning samtidigt. Även om det har gjorts tydligt att EU skall stödja alla kandidatländer i deras medlemskapsförberedelser, bör den psykologiska effekten av differentieringen, särskilt om den gäller länder som gränsar till varandra, inte underskattas. Framför allt måste en långvarig ny tudelning av Europa undvikas. Det är viktigt att de nya samarbetsformerna med Ryssland och Ukraina och övriga länder i f.d. Sovjetunionen utformas med detta i åtanke.

Utvecklingssamarbetet i denna nya fas måste mot bakgrund av ovanstående inriktas på:

- att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU,
- att integrera Ryssland och Ukraina närmare i europeiska samarbetsstrukturer
- att i ökad utsträckning integrera de sociala frågorna i samhällsomvandlingen.

Även om nästa samarbetsprogram, liksom tidigare program, omfattar tre år varierar tidshorisonten för utvecklingssamarbetet med olika länder. Utvecklingssamarbetet utgör ett tillfälligt stöd till omvandlingsprocessen och Europaintegrationen med olika lång planeringshorisont beroende på samarbetsländernas utveckling. I flera fall är denna tidsperiod naturligen längre än tre år. Successivt kommer mer reguljära samarbetsformer att dominera. I avsnitt fem redogörs mer i detalj för regeringens syn på samarbetets tidslängd med olika samarbetsländer.

3.2 Östersjöregionen som vår hemmamarknad

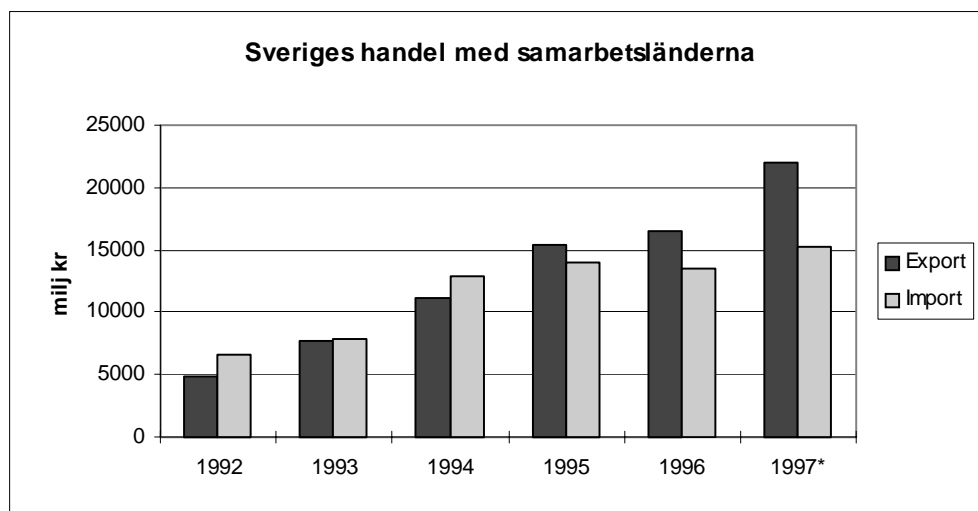
Länderna kring Östersjön har en inneboende dynamik och potential som ett av Europas tillväxtcentra. De möjligheter till kontakter, utbyte och handel som öppnats under 1990-talet sedan Östersjön åter blivit ett förenande hav måste tillvaratas. Regeringen avser att fortsatt verka för att kontakter knyts över Östersjön, för ökad handel och investeringar i området och för åtgärder som främjar kunskap om språk, historia och kultur. Vidare skall regeringen arbeta för att Östersjösamarbetet blir en länk mellan Ryssland och EU.

Under det svenska ordförandeskapet i Östersjöstaternas råd inbjöds regionens regeringschefer tillsammans med kommissionens ordförande till ett toppmöte i Visby i maj 1996. Den s.k. Visbydeklarationen underströk betydelsen av regionalt samarbete för att främja demokrati, marknadsekonomi i kombination med en uthållig utveckling, förbättrat miljöskydd och en ökad europeisk integration. Mötet skapade en bred politisk bas för det fortsatta Östersjösamarbetet. Regeringscheferna tillsatte dessutom vid mötet en särskild grupp av personliga representanter för att samarbeta mot organiserad brottslighet i regionen. Vid det därpå följande utrikesministermötet i Kalmar antogs handlingsprogram för:

- mellanfolkligt samarbete och civil säkerhet,
- ekonomisk utveckling och integration,
- förstärkt miljöskydd.

Det andra Östersjötoppmötet, 22–23 januari 1998 i Riga, gav en viktig politisk bekräftelse på en framväxande Östersjöidentitet baserad på demokratisk utveckling, intensivare ekonomiskt samarbete samt mellanfolkligt och kulturellt utbyte. Östersjösamarbetet har en roll att spela för att främja dialogen i regionen och för att få in Ryssland ytterligare i det bredare europeiska samarbetet samt som ett kompletterande instrument för kandidatländernas anpassning till EU.

Mötet i Riga satte strålkastarljuset på behovet av mer samarbete för att främja den ekonomiska utvecklingen i regionen. Frågor rörande tillväxt, nyföretagande och sysselsättning utgjorde viktiga inslag i regeringschefernas diskussioner. Ett svenskt förslag att samla handelsministrarna för att särskilt uppmärksamma de små och medelstora företagens möjligheter att delta i handelsutbytet fick fullt stöd. Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet fick stor uppskattning och dess mandat förlängdes. Detta kan även ses som ett led för att främja regionens attraktionskraft på utländska investeringar. Regeringscheferna uppmärksammade också behovet av intensifierat samarbete för att komma till rätta med kommersiellt, sexuellt utnyttjande av barn och insatser för att främja informationsteknologins användande, regionala energilösningar, ökad kärnsäkerhet, ökad civil säkerhet, miljön i Östersjön samt den högre utbildningen i regionen.



* Statistiken för år 1997 omfattar januari–november

Samarbetsländerna är Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina

Handeln med våra grannar i öst har ökat markant under senare år, men är fortfarande blygsam jämfört med den stora handel som äger rum med de nordiska grannländerna. Bland Sveriges prioriterade samarbetsländer är Polen den största exportmarknaden, därefter kommer Ryssland. Exporten till de tre baltiska staterna har ökat kraftigt. Den totala handeln med de baltiska länderna uppgick år 1991 till endast 290 miljoner kronor, men hade ökat år 1997 (januari–november) till cirka 10 miljarder kronor, varav handeln med Estland stod för drygt hälften. Handeln med Polen uppgick de första elva månaderna 1997 till drygt 13 miljarder kronor och med Ryssland till drygt 12 miljarder kronor. Som jämförelse kan nämnas att handeln med Danmark uppgår till runt 50 miljarder kronor årligen. Potentialen för ökad handel inom Östersjöområdet är betydande.

De svenska direktinvesteringarna (netto) i de baltiska länderna under perioden 1992–1997 (september) uppgick till 1 196 miljoner kronor (Estland 499, Lettland 99 och Litauen 598 miljoner kronor). Motsvarande belopp för Polen var 1 364 miljoner kronor. För de baltiska länderna svarar små och medelstora företag för en betydande del av såväl handeln som investeringarna.

Handelspolitiken gentemot våra samarbetsländer styrs genom de avtal som är slutna med EU. Till följd av partnerskaps- och samarbetsavtalen finns redan MGN-behandling (mest-gynnad-nation) med Ryssland och Ukraina. I EU:s partnerskaps- och samarbetsavtal med Ryssland och Ukraina finns ett beslut om att 1998 undersöka om omständigheterna medger att förhandlingar påbörjas om upprättande av ett frihandelsområde. Ett framtida medlemskap i Världshandelsorganisationen (WTO), vilket förutom MGN ger laglig säkerhet i form av uppfyllande av regelverket och tullbindningar, ligger något längre fram i tiden än för våra baltiska grannländer.

Genom Europaavtalen med Estland, Lettland, Litauen och Polen har Sverige frihandelsavtal för industrivaror, vissa lättnader i jordbruks-handeln och tjänstehandeln samt starkare discipliner i övrigt än gängse frihandelsavtal. På sikt kommer ländernas EU-medlemskap föra med sig

fullt deltagande på den inre marknaden med fri rörlighet för varor, tjänster, kapital och personer. WTO-medlemskap väntas inom kort för de baltiska länderna, vilket ger en stabilare grund för Europaavtalen men kommer egentligen inte att innebära några nya liberaliseringar för de nuvarande EU-länderna. Europaavtalen är således det viktigaste instrumentet för att anpassa kandidatländerna till den inre marknaden och så småningom medlemskap i EU.

Sverige har dubbelbeskattnings- och investeringskyddsavtal med samtliga länder kring Östersjön. För att främja frihandel avser regeringen agera multilateralt inom ramen för EU, WTO, Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) och Östersjöstaternas råd och bilateralt inom ramen för blandade kommittéer och motsvarande. Handelshindrande procedurer och administrativa tullförfaranden kan diskuteras och förenklas med samtliga samarbetsländer.

Att främja handel och företagande i Östersjöregionen är en pågående process. Regeringen planerar ytterligare insatser för att förbättra företagsklimatet kring Östersjön för att lägga grunden till ett ekonomiskt dynamiskt norra Europa. Inom det svenska utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa sker omfattande insatser för näringslivsutveckling, såväl genom kunskapsöverföring som genom investeringar. De är av två slag: dels insatser som stärker marknadsekonomin ramverk och institutioner, dels direkt näringslivsutvecklande insatser. De huvudsakliga insatserna på detta område utvecklas under avsnitt 4.4.

Regeringen tillsatte under 1997 en kommitté med experter från svenskt näringsliv och förvaltning, med uppgift att identifiera hinder och föreslå åtgärder för att underlätta handel och investeringar i Östersjöregionen. Uppdraget skall vara avslutat inom kort. Kommittén har hittills särskilt uppmärksammat de problem som sammanhänger med gränspassering och föränderliga och svårtillgängliga regler och villkor för företagen. Kommitténs slutsatser bedöms bli en del i det underlag som regeringen behöver för närmare prioritering av vissa samarbetsinsatser inom det handelsfrämjande området.

Vidare pågår ett arbete i regeringskansliet för att undersöka förutsättningarna för att ytterligare främja kontakter och handel mellan små- och medelstora företag i Sverige och Ryssland. Inom ramen för Barents-samarbetet gjordes 1997 en studie av handelshindren i Barentsregionen.

I januari 1998, i anslutning till regeringschefsmötet i Riga, genomfördes i Stockholm "Baltic Sea Business Summit", ett möte mellan företagsledare i Östersjöregionen. I en rapport som presenterades till toppmötet i Riga föreslog näringslivet en rad åtgärder för att utöka handel och investeringar i Östersjöregionen. Viktiga områden som framhölls för utveckling av ett livskraftigt näringsliv i regionen var garantier för äganderätten, en förbättrad lagstiftning och ett bättre transportnät. Svårigheten med riskkapitalförsörjning för små och medelstora företag framstod också som en hämmande faktor. Sverige kan i samarbete med internationella finansiella institutioner och genom det baltiska investeringsprogrammet bidra till att öka tillgången på riskvilligt kapital. Gränspassager bör underlättas och stöd till gränskontroller och tullväsen bör fortsätta från svensk sida.

Betydande handelsfrämjande insatser sker dessutom inom ramen för det finförgrenade samarbete som äger rum genom länsstyrelserna, landstingen och kommunerna med vänorter och vänregioner på andra sidan Östersjön. Svenska institutets insatser, t.ex. stipendieutbyte och svenskundervisning bidrar till att stimulera kontakterna mellan Sverige och länderna på andra sidan Östersjön.

Åtgärder som seminarier, företagsdelegationer, mässor, informationskontor, turistinformation och "Sverigedagar" faller inte under utvecklingssamarbetets budget, men utgör, liksom Exportrådets verksamhet, viktiga medel för att främja ökad handel och investeringar i regionen.

3.3 Utvidgningen av EU

Under de senaste tio åren har Europa genomgått en utveckling av historiska dimensioner. Utmaningen efter det kalla krigets slut är att skapa ett enat och fritt Europa, att trygga demokrati, säkerhet, stabilitet och välfärd i hela regionen. EU:s utvidgning med länderna i Central- och Östeuropa är den enskilt viktigaste faktorn i arbetet med att lägga grunden för en bestående freds- och säkerhetsordning i Europa.

Tio länder i Central- och Östeuropa samt Cypern och Turkiet har ansökt om medlemskap i EU. Europeiska rådet fattade i Luxemburg 1997 ett historiskt beslut om den förestående anslutningsprocessen. Det innebär att denna process i enlighet med Maastrichtfördragets stadbanden (artikel 0) inleds samtidigt med samtliga tio kandidatländer och Cypern den 30 mars 1998.

Anslutningsprocessen äger rum inom en gemensam ram som innefattar samtliga elva kandidatländer. För Estland, Polen, Tjeckien, Slovenien, Ungern samt Cypern inleds individuella mellanstatliga konferenser den 31 mars 1998. För samtliga länder sker en genomgång av EU:s regelverk som förberedelse för förhandlingar. När genomgången avslutats, eller avancerat tillräckligt långt, inleds formella förhandlingar med länderna i den förstnämnda gruppen. Ett extra stöd om 100 miljoner ecu har utlovats till de fem kandidatländer som inte inleder mellanstatliga konferenser från start.

Kommissionen skall ge regelbundna rapporter om anpassningen i samtliga kandidatländer med början redan år 1998. Kommissionen kan därvid rekommendera att mellanstatliga konferenser öppnas med ett eller flera av de fem återstående kandidatländerna. Mellanstatliga konferenser kommer bara att inledas med de länder som uppfyller de politiska kriterierna för medlemskap.

Det centrala elementet i den fortsatta utvidgningsprocessen utgörs av kommissionens förstärkta strategi för förberedelse till medlemskap. Det finns inte något kandidatland som idag uppfyller de kriterier som ställs upp för medlemskap i EU. Samtliga länder måste därför inrikta sig på att genomföra fortsatta reformer för att anta EU:s regelverk och göra det möjligt att delta i det europeiska samarbetet. Målsättningen med förmedlemskapsstrategin är att förbereda länderna för det kommande medlemskapet i EU. Genom att inrätta s.k. partnerskap för anslutning med varje kandidatland samlas kommissionens insatser inom en ram. Syftet är att

underlätta samordningen och ge en god överblick av insatserna till respektive kandidatland. Partnerskapen skall återspegla de utlåtanden som kommissionen presenterade i juli 1997, kompletterade med medlemsländernas synpunkter. Kandidatländerna skall samtidigt anta nationella program för övertagandet av regelverket med mål för reformarbete och tidtabeller för genomförandet.

Det får betraktas som en svensk framgång att anslutningsprocessen kan inledas samtidigt med samtliga kandidatländer och att alla får möjlighet att snabbt påbörja den nödvändiga genomgången av regelverket. Därigenom minskas risken för att skapa nya skiljelinjer i Europa. Den dynamiska utvecklingen i flertalet kandidatländer gör det vanskligt att redan idag göra en definitiv uppdelning av kandidatländerna i grupper. Genom att det redan år 1998 skall ske en genomgång av hur långt anpassningsprocessen kommit i varje kandidatland öppnas en möjlighet även för de länder som ingår i den andra vågen med möjlighet att efter rekommendation från kommissionen inleda förhandlingar.

Förhandlingar om medlemskap i EU får avgörande betydelse för ett lands framtida utveckling. Vägen dit är emellertid inte enkel. Kraven för medlemskap är höga. EU:s kriterier för de centraleuropeiska och baltiska ländernas medlemskap fastställdes vid Europeiska rådets möte i Köpenhamn 1993. Medlemskap förutsätter att kandidatlandet har uppnått en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, respekt för mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter. Länderna skall ha en fungerande marknadsekonomi som kan möta konkurrens och marknadskrafter inom EU. Det förutsätts också att landet kan påta sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap och ansluta sig till målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen. Till Köpenhamnskriterierna bör man sedan lägga de preciseringar som gjordes i kommissionens i juli 1997 publicerade utlåtanden över samtliga kandidatländer. I dessa noteras bl.a. att samtliga länder behöver göra stora insatser för att uppfylla EU:s krav på miljön, rättsliga och inrikes området samt på den inre marknaden.

Det är i det ljuset Sveriges stöd till kandidatländerna i Central- och Östeuropa skall ses. Regeringen har vid många tillfällen tillkännagivit att Sverige skall medverka aktivt till att underlätta anpassningsprocessen i kandidatländerna och dela med sig av sina färskas erfarenheter av medlemskapsförhandlingar. Avsikten är att insatserna skall gagna EU-anpassningen och bidra till uppbyggnaden av nödvändiga strukturer i kandidatländerna.

Det svenska bidraget till stöd för medlemskap i EU för kandidatländerna i Östersjöregionen, dvs. Estland, Lettland, Litauen och Polen, utgörs främst av institutionsbyggande stöd. Med dessa länder, som tillsammans med Ryssland och Ukraina är Sveriges prioriterade samarbetsländer, finns möjligheter att genomföra mer kostnadskrävande projekt, inklusive investeringar på miljö- och energiområdena. I den nya förmedlemskapsstrategin kommer större vikt att läggas vid infrastrukturinvesteringar, vilket möjliggör ökad svensk samfinansiering med EU och de internationella finansiella institutionerna inom dessa områden. En prioritet är att inom ramen för såväl det tekniska samarbetet som investeringsstödet fokusera insatserna i ännu högre utsträckning på insatser som för dessa

kandidatländer närmare ett EU-medlemskap. Närmare 90 % av det svenska utvecklingssamarbetet med dessa länder uppskattas redan nu vara mer eller mindre direkt inriktade på att underlätta framtida EU-medlemskap. Den framtida utmaningen innebär att i ännu högre grad fokusera på det som är direkt relevant i ett EU-perspektiv.

Sverige skall vidare ägna särskild uppmärksamhet åt att förebygga risken för en tudelning av Östersjöregionen. En betydande faktor i det sammanhanget är att den s.k. andra vågen av kandidatländer så snart som möjligt får inleda förhandlingar. Det blir en viktig uppgift att se till att dessa länder får ett så omfattande stöd som möjligt i sina förberedelser för medlemskapet. Detta kan ske genom att fördela stödinsatserna så att extra hjälp ges åt de länder som har störst behov.

Specifika EU-integrationsinsatser genomförs i ökande utsträckning från svensk sida med samtliga kandidatländer i Central- och Östeuropa. Det sker genom en omfattande verksamhet inom Regeringskansliet som Utrikesdepartementet ansvarar för i form av seminarier, studiebesök och personutbyten rörande till exempel inre-marknadsfrågor, förmedlemskapsstrategi och förhandlingsstrategi. Seminarier och utbyten har genomförts med alla tio kandidatländer under det gångna året. Nu går stödet delvis in i ett nytt skede, där insatser av mer specialiserad karaktär efterfrågas. Denna form av EU-integrationsstöd skall även framöver vara öppen för samtliga tio kandidatländer. Det bör i första hand ske i samverkan med EU och andra medlemsstater.

Samtidigt som anpassningen till ett framtida medlemskap pågår i kandidatländerna, är det viktigt att erinra om de krav som ställs för att EU skall kunna fungera effektivt även efter utvidgningen. Det innebär bl.a. reformer av EU:s politik på jordbruksområdet, strukturpolitiken och den institutionella ramen. Regeringen anser att utvidgningen bör rymmas inom den nuvarande budgetramen på 1,27 % av medlemsländernas samlade BNI. En omfattande reform av den gemensamma jordbrukspolitikerna i riktning mot en ökad marknadsanpassning samt en ökad koncentration, effektivisering och förenkling av regionalpolitiken är viktiga element för att bana väg för en utvidgning.

Ett framtida EU-medlemskap innebär stora förpliktelser för kandidatländerna. EU:s arbete för en gemensam säkerhet och en ökad välfärd främjas och underlättas av att alla medlemsländer delar samma värderingar. Först när befolkningarna i länderna, inte bara regeringarna, delar samma grundläggande värderingar om en social marknadsekonomi kan unionen och dess nya medlemsländer fungera tillsammans. EU-utvidgningen är därför nära förknippad med den omvandling som nu pågår i samarbetsländerna. Stödet till omvandlingsprocessen är viktigt för att Europaintegrationen och EU-utvidgningen skall bli framgångsrik och för att möta människors förväntningar om en gemensam säkerhet och ökad välfärd, såväl i medlemsländerna som i andra länder.

Att på olika sätt stödja Ryssland och Ukrainas vidare integration i Europa och till europeiska samarbetsstrukturer är en prioritet i det svenska utvecklingssamarbetet.

Den demokratiska och ekonomiska utvecklingen i Ryssland är, efter flera års turbulens förhållandevis stabil. Ekonomin karaktäriseras av en allt mer påtaglig makroekonomisk stabilisering. Inflationen har sjunkit och växelkursen är stabil vilket har stärkt förtroendet för Ryssland på de finansiella marknaderna och inflödet av investeringskapital har ökat. Trots denna positiva utveckling, finns fortfarande flera stora problem att lösa. Det statsfinansiella läget är vanskligt. Omfattande förseningar av utbetalningar av löner inom den statliga sektorn beror bland annat på otillräckliga skatteinkomster. Ett allvarligt problem är de ökande sociala klyftorna som har uppstått i kölvattnet av de senaste årens reformer. I den ökade dödligheten under omvandlingsprocessen återspeglas en djup samhällsstress. Den fattigdom som finns på många håll, barnens situation, bristande social omsorg, behoven av fungerande och tryggt finansierade pensionssystem samt hälsovårds- och bostadstillgången utgör stora utmaningar för det ryska samhället.

I Ukraina har vissa ekonomiska framsteg gjorts, men bristen på genomgripande strukturella reformer gör att tillväxten uteblir. Framstegen består i avsevärt minskad inflation och en ökad privatiseringstakt. Problemen är dock många och stora. I avsaknad av strukturella förändringar växer den inofficiella ekonomin och företagens utveckling hindras av bristande avreglering, oklara lagar, licenser och byråkrati. Statsbudgeten är ansträngd och stora brister finns i skatteindrivningen. De utländska investeringarna har ökat i omfattning, men är fortfarande blygsamma i relation till landets storlek. De haltande reformerna har utsatt befolkningen för onödiga påfrestningar och ett stort behov finns av sociala reformer.

Regeringen anser att utvecklingssamarbetet är ett betydelsefullt instrument för att främja Rysslands och Ukrainas vidare integration i Europa. Det är av utomordentlig ekonomisk och säkerhetspolitisk vikt att reformprocesserna i dessa två stora länder i Europa inte drabbas av bakslag. De svenska insatserna, tillsammans med annat internationellt stöd, bidrar till att stärka de institutioner som är ekonomiskt, politiskt och socialt nödvändiga för länderna i ett enat Europa.

Utvecklingssamarbetet med Ryssland och Ukraina har ökat de senaste åren. Regeringen anser att andelen av utvecklingssamarbetet som går till i första hand Ryssland, men även Ukraina, skall expandera ytterligare under kommande samarbetsperiod. Tekniskt stöd på det ekonomiska området, t.ex. avseende skatteförvaltning, skall fortsatt genomföras för att underlätta handel och investeringar mellan Sverige och länderna och samarbetet inom den sociala sektorn skall prioriteras. De många kontakter och personutbyten som utvecklingssamarbetet i sig ger upphov till är betydelsefulla för den vidare europeiska integrationen. När de politiska och ekonomiska förutsättningarna föreligger är en utvidgning av denna typ av samarbete till Vitryssland naturlig.

Regeringen anser vidare att det är av vikt att Sverige fortsatt verkar för att stärka banden mellan EU och Ryssland respektive EU och Ukraina. EU:s partnerskaps- och samarbetsavtal med dessa båda länder samt Tacisprogrammet är de redskap som främst kan användas härför.

Regeringen anser också att Östersjösamarbetet, och även Barents-samarbetet, är en viktig länk mellan EU och Ryssland. Det tydligare intresse som Europeiska kommissionen visat för dessa båda regionala samarbetsformer de senaste åren är positivt.

3.5 Utvecklingen av en social marknadsekonomi

Samarbetsländernas utveckling mot en social marknadsekonomi är en förutsättning för anpassning till EU och ett framtida medlemskap och ett närmande till europeiska samarbetsstrukturer. Regeringen anser att de sociala frågorna måste få ökad uppmärksamhet i utvecklingssamarbetet.

Inom det sociala området har en rad behov uppkommit, en del som en följd av felprioriteringar under planekonomin, en del som en följd av det stora produktionsfall som initialt drabbade samarbetsländerna och ytterligare en del som en följd av brister i den första tidens marknadsekonomiska reformer. För att skapa bärkraftiga sociala system krävs omfattande strukturella reformer i samarbetsländerna.

Invånarnas levnadsstandard kan främst förbättras genom att de erbjuds möjligheter till meningsfull sysselsättning och förutsättningar att själva förändra och förbättra sina liv. En växande ekonomi, jämte en dynamisk företagssektor samt en rättvis fördelningspolitik, kan erbjuda befolkningen en rad möjligheter och utgöra ett viktigt vapen mot fattigdom. Det är därför av vikt att Sverige fortsätter att bidra till att bygga upp de institutioner och det regelverk som bär upp en social marknadsekonomi. Likaså är näringslivsinriktade insatser viktiga.

Ekonomisk tillväxt är nödvändig för att höja befolkningens levnadsnivå, men det är inte tillräckligt. Härtill krävs en aktiv fördelnings- och socialpolitik och ett fungerande socialt system som är finansiellt hållbart och riktat mot dem som mest behöver stöd. Utbildning och ett livslångt lärande är, liksom i Västeuropa, nyckeln till att klara strukturanpassningens omställningsproblem. En fokuserad satsning på barn är sannolikt ett av de mest kostnadseffektiva sätten att höja människors långsiktiga levnadsnivå och åstadkomma en rättvisare inkomstfördelning.

På detta område kan Sverige bidra med kunskapsöverföring och institutionellt samarbete. Flera av samarbetsländerna vänder sig nu till Sverige för att lära av våra erfarenheter avseende t.ex. uppbyggnad av socialförsäkringssystem och pensionssystem, arbetsmarknadsåtgärder och utbildning av socialarbetare. Sverige har också kunnande och relevant erfarenhet av frågor som rör barnens situation och jämställdhet. Samarbete pågår redan exempelvis avseende stöd till uppbyggnad av socialförsäkringssystem och pensionssystem i Lettland, Litauen och Ryssland.

Sida har fördubblat sina sociala insatser, i förhållande till totala, från 7 % år 1995 till 15 % år 1997. Regeringen anser att det finns ytterligare behov av att öka det sociala samarbetet under kommande programperiod.

Regeringens förslag: De fyra målen för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa skall vara:

- att främja en säkerhetsgemenskap,
- att fördjupa demokratins kultur,
- att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling,
- att stödja en miljömässigt hållbar utveckling.

Ett jämställdhetsperspektiv skall präglade hela samarbetet.

Utredarens förslag: Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Till skillnad från utredaren, som föreslår ett särskilt socialt mål, anser regeringen att den sociala betoningen framhävs bättre genom att vara integrerat i det tredje målet (bilaga 1).

Remissinstanserna: Har i huvudsak godtagit utredarens förslag (bilaga 3).

4.1 Mål och sektorer

Det kan konstateras att de fyra mål för utvecklingssamarbetet som fastställdes av riksdagen i maj 1995 har haft hög relevans under innevarande samarbetsperiod. Att stödja utvidgningsprocessen av EU och att aktivt främja medlemskap för de ansökande Östersjöländerna samt att ytterligare integrera Ryssland och Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer, har under de senaste åren satt sin prägel på hela utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Som redan har konstaterats överensstämmer de fyra målen i hög utsträckning med de krav som EU har uppställt för medlemskap, de s.k. Köpenhamnskriterierna.

Frågan om jämställdhet i östsamarbetet har fått ökad uppmärksamhet de två senaste åren. I enlighet med riksdagsbeslut i juni 1996 skall allt samarbete med Central- och Östeuropa präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Detta är alltså en fråga som måste få genomslag i alla verksamhetsområden.

Det finns, som redan angivits, starka skäl att behålla de nu gällande fyra målen. Även om utvecklingssamarbetet skall präglas av ett stort mått av flexibilitet för att möta de snabba förändringarna i Central- och Östeuropa så bör målen för samarbetet vara långsiktiga. Flexibiliteten bör finnas i val av samarbetsländer, sektorer, instrument och kanaler.

Samtidigt som de fyra målen är riktgivande för verksamheten utgör de också huvudområden inom vilka samarbetet bedrivs. För att dessa mål skall vara reellt styrande behövs ytterligare preciseringar för valet av insatser, något som också betonas i utvärderingen, Ds 1997:75. Val av sektorer, givet att det finns en efterfrågan från våra samarbetsländer, bör styras av fyra faktorer:

- Utvecklingssamarbetet skall inriktas på sådana områden som underlättar Estlands, Lettlands, Litauens och Polens medlemskap i EU samt vidare integrera Ryssland och Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer.

Att inom varje huvudområde fokusera utvecklingssamarbetet med kandidatländerna på insatser som underlättar integrationsprocessen i EU skall ses som högsta prioritet. Kommissionens utlåtanden och partnerskapen för anslutning är viktiga hjälpmedel för att styra insatserna mot de områden som identifierats som kritiska för anslutningsprocessen. För de baltiska länderna framstår åtgärder för att underlätta uppfyllandet av de ekonomiska kriterierna angelägna, liksom samarbete inom det rättsliga och inrikes området, det s.k. tredjepelområdet. Den kartläggning av det nordiska stödet på tredjepelområdet till de baltiska länderna som Sverige tog initiativ till under 1997 och som nu har genomförts är ett viktigt hjälpmedel för samordning av fortsatta insatser. För samtliga fyra kandidatländer i Östersjöområdet behövs vidare omfattande åtgärder på miljöområdet för att kunna uppfylla EU:s regelverk.

När det gäller samarbetet med Ryssland och Ukraina i första hand och övriga stater i f.d. Sovjetunionen i andra hand, skall insatser utformas så att de befrämjar europaintegrationen. Detta gäller såväl institutionsstärkande insatser som främjandet av mellanfolkliga kontakter på alla nivåer i samhället.

- Utvecklingssamarbetet skall inriktas på sådana sektorer inom vilka Sverige har komparativa fördelar, dvs. där den svenska resursbasen har särskild efterfrågad kompetens.

Förslaget i utvärderingen om att samarbetet i högre utsträckning än tidigare bör inriktas på områden inom vilka Sverige har komparativa fördelar är synnerligen relevant. Sektorer där kompetens har byggts upp inom den svenska resursbasen och som efterfrågas av samarbetsländerna, är exempelvis lantmäteri/fastighetsregistrering, system- och institutionsuppbyggnad inom den sociala sektorn, lokalt och regionalt självstyre, skatte- och statistikområdet, miljöområdet särskilt avseende vatten och avloppsrening, energiområdet samt beträffande kärnsäkerhet och strålskydd. Ofta kan med fördel prövade metoder och koncept som varit framgångsrika i ett land överföras till andra länder.

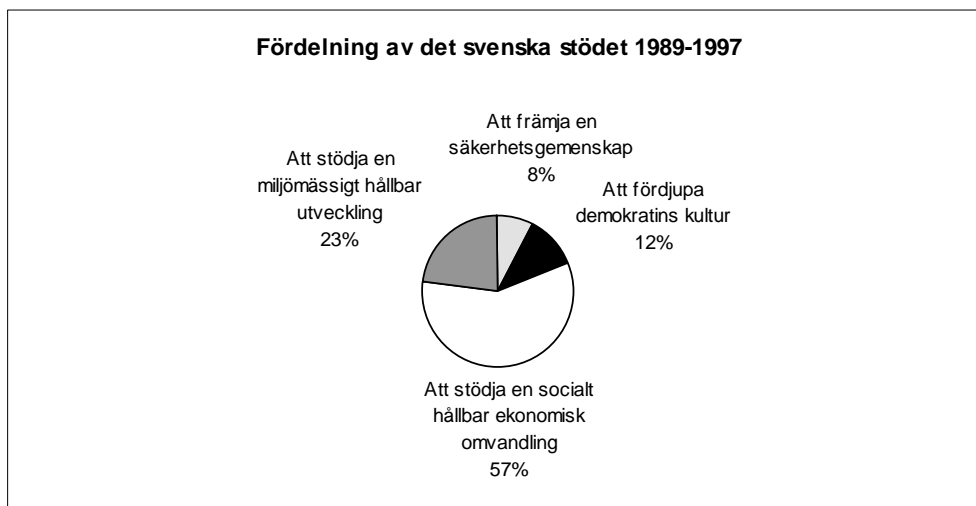
- Stödet skall koordineras med EU och andra finansiärer.

Koordineringen och samordningen med andra aktörer är avgörande för ett effektivt och resultatorienterat samarbete. Detta gäller särskilt stödet till kandidatländernas EU-integration, där det finns en uppenbar risk för att flera aktörer dras till samma samsarbetssektorer utifrån kommissionens identifikation av prioriterade sektorer. Det är därför viktigt att ha tillräcklig kunskap om inriktningen av andra givares samsarbetsprogram för att svenskt stöd i möjligaste mån skall kunna komplettera EU:s och andra aktörers insatser.

Det kan redan nu konstateras att vissa områden är eftersatta när det gäller utländskt stöd. Det gäller insatser för att främja jämställdhet mellan män och kvinnor samt demokratiinsatser och decentraliserat stöd. Det finns skäl för Sverige, när kompetens finns på området, att inrikta samarbetet på dessa områden. Det gäller naturligtvis även insatser där endast Sverige är lämpat att genomföra samarbete, t.ex. insatser relaterade till svensk kultur och svenskt språk.

- Utvecklingssamarbetet skall inriktas på sådana sektorer som är av särskild betydelse för den regionala utvecklingen i Östersjö- och Barentsområdena.

Insatser som bidrar till att öka säkerheten i Östersjö- och Barentsområdet och till att skapa en ekonomiskt dynamisk region i norra Europa skall prioriteras. Exempel på sådant samarbete är insatser för att undanröja handelshinder och förbättra tillgången på riskvilligt kapital för företagsetableringar i regionen. Investeringarna på vatten- och avloppsområdet, energieffektivisering samt för kärnsäkerheten är exempel på miljöinsatser som är betydelsefulla i det regionala perspektivet. Insatserna på tredjepelarsområdet, t.ex. avseende gränskontroll och annat säkerhetsfrämjande samarbete bidrar till ökad säkerhet i hela regionen. Sveriges egna erfarenheter av fredsbevarande insatser är en annan tillgång i det regionala sammanhanget.



4.2 Att främja en säkerhetsgemenskap

Sammanfattning: Det säkerhetsfrämjande samarbetet är av avgörande betydelse för utveckling av en gemensam säkerhet i Östersjöregionen. Samarbetet skall fortsatt koncentreras till:

- uppbyggnad av säkerhetspolitisk kompetens, utveckling av försvarorganisationer under demokratisk kontroll samt utveckling av det all-europeiska samarbetet och kompetens inom fredsfrämjande verksamhet,
- stöd till de baltiska ländernas förmåga att bevaka och kontrollera sina gränser,
- bekämpande av den ökande internationella och organiserade brottsligheten, stöd till uppbyggnad av asyl- och migrationspolitisk kompetens samt insatser för att öka beredskapen att hantera olyckor och katastrofer.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet är en hörnsten i svensk Östersjöpolitik. Samarbetet är i första hand inriktat på insatser i Estland, Lettland och Litauen men omfattar även vissa projekt i övriga delar av Central- och Östeuropa. En utveckling av samarbetet med Ryssland, inklusive Kaliningradområdet, och med Polen är en självklar del i det säkerhetsfrämjande arbetet.

Det säkerhetsfrämjande stödet är i hög grad inriktat på att bygga upp relationer mellan institutioner i Sverige och samarbetsländerna. Vidare syftar samarbetet till att stärka den regionala samhörigheten, överbrygga politiska, kulturella och sociala klyftor samt stärka förtroendet mellan länderna. En förutsättning för ett förtroendefullt samarbete är att det sker inom de ramar som folkrätten anger.

Sveriges säkerhetsfrämjande stöd till Central- och Östeuropa utvecklas i en miljö där många länders bilaterala samarbete flyter in i och samverkar med multilaterala verksamheter som Sverige oftast deltar i, främst inom förberedelsearbetet för berörda länders framtida inträde i eller närmare samarbete med Europeiska unionen men även inom Partnerskap för Fred (PFF) och NATO. Samarbete sker även med Interpol och med FN:s flyktingkommissariat (UNHCR), Internationella Migrationsorganisationen (IOM) och FN:s utvecklingsprogram (UNDP) och med regionala multilaterala program med anknytning till Östersjöstaternas råd och Barentsrådet.

Med hänsyn till EU-medlemskapets säkerhetspolitiska betydelse, för de enskilda länderna, för regionen i stort och för hela Europeiska unionen, är insatserna till stöd för kandidatländernas inträde i EU av stor säkerhetsfrämjande betydelse. När Amsterdamfördraget träder i kraft kommer även immigrations- och asylfrågorna flyttas över till gemenskapskompetensen inom den s.k. första pelaren.

Med utgångspunkt i den utvärdering av det säkerhetsfrämjande samarbetet med Central- och Östeuropa som nyligen presenterats för regeringen, samt de synpunkter som framförs i Ds 1997:75 och i flertalet yttranden från remissinstanserna, planerar regeringen att genomföra vissa förändringar i beredningen av det säkerhetsfrämjande stödet. Regeringen anser att det är rimligt att delegera beredning och beslut av en del av insatserna till Sida.

De olika delarna i det säkerhetsfrämjande samarbetet kan sammanfattas på följande sätt.

4.2.1 Säkerhetspolitisk kompetens

Uppbyggnaden av säkerhetspolitisk kompetens i de baltiska staterna var inledningsvis inriktad på att utveckla ländernas förmåga att agera på den internationella diplomatiska arenan. Stödet omfattade bl.a. finansiering av deltagande i internationella möten och diplomatutbildning. Efterhand har verksamheten alltmer inriktats på nationell säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad, t.ex. stöd till etablering av ett utrikespolitiskt institut i Riga.

Sverige bör även fortsättningsvis stödja den säkerhetspolitiska kompetensuppbyggnaden i Estland, Lettland och Litauen. Det bör ske dels genom stöd till forskning och utbildning på akademisk nivå, dels genom att i en bred dialog och genom konkreta åtgärder verka för en djupare förståelse av det vidgade säkerhetsbegreppet. Till verksamheten hör även att stärka kunskapen om samt tolkningen och tillämpningen av olika nedrustningsavtal, Wiendokumentet och icke-spridningsavtalet samt rådgivning om genomförande av militära åtaganden inom Organisationen

för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Det är viktigt att den folkrättsliga kompetensen stärks och byggs upp på en bred bas. Prop. 1997/98:70

4.2.2 Demokratiskt totalförsvaret

Militär personal i de baltiska länderna har sin bakgrund i ett auktoritärt, icke-demokratiskt tänkande. Det saknas traditioner av ett folkligt förankrat totalförsvaret, inklusive ett modernt civilförsvaret. Utvecklingen av ett nationellt totalförsvaret under demokratisk styrning är därför en viktig angelägenhet, till vilken Sverige kan lämna ett betydande bidrag. Sverige bistår de baltiska staterna och Polen i upprättandet av en långsiktig planering av respektive totalförsvaret med utgångspunkt i principer om demokratisk kontroll och folklig förankring.

Svensk officersutbildning återspeglar vår syn på försvarets roll i ett öppet samhälle och, när det gäller ledarskapsutbildning, individens rättigheter och ansvar i en demokrati. Som en naturlig del av denna utbildning ingår utbildning i det folkrättsliga regelverket. Sverige stödjer utbildning av baltiska officerare vid svenska militärhögskolor. Sverige leder även en styrgrupp för upprättande av en baltisk försvarshögskola i Tartu, Estland. Sverige bidrar även med uppbyggande av värnpliktssystem, stöd till bildande av militära frivilligorganisationer samt kurser i psykologiskt försvaret. Dessutom förekommer kompletterande officersutbildning i bl.a. ledarskapsfrågor, krishantering och informationstjänst. Sverige deltar slutligen också i en internationell rådgivargrupp med syfte att bistå de baltiska ländernas uppbyggnad av demokratiskt försvaret.

Med utgångspunkt i den svenska totalförsvaretsmodellen kommer Sverige fortsatt att stödja insatser inom totalförsvarets område som bidrar till utvecklingen av demokratiskt kontrollerade försvarsorganisationer och en fördjupad säkerhetsgemenskap. Biståndsfinansierade insatser på detta område kan förutses successivt avvecklas efter den inledande uppbyggnaden. Insatser inom detta område skall även i övrigt ske inom ramen för svensk säkerhetspolitik och i enlighet med vedertagen biståndspraxis.

4.2.3 Fredsfrämjande insatser

Som ett särskilt bidrag till att bygga upp demokratiskt styrda försvarsmakter med kapacitet att medverka i fredsfrämjande insatser under FN:s eller OSSE:s mandat har svenskt stöd utgått till uppbyggandet av en baltisk bataljon för fredsbevarande insatser, BALTBAT. Detta har skett inom ramen för ett multilateralt samarbete med stöd från Sverige, Finland, Norge, Danmark och Storbritannien. Sedermera har USA, Tyskland, Frankrike och Nederländerna tillkommit som finansörer. Med BALTBAT som förebild har även en marin fredsbevarande baltisk styrka, BALTRON, upprättats. Utbildningscentra för BALTBAT har byggts upp i Paldiski i Estland, i Adazi i Lettland och i Rukla i Litauen. Personal som utbildats inom ramen för detta program har ingått i den nordiska SFOR-kontingenten i Bosnien samt i en norsk FN-kontingent i Libanon. Samarbetet har huvudsakligen omfattat stöd till utbildning av officerare från de baltiska länderna men även leveranser av utrustning.

Sverige har tillsammans med övriga givarländer beslutat att stödja en uppgradering av bataljonen i syfte att möjliggöra deltagande i alla typer av fredsfrämjande insatser.

Förutom stödet till BALTBAT, som också har lämnats i utbildnings-syfte för att främja framtida baltiskt deltagande i PFF-samarbete, har Sverige även direkt stött de baltiska ländernas medverkan i militära fredsfrämjande övningar med anknytning till detta samarbete.

Det är angeläget att fortsatt stödja konkreta åtgärder för att öka kompetensen inom militärt fredsfrämjande. Det är också angeläget att genom internationell samverkan på det fredsfrämjande området bidra till ökat ömsesidigt förtroende mellan parter som ingår i samarbetet. Detta gäller inte minst förhållandet mellan de tre baltiska länderna och Ryssland. Av bland annat detta skäl fäster Sverige stor vikt vid att alla Östersjöländer, inte minst Ryssland, deltar i verksamhet inom ramen för PFF. Sverige kan bidra härtill, bland annat genom att erbjuda kurser och utbildning vid det regionala PFF-centret. Ett fortsatt politiskt och finansiellt stöd från svensk sida till dessa verksamheter är väsentligt under överskådlig tid. Stödet bör också innefatta införskaffande av viss basmateriel för att möjliggöra deltagande i gemensamma övningar. Det säkerhetsfrämjande stödet i form av överföring av utrustning bör dock under kommande samarbetsprogram successivt kunna minskas.

4.2.4 Gränsbevakning och insatser för stärkt yttre gränskontroll

En förutsättning för att gränserna skall kunna bevakas är att gränserna fastställs genom gränsavtal. De baltiska ländernas landgränser var under den sovjetiska tiden obevakade mot Ryssland och Vitryssland medan den litauiska gränsen mot Polen och sjögränsen bevakades av sovjetiska förband vari personal från de baltiska länderna medverkade i mycket begränsad omfattning. På detta område saknade de baltiska, till skillnad från de övriga centraleuropeiska länderna, institutionella erfarenheter att tillämpa vid självständigheten. Att bygga upp en fungerande gränsbevakningskapacitet har därför blivit en angelägenhet för att säkerställa främst de baltiska ländernas suveränitet. Det är också av betydelse att denna kapacitet bidrar till öppenhet och jämbördigt samarbete över gränserna. I det ljuset bör man också se det faktum att gränsbevakningen nu är en civil angelägenhet för inrikesministerierna, och inte längre för försvaret. Inte minst det faktum att de baltiska länderna vid EU-medlemskap kommer att ansvara för gränskontrollen av en stor del av EU:s yttre gräns har medfört att externt stöd är väsentligt. Det svenska stödet till Estland, Lettland och Litauen, som har förmedlats via Försvarets materielverk, Försvarets forskningsanstalt, Rikspolisstyrelsen och Kustbevakningen, har omfattat dels utbildningsinsatser och dels leveranser av fartyg, utrustning som radarstationer, datorer, fordon för gränspatrullering samt kommunikationsutrustning.

Genom öppenhet och förtroendeskapande samarbete bilateralt och i olika multilaterala organisationer på detta område kan Sverige medverka till att utveckla den europeiska integrationsprocessen. Däri ligger inte

minst främjandet av samarbete mot gränsöverskridande hot och faror av olika slag. En effektivare gränskontroll innebär i detta sammanhang också ökad säkerhet och stabilitet. Det är även ett starkt svenskt intresse att etablera ett väl fungerande samarbete med de ryska tull- och gränskontrollmyndigheterna i närområdet. Att lämna fortsatt stöd till stärkande av de baltiska ländernas förmåga att bevaka sina gränser och att etablera ett effektivt samarbete med berörda myndigheter i Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Polen torde därför vara en väsentlig förutsättning för att uppnå en säkerhetsgemenskap inom det civila området.

En väl fungerande yttre gräns för EU är ett starkt intresse hos samtliga medlemsstater och ett villkor för medlemskap. Svenskt stöd på detta område koordineras i ökande grad med Europeiska kommissionens och Phareprogrammets verksamhet.

4.2.5 Kampen mot internationell och organiserad brottslighet

Att lyckas i kampen mot den organiserade brottsligheten framstår som en av de allvarligaste utmaningarna för att skapa en stark säkerhetsgemenskap i Europa och, för Sveriges del, i synnerhet i Östersjöregionen. För att uppnå detta mål bedrivs verksamheter inom en rad olika områden och fora. Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet i Östersjöområdet spelar en betydande roll liksom de aktiviteter som bedrivs inom Interpol.

De svenska insatser som har genomförts av Rikspolisstyrelsen, Generaltullstyrelsen och Statens kärnkraftinspektion, har bestått i rådgivnings- och utbildningsinsatser och leveranser av materiel som t.ex. kriminalteknisk laboratorieutrustning, röntgenutrustning för tullkontroll, och telekommunikationsutrustning. Narkotikabekämpningsåtgärder har genomförts tillsammans med FN:s drogbekämpningsprogram (UNDCP), bl.a. för att stoppa tillverkning och distribution av amfetamin. Andra insatser som kan nämnas är inrättandet av en baltisk-nordisk polisakademi och ett tvåårigt chefs- och personalutvecklingsprogram med Generaltullstyrelsen. Statens kärnkraftinspektion har huvudsakligen lämnat stöd på lagstiftningsområdet till upprättande av export- och importkontroll samt fysiskt skydd kring anläggningar för produktion och bearbetning av kärnämnen. Stöd har utgått till Litauen, Ryssland, Ukraina, Vitryssland och Kazakstan. Planer finns på insatser även i Georgien, Uzbekistan och Armenien.

Regeringen anser att det är angeläget att fortsatt stärka förmågan hos myndigheterna runt Östersjön att bekämpa den ökande internationella brottsligheten. Att stärka det praktiska samarbetet mellan berörda myndigheter är väsentligt, främst inom ramen för Aktionsgruppen mot organiserad brottslighet, genom att utveckla nätverk mellan de inblandade myndigheterna och institutionerna men även att genom utvecklings-samarbetet bidra till att stärka den rättskultur och de institutioner som i våra grannländer i öst styr brottsbekämpning. Inom programmet för anpassning av EU-kandidatländerna för framtida medlemskap ges prioritet åt skapandet av ett fungerande rättssystem och starka rättsvårdande instanser vad gäller såväl lagstiftning som dömande och verkställande funktioner (se vidare under 4.3.2).

Det svenska säkerhetsfrämjande samarbetet skall fortsätta bidra till kampen mot den organiserade brottsligheten i Central- och Östeuropa, i synnerhet kring Östersjön. Detta stöd bör liksom hittills kanaliseras via de svenska myndigheterna men med en större koordinering av de olika aktiviteterna, bilaterala och multilaterala, som äger rum inom detta område. Kunskapsöverföring inom olika verksamhetsområden bör vara väsentliga delar av ett fortsatt samarbete liksom tillhandahållande av specialutrustning som är avgörande för en framgångsrik brottsbekämpning. En del av detta samarbete kan förväntas ske inom ramen för respektive myndighets reguljära verksamhet.

Av stor vikt är även utveckling av personkontakter mellan svenska befattningshavare och deras motsvarigheter i Central- och Östeuropa för att skapa väl fungerande nätverk för gränsöverskridande brottsbekämpning.

4.2.6 Asyl- och migrationspolitisk kompetens

Den otillräckliga gränskontrollen ledde inledningsvis till att migrationsrörelser från framför allt Asien och Mellanöstern i riktning mot Skandinavien och Tyskland skapade problem för de oförberedda myndigheterna i främst Estland, Lettland och Litauen, men även i de västryska och nordpolska områdena. Det blev angeläget att stärka framför allt de tre baltiska ländernas kapacitet att hantera flyktingströmmar.

Inom det migrationspolitiska området har det säkerhetsfrämjande samarbetet främst bedrivits med de baltiska staterna dels för att stärka den nationella lagstiftningen och förbättra den internationella rättsliga situationen, dels för att ta hand om inkommande flyktingar och ge dem en acceptabel situation i väntan på personutredningar. Genom samarbetet har Sverige ställt experthjälp till förfogande för utarbetande av flyktinglagstiftning, förbättrad asylhantering och förbättring av flyktingmottagning. Insatserna på detta område har genomförts genom nordisk samverkan och ansvarsfördelning.

En del av verksamheten har bedrivits i samarbete med UNHCR och UNDP. Sverige har också tillsammans med bl.a. UNDP stött insatser för att förbättra handläggningen av uppehållstillstånd för den rysktalande befolkningen i Estland.

Stödåtgärder inom detta område kan lämpligen, förutom rådgivning i lagstiftningsfrågor, även fortsättningsvis omfatta åtgärder för en förbättrad praktisk asylhantering och flyktingmottagning.

Illegal immigration har ofta anknytning till annan grov internationell brottslighet. Åtgärder måste därför koordineras med brottsbekämpning och gränskontrollverksamhet. Anknytning finns också till utvecklingen av ett starkt rättssamhälle på demokratisk grund i vilket utsatta människors rätt tas till vara oavsett nationell tillhörighet. Eftersom många bilaterala och multilaterala aktörer, bl.a. UNHCR, är aktiva inom denna sektor bör möjligheterna till samordning via UNDP utvecklas till fler länder. Fortsatt nordisk samverkan är också viktig.

Katastrof- och olycksberedskapen på andra sidan Östersjön var svag direkt efter Sovjetunionens upplösning, samtidigt som riskerna ökade som en följd av minskande kontroll och bristande erfarenhet hos i många fall nya eller personellt förändrade ansvariga myndigheter. De tre baltiska ländernas självständighet och upplösningen av den sovjetiska militära kontrollen gjorde det möjligt att söka nya luft- och sjöfartsleder och att undanröja de hot som gamla ammunitions- och mindepåer utgjorde.

Inom det säkerhetsfrämjande samarbetet har stöd lämnats till att upprätta fungerande räddningstjänster i Estland, Lettland och Litauen. Fortsatta utbildningsinsatser inom specifika områden bl.a. brandsäkerhet vid kärnkraftverk, oljeskadeskydd och transporter av farligt gods planeras.

För att stödja en säker civil lufttrafik har luftfartsverket samarbetat för civil/militär integrering av luftrumskontrollen i de baltiska länderna.

För att sanera efter miljöskador som åstadkommits av den sovjetiska militära närvaron har insatser genomförts för att rensa upp icke exploderad övningsammunition och militärt skrot, kartlägga dumpad skarp ammunition samt röja minor. Inom ramen för dessa insatser har utbildning av civila och militärer i ammunitions- och minröjning skett liksom uppmätning av nya farleder till förmån för en säkrare och snabbare sjöfart. Sanerings- och röjningsverksamheten kan komma att fortsätta tillsammans med Storbritannien, Tyskland, Finland och Ryssland. Från svensk sida har Marinen, Sjöfartsverket, Luftfartsverket och Kungliga tekniska högskolan medverkat. Sverige har för avsikt att ingå räddningsavtal med länderna på andra sidan Östersjön. Samarbetet mellan staterna i Östersjöregionen inom detta verksamhetsområde är i sig själv en förtroendeskapande åtgärd av stor säkerhetspolitisk betydelse. Delar av detta stöd berör samarbetet inom europeiska organisationer av säkerhetsfrämjande art.

4.3 Att fördjupa demokratins kultur

Sammanfattning:

- Ett fortsatt samarbete för att fördjupa demokratins kultur genom uppbyggnad av det civila samhället är angeläget. Det decentraliserade samarbetet på kommun- läns- och landstingsnivå, insatser som genomförs av enskilda organisationer och folkrörelser och det kulturella och akademiska samarbetet är centrala i det sammanhanget. Det lokala och regionala samarbetet förutses öka som ett naturligt led i övergången till normalt grannlandssamarbete.
- Ett fortsatt och fördjupat samarbete på rättsområdet prioriteras i det svenska samarbetet. Detta gäller särskilt för Estland, Lettland och Litauen. Insatser skall omfatta hela rättskedjan med ett helhetsperspektiv på rättsproblematiken.
- Språk- och integrationsstödet till de rysktalande befolkningarna i Estland och Lettland skall utökas och breddas.

Demokratiska samhällssystem är en förutsättning för stabilitet och säkerhet i vårt närområde. Att bygga hållbara demokratiska strukturer är en långsiktig process som bärs upp av väl fungerande folkrörelser och partier, centralt, regionalt och lokalt. Det förutsätter existensen av fria och oberoende media. Det krävs också demokratiska institutioner som med öppenhet, ansvar och kompetens utövar lagstiftande, exekutiva och dömande funktioner.

Den demokratiska processen i Central- och Östeuropa fortsätter med vissa undantag att utvecklas positivt. Den formella grunden för demokrati är i huvudsak lagd. I allmänhet finns en önskan att utveckla och stärka demokratin samt att leva upp till de åtaganden som anslutning till internationella konventioner om mänskliga rättigheter innebär. Alla länder i Sveriges prioriterade närområde har antagit nya författningar, byggt upp kompetens för att genomföra fria val och lagt grunden för en fri press. Länderna är medlemmar av Europarådet och har ratificerat den Europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Flertalet länder har dock långt att vandra på vägen mot ett civilt samhälle och en genuin demokrati med folkligt deltagande. Det civila samhället är på de flesta håll, med i detta sammanhang undantag särskilt av Polen, fortfarande outvecklat liksom traditionen av ideellt arbete i enskilda organisationer och folkrörelser. En viktig del av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa är därför att fortsatt arbeta för fördjupning av demokratins kultur i samarbetsländerna.

Regeringen överlämnar, samtidigt med denna proposition, en skrivelse till riksdagen om regeringens politik till stöd för demokratisering och respekt för mänskliga rättigheter genom utvecklingssamarbete (skr. 1997/98:76). Skrivelsen syftar till att utveckla regeringens syn på ett sammanhållet förhållningssätt till demokrati och mänskliga rättigheter i utvecklingssamarbetet och därigenom identifiera vad stödet skall bestå i och hur det skall genomföras. Skrivelsen omfattar såväl tematiska som geografiska analyser, vari även situationen i Central- och Östeuropa belyses. Regeringen överlämnar också samtidigt en skrivelse om mänskliga rättigheter i svensk utrikespolitik (skr. 1997/98:89).

Demokrati beaktas allt mer i det internationella utvecklingssamarbetet. I det bilaterala utvecklingssamarbetet har de flesta givare sedan länge angivit demokratisk samhällsutveckling som ett mål. Europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (EBRD) har, som enda internationella finansiella institution, även ett politiskt mandat och skall enligt dess stadga verka i de central- och östeuropeiska länder som bekänner sig till och tillämpar principerna för demokrati med flerpartisystem. Organisationer som Europarådet, Världsbanken och UNDP betonar vikten av bland annat oberoende rättsskipning, revision, offentlig insyn i myndigheters arbete och ömtyllighet i fråga om statsförvaltningen. Ett viktigt arbete sker också inom ramen för Östersjöstaternas råd, där dess kommissarie för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter bedriver ett omfattande arbete syftande till att stödja och konsolidera en demokratisk

utveckling och skyddet av mänskliga rättigheter inklusive minoriteters rättigheter.

Under 1990-talet har demokrati allt mer kommit att framstå som en viktig beståndsdel i en politik som syftar till att värna om freden inom och mellan stater. Krig mellan demokratier är sällsynt. Internationellt framstår därför förekomsten av fler demokratier som en fredsbevarande faktor.

Inom det humanitära området är demokrati en av förutsättningarna för att flyktingar skall kunna återvända till sina hemländer. Människor som har fördrivits på grund av sin religion, ras, eller etniska tillhörighet skall kunna leva i sin ursprungsmiljö utan trakasserier eller förföljelse. De måste kunna påverka uppbyggnaden av det samhälle de rätteligen tillhör. De fördrivna och deras forna vedersakare måste finna sätt att leva sida vid sida. Både för att förhindra att människor jagas iväg från sina hem och för att underlätta deras återkomst måste demokratin stöttas och stärkas.

En del av förväntningarna vid en övergång till demokrati är att arbetstillfällena skall bli fler, skolor och hälsovård bli bättre. När det framgår att detta tar lång tid, kan människor misströsta om demokratis betydelse. En stödjande funktion för demokrati utgör därför förbättringar på det ekonomiska och sociala området.

De viktigaste samarbetsområdena inom demokratistödet till Central- och Östeuropa är rättsområdet, vänortssamarbetet, samarbete genom enskilda organisationer samt språk- och integrationsstödet till ryskspråkiga i Estland och Lettland (dessa områden beskrivs under 4.3.2–4.3.5).

Kulturellt och akademiskt samarbete med länderna i Central- och Östeuropa är av stor betydelse i demokratiseringsprocessen. Regeringen anser att det är viktigt med utökat samarbete inom dessa områden. Ett ökat engagemang bland människor såväl i samarbetsländerna som i Sverige främjar viktiga strukturer för en fungerande demokrati. Kultur och öppna debatter är avgörande och betydelsefulla redskap i strävan att nyansera bilderna av andra kulturer, öka utbyte av kunskaper och mänskliga erfarenheter. Det samarbete som sker genom Svenska institutet och mellan enskilda organisationer och folkrörelser i Sverige och samarbetsländerna är av avgörande betydelse för fördjupningen av demokratis kultur.

Projektet Partnerskap för kultur, i samarbete mellan Kulturdepartementet och Utrikesdepartementet, syftar till att bereda väg för dialog och erfarenhetsutbyte om kulturen och kulturpolitikens möjlighet att främja yttrandefrihet och mångfald, demokrati och gemensam säkerhet. Projektet inleds 1998 och ambitionen är att bl.a. skapa en mötesplats för främst unga kulturutövare och intellektuella från länderna kring Östersjön samt Vitryssland och Ukraina.

Handelshögskolan och den planerade juristhögskolan i Riga är två exempel på insatser som har långtgående effekter på framväxten av akademisk kompetens och som främjar initiativkraften för vidare samarbete. Programmet för stöd till högskoleverksamhet som bedrivs genom Svenska institutet är mycket verkningsfullt för samarbete mellan Sverige och Central- och Östeuropa på det akademiska området. Stödet

till utbyte inom högre utbildning och forskning i form av individuella stipendier har, genom de s.k. kulturutbytesprogrammen, en god tradition. År 1997 fick Svenska institutet regeringens uppdrag att administrera två omfattande nya stipendieprogram, *Visbyprogrammet* och *Östersjöstipendierna*. Båda programmen är avsedda för akademiskt samarbete med länder i Sveriges närområde. Intresset för det svenska språket har ökat i hela Central- och Östeuropa. Språkkunskaper är ett viktigt led i framväxten av demokratisk samverkan mellan människor. Sverige har, genom Svenska institutet, genomfört särskilda satsningar på svenskundervisning. 34 lektorat i svenska på 28 olika orter i bl.a. Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland har inrättats för att möta den ökande efterfrågan på svenskundervisning. Svenska institutet finansierar också en professur i svenska i Tartu i Estland.

Sverige stödjer framväxten av fria och oberoende media framför allt genom utbildning av journalister från länderna i vårt prioriterade närområde. Utbildningarna består allt mer av specialiserade och fördjupade kurser i t.ex. kritisk, politisk granskning.

I processen att förankra de nya demokratierna i Central- och Östeuropa spelar det internationella samarbetet och det multilaterala stödet en viktig roll. De komparativa fördelar som EU, Europarådet och UNDP besitter bör därför tas till vara. Med sitt breda säkerhetsbegrepp spelar även OSSE en avgörande roll för demokratisering i Central- och Östeuropa. Organisationens högkommissarie för nationella minoriteter utför ett värdefullt arbete i de baltiska staterna och på västra Balkan. Genom sina insatser i fält verkar OSSE också i Kaukasus, Centralasien och Ukraina. OSSE har nyligen inrättat en rådgivande och övervakande funktion i Vitryssland.

Erfarenhetsutbyte och kapacitetsutveckling i bred bemärkelse mellan människor, myndigheter och organisationer kan vidare lämna viktiga bidrag till den fortsatta processen. Det breda engagemanget från alla delar av det svenska samhället för att stärka demokratin är en god utgångspunkt för att ytterligare kunna fördjupa demokratins kultur. Regeringen anser att stödet till utveckling och konsolidering av demokrati, rättsstaten och de viktigaste samhällsinstitutionerna i samarbetsländerna är av central betydelse.

4.3.2 Rättsområdet

Arvet efter det sovjetiska rättssystemet har hämmat utvecklingen av en självständig rättstradition och har fört med sig att respekten för lagarna, domstolarna, åklagarna och polisen är bristfällig i Central- och Östeuropa. Institutionerna betraktas fortfarande som maktens instrument och inte som det skydd från statens övergrepp de borde vara. Rättssäkerheten i Sveriges samarbetsländer är fortfarande otillräcklig. I många länder bär straffrätten på arvet från sovjettiden där de flesta brott uppfattades som ett brott mot staten och den politiska ledningen. Straffskalorna är stela och det finns få alternativa påföljdsformer.

EU-medlemskapet ställer höga krav på en väl fungerande rättslig infrastruktur och ett effektivt rättsväsende. Detta är av stor betydelse för

kandidatländernas allmänna förmåga att leva upp till de krav som ett EU-medlemskap kräver.

Kompetensen och utbildningsnivån inom rättssektorn i flera länder är låg och behovet av rättsvetenskaplig forskning är stort. En hållbar utveckling av demokrati och rättsstatlighet i regionen kräver fortsatt grundlig reform av hela rättssektorn. Det kräver förankring inte bara hos jurister och berörda tjänstemän utan också många gånger såväl en politisk som folklig förankring exempelvis avseende reformer av påföljdssystem. Insikterna på ansvarigt politiskt håll om dessa problem växer emellertid gradvis.

Polisväsendet måste förändras till att bli en integrerad del av samhället. Polisens roll, attityder, kompetens, lojalitet och resurser är nyckelfrågor då det gäller medborgarnas tilltro till rättsstaten. Vidare är ett från domstolarna och staten självständigt advokatväsende en viktig rättssäkerhetsgaranti.

Domare har fått en mer oberoende ställning än tidigare men synen på domaren och dennes roll behöver fortsatt förändras. Exekutionsväsendet, det vill säga verkställighet av domar m.m., fungerar dåligt i många av länderna. Lagregleringen är ofullständig, resurserna är otillräckliga och den administrativa effektiviteten låg.

Sveriges stöd på rättsområdet har hittills kanaliserats via Sida genom Domstolsverket, Riksåklagaren och Kriminalvårdsstyrelsen. Via det säkerhetsfrämjande stödet har som tidigare omnämnts insatser gått genom Rikspolisstyrelsen.

Domstolsverket och Riksåklagaren har hittills utfört relativt blygsamma insatser i Estland och Lettland med inriktning på kunskapsöverföring i form av seminarier, studieresor och besöksutbyten. Nu planeras dock insatser i större skala i Litauen. Förberedelser för ökade insatser sker i Estland och Lettland. Kriminalvårdsstyrelsens insatser, som delvis bedrivs inom ramen för Europarådets nordisk-baltiska fängvårdsprojekt, innehåller ett omfattande utbyte mellan svenska fängelser och fängelser i Estland, Lettland och nu också i Litauen. Detta har lett till konkreta resultat i form av goda kontakter och utvecklat samarbete.

Regeringen gav i juli 1997 i uppdrag åt Svenska institutet att bereda Sveriges deltagande i samband med bildandet av Riga Graduate School of Law (RGSL). Detta svenskinitierade projekt samfinansieras med EU:s Phareprogram och privata svenska och internationella stiftelser. Det råder i de baltiska länderna ett stort behov av en ny generation jurister med hög yrkeskompetens inom områden som är aktuella nu och inför det framtida EU-medlemskapet. Utbildningen avses bli en ettårig internationell påbyggnadsutbildning med inriktning på internationell rätt och EG-rätt för nytexaminerade jurister från de baltiska länderna. Utbildningen, som kommer att ske på engelska, innehåller bl.a. allmän rättslära, internationell handelsrätt, konkurrensrätt, folkrätt och mänskliga rättigheter.

Stöd till rättsväsende och förvaltning kan ha avgörande betydelse för den demokratiska utvecklingen och för ett EU-medlemskap för ansökarländerna. Den kompetens och de rättsstatliga traditioner som finns hos svenska myndigheter kan här tas till vara. Svenskt stöd bör avse såväl rutiner och arbetssätt som attityder och förhållningssätt. Det är önskvärt att insatserna är relativt långsiktiga och att de tillsammans formar en

helhet. Betydelsen av en förvaltnings effektivitet bör beaktas. Sådana faktorer har dessutom stor betydelse för investeringsviljan och därmed för ett lands ekonomiska utveckling.

Exempel på angelägna insatser är fortsatt stöd till utveckling av domstolsväsendet och åklagarfunktionen i Estland, Lettland och Litauen. Kriminalvården och polisens verksamhet är andra områden där behoven av stöd är stora och där Sverige har en omfattande erfarenhet att dela med sig av. Kontakter mellan svenska organisationer som advokatsamfund och liknande sammanslutningar i samarbetsländerna bör också uppmuntras.

Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet

Som tidigare konstaterats, önskar regeringen utöka samarbetet på rättsområdet, i synnerhet med kandidatländerna. Denna samarbetsform är inte nödvändigtvis finansiellt omfattande, men däremot krävs betydande personella resurser för att genomföra rättssamarbetet. Under de senaste två åren har ansträngningarna intensifierats för att finna lämpliga samarbetsformer, men planeringsprocessen och projektförberedelserna har tagit längre tid än beräknat. Förklaringen till fördröjningarna står dels att finna i samarbetsländernas svårigheter att formulera behov och önskemål och dels på bristande resurser på svensk sida.

I syfte att stärka den svenska resursbasen och få till stånd samordning av arbetet på rättsområdet och mellan de rättsvårdande myndigheterna i Sverige har Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR) bildats. I KUR ingår företrädare för Justitiedepartementet, Utrikesdepartementet, Sida samt de fyra rättsvårdande myndigheterna: Kriminalvårdsstyrelsen, Domstolsverket, Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen. KUR skall till regeringen avlämna ett betänkande i mars 1999 med bl.a. förslag till en långsiktig lösning vad avser utbyte av information, samråd, erfarenhetsåtervinning och kompetensutveckling inom rättssamarbetet.

4.3.3 Samarbete mellan kommuner, län och landsting

Ett mycket viktigt komplement till utvecklingssamarbetet på central nivå är samarbetet på lokal och regional nivå, ibland kallat det decentraliserade samarbetet. Det har stor betydelse dels för att det sätter strålkastarljuset på vikten av en fungerande lokal demokrati och lokal förvaltning, dels för att betydande stödinsatser riktas till den lokala och regionala nivån. Till detta kommer att en omfattande nivåhöjning till följd av EU-medlemskapet måste ske inom flera av de områden som de lokala myndigheterna ansvarar för.

Svenska insatser via kommuner, län och landsting röner stor uppskattning, framför allt då de leder till konkreta förbättringar för medborgarna i deras vardagsliv på respektive vänort eller i vänregion. Regeringen satsar via Sida främst på fördjupade vänorts- och regionsamarbeten. Dessutom har Sydsam, Baltic Network/ East Sweden och Mälardalsrådet samarbete med parter på andra sidan Östersjön, inte minst genom att underlätta

deras medverkan i interregionala EU-projekt med inriktning på erfarenhetsutbyte och kompetenshöjning.

Östersjöinstitutet i Karlskrona arbetar med regionalt samarbete och lokalt samarbete med norra Polen, Litauen och Kaliningrad och har byggt upp ett speciellt kontaktnät som även stärker den sydsvenska identiteten.

En intressant form av regionalt samarbete utgörs av Barentsrådets regionråd. Regionrådet består av representanter för Nordland, Troms och Finnmark i Norge, Norrbotten och Västerbotten i Sverige, Lappland och Uleåborg i Finland samt Murmansk, Archangelsk och Karelen i Ryssland.

Kommunförbundet har med statlig finansiering genomfört en rad projekt främst inom ramen för vänortsutbyten i Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Polen och Ukraina. Det har gällt utveckling av kommunal demokrati och förvaltning, samt förbättrad regional och lokal infrastruktur.

Ett omfattande länsstyrelsesamarbete mellan svenska län och motsvarigheter i de baltiska staterna förekommer. Medel om cirka 5 miljoner kronor årligen har anvisats av Sida. Västmanlands län har haft samordningsansvar för insatserna i Estland, Östergötlands län för Lettland och dåvarande Kristianstads län för Litauen. Samarbetet gäller kunskapsöverföring på områden som näringsliv, miljö, lantbruk, bebyggelse, förvaltning, turism och civil beredskap.

Även Landstingsförbundet och Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté har varit aktiva, liksom Lantbrukarnas Riksförbund på landsbygden. Folkrörelser, kyrkliga organisationer och företagareföreningar på lokal och regional nivå bör också nämnas i sammanhanget.

Under åren 1990–97 har Sida satsat närmare 90 miljoner kronor på det regionala och kommunala samarbetet med Central- och Östeuropa. Kostnaden för aktuella projekt för 1998 beräknas uppgå till 32 miljoner kronor. För att göra en mera rättvis bedömning av värdet för mottagarna, bör man lägga till kommunala insatser i form av experttid, och en omfattande överföring av utrustning – men fullt användbar – utrustning.

Verksamheten har i olika utvärderingar visat sig höra till de bästa stödformerna genom att vara väl fokuserad, ge upphov till breda kontaktytor för ömsesidig utveckling samt innebära låga kostnader med hänsyn till utvecklingseffekterna.

Intresset i Sverige för att på olika sätt stödja länderna i Central- och Östeuropa, framför allt i de baltiska länderna, har varit stort under det senaste decenniet. Den verksamhet som intresset resulterat i skulle kunna liknas vid en folkrörelse. Det har inte varit svårt att finna kompetenta krafter som hjälpt till med allt ifrån seminarier om demokrati och jämställdhet till installationer av värmepannor och vattenreningsaggregat.

Det är betydelsefullt att Sverige fortsatt utnyttjar den kunskap som finns avseende kommunal och regional självstyrelse till att utveckla samarbetet på regional och lokal nivå med våra östliga grannar. Inte minst för de tre baltiska ländernas vägval i samhällsbygget bör den svenska och den nordiska modellen kunna erbjuda ett intressant alternativ, vad gäller exempelvis beslutskompetens, finansiella resurser och verksamhetens omfattning.

Regeringen anser att vänorts- och vänregionssamarbetet, inklusive samarbetet på länsstyrelsnivå, bör fördjupas och utökas. Sverige bör också agera för att Phare- och Tacisprogrammen, som kanaliseras till den decentraliserade nivån och som spelar en viktig roll för svenska aktörers insatser, ökar.

Det är också viktigt att intensifiera kontakterna med lokala och regionala aktörer i EU-perspektivet. De etablerade kanalerna som finns genom det decentraliserade samarbetet bör utnyttjas för stöd till förstärkning av lokal och regional administration – ett område som av kommissionen utpekats som svagt hos vissa kandidatländer.

De fortsatta prioriteringarna bör gälla kommunal och regional institutionsutveckling och infrastruktur samt miljön och den sociala sektorn. Många pågående program t.ex. på miljöområdet skulle kunna fortsättas med en ökad betoning på de regionala och kommunala nivåernas inflytande och ansvarstagande. Utbyte mellan kommunala och landstingskommunala sektorsinstitutioner skall uppmuntras, inte minst fadderförhållanden inom t.ex. den regionala sjukvården. Samarbetet inom den sociala sektorn bör i första hand få formen av en förstärkning och systematisering av landstingens samarbete med motsvarande instanser i samarbetsländerna.

Inte minst de baltiska staterna går nu in i ett nytt skede då många infrastrukturbehov på lokal och regional nivå är utredda och genomförandet aktualiseras. Härvidlag finns, som nämnts ovan, flera trånga sektorer, främst den administrativa kompetensen att genomföra och förvalta stora investeringsprojekt hos de kommunala och regionala förvaltningarna, samt tillgången till de erforderliga finansiella resurserna. Utbildning av kommunala befattningshavare i länderna är viktig och här kan Sverige och övriga nordiska länder komma att medverka.

I sammanhanget bör också uppmärksammas den roll svenska samarbetskommuner skulle kunna spela som mentorer, utan att ställa egna garantier, vid genomförande av externfinansierade infrastrukturprojekt, i kraft av sina goda kontakter med den berörda kommunen och sin långa erfarenhet av att driva och bedöma sådana projekt.

4.3.4 Samarbete genom enskilda organisationer

Enskilda organisationers insatser spelar en stor roll i utvecklingen av demokratiska samhällen. Det svenska samarbetet på detta område syftar till att stärka organisationerna så att de på allvar kan hävda sig i dialogen med myndigheter och beslutsfattare i landet. Svenska enskilda organisationer har i många fall bättre förutsättningar än regeringen och dess myndigheter att stödja framväxten av det civila samhället. Det är därför värdefullt att stärka sambanden mellan erfarenheter på lokal nivå och nationella kontakter. Samtidigt bör också uppmärksammas myndigheternas förmåga att föra en dialog med landets intressegrupperingar. En betydande del av det svenska stödet till enskilda organisationer inriktas på att främja kvinnors och ungdomars aktiva deltagande i samhällsbygget. Det personintensiva umgänget som mellanfolkliga kontakter innebär och som kan bedrivas inom ramen för de enskilda organisatio-

nernas verksamhet är synnerligen viktigt för att sprida kunskap om och förtroendet med det demokratiska samhället. Enskilda organisationer kan även spela en pådrivande roll inom miljöarbetet.

Sida har inom samarbetet med Central- och Östeuropa slutit avtal med elva ramorganisationer genom vilka Sida stödjer svenska enskilda organisationers arbete i Central- och Östeuropa. Dessa organisationer är Forum Syd, Rädda Barnen, Olof Palmes Internationella Centrum, PMU-Interlife, Röda Korset, SHIA (Handikapporganisationernas biståndsstiftelse), Svenska Missionsrådet, Stiftelsen Sveriges Bönder Hjälper, Svenska Naturskyddsföreningen, LO/TCO:s Biståndsnämnd samt Lutherhjälpen/Svenska kyrkan. Via ramorganisationerna kan huvuddelen av de enskilda organisationerna i Sverige söka medel för medverkan till uppbyggnad av systerorganisationer i samarbetsländerna.

Regeringen beslutade 1995 att inrätta en försöksverksamhet med stöd genom svenska partianknutna organ till demokratins uppbyggnad i länder i Central- och Östeuropa och i utvecklingsländerna. Samarbetsparterna är i första hand politiska partier eller närstående organisationer. I en översyn av verksamhetsformerna 1997, konstateras att insatserna har fokuserats till länderna i Central- och Östeuropa, dit 75 % av stödet har gått. Regeringen anser att stödet genom partianknutna organ är ett viktigt instrument för att befästa och fördjupa demokratins kultur. Enligt nya riktlinjer för stödet från den 1 januari 1998 förlängs försöksverksamheten med ytterligare en treårsperiod till den 31 december 2000. Verksamhetsmålet är att bistå utvecklingen av ett väl fungerande pluralistiskt partisystem och därmed också samhällets demokratisering.

4.3.5 Språk- och integrationsstödet

Som redan har nämnts, utgörs en stor del av invånarantalet i både Estland och Lettland av icke-medborgare av huvudsakligen rysk härkomst. Integrationen av dessa är avgörande för ländernas ekonomiska, politiska och sociala utveckling för ett framtida EU-medlemskap.

I Estland beräknas cirka en tredjedel av befolkningen ha ryska som modersmål och ungefär 23 % av befolkningen saknar medborgarskap. Bristande kunskaper i estniska och i författningskunskap utgör det främsta hindret för de rysktalande att erhålla medborgarskap. Kontakterna mellan etniska ester och rysktalande icke-medborgare är begränsade. Lite över en fjärdedel av Lettlands invånare saknar ännu medborgarskap. Av dessa har flertalet ryska som modersmål. På grund av höga krav för att erhålla medborgarskap och ett bristande intresse bland de rysktalande, har endast ett fåtal naturaliserats. En stor utmaning ligger i att skapa ett integrerat samhälle. Detta fordrar att flertalet invånare är medborgare. Framsteg på detta område utgör en av förutsättningarna för inträde i EU. Frågan är föremål för en intensiv samhällsdebatt.

Svenska institutet har sedan 1993 administrerat en mängd insatser för integrering av de rysktalande icke-medborgarna i Estland. Insatserna har bland annat gått till förbättring av utbildningsväsendet, produktion av läromedel och ordlistor samt till media. Insatserna har bidragit till utökad undervisning i estniska och tillgången till Estlandsorienterad nyhetsrap-

portering för de ryskspråkiga. Sverige har även stött Estonian Language Strategy Centre och Institute of Human Rights.

I Lettland har Sverige, via UNDP och det nationella lettiska språkprogrammet, bidragit till integrationsfrämjande åtgärder för de rysktalande icke-medborgarna. Dessa har bland annat omfattat stöd till språkutbildning i lettiska. I december 1996 undertecknade den lettiska regeringen ett projektavtal med UNDP. Projektet beräknas löpa över tio år, men hittills finns finansiering endast för 1997 och 1998. I projektet har undervisningsmateriel i lettiska som andraspråk tagits fram. Instruktorer har undervisats för att utbilda lärare i skola och vuxenutbildning. Projektet har lett till attitydförändringar och den inledande tveksamheten har ersatts av allmän uppslutning och medvetenhet om frågans betydelse för Lettlands fortsatta utveckling. Svenska institutet har givit stöd till språk- och integrationsprocessen även i Lettland. Syftet är att ge bidrag till projekt som har betydelse för integrationsprocessen, men som inte ryms inom UNDP:s program. Insatser har exempelvis gjorts för stöd till språkundervisning i lettisk TV för rysktalande ungdomar och undervisning i lettiska för ryska interner.

Regeringen anser att svenska insatser på detta område skall fortsätta. Sverige bör stödja projekt som har utformats och initierats med deltagande av icke-medborgare. Utvecklingssamarbetet bör omfatta en större beredskap att, i olika former, understödja enskilda organisationer och projekt avsedda att främja det medborgerliga medvetandet hos invånare oavsett etnisk tillhörighet eller medborgarskap. Flexibilitet från svensk sida är viktigt i sammanhanget.

4.4 Att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling

Sammanfattning:

- Samarbetet skall inriktas på insatser som stödjer utvecklingen mot en social marknadsekonomi i samarbetsländerna.
- Stöd till omstrukturering och utveckling av ett livskraftigt näringsliv skall fortsätta. Näringslivsfrämjande insatser spelar fortfarande en viktig roll.
- Fortsatt stöd för att stärka de offentliga ekonomiska institutionerna behövs. Det gäller t.ex. samarbete på skatteområdet och stöd på det rättsliga och institutionella området för att undanröja etablerings- och handelshinder i östersjöregionen.
- Stödet till den sociala sektorn skall öka, främst till uppbyggnad av hållbara och bättre riktade socialförsäkringssystem, åtgärder för att förbättra barnens situation samt insatser för att förbättra folkhälsan.

4.4.1 De nya marknadsekonomierna

Samarbetsländernas ekonomier har i ett första stadium på kort tid omvandlats från planekonomier till marknadsekonomier. Samarbetsländerna står nu inför en rad utmaningar för att befästa den ekonomiska

omvandlingen och främja ett gott företagsklimat som präglas av en allmän rättssäkerhet, effektiva institutioner och förutsägbara regler. Länderna befinner sig i ett skede av institutionsuppbyggnad och strukturella reformer, en långsam och krävande process som tar stora resurser i anspråk. Samtidigt finns behov av skydd för de svaga grupperna, för vilka marknadsekonomin fördelar hittills inte varit påtagliga. Att stävja korruption är ytterligare en utmaning för länderna, eftersom korruption utgör ett hot mot hela omvandlingsprocessen. Mutor och en osund sammanblandning av politisk och ekonomisk makt hämmar konkurrensen och direktinvesteringar. Dessutom påverkas befolkningens inställning till marknadsekonomi negativt.

Estland, Lettland, Litauen och Polen har snabbt närmat sig europeiska samarbetsstrukturer och ett kommande EU-medlemskap får avgörande inverkan på ländernas fortsatta reformpolitik. Under de senaste åren har ländernas konsekventa reformpolitik som snabbt ledde till en stabilisering av ekonomin givit utdelning i form av höga tillväxttal och en stadigt fallande inflation som närmat sig ensiffriga tal. Den genomgripande strukturomvandlingen är märkbar i det att andelen tjänster, handel och tillverkningen av konsumentprodukter har ökat. Levnadsstandarden är dock alltför låg. Trots en hög tillväxt uppgår BNP per capita i det rikaste landet Polen till mindre än hälften av EU:s genomsnitt. Även med fortsatt höga tillväxttal kommer det att ta lång tid för länderna att närma sig europeiska inkomstnivåer. Integrationen med väst har i de flesta länder underlättats genom ett företagsklimat som främjat utländska direktinvesteringar. En liberal utrikeshandelspolitik har fått handeln att vända sig mot väst och öka markant. Den största delen av ländernas utrikeshandel sker nu med EU. Inflödet av utländskt kapital, i form av investeringar och lån, har också tillåtit stora bytesbalansunderskott som i vissa fall kan vara oroande höga. Förtroendet för länderna har ökat genom stabila valutor och fungerande marknader för utländsk valuta. Ländernas finansiella system är alltför mindre väl utvecklade med förhållandevis små, och i några fall instabila, banksektorer och fondbörser som karaktäriseras av kraftiga svängningar. Bankväsendet har i flera av länderna genomgått allvarliga kriser, men en konsolidering kan noteras och många banker fungerar nu relativt väl.

Kandidatländernas integrering i det ekonomisk-politiska samarbetet inom EU kommer att ställa höga krav på den ekonomiska politiken. Även om de inledningsvis inte förväntas införa euron och därmed inte delta fullt ut i Europeiska valutaunionen (EMU) måste kandidatländerna ändå anta det regelverk som är förknippat med den tredje fasen av EMU. Ytterligare utmaningar utgörs av pågående omstrukturering av företag, förstärkning av institutioner och harmonisering av lagstiftning. Konkurrenslagstiftningen och myndigheter som tillser att konkurrens- och statsstödsregler efterlevs är i flera fall nybildade och brister föreligger i kontrollen av att EU:s regler om stödgivning och konkurrens efterlevs. I Estland är privatiseringen i princip avslutad, medan det i andra länder fortfarande återstår en del för att slutföra den. Infrastrukturella investeringar liksom förbättringar i rättsväsende och skatteförvaltning tar tid och är kostnadskrävande. Bankväsendet konsolideras och stärks men har

jämfört med västeuropeiska förhållanden fortfarande mycket begränsat kapital.

Även *Ryssland och Ukraina* uppvisar en rad framgångar, även om reformer inleddes senare och har genomförts mindre konsekvent. En svag tillväxt i den officiella ekonomin kunde skönjas i Ryssland först år 1997, medan Ukrainas ekonomi ännu inte nått en vändpunkt. En av de största framgångarna för stabiliseringspolitiken har varit att inflationen bringats ned till relativt låga nivåer, ett resultat av en stram penningpolitik.

Ryssland och Ukraina är dock fortfarande beroende av lån från IMF och Världsbanken, även om det direkta inflödet av kapital genom lån på den internationella kapitalmarknaden ökat. Statsskulden och skuldtjänstkvoten har därmed ökat. Privatiseringen har kommit långt, men mycket återstår att göra för att omstrukturera företagen.

Både Ryssland och Ukraina befäster sitt samarbete med EU genom partnerskaps- och samarbetsavtalen. En framtida WTO-anslutning är betydelsefull för båda länderna och är en förutsättning för att EU:s partnerskapsavtal skall utvecklas till ett frihandelsavtal. Utrikeshandeln expanderar i båda länderna, men Ryssland är det enda landet i samarbetsområdet utan underskott i bytesbalansen. Utländska direktinvesteringar har inte varit tillnärmelsevis lika stora som i Centraleuropa. Härtill har vaga äganderättsförhållanden och ett allmänt oklart rättsligt, i synnerhet skatterättsligt, klimat bidragit.

Ett av de största kvarvarande problemen är förknippat med finanspolitiken och statsbudgeten. Höga budgetunderskott utgör en fara för stabiliseringen och gör att lånebehovet är stort. På utgiftssidan måste utgifter omprioriteras och kraftiga eftersläpningar i utbetalningen av löner och pensioner utgör ett problem. På intäktssidan är skattestrukturen och indrivningen bristfälliga. En effektiv skatteindrivning och en fungerande skattemyndighet är förutsättningar för en fungerande ekonomi. Ett annat symptom på att reformprocessen inte kunnat införa hårda budgetrestriktioner för företagen är att betydande skulder mellan företagen tillåtit växa. Detta har lett till att länderna präglas av en omfattande och ineffektiv byteshandel i transaktioner mellan företag. Det råder brist på strategisk företagsledning i de stora företagen samtidigt som hindren för nyetablering avskräcker nya entreprenörer. Omfattande och bristfälliga regleringar och onödiga byråkrati hämmar företagets utveckling och har lett till att den inofficiella ekonomin växt sig stark i länderna. Även brister i den finansiella sektorn och annan infrastruktur hämmar produktion och handel. Rättsväsendet och lagstiftningen, till exempel konkurslagstiftning och skattelagstiftning, uppvisar ofta oklarheter och är inte förutsägbar.

4.4.2 Fortsatt stöd till den ekonomiska omvandlingen

Svenskt stöd till den ekonomiska omvandlingen kompletterar det omfattande och viktiga stöd som internationella finansiella institutioner och andra finansiärer ger. Behoven av insatser och stöd skiljer sig åt från land till land och ställer stora krav på flexibilitet från svensk sida. Utvecklingsarbetet kommer även fortsättningsvis att stödja den

ekonomiska omvandlingen, dels genom direkt stöd till näringslivet, dels genom stöd till institutionsuppbyggnad, men med samma syfte: att främja den ekonomiska omvandlingen och därigenom hjälpa till att höja levnadsstandarden för befolkningen i våra östra grannländer.

De hittillsvarande svenska insatserna spänner över ett brett fält. Direkt stöd till företagen sker bland annat genom riskkapitalinvesteringar via Swedfund International AB (se 6.1.3). Sida driver två näringslivsfrämjande program, StartÖst och Advantage East. StartÖst främjar handel och industri genom att erbjuda svenska små och medelstora företag lån för utbildning. StartÖst startade i mars 1994 och handläggs av ALMI Företagspartner AB. Från och med 1998 riktar sig StartÖst-programmet till företag som vill etablera sig i Lettland, Litauen, Ryssland och Ukraina. StartÖst-samarbetet med Estland avvecklades i början av 1998 då de rent kommersiella förbindelserna växt sig så pass starka att statligt stöd inte längre anses nödvändigt. I slutet av 1997 hade 218 projekt beviljats varav de flesta lett till framgångsrikt samarbete mellan svenska och östeuropeiska företag. Advantage East (fram till 1996 Advantage Balticum) är ett utbildnings- och affärsförmedlingsprojekt för baltiska och numera också makedonska och ukrainska företag som vill öka sin export till Sverige. Projektet bedrivs tillsammans med lokala näringslivsorganisationer och har påtagligt bidragit till att öka exporten till Sverige. Inom ramen för det baltiska investeringsprogrammet, till vilket Sverige bidragit med cirka 250 miljoner, (se 8.1.1) finansierar Nordiska projektexportfonden (NOPEF) bland annat förinvesteringsstudier för att främja nordiska investeringar i Estland, Lettland och Litauen. Svenskt stöd utgår också för att främja bankväsendet, främst i de baltiska länderna, genom det baltiska investeringsprogrammet och Swedfund Financial Markets AB (se 6.1.4). Exportkreditnämndens särskilda exportkreditgarantiram på två miljarder kronor kan täcka risker för affärer med de tre baltiska länderna, Ryssland, Kazakstan, Ukraina och Vitryssland (se 6.2.3).

Stöd till institutionsuppbyggnad ges genom ett stort antal projekt. Det svenska Finansdepartementet bedriver sedan 1992 ett samarbetsprojekt där svensk expertis ställs till de ryska finans- och ekonomiministeriernas förfogande för frågor rörande främst skatte-, revisions-, budgetsystem och statsskuld. Projektet, som hittills omfattat cirka 38 miljoner kronor, utvärderades 1996 varpå en styrgrupp tillsattes för att formulera mål, styra insatsernas inriktning och följa upp verksamheten. En betydelsefull verksamhet bedrivs genom Handelshögskolan i Riga, vars utbildning främjar kunskap om effektiv företagsledning. De svenska utfästelserna uppgår till 122 miljoner kronor under en tioårsperiod, varav drygt 47 miljoner avser perioden 1997–1999. Skolan, som har ett gott rykte, har hittills utexaminerat 143 studenter och målet är att cirka 100 studenter per år skall utexamineras.

Genom Sida finansieras en rad program som främjar den ekonomiska utvecklingen genom framför allt stöd till uppbyggnad av fungerande institutioner. Viktiga insatser har gjorts av bland annat Statistiska centralbyrån och Riksrevisionsverket. Swedesurvey (Lantmäteriverket) har i en rad länder framgångsrikt bidragit till att jord- och fastighetsregistreringen har utvecklats. I flera fall har den svenska hjälpen underlättat

utländska direktinvesteringar. I de baltiska länderna har Sverige bidragit till att bygga upp fungerande institutioner inom sjöfart, luftfart och vägväsende. Stöd har också givits till lokala handelskammare för att underlätta företagskontakter och av Sida administrerade företagsledarutbildningar har bidragit till en allmän kompetenshöjning. I Litauen har till exempel stöd i form av seminarier, utbildning och studieresor givits till kvinnor som driver mindre företag på landsbygden. I Kaliningrad har Sida tillsammans med EBRD bidragit till uppbyggandet av ett managementinstitut. Stöd har även givits till jordbruksområdet, bland annat genom ett projekt som Jordbruksdepartementet driver tillsammans med jordbruksministerierna i Danmark, Finland och de tre baltiska länderna. Projektet initierades 1995 och syftar till att förbereda de baltiska staterna inför de kommande medlemskapsförhandlingarna.

Regeringen avser att fortsätta främja samarbetsländernas ekonomiska utveckling genom att bidra till ett förbättrat företagsklimat. Flera av ovan nämnda projekt förväntas fortsätta. Den största delen av det svenska utvecklingsarbetet kommer att fokuseras på att bygga upp de institutioner som en fungerande marknadsekonomi kräver och kommer i kandidatländerna främst inriktas på det kommande EU-medlemskapet. Behoven framstår genomgående som större i Ryssland och Ukraina. En stor del av den institutionsuppbyggnad som svenska insatser stödjer är avsedd att förbättra den miljö företagen verkar i. Ytterligare insatser bör göras för att främja framväxten av små och medelstora företag. Vikten av fungerande lagstiftning och fungerande institutioner för att främja ett gott företagsklimat kan inte nog understrykas. Stöd till skattesystemen har stor relevans, framför allt i Ryssland och Ukraina, där skatteförvaltningen uppvisar brister och behovet av personalutbildning är stort. Tjänstemännens kunskap kan förbättras om skattesystemets roll i en marknadsekonomi och om effekterna av olika skatter. Stöd till förbättrad tillämpning av lagstiftning som rör affärs- och investeringsverksamhet är av yttersta vikt, i synnerhet i Litauen, Ryssland och Ukraina. Stöd behövs också för att stärka äganderättsskyddet, förenkla registreringen av företag och undanröja administrativa hinder.

4.4.3 Den sociala dimensionen

Det främsta sättet att höja levnadsstandarden är att skapa förutsättningar för ekonomisk tillväxt och för invånarna att själva påverka sina liv. En aktiv fördelningspolitik och en framsynt socialpolitik bidrar till detta. En förutsättning för att den ekonomiska reformprocessen skall bli framgångsrik är att sociala reformer är integrerade i den övergripande ekonomiska politiken. Sociala satsningar är i sig en del i att höja produktiviteten och samtidigt en rättvisefråga. Brister i den sociala omsorgen utgör ett hot mot den fortsatta ekonomiska och politiska utvecklingen. Samarbetsländerna står nu inför utmaningen att anpassa socialpolitiken och samtidigt ta hänsyn till ansträngda statsfinanser.

Levnadsvillkoren började försämrans redan under 1980-talet men förvärrades under 1990-talet, som en följd av produktionsfallet och den höga inflationen. Medellivslängden i samtliga samarbetsländer, med

Polen som enda undantag, sjönk mellan 1989 och 1995. Det betyder att över en miljon människor dött i förtid som en följd av försämrade samhällsförhållanden. Sjunkande nativitet har dessutom bidragit till att invånarantalet minskat i samtliga samarbetsländer sedan 1990. Även om en medelklass nu börjat växa fram, främst i Centraleuropa, har inkomst-klyftorna och fattigdomen ökat betydligt sedan omvandlingen inleddes. Uppgifterna varierar, men runt en tredjedel av invånarna i Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Ukraina anses fattiga av UNDP, medan andelen i Polen är betydligt lägre. De flesta fattiga befinner sig dock precis under fattigdomsgränsen och skulle hjälpas av ökad tillväxt. Levnadsstandarden i samarbetsländerna behöver inte ha minskat så mycket som officiell statistik ger vid handen. Det ökade utbudet samt den förbättrade kvaliteten på varor och tjänster avspeglas inte i statistiken. Den inofficiella sektorn fyller också en funktion genom att något mildra de umbäranden befolkningen utsätts för, men denna möjlighet står inte alla till buds.

EU-medlemskapet kommer på det sociala området att innebära omfattande åtaganden för kandidatländerna. Det gäller inte minst inom områdena arbetsmiljö, arbetsrätt och jämställdhet där EU:s lagstiftning är relativt omfattande. Betydande förbättringar kommer här att krävas i de flesta fall. Principen om arbetskraftens fria rörlighet kommer att ställa långtgående krav på kandidatländerna inom områdena arbetsmarknad och migration. Länderna står inför en stor och viktig uppgift – att nå och skydda de utsatta delarna av befolkningen genom ett effektivt socialt skydds nät och en rättvis fördelningspolitik.

Pensionssystemen i samarbetsländerna har hög prioritet i reformarbetet på det sociala området. Andelen pensionärer i samarbetsländerna är hög. Under det gamla systemet var pensionerna ofta generösa med en pensionsålder på 55 för kvinnor och 60 för män. I början av omvandlingsprocessen kunde pensionsutbetalningarna uppgå till över tio procent av BNP. Förtidspensioneringarna och sjukpensioneringarna ökade som en följd av den ekonomiska omvandlingen. I till exempel Polen ökade antalet pensionärer med 28 % (från 6,9 till 8,8 miljoner), mellan december 1989 och december 1993. Pensionsfonderna är belastade och har blivit svåra att finansiera. Nya pensionssystem måste därför introduceras. Samarbetsländerna arbetar redan med att reformera pensionssystemen för att de skall motsvara marknadsekonomins krav och bli ekonomiskt hållbara. Länderna har hunnit olika långt i processen. Flera länder håller på att införa pensionssystem som påminner om det reformerade svenska, även om skillnader i övergångsregler mellan systemen föreligger. Det är politiskt känsligt att höja pensionsåldern eftersom medellivslängden inte är så hög. Ett ökat privat sparande förutses, dels genom företagen, dels genom individuellt sparande.

Ytterligare en utmaning utgörs av att reformera *hälso- och sjukvården*. Samarbetsländerna befinner sig i olika utsträckning i en omfattande hälsokris som började redan under sjuttioalet då den allmänna folkhälsan försämrades. Medellivslängden har sjunkit markant och spädbarnsdödligheten har ökat under den senaste tioårsperioden. Hälsokrisen är särskilt påtaglig i Ryssland där medellivslängden för män föll med 6 år under första halvan av 1990-talet, ett förhållande som saknar motstycke i

modern tid. År 1995 var medellivslängden hos ryska män blott 58 år, lägre än i till exempel Indien. Denna trend verkar nu ha brutits och medellivslängden uppgick 1996 till 60 år, (för kvinnor 66 år). Spädbarnsdödligheten ökade mellan 1989 och 1995 i Lettland, Litauen och Ukraina, medan den var oförändrad i Estland, sjönk något i Ryssland och sjönk markant i Polen. Dålig kost och brist på motion samt hög alkohol- och tobakskonsumtion utgör stora problem för folkhälsan som påverkar det allmänna hälsotillståndet och därmed livslängden.

Sjukvården har inte prioriterats lika högt som i Västeuropa och inriktningen på vården behöver ändras från kurativ till preventiv. Grundläggande primärvård saknas ofta eftersom den tidigare strukturen var slutenvårdsinriktad. Sjukdomar som hjärt- och kärlsjukdomar, diabetes och lungcancer blir allt vanligare. Infektionssjukdomar utgör ett allvarligt problem, speciellt kan nämnas tuberkulos och sexuellt överförda sjukdomar. Till exempel har Ryssland sedan 1991 rapporterat en fördubbling av antalet tuberkulosfall och mellan 1991 och 1996 fördubblades antalet tuberkulosfall även i Lettland. Ukraina har visat en ökning från 44 registrerade fall av hiv-infektion 1994 till 12 280 fall 1996. En motsvarande explosiv spridning av hiv-infektion har uppmärksammats i Kaliningrad. *Alkoholmissbruket* utgör ett stort problem och alkoholrelaterade sjukdomar har ökat kraftigt, framför allt bland ryska män i åldrarna 30–50 år. Ett tidskrävande arbete med att ändra konsumtionsmönstret har påbörjats. Behoven av förbättrade åtgärder är särskilt stora vad gäller immunisering och spädbarns- och mödrahälsovård. Difteri, tyfus och malaria orsakar problem i många av länderna i Central- och Östeuropa. Immuniseringen mot smittsamma sjukdomar har till exempel inte mer än cirka 30 % täckning i de baltiska länderna. Mödradödligheten i samband med förlossningar har ökat i de baltiska länderna mellan 1994 och 1996. Det stora antalet aborter bland kvinnor i samarbetsländerna är ytterst oroväckande. I till exempel Ryssland är antalet aborter för närvarande dubbelt så stort som antalet födslar. (I Sverige är antalet aborter runt en tredjedel av antalet födslar.)

Barnen är nyckeln till investeringar i framtiden och barn är den bästa målgruppen för en rättvis inkomstfördelning. Barnens situation i samarbetsländerna har dock försämrats under senare år. Det allmänna hälsotillståndet är dåligt. Särskilt utsatta är barn på institutioner, barn med funktionshinder, flyktingbarn och minoritetsbarn, särskilt de statslösa barnen. Andra utsatta och ofta mer synliga grupper är det stora antalet gatubarn och prostituerade barn. På institutionerna hamnar föräldralösa barn och barn med funktionshinder, barn med sjuka eller alkoholiserade föräldrar eller föräldrar som sitter i fängelse. Vissa uppgifter tyder på att upp till en miljon barn bor på olika typer av institutioner i Ryssland. Kommersiell sexuell exploatering av barn är ett växande problem i regionen. Orsaker är bl.a. ökad fattigdom och försämrade sociala skyddsnät. Vid mötet mellan Östersjöstaternas regeringschefer i Riga i januari 1998 beslutades att fortsätta den regionala uppföljningen av Världskongressen mot kommersiell sexuell exploatering av barn i Stockholm 1996. Sverige har där åtagit sig att hålla i ett av de projekt som föreslagits rörande seminarier för politiska beslutsfattare och centrala myndigheter. Bland ungdomar förekommer prostitution i ökande

omfattning. Den höga andel aborter och en ökad mödradödlighet kräver insatser i form av information och utbildning avseende ungdomars sexuella och reproduktiva hälsa. Droganvändning har ökat dramatiskt bland unga människor, vilket även det är en anledning till den snabba spridningen av hiv/aids bland ungdomar. Kriminaliteten bland ungdomar ökar och fängelsestraff och andra former av institutionalisering förekommer för unga kriminella och gatubarn.

Ökad sysselsättning utgör på många sätt nyckeln till socialpolitiken och en flexibel *arbetsmarknad* utgör ytterligare en prioritering. Sysselsättningen har sedan reformerna inletts fallit markant, vilket delvis varit en naturlig utveckling eftersom översysselsättningen var en del av företagets strategi för att möta toppar i planeringsprocessen. I den gamla strukturen fanns en rad inneboende svagheter. Produktiviteten var för låg och inte kopplad till lönen. Arbetslösheten slår olika hårt mot olika regioner, beroende på var de stagnerande industrierna varit utplacerade.

Arbetsmarknaden i länderna i Central- och Östeuropa visar upp nationella särdrag och statistiken är i många fall undermålig, men vissa gemensamma drag mellan ekonomierna kan ändå skönjas. Friställda arbetare lämnar arbetskraften eller blir arbetslösa vilket har fått till följd att sysselsättningen har fallit markant, den öppna arbetslösheten är relativt hög och antalet långtidsarbetslösa ökar. I Ryssland och Ukraina har den öppna arbetslösheten befunnit sig på en relativt låg nivå, till viss del därför att arbetslöshetsunderstödet är lågt, till viss del därför att omstruktureringen av industrin i Ryssland och Ukraina nyligen påbörjats. Den dolda arbetslösheten är däremot hög.

Arbetsmarknaderna i länderna måste vara så flexibla att de kan klara av att allokera arbetskraft mellan sektorer och mellan regioner. Förändringarna på arbetsmarknaden har skapat en efterfrågan på en mer aktiv arbetsmarknadspolitik, arbetsmarknadsunderstöd och socialt stöd. Nya arbetstillfällen skapas främst genom små och medelstora företag, vilket understryker vikten av att bidra till ett gott företagsklimat i samarbetsländerna. Åtgärder måste vidtas för att göra arbetskraften mer rörlig, bland annat genom att underlätta flyttning mellan orter. Information om arbetstillfällen över hela landet måste göras lättåtkomlig.

Utbildningsnivån i samarbetsländerna är hög och samarbetsländerna strävar nu efter att dels behålla den höga kvalitet som fanns inom vissa delar av utbildningen, dels reformera utbildningssystemet för att inte länderna skall förlora i konkurrenskraft. *Utbildningsväsendet* behöver anpassas till nya krav på inriktning, läromedel och metoder. Skolor och universitet dras också med finansiella svårigheter som satt spår i försämrad kvalitet på undervisningen och lokaler. Lärarlönerna är mycket låga och många söker sig till andra yrken. Även om kostnaderna för utbildning i de flesta länder ökat som andel av BNP, har BNP sjunkit så mycket att de reala utläggerna har minskat. Hushållens minskade inkomster har också medfört att barn lämnar skolan tidigare än de annars skulle ha gjort.

En effektivt fungerande *bostadsmarknad* gör arbetsmarknaden mer flexibel i och med att arbetskraften blir mer rörlig och det blir lättare för arbetslösa att flytta till orter med fler arbetstillfällen. Bostadssituationen i samarbetsländerna dras dock med en rad problem. Bostadssubven-

tionerna har sjunkit kraftigt de senaste åren, från att i en del länder ha uppgått till cirka sju procent av BNP i slutet av 1980-talet. Hyrorna, liksom kostnaderna för uppvärmning och underhåll har följaktligen ökat, vilket ytterligare har satt press på en redan prövad befolkning. Bostads-situationen är särskilt allvarlig för de äldsta och utgör ett hinder i många fall för modern åldringsvård som förutsätter drägliga bostadsförhållanden. Antalet hemlösa ökar. Nyproduktionen av flerfamiljshus har avtagit under 1990-talet, i vissa länder har den mer än halverats. Byggnaderna är allmänt i mycket dåligt skick och i stort behov av reparationer. Produktionen av enfamiljshus ersätter flerfamiljshus, i takt med att de stora, statliga byggföretagen ersätts av mindre privata. Priserna fluktuerar dock kraftigt och är högre än för motsvarande bostäder i Västeuropa. Visserligen har privatiseringen av bostäder hunnit långt i flera länder, men vissa kvarvarande anomalier finns kvar. Lägenheterna i en byggnad i Ryssland kan vara privatiserade, medan trapphuset, taket, och marken kvarstår i kommunal ägo. Likaså lägger brister i markprivatiseringen och rätten att äga jord en hämsko på bostadssituationen.

De baltiska staternas *migrationsproblem* är i hög grad återverkningar av motsvarande problem i Ryssland, Vitryssland och Ukraina, vilket medför att åtgärdsprogram omfattande de sistnämnda länderna också är av stor betydelse för Estland, Lettland och Litauen. Miljökatastrofer som Tjernobylyckan och Aralsjön har resulterat i ekologiska migranter och kriget i Kaukasus och Centralasien har drivit många människor på flykt. Länderna i före detta Sovjetunionen har fått uppleva ett tidigare okänt fenomen i form av irreguljär och illegal migration från tredje världen. Förutom den grogrund för kriminalitet, inbegripet organiserad brottslighet och människosmuggling, som detta utgör medför det såväl politiska som administrativa problem för länderna och, inte minst, stort mänskligt lidande. Exempelvis har den ryska federala migrationstjänsten (FMS) för närvarande bara resurser att handlägga ärenden rörande återvändande ryssar från de forna sovjetrepublikerna, vilket innebär att asylbehandlingen av tredjelandsmedborgare är helt eftersatt. UNHCR sammankallade 1996 på ryskt initiativ en regional konferens för att uppmärksamma staternas migrationsproblem.

4.4.4 Utökad samarbete på det sociala området

Den socialpolitiska reformprocessen ställer samarbetsländerna inför svåra uppgifter. Att utforma nya system och metoder är komplicerat och tidskrävande. Ett stort antal svenska samarbetsinsatser på det sociala området har redan initierats och berör många aktörer och intressen i samhället.

Regeringen avser att intensifiera samarbetet på det sociala området, bland annat genom insatser som stödjer ländernas egna strävanden till reformering av hälso- och sjukvård och social omsorg. Stödet skall bedrivas främst genom institutionsuppbyggnad. De åtaganden som följer av ett EU-medlemskap kommer att stå i centrum för de svenska insatserna i kandidatländerna. Insatser krävs även för att främja konsumenternas ställning och produktens säkerhet. I Ds 1997:75, remissvaren, Sidas

skrivelse till regeringen om behov av fortsatt svenskt stöd samt ambassadrapporterna anges behovet av utökat stöd för insatser på det sociala området. Kunskapsöverföring inom detta område baseras på Sveriges långa erfarenhet av sociala reformer och skyddssystem.

Samarbetet har hittills bedrivits på regional och nationell nivå och en rad exempel kan nämnas. Arbetet för förbättrad hälso- och sjukvård bedrivs bland annat genom Hälso- och sjukvårdens östeuropakommitté, som under 1998 prioriterar insatser inom bland annat psykiatri, mödra- och barnhälsovård, handikappomsorg och vård av infektionssjukdomar. Insatserna kommer i ökad utsträckning riktas till nordvästra Ryssland. Regeringen har vidare givit ett bidrag om 10 miljoner kronor till Smittskyddsinstitutet för utveckling och stärkande av smittskyddet i de baltiska länderna, S:t Petersburg och Kaliningrad.

Ett pågående projekt genom Folkhälsoinstitutet förmedlar aspekter av den svenska alkoholpolitiken till forskare och tjänstemän i Ryssland. I början av 1998 startade ett projekt i Kaliningrad för att hjälpa staden med åtgärder mot en snabb ökning av antalet hiv-smittade. I Murmansk har länsstyrelsen i Norrbotten hjälpt länsadministrationen att öppna två kriscentra för kvinnor genom utbildning av personalen och genom rådgivning. Socialförvaltningen i Luleå bedriver samarbete med Murmansk avseende utveckling av åldringsvård och vård av barn med funktionshinder. Med start i december 1997 arbetar Stockholms universitet och Stockholms stad med representanter från den sociala sektorn i S:t Petersburg. Projektet beräknas pågå i tre år och omfattar till exempel utbildning för chefer och experter inom socialvården, metodutveckling inom åldringsvården och arbete med barn med funktionshinder. Utbildning kommer de närmaste åren att erbjudas till 1 000 personer inom sociala verksamheter i Ryssland.

Svenska Riksförsäkringsverket har, tillsammans med Världsbanken, medverkat till uppbyggnaden av ett nytt pensionssystem i Lettland. Fortsatt stöd till pensions- och socialförsäkringsområdet, till uppbyggnad av nationella system och institutioner är av strategisk betydelse. Likaså bör insatser som främjar effektiv allokering av begränsade resurser inom hälso- och sjukvården främjas. Detta innebär omstrukturering med begränsning och effektivisering av den specialiserade sjukhusvården och satsning på öppna vårdformer, i första hand primärvård. Insatser som innebär att personer med funktionshinder integreras i samhället är likaså angelägna. Folkhälsoupplýsning och förebyggande hälsovård bör ges en mer framskjuten plats i samarbetet, liksom sexuell och reproduktiv hälsa och åtgärder som minskar abortfrekvensen. Alkohol- och drogmissbruket, liksom den till viss del förknippade utbredningen av hiv och aids utgör ytterligare problem där internationellt samarbete kan bidra till en förändring.

Insatser som avser barn och ungdom återfinns både som en del i insatser inriktade på utveckling av socialtjänst och utbildning i socialt arbete och som direkta insatser. Stöd bör i första hand inriktas på övergripande system- och organisationsutveckling. Regeringen anser det vara av yttersta vikt att bidra till skapandet av trygga uppväxtförhållanden för barnen i vårt närområde. Undantas barn i ökad omfattning möjligheten till skolgång kan det i förlängningen innebära ett allvarligt hot mot den

demokratiska utvecklingen. Sverige kommer i juni 1998 stå värd för en första Östersjökonferens för ungdomsministrar under vilken riktlinjer kommer att läggas fast för den framtida utvecklingen av ungdomssamarbete inom Östersjöregionen. Insatser för att stödja ungdomars aktiva deltagande i framväxten av det civila samhället, inte minst genom enskilda organisationer, kommer att vara en central fråga vid konferensen.

Det främsta sättet att få ner arbetslösheten ligger i att främja framväxten av nya företag i regionen. Erfarenheter från den svenska arbetsmarknadspolitiken kan vara av fortsatt intresse för våra grannländer. Arbetsmarknadsstyrelsen har engagerats i en rad projekt, till exempel påbörjades kunskapsöverföring på arbetsmarknadsområdet redan 1992 i Ryssland. Arbetet har främst riktats mot sysselsättningskommittén i S:t Petersburg och till den federala arbetsmarknadsmyndigheten i Moskva. Under 1997 har flera projekt startats i Novgorod, Kaliningrad, Karelen och Leningrads län. Omfattande insatser på arbetsmarknadsområdet har också genomförts i de baltiska länderna och Polen.

Den öppna arbetslösheten utgör ett stort problem som väntas öka framför allt i Ryssland och Ukraina i takt med att omstruktureringen av företagen fortskrider. Det är därför viktigt att fortsätta stödja arbetsförmedlingar och arbetsmarknadens flexibilitet. Särskilt bör beaktas att kvinnor och män påverkas olika. På arbetsmiljö- och arbetarskyddsområdena aktualiserar EU:s krav på kandidatländerna behov av ytterligare insatser. Nationella tillsynsmyndigheter bör skapas och rutiner för tillsyn och uppföljning fastställas.

Sverige kan även bidra med expertis för att underlätta framväxten av en fungerande bostadsmarknad. Den främsta insatsen från svensk sida hittills har varit att bidra till fastighetsregister som upprättas med hjälp av Swedesurvey. Ytterligare insatser skulle kunna avse framväxten av bolåneinstitut. Sverige är ett av få länder, inklusive Danmark, som har en lång tradition av bostadsfinansiering genom stadshypotek, vilket kan visa sig applicerbart i samarbetsländerna. Likaså kan erfarenhet av bostadsrättsföreningar och kollektiva bostadsbolag vara applicerbara.

Det ligger i Sveriges intresse att alla länder i Europa får migrationspolitiska system som respekterar mänskliga rättigheter och värnar asylrätten. Den långsiktiga målsättningen i vår migrationspolitik gentemot samarbetsländerna är att föra dessa länders migrationspolitik närmare europeisk nivå och därigenom möjliggöra öppna gränser över Östersjön. Detta innefattar en fungerande gränskontroll samt undertecknande och tillämpning av flyktingkonventionen. På regeringens uppdrag genomför Statens invandrarverk kunskapsöverförande insatser framför allt i form av utbildning i de baltiska staterna, Ukraina och Ryssland samt i samarbete med UNHCR i Vitryssland. Samarbetet bedrivs även genom bilaterala kontakter på politisk nivå samt genom deltagande i och bidrag till internationella konferenser och initiativ.

Totalt har regeringen hittills anslagit elva miljoner kronor för migrationspolitiska insatser i närområdet. För närvarande genomför Statens invandrarverk tillsammans med de nationella myndigheterna behovsinventering för planering av fortsatta insatser.

Sammanfattning:

- Målet för Sveriges miljöinsatser i Central- och Östeuropa är att bevara och förbättra miljön, särskilt i och kring Östersjön.
- Svenska investeringar skall göras inom ramen för Åtgärdsprogrammet för Östersjön och avspeglade prioriteringar som utvecklandet av en Agenda 21 för Östersjöområdet kan resultera i.
- För kandidatländerna skall det svenska tekniska stödet och investeringarna inriktas på de krav som ställs inför det kommande EU-medlemskapet.
- Inom energiområdet skall svenska insatser inriktas på att öka effektiviteten i produktion, distribution och användning av såväl värme som el vilket också bidrar till en minskad miljöpåverkan.
- Syftet med det svenska kärnsäkerhetsprogrammet är att bidra till att uppenbara säkerhetsbrister åtgärdas i existerande reaktorer som av energibalansskäl inte omedelbart kan stängas samt att stärka de oberoende säkerhetsmyndigheterna. På kärnavfallsområdet bör det svenska engagemanget i samarbetet med Ryssland ges ökad prioritet.

4.5.1 Miljösituationen i Östersjöområdet

Länderna i Central- och Östeuropa har på grund av sin förorenande och ineffektiva industri likartade brister när det gäller miljövård. Det finns dock betydande skillnader såväl inom som mellan länderna i fråga om behov och möjligheter att förbättra miljön. Miljövården har i allmänhet kommit längre i storstäderna än i mindre samhällen. Samtliga större kuststäder längs den östra Östersjökusten har idag påbörjat investeringsprojekt för att förbättra avloppsreningen.

Miljövården har kommit längst i Polen. I de baltiska länderna är miljö-
vården mer utvecklad i Lettland än i Estland och Litauen, medan den i Ryssland knappast utvecklats alls de senaste åren. Den snabba ekonomiska utvecklingen, särskilt i Polen och Estland, medför samtidigt att nya miljöproblem, snarlika de som finns i väst t.ex. luftföroreningar från biltrafik och kommunal avfallshantering, ökar i omfattning. De närmaste åren kommer kandidatländernas nationella prioriteringar inom miljö-
vården att i huvudsak påverkas av EU-anpassningen. Även internationella miljöavtal och regionalt miljösamarbete kommer att ha stort inflytande. EU:s utvidgning är en viktig drivkraft för en miljöanpassning i Central- och Östeuropa. Det är angeläget att svenskt stöd fortsätter att ge ett positivt bidrag till den processen.

4.5.2 Agenda 21 för Östersjöområdet

Många miljöproblem i Europa är av gränsöverskridande karaktär och måste lösas genom internationellt samarbete. Nya möjligheter att minska europeiska och svenska miljöproblem har öppnat sig genom Sveriges

medlemskap i EU. Sveriges miljöpolitik inriktas bl.a. på att utveckla möjligheterna till internationell samverkan för att minska gränsöverskridande föroreningar och bidra till en långsiktigt hållbar utveckling i regionen.

En avspiegning av detta är det svenska initiativet att starta en utveckling av en Agenda 21 för Östersjöregionen som bl.a. diskuterades vid regeringschefsmötet i Visby i maj 1996. Länderna runt Östersjön har mycket gemensamt och arbetet med en Agenda 21 för regionen har en central betydelse för en ekologiskt hållbar utveckling i vårt närområde.

Genomförandet av Agenda 21 för Östersjöområdet kommer att leda till ett fördjupat samarbete inom viktiga sektorer som energi, transporter, jordbruk, fiske och industri. Dessa samt sektorerna skogsbruk och turism har utvecklat egna planer för uthållig utveckling. Det är viktigt att insatser för att främja uthållig utveckling inom ramen för dessa planer kommer till stånd under den kommande perioden. Regeringen välkomnar att de internationella finansiella institutionerna lägger mer vikt på förenlighet med uthållig utveckling när det gäller finansiellt stöd till olika projekt och ämnar fortsatt verka för att denna inriktning förstärks.

4.5.3 Åtgärdsprogrammet för Östersjön

Målet för Sveriges miljöinsatser i Central- och Östeuropa är att bevara och förbättra miljön, särskilt i och kring Östersjön. Utgångspunkten för insatserna är det s.k. Åtgärdsprogrammet för Östersjön inom vilket de 132 största föroreningskällorna identifierats. Sveriges insatser, med syfte även att gynna gränsöverskridande samarbete, består dels av institutionellt stöd till centrala och regionala miljöförvaltningar, dels av investeringar.

Sverige har hittills tecknat avtal om delfinansiering av sju större vatten- och avloppsprojekt i Baltikum och bereder ytterligare vatten- och avloppsprojekt i de baltiska länderna, Polen, Ukraina och Ryssland där de största insatserna planeras i S:t Petersburg respektive Kaliningrad. Sverige har även finansierat studier avseende avfallsprojekt i Lettland och Polen samt mottagningsanordningar för olja i hamnar i Polen och Ryssland.

Åtgärdsprogrammet har under det senaste året genomgått en uppdatering vars resultat presenteras och väntas antas av Helsingforskommissionens (HELCOM) miljöministrar vid deras möte i Helsingfors i mars 1998. I stort sett ligger det ursprungliga programmets mål och åtgärder fast. Trots de svårigheter som förelegat har åtgärder kunnat påbörjas vid en majoritet av de 132 "hot spots" som identifierades i det ursprungliga programmet 1992.

Under de kommande åren finns ett behov av en viss förskjutning mot åtgärder riktade mot industriella "hot spots" och initiativ för att kunna åtgärda en större mängd små kommunala utsläpp. I utformning av stöd till de senare bör hänsyn tas till resultatet av den utvärdering som Sida och Naturvårdsverket gjort med avseende på investeringsstödet inom ramen för kommunsamarbetet. Utsläpp från jordbruket blir också allt viktigare att åtgärda. Vissa "hot spots" har nu strukits från den ursprung-

liga listan men det finns ett behov att kunna tillföra nya som prioriterade åtgärdsobjekt. Uppdateringen av Åtgärdsprogrammet kommer att innebära att kriterier arbetas fram för att lättare kunna bedöma om gamla "hot spots" kan tas bort eller nya bör tillföras. Åtgärdsprogrammet kommer fortsatt ha ett stort behov av investeringsstöd.

4.5.4 Kärnsäkerhet och strålskydd

De svenska insatserna för att förbättra kärnsäkerheten och strålskyddet har pågått sedan år 1992 och har koncentrerats till säkerhetsförbättringar vid kärnkraftverket Ignalina i Litauen samt till stöd till den litauiska säkerhetsmyndigheten VATESI. Erfarenheterna från samarbetet med Litauen har med tiden lett till ett begränsat samarbete också med de ryska kärnkraftverken i Leningrads och Kola län. Insatser görs också inom strålskydds- och kärnavfallsområdet främst i Estland och Lettland samt i nordvästra Ryssland.

Syftet med det svenska kärnsäkerhetsprogrammet är att bidra till att uppenbara säkerhetsbrister åtgärdas i existerande reaktorer som av energibalansskäl inte omedelbart kan stängas samt att stärka de oberoende säkerhetsmyndigheterna.

De svenska insatserna på kärnsäkerhetsområdet har koordinerats med annat internationellt samarbete bl.a. inom ramen för G-24 vilket har varit av stor betydelse för att insatserna skall ge bästa möjliga effekt. Internationella atomenergiorganet (IAEA) har etablerat en Contact Expert Group (CEG) som samordnar det internationella samarbetet rörande omhändertagande av radioaktivt avfall i Ryssland, framförallt i Barentsregionen.

Det kompletterande finansieringsinstrument som EBRD:s kärnsäkerhetsfond utgör har också lett till att väsentliga säkerhetsinvesteringar kunnat göras i Ignalina, i Kozlodujreaktorerna i Bulgarien, i Leningrad, Novovoronezj och Kola i Ryssland samt i Tjernobyl i Ukraina. Samarbetet mellan de länder som bidrar till kärnsäkerhetsfonden, bl.a. Sverige med cirka 85 miljoner kronor, gör det också möjligt att ställa gemensamma krav på mottagarländerna om avvecklingsplaner för de sämsta kärnkraftverken, förbättrad energihushållning och på uppbyggnad av starka och oberoende säkerhetsmyndigheter.

I takt med att de mest akuta säkerhetsproblemen vid Ignalina åtgärdas, minskar behovet av svenska insatser framför allt när det gäller rena utrustningsleveranser. Fortsättningsvis bör uppbyggnaden av den kärntechniska infrastrukturen i Litauen prioriteras, vilket inkluderar samarbetet med säkerhetsmyndigheten VATESI och dess tekniska stödorganisationer samt åtgärder för att höja säkerhetskulturen vid Ignalinaverket.

De minskade behoven av insatser i Litauen har tillsammans med särskilda regeringsinitiativ möjliggjort ett ökat svenskt engagemang för att förbättra säkerheten vid de ryska kärnkraftverken i Leningradområdet och Kola genom att erfarenheterna från de svenska insatserna i Ignalina tas till vara. Detta samarbete bör stärkas.

Inom kärnavfalls- och strålskyddsområdet har de svenska insatserna alltmer kommit att prioriteras mot kärnavfallsområdet efterhand som

kartläggningen av dessa problem visat på de stora behov av insatser som behövs. Detta gäller i synnerhet situationen i den ryska delen av Barents-området. Regeringen avsatte under år 1997 särskilda medel för att starta bl.a. en förstudie om omhändertagande och förvaring av använt kärnbränsle från Murmanskområdet. Det svenska samarbetet med Ryssland på kärnavfallsområdet bör ges ökad prioritet. På strålskyddsområdet bör främst olycksberedskap samt strålskyddet vid kärntekniska anläggningar prioriteras.

De svenska insatserna på kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet samordnas genom Statens kärnkraftinspektion (SKI) respektive Statens strålskyddsinstitut (SSI). Genom myndigheternas breda internationella kontaktnät har de svenska insatserna på kärnsäkerhets- och strålskyddsområdet på ett effektivt sätt kunnat samordnas med andra bilaterala och multilaterala insatser i Central- och Östeuropa. I samband med att de svenska insatserna på kärnavfallsområdet ökar finns ett starkt behov av en större samordning mellan de båda myndigheternas projektverksamhet för att säkerställa att den kompetens som finns inom de båda myndigheterna tas till vara på bästa möjliga sätt.

Den konvention om kärnsäkerhet som trädde i kraft under hösten 1996 och som regeringen tidigare har redovisat för riksdagen (skr. 1994/95:116) samt den gemensamma konvention om säkerheten vid hantering av använt kärnbränsle och om hantering av radioaktivt avfall som Sverige undertecknade den 29 september 1997 förväntas ytterligare stärka det internationella kärnsäkerhetsarbetet och den internationella insynen i de östeuropeiska kärnenergiprogrammen.

Under år 1997 etablerades genom G-7 ländernas initiativ den s.k. Tjernobylfonden med vars hjälp den s. k. sarkofagen över den havererade reaktorn Tjernobyl 4 skall försättas i ett säkert tillstånd. Fonden administreras av EBRD. Den totala kostnaden för projektet är beräknad till cirka 750 miljoner US-dollar. Av dessa har G-7 och EU tillsammans med ett ytterligare antal länder hittills bidragit med cirka 390 miljoner US-dollar. Sverige har utfäst sig att utbetala 2,5 miljoner ecu under år 1998. Ukrainas andel uppgår till 50 miljoner US-dollar i form av bidrag av materiel och arbetskraft. Befintliga medel är tillräckliga för att genomföra den första undersökande fasen av projektet vilken bedöms ta två till tre år. Det är angeläget att Sverige kan bidra till projektets fullföljande som ingår i en överenskommelse att stänga hela kärnkraftverket i Tjernobyl år 2000.

Insatser inom kärnsäkerhetsområdet skall samordnas med Sidas program för energisamarbete. I det nuvarande programmet kanaliseras medel till Statens kärnkraftinspektion respektive Statens strålskyddsinstitut genom Sida som också följer upp stödet. En utvärdering av det svenska stödet för kärnsäkerhet och strålskydd pågår som även skall studera behovet av eventuella organisatoriska förändringar av nuvarande samarbete.

I de tidigare centralplanerade ekonomierna i Central- och Östeuropa var energisektorn starkt tillförselorienterad, prioriterad från investerings-synpunkt och dominerad av statliga företag. Koppling saknades mellan de verkliga produktions-, transport-, och distributionskostnaderna och det pris användaren betalade. Sektorn karaktäriserades av överkonsumtion av energi och en omfattande miljöpåverkan.

Upplösningen av det forna Sovjetunionen ledde för många av länderna till en dramatisk ökning av priserna på importerad olja och gas samtidigt som en kraftig ekonomisk tillbakagång skedde. Följden blev i de baltiska länderna att energiförbrukningen sjönk med upp till 50 % mellan 1991 och 1993. Med de höjda priserna påbörjades en nödvändig men smärtsam förändringsprocess i energisektorn och för närvarande pågår denna process med olika intensitet i olika länder.

Problemen har förstärkts i många länder där man av politiska skäl avstått från att vidta nödvändiga höjningar av de inhemska el- och värmepriserna och låtit energiföretagen fortsätta leverera till icke betalande kunder. För många energiföretag har följden blivit dålig likviditet, ett kraftigt eftersatt underhåll och svårigheter att finna extern finansiering. För slutanvändarna, som har en mycket begränsad betalningsförmåga, är det största problemet bristande incitament och resurser att genomföra energisparåtgärder.

Behovet av stödinsatser inom energisektorn är stort. Förändringsarbetet försvåras av att många länder saknar såväl lagstiftning som kunskaper på förvaltnings- och företagsnivå för den nödvändiga marknadsanpassningen. Det finns dock stora möjligheter att öka effektiviteten i produktion, distribution och slutanvändning av såväl värme som el vilket också kommer att bidra till en minskad miljöpåverkan.

Sida har sedan 1993 genomfört insatser på energiområdet i Central- och Östeuropa. Sidas totala engagemang på energiområdet uppgår till ca 100 miljoner kronor i bidrag och ca 200 miljoner kronor i krediter varav 70 miljoner kronor hittills är beslutat. Sidas energisamarbete betonar de institutionella aspekterna och ställer krav på förändringar i mottagarländerna. Stödet begränsas i huvudsak till åtgärder som avser befintliga energisystem för att där minska förlusterna och öka effektiviteten. Stöd ges till effektivisering i alla led från produktion till slutanvändning men med krav att åtgärderna skall vara lönsamma. Stöd till satsning på nya produktionsanläggningar motiveras enbart vid övergång till inhemska bränslen för att förbättra miljön och uppnå en rimlig självförsörjningsgrad. Stödet inriktas på områden där speciell svensk kompetens finns och s.k. twinningsarbete ingår.

Riksdagen beslutade den 10 juni 1997 om riktlinjer för energipolitiken (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). I beslutet framhålls vikten av ett breddat energi-, miljö- och klimatsamarbete i Östersjöregionen. Det är av stort svenskt intresse att minska riskerna med kärnkraften i Baltikum och övriga Östeuropa samt att utveckla ett energisystem kring Östersjön som är säkert, väl dimensionerat och ekologiskt uthålligt. Riksdagen har sedan år 1993 anvisat ca 300 miljoner kronor för ett program för utveckling av energisystemet i bl.a. Baltikum

och övriga Östeuropa. Programmet är en strategisk del i den svenska klimatpolitiken och administrerades ursprungligen av Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK). Sedan den 1 januari 1998 administreras programmet av Statens Energimyndighet.

Sida har i sin energiutredning föreslagit att utvecklingssamarbetet på energiområdet skall bidra till en omställning av energisystemen i mottagarländerna med syfte att nå ett effektivt utnyttjande av befintliga resurser med beaktande av EU:s miljökrav, en långsiktig inriktning på miljömässigt uthålliga energislag, en väl fungerande energisektor baserad på marknadsekonomiska principer och internalisering av miljökostnader samt en rimlig grad av leveranssäkerhet. Sida har vidare pekat på behovet av en tydligare ansvarsfördelning mellan utvecklingssamarbetet och det klimatpolitiska samarbetet.

Regeringen aviserade i propositionen En uthållig energiförsörjning (prop. 1996/97:84) att allt statligt svenskt stöd inom energiområdet till Central- och Östeuropa kommer att bli föremål för utvärdering inför budgetåret 1999. Utvärderingen av de svenska insatserna inom energiområdet i regionen beräknas vara slutförd under senare delen av våren 1998. I avvaktan på resultatet av denna utvärdering är regeringen inte beredd att ta ställning till inriktningen av verksamheten eller till ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga i budgetpropositionen för år 1999.

4.6 Jämställdhet

Sammanfattning:

- Allt samarbete med Central- och Östeuropa skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv, vilket innebär att planerade insatser skall analyseras utifrån de effekter de kan ha på kvinnor respektive män. Kvinnor och män skall identifieras som samarbetspartners och aktörer.
- Utvecklingssamarbetet skall utformas så att det bidrar till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i samarbetsländerna.
- Särskilda insatser skall genomföras för att öka kvinnors representation i de politiska församlingarna och för att underlätta kvinnors situation på arbetsmarknaden.

Frågan om jämställdhet i Central- och Östeuropa är komplex. Arvet från Sovjettiden med formella men knappast reella kvoteringar och betungande dubbelarbeten innebär att många kvinnor idag har en negativ inställning till begreppet jämställdhet. Samtidigt har utvecklingen mot demokrati och marknadsekonomi inneburit ökade skillnader mellan kvinnor och män inom de flesta samhällsområden i Central- och Östeuropa. Enligt Världsbanken utgör kvinnor idag 70–80 % av det totala antalet arbetslösa i Central- och Östeuropa och kvinnor är arbetslösa under längre perioder än män. Central- och Östeuropa är för närvarande den enda region i världen där andelen kvinnor i beslutsfattande ställning minskar. Samtidigt försämras männens situation på flera områden, där

exempelvis ökad alkoholkonsumtion och därtill kopplade sjukdomar samt fallande medellivslängd är alarmerande.

Det är vidare viktigt att de länder som kandiderar för EU-medlemskap kan uppfylla det relativt omfattande regelverk som finns inom unionen på jämställdhetsområdet.

Regeringen föreslog i proposition 1994/95:160 att ett könsrelaterat perspektiv borde anläggas på hela östsamarbetet i syfte att nå bättre resultat. I proposition 1995/96:153 föreslog regeringen att de riktlinjer för jämställdhet i utvecklingssamarbetet som höll på att utarbetas skulle omfatta även östsamarbetet. Riksdagen beslutade i juni 1996 att ett jämställdhetsperspektiv skall prägla hela utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Samma år utfördes en studie över hur jämställdheten kunde främjas i samarbetet med Central- och Östeuropa (Ds 1996:72). Studien konstaterade att det fanns goda förutsättningar att integrera jämställdhetsaspekter inom samtliga samarbetsområden som Sverige engagerat sig i. Studien framhöll att jämställdhetsfrågorna måste ges en central ställning i planering och administration av samarbetet. Jämställdhetsarbetet skall således bedrivas på alla samhällsområden, vilket ställer stora krav på uppmärksamhet och frånvaro från slentrian-tänkande hos dem som planerar och genomför samarbetet. Studien framhöll också vikten av ett bra statistikunderlag för att belysa brister och behov i utvecklingssamarbetet. Lokal demokrati, företagande, vård och omsorg samt enskilda organisationer nämndes som särskilt strategiska områden för jämställdhetsarbetet. Regeringen avser också utveckla expertutbytet inom jämställdhetsarbetet.

Sverige bör i sitt samarbete med Central- och Östeuropa ha som mål att åstadkomma ett effektivare utvecklingssamarbete genom att identifiera både kvinnor och män som samarbetsparter och aktörer. Sverige bör verka för att förbättra möjligheterna för kvinnor att själva formulera sina krav på samhällsutvecklingen samt att kvinnor och män i våra samarbetsländer oavsett grundförutsättningar skall ha lika möjligheter att själva få välja hur de vill forma sina liv. Jämställdhet är inte en kvinnofråga utan en demokratifråga. Samtidigt är det också en ekonomisk fråga, eftersom oförmåga att ta tillvara både mäns och kvinnors kompetens och kunskap innebär ett ineffektivt utnyttjande av landets resurser.

Kunskap om samländens egna mål, strategier, prioriteringar och initiativ skall utgöra grunden för alla insatser. Utvecklingssamarbetet skall grundas på en analys av kvinnors och mäns olika ansvar och behov. Vid prioritering mellan olika sektorer och mellan olika projekt inom en sektor skall projekt med tydligt jämställdhetsperspektiv äga företräde. Varje insats skall utformas så att både kvinnor och män kan påverka, ta del av och själva bidra till utvecklingen. I kontakter med samländerna på alla nivåer och med internationella organisationer verksamma i länderna skall klargöras att jämställdhet ingår som ett viktigt kriterium vid utformning och bedömning av landstrategier, samländsprogram och projekt, för att samländerna skall ge goda utvecklingseffekter och tillvarata både kvinnors och mäns behov och resurser. Det är viktigt att i dialogen med samländerna föra fram frågan om jämställdhet som en central förutsättning för demokrati och hållbar utveckling. Rapportering, översyner och utvärderingar skall vara könsuppdelade och

skall analysera hur jämställdhetsperspektivet har vägts in och hur insatserna har påverkat förhållandet mellan kvinnor och män i målgruppen. I insatser där jämställdhetsperspektiv saknas skall utvärderas om insatsen kunde ha haft jämställdhetseffekter med en alternativ uppläggning. Som ett komplement till principen om att alla insatser skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv, kan särskilda insatser riktade till enbart kvinnor eller män vara motiverade. Det gäller t.ex. de särskilda utbildningar som har genomförts med kvinnliga företagsledare och kvinnliga journalister. Insatser riktade mot kvinnliga politiker kan också vara motiverade. Det kan också gälla insatser riktade till män för att öka kunskapen om alkohol- och tobakskonsumtionens hälsovådliga effekter.

Eftersom samarbetet fick ett uttalat jämställdhetsperspektiv först 1996, är det ytterst svårt att bedöma effekterna av hittillsvarande jämställdhetsarbete. I Ds 1997:75 framförs kritik mot att jämställdhetsperspektivet hittills inte har fått tillräcklig genomslagskraft. Ett förverkligande av jämställdhetsmålet kräver skärpt uppmärksamhet i beredning och uppföljning av projekt, samt säkerställande av att jämställdhetsperspektivet beaktas i utvärderingar av samarbetet. Regeringen anser att de handlingsplaner för jämställdhet i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa som fastställts av Utrikesdepartementet och Sida är ett led i detta arbete.

Regeringens förslag: Sveriges utvecklingssamarbete med de central- och östeuropeiska länderna skall bidra till en dynamisk och demokratisk europeisk gemenskap. Prioriterade samarbetsländer skall vara Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina. Utökade insatser i andra länder förutses även. Utvecklingssamarbetet skall inriktas på att stödja Estland, Lettland, Litauen och Polens medlemskap i Europeiska unionen och på att vidare integrera Ryssland och Ukraina i europeiska samarbetsstrukturer.

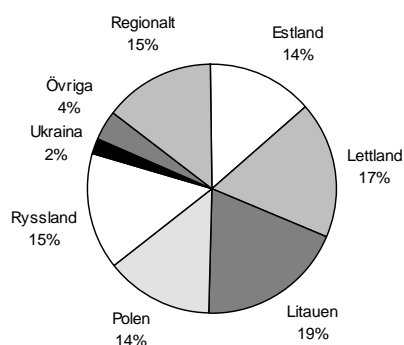
Utredarens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag (bilaga 1).

Remissinstanserna: Har i huvudsak godtagit utredarens förslag (bilaga 3).

5.1 Geografisk prioritering

Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa har hittills koncentrerats till Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Detta är en konsekvens av Sveriges geopolitiska läge och strävan att bidra till ökad säkerhet och ökat välbefinnande i Östersjöregionen. Sverige har tillsammans med grannländerna runt Östersjön många gemensamma intressen och kulturella och historiska band. Utvecklingssamarbetet med dessa länder är ett naturligt led i övergången till ett normalt grannlandssamarbete. Samarbetet med Ukraina har utvecklats snabbt och förutses under den kommande treårsperioden få en betydande omfattning. För kommande samarbetsperiod finns anledning att fortsatt prioritera dessa sex länder. Under det närmaste året skall nya landstrategier fastställas för de sex länderna var i inriktningen av samarbetet skall preciseras.

Fördelning av det ackumulerade stödet till Central- och Östeuropa 1989-1997



Med framför allt *Polen* och *Estland* utvecklas samarbetet allt mer till normala grannlandsrelationer och utvecklingssamarbetet kan således komma att minska under kommande treårsperiod. Det finns dock fortfarande många områden inom vilka utvecklingssamarbetet även framgent kommer att spela en betydande roll. Det gäller särskilt kun-

skapsstöd för att underlätta EU-medlemskapet och investeringar på miljö- och energiområdet, vilka också är nödvändiga ur ett medlemskapsperspektiv.

Samarbetet med *Lettland* och *Litauen* kommer likaledes i mycket hög utsträckning att vara inriktat på åtgärder som underlättar anpassningen till EU. Det är viktigt att Sverige söker förhindra att nya skiljelinjer skapas mellan de länder i Östersjöregionen som börjar förhandla om medlemskap och de som eventuellt kan komma att få vänta med realförhandlingar. Åtgärder för att påskynda Lettland och Litauens närmande till EU är därför särskilt angelägna och utvecklingssamarbetet väntas spela en fortsatt betydande roll i våra relationer med dessa länder under kommande samarbetsperiod.

Samarbetet med *Ryssland* har såsom förutskickades i proposition 1994/95:160 fördjupats och utökats under de senaste åren. Detta är en utveckling som väntas fortsätta. Såväl säkerhetspolitiska som ekonomiska skäl tillsammans med stora samarbetsmöjligheter talar för en fortsatt ökning av utvecklingssamarbetet med Ryssland. Ett tilltagande intresse finns på rysk sida för att lära av svenska erfarenheter vad gäller reformering av offentlig sektor, inte minst på det sociala området. Ökat näringslivssamarbete och miljö- och energisamarbete förutses också. Rent generellt kan sägas att samma typer av insatser som är motiverade i kandidatländerna också är välgrundade i Ryssland, eftersom de knyter Ryssland närmare europeiska och internationella samarbetsstrukturer.

Under senare år har också utvecklingssamarbetet med *Ukraina* inletts och vuxit i bredd och omfattning. Ukrainas storlek och dess geopolitiska läge i Europa gör att landets utveckling är av säkerhetspolitiskt och ekonomiskt intresse för Sverige. Regeringen anser därför att det finns goda skäl att inkludera Ukraina i den prioriterade länderkretsen. Den successiva ökning av utvecklingssamarbetet som skett under innevarande samarbetsperiod bör fortsätta under kommande treårsperiod.

Några nyckeldata för samarbetsländerna 1997

	Estland	Lettland	Litauen	Polen	Ryssland	Ukraina
Befolkning, milj	1,5	2,5	3,7	38,6	147,5	50,9
BNP-tillväxt, %	11	5	5	6,5	0,4	-4
Inflation, %	12	7	8,5	13,2	11,1	10,1
Direktinvesteringar, milj US-dollar	200	300	250	4500	3100	400
Privat sektor, %	70	60	70	65	70	50
Arbetslöshet, %	5,4	6,7	5,8	12,6	9	2,7
Medellivslängd ¹	61,7	60,8	63,6	67,6	58,3	62,8

¹ Förväntad medellivslängd för män 1995 (Ukraina: 1994)

Källa: EBRD

En särskild beredskap bör finnas för utökat samarbete med *Vitryssland* när de politiska och ekonomiska förutsättningarna finns för att bedriva utvecklingssamarbete med landet. Fram till dess är det av vikt att inte Vitryssland isoleras helt och stöd till enskilda organisationer, fackföreningar och människorättsorganisationer kan härvid utgöra ett väsentligt svenskt bidrag.

Samarbetet med Moldavien i synnerhet, men även med länderna i Kaukasus och Centralasien, skall utvecklas. Detta utvecklingssamarbete, liksom det med länderna i f.d. Jugoslavien samt Albanien, finansieras emellertid från biståndsanslaget.

I det följande ges en redogörelse för utvecklingen i samarbetsländerna, det hittillsvarande utvecklingssamarbetet samt förslag på fortsatt samarbete och prioriteringar.

5.2 Estland

Sedan självständigheten återvanns 1991 har den ekonomiska politiken i Estland haft en liberal marknadsinriktning. Den ekonomiska politiken har genomförts med en konsekvens som imponerat på omvärlden. Det faktum att Estlands ekonomiska omställning började tidigt och sedan 1991 präglats av kontinuitet, torde vara en viktig faktor varför den Europeiska kommissionen i somras föreslog inledande av direkta medlemskapsförhandlingar med Estland. På Europeiska rådets möte i Luxemburg i december 1997 beslöts att under våren 1998 inleda direkta förhandlingar om medlemskap med Estland.

Ett resultat av den förda politiken är, att Estland uppnått en hög grad av ekonomisk integration med EU. Från att 1991 i princip ha varit helt beroende av östhandeln går idag över 50 % av Estlands export till EU-medlemsstater och mer än 60 % av importen kommer därifrån. Privatiseeringen har i Estland gått snabbt och har på en del områden varit mer omfattande än i vissa medlemsländer. Etableringsfriheten och företagsklimatet har skapat en dynamisk ny privat sektor. Den privata sektorn står för 70 % av BNP. Rättssystemet har alltjämt brister men uppbyggnaden fortskrider. Ett mått på de relativa ekonomiska framgångarna är inte minst det betydande förtroende som Estland har hos utländska investerare. I detta avseende överträffas man endast av Tjeckien och Ungern. På den negativa sidan noteras handelsunderskottet som potentiellt besvärligt men ändå hanterligt. Landets valuta, kroon, har utgjort ankaret i ekonomin och har varit stabil sedan 1992.

Den ekonomiska utvecklingen har medfört att många har fått det bättre i Estland. Men den ekonomiska omvandlingen har också lett till att vissa grupper drabbats, i synnerhet äldre människor och barnfamiljer. Den sociala sektorn har inte utvecklats i takt med den ekonomiska omställningen. Frukterna av de ekonomiska framgångarna är dessutom ojämnt fördelade över landet eftersom de flesta investeringar och samarbetsprojekt riktats till huvudstaden Tallinn med omnejd.

Omkring 35 % av Estlands befolkning utgörs av icke-ester, varav de rysktalande dominerar. Av dessa 35 % utgörs 23 % (antalsmässigt cirka 335 000) av personer som saknar estniskt medborgarskap. Frågan om dessa personers ställning har bäring på Estlands förhållande till Ryssland, som, ofta med hänvisning till detta problem, ännu inte skrivit under något gränsavtal med Estland och inte heller beviljat Estland MGN-status. Frågan har även viss bäring på Estlands förhållande till Europeiska unionen. I sitt utlåtande över Estland rekommenderade Europeiska

kommissionen att naturaliseringen av landets icke-medborgare skulle påskyndas.

Estlands nuvarande relationer med EU regleras av det Europaavtal som trädde i kraft den 1 februari 1998 samt det Partnerskapsavtal som ska leda fram till medlemskap.

Sveriges samarbete med Estland har till och med 1997 uppgått till cirka 610 miljoner kronor. Betoningen har legat på kunskapsöverföring och institutionsutveckling.

Omfattande demokratiinsatser har genomförts inom ramen för det fördjupade vänortssamarbetet med deltagande av ett stort antal estniska och svenska kommuner. Även på länsstyrelsenivå finns ett liknande samarbete. Detta samarbete har haft god effekt genom att förbättra den lokala demokratin, introducera nya förvaltningssätt, bidra till ökad miljömedvetenhet och inte minst främja goda grannrelationer och ökad säkerhet genom att bygga nätverk mellan Sverige och Estland.

På miljöområdet har stöd främst givits inom Östersjöprogrammet vilket syftar till att minska utsläppen i Östersjön. Sida har delfinansierat ett avloppsreningsprojekt i Haapsalu och ombyggnad av fjärrvärmenät och panncentraler i ett flertal estniska städer, vilket gynnat både energiförsörjningen och miljön. Sverige bidrar också via Statens Strålskyddsinstitut, SSI, till att sanera två militära övningsreaktorer och omgivande lagringslokaler från sovjettiden i Paldiski.

För att främja näringslivsutvecklingen har stöd särskilt kanaliserats via två program för utbildning och rådgivning, StartÖst och Advantage East. Den särskilda exportkreditgarantiramen, det baltiska investeringsprogrammet (BIP) och bankinvesteringar genom Swedfund Financial Markets är exempel på andra näringslivsfrämjande insatser.

Inom offentlig förvaltning har Sverige bidragit till utformning av ett redovisningssystem för statsförvaltningen med syfte att öka kontrollen och insynen i myndigheter och departement. Stöd har också utgått till institutionsuppbyggnad inom transportsektorn. Bl.a. har luftfarts-, sjöfarts- och vägverk etablerats med svenskt stöd. Sverige har också stött utvecklingen inom den sociala sektorn genom stöd till projekt inom sjukvårds- och kulturområdet. Sverige har genom Svenska institutets stöd till språkutbildning bidragit till att förbättra de rysktalande befolkningsgruppernas förutsättningar att lära sig det estniska språket.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet har varit betydande.

Den svenska regeringen har som övergripande mål att fortsatt stödja Estlands EU-integration. Tonvikten bör läggas vid att hjälpa Estland att uppfylla EU:s gemensamma regelverks förpliktelser. Detta innebär bl.a. fortsatt stöd inom tredjepelarsområdet, inklusive en ökad satsning på rättsväsendet, fortsatt bidrag med EU-rådgivare, utökning och fördjupning av kunskapsöverföringen vad gäller inre-marknadsfrågor och förmedlemskapsstrategin. Estlands egen förmedlemskapsstrategi bör ses som riktlinje för det bilaterala EU-integrationsstödet.

Svenskt stöd skall i större utsträckning inrikta sig på det sociala området där insatser behövs för att bl.a. stärka barnens rätt, de handikappades ställning och kvinnorelaterade hälso- och sjukvårdsfrågor. Det kommunala och regionala samarbetet, som är kostnadseffektivt, har god effekt på den lokala demokratin och gynnar landsbygden, skall vidare utvecklas.

Det är också mycket angeläget att i utökad utsträckning bidra till integration av de rysktalande i det estniska samhället, något som skulle leda till ökad politisk, ekonomisk och social stabilitet. Stödet bör i ökad utsträckning inriktas på integrationsfrämjande projekt i vidare bemärkelse, därmed inte endast språkundervisning. Samarbetet bör omfatta en större beredskap att i olika former understödja främjandet av det medborgerliga medvetandet hos invånare oavsett etnisk tillhörighet eller medborgarskap.

Mycket av det system- och institutionsuppbyggande stödet på central nivå till Estland bör kunna fasas ut under kommande treårsperiod. Andra insatser måste emellertid fortsätta i ett längre tidsperspektiv. Det gäller kunskapsöverföringen på EU-området, där det svenska stödet skall fortsätta till dess Estland uppnått medlemskap i EU. Det gäller också investeringarna på miljö- och energiområdet, där såväl regionala skäl som uppfyllandet av EU:s villkor talar för ett längre perspektiv på utvecklingsarbetet. Stödet bör också ha ett längre tidsperspektiv när det gäller insatser som syftar till ett ökat grannlandssamarbete och till ett gränsöverskridande samarbete. Det kan gälla stöd för att bygga upp bestående nätverk och kontakter genom exempelvis enskilda organisationer, kommuner, län och landsting samt stöd till kulturellt och akademiskt samarbete.

5.3 Lettland

Den politiska situationen i Lettland sedan landet 1991 återfick självständigheten har kännetecknats av turbulens och bräckliga koalitionsregeringar i inrikespolitiken parallellt med en större kontinuitet i utrikespolitiska och ekonomiska frågor. En säkerhetspolitiskt betingad konsensus råder i stort kring landets västorientering med EU- och NATO-medlemskap som främsta mål. Även om Lettland inte valdes ut i den första gruppen länder som får möjlighet att börja reallförhandla skapade EU-toppmötets utvidgningsbeslut i Luxemburg i december 1997 förutsättningar för Lettland att ta ytterligare steg för att integreras i de västeuropeiska strukturerna. EU-medlemskapsperspektivet, vilket förstärktes av beslutet i Luxemburg, utgör en betydelsefull draghjälp och ger förstärkta incitament för fortsatta ekonomiska reformer.

Den ekonomiska omställningsprocessen som inleddes när landet återfick självständigheten 1991 har haft periodvisa bakslag. Hanteringen av den omfattande bankkris som bröt ut 1995 och som innebar ett visst avbräck i den ekonomiska omställningen var dock framgångsrik. Den ekonomiska utvecklingen under de senaste två åren har varit påtagligt positiv. Privatiseringsprocessen är nu mer eller mindre avslutad för små- och medelstora företag. Den eftersläpande privatiseringen av större företag har fått ny fart. Den lettiska regeringen planerar att sälja ut alla kvarvarande storföretag inom ett år. Om de strukturreformer som nu inletts fullföljs kan detta bädda för en mer stabil tillväxtbas framöver. Den privata sektorns andel av ekonomin har ökat stadigt och uppgår nu till cirka 60 % av BNP.

Utrikeshandeln utgörs till hälften av handel med EU-länderna. Ryssland är dock fortfarande den största enskilda handelspartnern. till stor del

beroende på den stora transithandel som går via lettiska hamnar. Valutan, laten, är stabil.

Även om en ekonomisk ljusning nu kan skönjas har de gångna årens ekonomiska åtstramningar drabbat betydande delar av befolkningen i form av sjunkande reallöner och pensioner, växande skillnader mellan huvudstaden Riga och landsbygden, tilltagande inkomstklyftor och arbetslöshet. Den sociala sektorn har inte utvecklats i takt med den ekonomiska omställningen, en trend som alltså först nu börjat vända.

Det lettiska rättsväsendet ter sig i många avseenden svagt och i ett uppbyggnadsskede.

Omkring 43 % av Lettlands befolkning utgörs av icke-letter, varav de rysktalande dominerar. Av dessa utgörs 28 % (antalsmässigt cirka 685 000) av personer som saknar lettiskt medborgarskap. Många av dessa personer saknar medborgarskap över huvud taget. Frågan om dessa personers ställning har bäring på Lettlands förhållande till Ryssland, som med hänvisning till detta problem ännu inte velat skriva under något gränsavtal med Lettland.

Naturaliseringsprocessen i Lettland har hittills gått långsamt. Bidragande orsaker till detta är det så kallade "fönstersystemet" där rätten att ansöka om naturalisering endast gradvis utvidgas till olika åldersgrupper samt bristande intresse att ansöka hos dem som har möjlighet därtill. I sitt utlåtande över Lettland konstaterade Europeiska kommissionen att naturaliseringen av landets icke-medborgare måste påskyndas.

Lettlands nuvarande relationer med EU styrs av det Europaavtal som trädde i kraft den 1 februari 1998 samt det partnerskapsavtal som ska leda fram till medlemskap i Unionen.

Sveriges samarbete med Lettland har fram till och med 1997 uppgått till cirka 760 miljoner kronor och varit inriktat på områden av betydelse för den ekonomiska och politiska reformprocessen. Omfattande näringslivsinriktat stöd har kanaliserats via programmen StartÖst och Advantage East. Den särskilda exportkreditgarantiramen vid EKN, det baltiska investeringsprogrammet (BIP) och Swedfund Financial Markets utgör ytterligare kanaler för näringslivsinriktat samarbete.

Betydande insatser har genomförts på det säkerhetsfrämjande området.

Det fördjupade vänortssamarbetet har inte varit lika omfattande som i Estland men har haft positiva effekter för den lokala demokratin och förvaltningen och främjat goda grannrelationer och ökad säkerhet genom att bygga nätverk mellan Sverige och Lettland. Flera svenska myndigheter, t.ex. Naturvårdsverket, Riksskatteverket och Sjöfartsverket har bidragit till förnyelsearbete inom motsvarande myndigheter i Lettland.

För att främja en hållbar social utveckling pågår för närvarande ett program med stöd av Världsbanken för reformering av pensions- och socialförsäkringssystemen till vilket Sverige ger väsentliga bidrag. Insatser på miljöområdet görs bl.a. för effektivisering av kommunal energiförbrukning. Tillsammans med Världsbanken finansierar också Sverige flera vatten- och avloppsreningsprojekt i lettiska städer. Sverige har via Svenska institutet och tillsammans med andra länder, bland annat genom UNDP, bidragit till integrationsfrämjande åtgärder för att den rysktalande befolkningen ska bli en integrerad del av det lettiska sam-

hället, i det senare fallet genom ekonomiskt stöd för utbildning i lettiska språket.

Den svenska regeringen har som övergripande mål att fortsatt stödja Lettlands EU-integration och det svenska utvecklingssamarbetet är ett viktigt medel för att bidra till uppfyllandet av det målet. Detta innebär bl.a. att fortsätta stödet till tredje pelarens område, inklusive en ökad satsning på rättsområdet, att bidra med EU-rådgivare, att utöka och fördjupa kunskapsöverföring vad gäller inre-marknads- och förmedlemskapsstrategi genom s.k. twinningarrangemang. Lettlands egen förmedlemskapsstrategi bör ses som riktlinje för det bilaterala EU-integrationsstödet.

Svenskt stöd skall i större utsträckning inriktas på det sociala området samt på näringslivsfrämjande insatser för främst småföretag och landsbygdsutveckling. Inom det sociala samarbetet bör uppmärksamhet ges åt barnens situation och rättigheter. Det kommunala och regionala samarbetet, som är kostnadseffektivt, har god effekt på den lokala demokratin och gynnar landsbygden, skall fortsätta. Fortsatta insatser på miljöområdet är önskvärda inte minst ur ett EU-perspektiv. Det är också angeläget att i utökad utsträckning bidra till integration av de rysktalande i det lettiska samhället, något som skulle leda till ökad politisk, ekonomisk och social stabilitet. Stödet bör inriktas i ökad utsträckning på integrationsfrämjande projekt i vidare bemärkelse, därmed inte endast språkundervisning. Samarbetet bör omfatta en större beredskap att i olika former understödja främjandet av det medborgerliga medvetandet hos invånare oavsett etnisk tillhörighet eller medborgarskap.

Huvuddelen av det system- och institutionsuppbyggande stödet på central nivå till Lettland bör kunna avvecklas på fyra till sex års sikt. EU-integrationsstödet kommer dock att fortsätta till dess Lettland blivit medlem i EU. Investeringar på miljö- och energiområdet, kommer också att ha ett längre tidsperspektiv i ljuset av den regionala dimensionen och kraven för EU-medlemskap. Ett längre tidsperspektiv skall också anläggas på de insatser som syftar till ett fördjupat grannlandssamarbete, stödet till utvecklandet av bestående nätverk eller kontakter mellan enskilda organisationer, kommuner, län, och landsting samt kulturellt och akademiskt samarbete.

Sedan Litauen 1991 återfick självständigheten råder en grundläggande konsensus om den övergripande färdriktningen i ekonomiska och utrikespolitiska frågor. Ett politiskt scenskifte ägde rum efter parlamentsvalen 1996 då LDDP, med rötter i kommunistpartiet, som tidigare dominerat politiken, fick träda tillbaka för en koalition mellan det konservativa och det kristdemokratiska partiet. Maktskiftet innebar en accelerering av reformpolitiken. Den positiva utvecklingen på det stabiliseringspolitiska området fortsätter och strukturreformerna börjar ta fart. Även om Litauen inte valdes ut i den första gruppen länder som får möjlighet att börja realförhandla skapade EU-toppmötets utvidgningsbeslut i Luxemburg i december 1997 förutsättningar för Litauen, att med egna ansträngningar och med fortsatt stöd utifrån, ta ytterligare steg för att integreras i de västeuropeiska strukturerna. EU-medlemskapsperspektivet, vilket förstärktes av beslutet i Luxemburg, utgör en betydelsefull draghjälp och tillhandahåller förstärkta incitament för fortsatta ekonomiska reformer.

Cirka 40 % av Litauens utrikeshandel sker med OSS-länderna, framför allt genom det strukturella beroendet av råvaru- och energiimport från Ryssland. Handelsutbytet med EU har vuxit.

De ryska och polska minoriteterna i Litauen är relativt väl integrerade i samhället. Det i oktober förra året undertecknade gränsavtalet mellan Ryssland och Litauen var en stor framgång. Det senaste halvåret har det skett en vitalisering av de rysk-litauiska förbindelserna.

Litauens nuvarande relationer med EU styrs av det Europaavtal som trädde i kraft den 1 februari 1998 samt det partnerskapsavtal som ska leda fram till medlemskap i Unionen.

Det svenska stödet till Litauen har totalt uppgått till 820 miljoner kronor sedan starten 1990 och domineras av insatser för att förbättra säkerheten vid Ignalina (drygt 230 miljoner kronor), institutionsstärkande insatser till stöd för den ekonomiska och politiska reformprocessen samt det säkerhetsfrämjande stödet. Svenska kommuner har ett mycket välutvecklat vänortssamarbete med litauiska kommuner vilket främst främjat den lokala demokratin och ökat kompetensen inom den lokala förvaltningen. Inom skogs- och jordbruksnäringen stöds ett utvecklingsprogram som bl.a. är inriktat på uppbyggnad av administrativa institutioner och praktisk företagsutveckling. En särskild satsning på kvinnliga företagare på landsbygden har gjorts. På energi- och miljöområdet görs betydelsefulla insatser för att främja energibesparing framför allt i bostadsområden. I samarbete med Världsbanken och Finland genomförs omfattande investeringar i nya avloppsreningsverk i städerna Klaipeda och Siauliai.

Näringslivsstöd har kanaliseras via Sidas program StartÖst och Advantage East, exportkreditgarantiramen vid EKN, det baltiska investeringsprogrammet (BIP) samt investeringar i banksektorn genom Swedfund Financial Markets. Genom Sida har vidare stöd givits till uppbyggnad av luftfarts- och sjöfartsverk, sjöräddning, oljebekämpning, fartygsinspektion och järnvägsutveckling. På det sociala området stödjer Sverige bl.a. ett projekt för att förbättra kommunernas möjligheter att

erbjuda den sociala service som sociala riskgrupper och speciellt utsatta behöver, inom ramen för ett Världsbanksprogram.

Den svenska regeringen har som övergripande mål att fortsatt stödja Litauens EU-integrering och det svenska utvecklingsarbetet är ett viktigt medel för att bidra till uppfyllandet av det målet. Tyngdpunkten i samarbetet skall ligga på att hjälpa Litauen uppfylla EU:s gemensamma regelverks förpliktelser. Detta innebär bl.a. att fortsätta stödet till tredje pelarens område, inklusive ökade insatser till stöd för rättsväsendet, att bidra med EU-rådgivare samt att utöka och fördjupa kunskapsöverföring vad gäller inre-marknads- och förmedlemskapsstrategier genom s.k. twinningarrangemang. Litauens egen förmedlemskapsstrategi bör ses som riktlinje för det bilaterala EU-integrationsstödet.

Svenskt stöd bör i större utsträckning inriktas på områden där svensk expertis efterfrågas och där Sverige har komparativa fördelar i förhållande till andra givare, såsom det sociala området, miljöområdet samt det kommunala och regionala samarbetet som både är kostnadseffektivt, har god effekt på den lokala demokratin och gynnar landsbygden. Det näringslivsfrämjande stödet skall ha fortsatt utrymme i samarbetet. Det är också mycket angeläget att i utökad utsträckning göra investeringar i energisektorn, vilket på sikt kan möjliggöra en avveckling av kärnkraftverket Ignalina. Sverige bör inta en aktiv roll inte bara för att stödja andra energialternativ, utan även för att försöka involvera hela EU i den omfattande finansieringsfrågan som följer på kravet av en avveckling.

Huvuddelen av det system- och institutionsuppbyggande stödet på central nivå till Litauen bör kunna avvecklas på fyra till sex års sikt. EU-integrationsstödet kommer dock att fortsätta till dess Litauen uppnått medlemskap i EU. Investeringar på miljö- och energiområdet, kommer också att ha ett längre tidsperspektiv i ljuset av den regionala dimensionen och kraven för EU-medlemskap. Ett längre tidsperspektiv skall också anläggas på de insatser som syftar till ett fördjupat grannlandssamarbete, t.ex. stödet till utvecklandet av bestående nätverk eller kontakter mellan enskilda organisationer, kommuner, län, och landsting samt kulturellt och akademiskt samarbete.

5.5 Polen

Polens tidigt införda och genomgripande ekonomiska reformer har lett till att landet förvandlats till en av Europas mest dynamiska ekonomier där nyföretagandet utgör motorn i omvandlingen. De senaste åren har det skett ett kraftigt uppsving i utländska direktinvesteringar och sedan ett par år även sjunkande arbetslöshet och stigande reallöner. Företagsklimatet har möjliggjort framväxten av ett stort antal nya företag och det polska banksystemet är tämligen sunt. Polen anses i dag vara en fungerande marknadsekonomi och kommer att inleda medlemskapsförhandlingar med EU under 1998. Det polska OECD-medlemskapet i november 1996 tjänar som ytterligare ett bevis på landets framgångsrika omvandling. Polen förväntas även bli medlem i NATO år 1999.

Samtidigt som de demokratiska och marknadsekonomiska institutionerna konsolideras, står Polen inför en rad strukturella utmaningar, av

vilka reformeringen av socialförsäkringssystemet, privatiseringen av de kvarvarande statliga företagen och moderniseringen av infrastrukturen är några exempel. Likaså återstår mycket arbete för att förbättra miljön, även om Polen även här har gjort framsteg, inte minst tack vare miljöavgifter och miljöfonder som fyller en stor uppgift som styrmedel och finansieringskälla för miljöinvesteringar. Trots att produktionen ökar i Polen, har detta inte medfört ökade utsläpp av föroreningar. En modern författning och en ny brottsbalk antogs 1997 men rättsväsendet, som har en nyckelställning i EU-anpassningen, lider av resursbrist och behov av EU-kompetensutveckling. En decentraliseringsprocess inleddes i Polen efter 1989. Ansvarsfördelningen mellan central och lokal nivå är reglerad, men det förekommer fortfarande oklarheter och konflikter mellan kommunallagstiftningen och andra lagar. Det kanske allvarligaste hindret för en fungerande lokal självstyrelse är dock att den kommunala andelen av skatteintäkterna är starkt begränsad. Dessa problem kan dock komma att lösas i samband med det pågående arbetet med en stor läns- och kommunreform. Även inom arbetsmarknadsområdet finns det frågor som fortfarande är viktiga att lösa i Polen. Arbetslösheten har minskat under senare år, men uppvisar stora regionala skillnader och är en av de viktigare faktorerna bakom den alltför utbredda fattigdomen.

Europaavtalet med Polen trädde i kraft i februari 1994 och förberedelserna för EU-medlemskapet innebär en stor kraftansträngning för Polen i form av anpassning av lagar och institutioner, modernisering av jordbruket och utveckling av landsbygden, anpassning på miljöområdet, utbyggnad av transportinfrastrukturen, privatisering och omstrukturering av den tunga industrin (främst kol och stål), reform av finansväsendet och förändringar av socialförsäkringssystemet – för att bara nämna några av de viktigaste uppgifterna som Polen står inför. I dag byggs en EU-kompetens upp inom den polska centrala förvaltningen, men vikten av att bygga upp EU-kunskaperna även hos tjänstemän i den regionala förvaltningen, som ju i framtiden bland annat kommer att hantera frågor som rör EU:s bidragssystem, bör understrykas. Stödinsatser på regional och kommunal nivå skulle med fördel kunna kombineras med redan pågående samarbete inom lokal demokrati och vänortssamarbete och kan få särskild betydelse, eftersom Polen står inför en genomgripande reform av sin regionala och kommunala förvaltning.

Det svenska utvecklingsarbetet med Polen inleddes 1989 och uppgår till 610 miljoner kronor. En betydande del av detta stöd har avsett miljöinsatser. Som exempel kan nämnas stöd till avloppsrening i staden Sopot vid östersjökusten. Ytterligare exempel på svenska insatser är det svenska stödet i form av rådgivning till den regionala skatteförvaltningen i Szczecin-området. Även till reformeringen av socialförsäkringssystemet har svenska insatser genomförts inklusive uppbyggnaden av det nya pensionssystemet. Sverige har också samarbetat med Polen när det gäller sociala trygghetssystem som omsorg om äldre, funktionshindrade, metoder för förebyggande av missbruk och rehabilitering av missbrukare. Den kommunala förvaltningen har också givits omfattande stöd genom vänortssamarbetet. Svenska kommunförbundet har givit stöd till utvecklingen av det kommunala självstyret. Inte minst mellan kommuner i södra Sverige och norra Polen finns det idag ett betydande utbyte och kontakt-

nät. Samarbetet har även omfattat kunskapsöverföring beträffande Sveriges jämförelsevis aktuella erfarenheter av medlemskapsförhandlingarna och förberedelser för EU-medlemskapet via seminarier, studiebesök och expertföreläsningar.

Polens behov av utländskt "kunskapsbistånd" har minskat vilket också avspeglas i att det svenska stödet minskat. Huvuddelen av stödet vad gäller system- och institutionsuppbyggnad skall gradvis fasas ut under kommande treårsprogram. Regeringen avser att successivt trappa ned det stöd som inte har starka drag av grannlandssamarbete. För vissa områden kommer dock att anläggas ett längre tidsperspektiv, främst EU-anpassningsåtgärder, jämställdhet och lokalt självstyre samt vissa miljöinvesteringar, som även fyller en viktig funktion inför EU-medlemskapet. EU-integrationsstödet kommer att fortgå till Polen blivit medlem i EU.

5.6 Ryssland

I jämförelse med det turbulenta och stundtals dramatiska skeende som kännetecknade Ryssland under början av nittioalet kan den politiska och ekonomiska utvecklingen i landet under senare år karaktäriseras som förhållandevis stabil, även om de omvälvande reformer som det ryska ledarskapet inledde efter Sovjetunionens sammanbrott ännu på långt när kan anses avslutade. Integrationen av Ryssland i de europeiska strukturerna har fortsatt, bl.a. genom medlemskapet i Europarådet i januari 1996.

Den kanske tydligaste reformframgången på det ekonomiska området manifesteras i den alltmer påtagliga makroekonomiska stabilisering som uppnåtts under framför allt 1997. Bland annat tack vare en strikt penning- och kreditpolitik från den ryska centralbankens sida har inflationen kontinuerligt sjunkit, för att 1997 bringas ned till cirka 11 %. Samtidigt har växelkursen stabiliserats och centralbankens styrränta föll till som lägst 18% i oktober 1997. Dessa resultat har stärkt förtroendet för Ryssland på de finansiella marknaderna och lett till ett ökat inflöde av investeringskapital. Ryssland har numera blivit så integrerat i världsekonomin att den ryska ekonomin påverkas av yttre skeenden, såsom krisen i Sydostasien. Oron på de finansiella marknaderna i Asien under hösten 1997 följdes av branta aktiekursfall och stigande räntor också i Ryssland. Tillväxten förväntas öka ytterligare under 1998, från en svag ökning 1997 som ersatte sju år av ekonomisk tillbakagång. Det bör i sammanhanget noteras att rysk ekonomisk statistik ej alltid är rättvisande. Storleken på den svarta och grå ekonomin är svår att beräkna, men torde ligga i intervallet 25–40 % av BNP.

Trots att flera ekonomiska indikatorer går i rätt riktning har den ryska regeringen fortfarande flera stora problem att lösa. Det statsfinansiella läget är prekärt, och för 1997 var budgetunderskottet ungefär sju procent av BNP till följd av framför allt dålig skatteindrivning och dålig budgetdisciplin. Otillräckliga skatteinkomster är ett av skälen till de omfattande förseningarna av utbetalningar av löner inom den statliga sektorn. En planerad men försenad skattereform kommer förhoppningsvis att leda till en förbättring av läget.

Ett ekonomiskt och på sikt politiskt problem är de ökande sociala klyftorna som uppstått i Ryssland. Stora grupper har inte kunnat förbättra sin ekonomiska situation, och utsatta grupper som pensionärer, handikappade och barnfamiljer är ofta ekonomiskt marginaliserade i det nya Ryssland. Fattigdomen är på sina håll utbredd, även om tillförlitlig statistik saknas. De fortsatta ryska ekonomiska reformerna måste därför oundvikligen i högre utsträckning ta hänsyn till de sociala behoven i samhället.

Överhuvudtaget kan konstateras att den ekonomiska utvecklingen generellt uppvisar stora olikheter mellan olika regioner i Ryssland med en klar koncentring av tillväxt och investeringar i Moskvaregionen. En fortsatt omstrukturering av den produktionsapparat som byggdes upp under sovjettiden, och som ofta saknade reella förutsättningar för att överleva under marknadsekonomiska villkor, ter sig alltmer nödvändig. Denna process har ännu bara inletts, och kommer framdeles sannolikt att medföra stora folkomflyttningar inom Ryssland från stagnerande till mer dynamiska områden.

Relationerna mellan EU och Ryssland har nyligen gått in i en ny fas i och med att avtalet om partnerskap och samarbete (PSA) trädde i kraft den 1 december 1997. Det återstår att se om de ryska förväntningarna på en mer flexibel tillämpning av EU:s handelspolitik kommer att kunna infrias. Mycket beror på Rysslands egna ansträngningar att driva reformprocessen vidare. EU är Rysslands viktigaste handelspartner och står för en ansenlig del av de utländska direktinvesteringarna i den ryska ekonomin.

Ryssland har i enlighet med regeringens beslut getts ökad prioritet i det bilaterala utvecklingssamarbetet. Sedan samarbetet inleddes 1990, har insatserna uppgått till närmare 700 miljoner kronor. Rysslands andel av det totala samarbetet med Central- och Östeuropa har under den senaste treårsperioden varit ungefär 20 %, att jämföra med tolv procent under de två föregående åren. Under 1997 har samarbetet med Ryssland uppgått till drygt 160 miljoner kronor.

Merparten av samarbetet har varit av kunskapsöverförande och institutionsuppbyggande karaktär. Tyngdpunkten i det bilaterala samarbetet har legat på områdena demokratiutveckling, marknadsekonomi och miljö-
vård. Rådgivning och utbildning har skett i ett samarbetsprojekt mellan Finansdepartementet och det ryska finansministeriet, innefattande den statliga budgetprocessen, allmän och statlig revision, statsskuldförvaltning samt skattepolitik och skatteadministration. Detta samarbete har betydelse för att stärka förutsättningarna för företagandet och näringslivets villkor, liksom gjorda insatser inom bland annat lantmäteri och fastighetsregistrering. Cirka 55 miljoner kronor har sedan 1991 satsats på Lantmäteriverkets arbete. Sverige har även bidragit med 4 miljoner kronor till ISTC, Internationellt centrum för vetenskap och teknik i Moskva. ISTC är en internationell fond till stöd för vetenskaplig forskning för ryska vetenskapsmän och ingenjörer. Den sociala sektorns roll i samarbetet har ökat på senare tid. På demokratiområdet har bland annat journalistutbildningar genomförts.

Det är regeringens uppfattning att en ytterligare expansion av den ryska andelen i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa är

motiverad. I Ds 1997:75 påpekas att samma typer av insatser som genomförs i kandidatländerna till EU kan vara motiverade också i Ryssland, eftersom de knyter Ryssland närmare det europeiska samarbetet.

Regeringen anser vidare att de nordvästra delarna av Ryssland – städerna S:t Petersburg, Kaliningrad, Pskov, Novgorod, Archangelsk och Murmansk med kringliggande län samt Karelen – fortsatt skall vara prioriterade i samarbetet med Ryssland. En viss geografisk koncentration är önskvärd för att undvika splittring av de begränsade svenska resurserna och samtidigt möjliggöra synbara effekter av insatserna. Det skall dock betonas att det är fullt möjligt och önskvärt att genomföra angelägna projekt i andra ryska regioner. Det gäller t.ex. federala system och institutioner i Moskva eller projekt i andra regioner där reformprocessen är av särskilt intresse och där en insats kan vara av strategisk betydelse för det svensk-ryska samarbetet på sikt. Projekt i mindre reformbenägna regioner i den europeiska delen av Ryssland kan också vara motiverade, lämpligen som en utvidgning av redan existerande projekt i nordvästra Ryssland. Insatser i dessa regioner skulle kunna få relativt stor effekt och bidra till attitydförändringar.

Behoven av rent tekniskt stöd är fortfarande stora i Ryssland. Det är svårt att bedöma hur samarbetet kommer att utvecklas på längre sikt men utgångspunkten bör vara ett tidsperspektiv på utvecklingssamarbetet på närmare tio år. Tyngdpunkten i det svenska samarbetet bör fortsatt ligga på kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad, men investeringar bör i ökad utsträckning komma i fråga. Ett antal större investeringsprojekt med svenskt deltagande på vatten/avlopps- och fjärrvärmeområdet planeras i Ryssland som en fortsättning på tidigare gjorda förstudier. Större flexibilitet vad beträffar möjligheten att kombinera tekniskt utvecklingssamarbete med materiellt stöd bör eftersträvas också på andra områden, till exempel genom samfinansiering med andra givare.

Samarbetsområden som förtjänar särskild uppmärksamhet från svensk sida under de kommande åren är den sociala sektorn, gränsöverskridande samarbete, stärkande av rättssystemet, utbildning och erfarenhetsutbyte för företagsledare och statstjänstemän, stöd till lokal självförvaltning, det civila samhället och massmedia, samt miljö- och energiåtgärder inklusive kärnsäkerhet och strålskydd.

Svenska erfarenheter på det sociala området bör även fortsättningsvis kunna ligga till grund för ett fördjupat samarbete med Ryssland. En social omsorg som lindrar de negativa konsekvenserna av omstruktureringen av företag och myndigheter är en förutsättning för att den ekonomiska reformprocessen skall bli framgångsrik i Ryssland. Behovsprövade socialförsäkringssystem, pensionsreformer, profylaktisk hälsovård, åldringsvård och arbetsmarknadspolitik är exempel på områden för svenska insatser. Åtgärder som förbättrar barnens situation bör ägnas särskild uppmärksamhet i samarbetet med Ryssland. Det kan gälla barn- och mödravård, arbete med barn med funktionshinder samt barn på institutioner eller folkhälsokampanjer riktade till ungdomar.

Ökade insatser som strävar till att uppmuntra gränsöverskridande samarbete mellan framför allt Ryssland och de baltiska staterna bör uppmuntras, mot bakgrund av att spänningarna kring de nya statsgränser-

na kvarstår. Goda relationer mellan Ryssland och dess grannar främjar också en positiv ekonomisk utveckling i hela Östersjöregionen. Insatser för att stimulera kontakter och handel mellan små och medelstora företag i Sverige och Ryssland bör därför prioriteras. Arbete pågår på svensk sida för att utröna hur sådan stimulans bäst kan ges.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet med Ryssland skall utvecklas. Det bör bland annat utformas så att det främjar Rysslands integration i euroatlantiska strukturer och bidrar till förbättrade baltisk-ryska förbindelser. Stödet har också betydelse för att integrera Kaliningrad i ett regionalt samarbete.

Åtgärder som kan bidra till ett stärkande av rättsväsendet och dess institutioner synes också välmotiverade. Möjligheterna att genomföra samarbetsprojekt riktade mot åklagar- och domstolsväsendet bör undersökas, liksom insatser som främjar tillämpningen av rättsstatens principer i statsförvaltningens myndighetsutövning. Till detta anknyter också behovet av fasta och kända spelregler för näringslivet i Ryssland. Möjligen kan svenska insatser göras i syfte att stärka framför allt implementeringen av lagstiftningen på t.ex. områdena äganderätt, konkurrens- och konsumentskydd.

Sverige har som svar på en appell från president Jeltsin åtagit sig att under fem år ta emot totalt 1 000 unga ryska företagsledare på kortare perioder av utbildning och praktik i Sverige. Element av utbildning för ryska statstjänstemän ingår redan i flera av projekten inom det reguljära samarbetet. Erfarenhetsutbytet på förvaltningsområdet bör kunna intensifieras inom flera sektorer, både på central, regional och lokal nivå. Även korta vistelser i Sverige för unga ryska tjänstemän inom förvaltningen ger möjligheter till att få intryck av svensk förvaltningstradition (t.ex. styrformer, öppenhet och serviceskyldighet gentemot medborgarna samt den enskilde tjänstemannens ansvar).

Svenska insatser som stöder den lokala självförvaltningen och det civila samhället utifrån de svenska erfarenheterna bedöms även framgent vara efterfrågade. Vänortssamarbetets roll är väsentligt i uppbyggandet av nätverk mellan svenska och ryska lokala och regionala myndigheter, folkrörelser och föreningar. Insatser bör därför göras för att utöka och intensifiera de svenska vänortskontakterna med ryska städer. Svenska institutets kultur- och akademiutbytesprogram är också av stor vikt för den demokratiska utvecklingen.

Ryska journalister har i tidigare skeden av samhällsomvandlingen i Ryssland deltagit aktivt i svenska samarbetsprojekt. Dagens mångfald av oberoende ryska massmedia betyder inte att fortsatta svenska projektsatsningar på området inte längre är motiverade. Undersökande journalistik och synen på media som en oberoende statsmakt är inga självklarheter i Ryssland. Fortsatta seminarier för ryska journalister är därför mycket angelägna, möjligen i kombination med praktik på svenska nyhetsredaktioner.

Den ukrainska reformprocessen har lett till framsteg, framför allt inom stabilisering och privatisering, men bristen på genomgripande strukturella reformer gör att Ukraina är ett av de få länder i Östeuropa där tillväxten har uteblivit. Vissa framsteg har dock gjorts, bland annat markerar en ny valuta, hryvnjan, och en ny författning från 1996 landets självständighet. Motståndet till privatisering har varit starkt, men privatiseringstakten har ökat och den privata sektorn beräknas uppgå till minst 50 % av BNP 1997. Stabiliseringen har varit framgångsrik i så måtto att inflationen, som uppgick till 10 000 % år 1993, har sjunkit till 10 % år 1997.

Det politiska motståndet mot reformprocessen manifesteras i det ukrainska parlamentet, Verchovna rada, som bland annat har motsatt sig privatiseringen av en rad ukrainska företag. Huruvida det parlamentariska motståndet minskar efter parlamentsvalet i mars 1998 återstår att se. Ingen klar konkurrent till sittande president Leonid Kutjma har utkristalliserats inför nästa presidentval år 1999.

Bristen på strukturella reformer är det största hotet mot den ukrainska reformpolitiken. I avsaknad av strukturella förändringar växer den inofficiella ekonomin under det att företagets utveckling hindras av bristande avreglering, oklara lagar, licenser och byråkrati. Underskottet i statsbudgeten har hittills kunnat finansieras med hjälp av lån, vilket hjälpt till att hålla inflationstakten nere, men på sikt måste underskottet minska och budgetens sammansättning ändras. Statsbudgeten är utsatt för stora svårigheter med skatteindrivningen, vilket i sin tur även påverkar utgiftssidan. Även om utrikeshandeln ökat markant från en mycket låg nivå, ökar också handelsunderskottet. Företagen hämmas av omfattande byråkrati, bristfällig skattelagstiftning och korruption. De utländska investeringarna har ökat i omfattning, men är fortfarande blygsamma i relation till landets storlek. De haltande reformerna har utsatt befolkningen för påfrestningar. Den höga inflationen har urholkat besparingarna och försenade löneutbetalningar är vanligt förekommande. De sociala problemen är likartade de som förekommer i Ryssland. Mycket återstår att göra inom den sociala sektorn, vars tillstånd påverkar det folkliga stödet för ekonomiska reformer.

Den 14 juni 1994 undertecknades ett partnerskaps- och samarbetsavtal (PSA) mellan EG och dess medlemsstater och Ukraina, i vilket parterna tillerkänner varandra mest-gynnad-nationsbehandling, dock med sedvanliga undantag. Liksom för Ryssland innehåller Ukrainas PSA en bestämmelse om att 1998 undersöka om omständigheterna medger att förhandlingar om upprättande av ett frihandelsområde kan påbörjas. Ett interimsavtal om handel och handelsrelaterade frågor tillämpades inledningsvis, ett avtal som reglerade frågor inom gemenskapens kompetens, främst inom områdena varuhandel, betalningar och konkurrens. Interimsavtalet med Ukraina trädde i kraft den 1 februari 1996 och PSA den 1 mars 1998.

Sveriges utvecklingssamarbete med Ukraina initierades senare än för övriga samarbetsländer men har ökat successivt. Fram till och med 1997 uppgick stödet till cirka 90 miljoner kronor, varav 2,9 miljoner US-dollar, (cirka 24 miljoner kronor) har avsatts till en EBRD-fond för

inkapsling av den havererade reaktorn vid Tjernobyl. Stommen i det bilaterala samarbetet vilar på fastighetsregistrering/lantmäteri, utbildning av socialarbetare och kommunalt självstyre. Samarbete sker även på statistikområdet, genom arbetsmarknadsutbildningar och utbildning av journalister samt inom ramen för StartÖst. Från och med 1998 finns utrymme även i Sida-Östs näringslivsprogram, Advantage East. Flertalet av dessa projekt befinner sig i ett initialske, varför det ännu är för tidigt att analysera resultaten. Ett lektorat i svenska finns vid Sjevtjenko-universitetet i Kiev sedan 1997 och efterfrågan på svenskundervisning är stor. Sverige har även bidragit med cirka 16 miljoner kronor till STCU, ett vetenskapligt-teknologiskt center. STCU finansierar projekt som utförs av ukrainska forskare. Intresset för verksamheten har varit stort och flera hundra projekt har beviljats finansiering.

Utvecklingssamarbetet med Ukraina bör ses i ett perspektiv om närmare tio år och förväntas fortsätta öka inom kommande programperiod. Insatserna skall inriktas på områden som underlättar den ekonomiska och demokratiska utvecklingen. Direkt näringslivsfrämjande insatser och stöd till uppbyggnad av de i en marknadsekonomi nödvändiga institutionerna, såsom en fungerande skatteförvaltning, bör fortsätta. Ett fördjupat samarbete förutses inom den sociala sektorn, där svenska insatser bör medverka till att bygga upp nya system och institutioner samt till att förbättra folkhälsan. Likaså bör barnens situation ägnas särskild uppmärksamhet. Insatser som främjar akademiskt och kulturellt utbyte bör intensifieras. Energisituationen i Ukraina är besvärlig och energisparande åtgärder är därför angelägna. Även på kärnsäkerhetsområdet finns utrymme för utökat samarbete.

5.8 Vitryssland

De politiska och ekonomiska reformerna i Vitryssland har i huvudsak avstannat och utvecklingen har på många områden inneburit en återgång till förhållanden rådande under sovjettiden. Den politiska makten är starkt koncentrerad till presidenten. Mänskliga rättigheter såsom yttrande- och pressfrihet är mycket begränsade. Bristen på ekonomiska reformer och återgången till ett sovjetliknande ekonomiskt system har bland annat medfört att inflationen ökat de senare åren. Landet lider inte bara av en låg standard inom områden som hälso- och sjukvård, handikappvård mm utan har dessutom problem med alkoholism, hiv-spridning och efterverkningar från Tjernobylkatastrofen. Vitryssland har därför en lång väg att gå mot fungerande demokrati, marknadsekonomi och ett hållbart socialt system.

På grund av den alltmer auktoritära politiken, brott mot de mänskliga rättigheterna samt ovilja att ta intryck av omvärldens kritik har det varit svårt att samarbeta med landet. Det är därför positivt att OSSE har kunnat öppna ett kontor i landet och detta skall förhoppningsvis bidra till en mer positiv utveckling. Internationella finansiella institutioner har starkt begränsat sin utlåning eftersom Vitryssland inte har uppfyllt de villkor som varit knutna till krediterna.

I Sverige har intresset för att stödja det vitryska civilsamhället markerats bland annat genom ett internationellt seminarium vid Östersjöinstitutet i Karlskrona i november 1997. De viktigaste insatserna för att stödja landets utveckling bör ske inom civilsamhället. Regeringen anser att Sveriges stöd bör inriktas på åtgärder för att bygga upp ett demokratiskt samhälle genom organisationer inriktade på mänskliga rättigheter och samhälls- utveckling, föreningar såsom miljöorganisationer och oberoende fackföreningar samt andra enskilda organisationer. Kunskapsöverföring som syftar till systemöppnande åtgärder skall också vara möjliga. Kontakter och utbyte på regional och lokal nivå bör uppmuntras, gärna i samverkan med organisationer i Vitrysslands grannländer. Även den sociala sektorn bör prioriteras inom ramen för samarbetet mellan enskilda organisationer. Student- och forskarutbyte bör intensifieras, liksom seminarier och utbildningsinsatser. En beredskap bör finnas för ett utvecklat samarbete när politiska och ekonomiska förutsättningar föreligger.

5.9 Centraleuropa

Förutom Estland, Lettland, Litauen och Polen, som är av regeringen prioriterade samarbetsländer, finns ytterligare sex kandidatländer i Central- och Östeuropa. Dessa är Bulgarien, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern. Med anledning av de kommande förhandlingarna om medlemskap i EU är det av stort värde att öka kontakterna med dessa länder och stödja deras integrationssträvanden. Regeringen har därför avsatt särskilda medel för att främja integrationsarbetet med samtliga kandidatländer. Totalt avsattes fyra miljoner kronor under 1997 för sådana insatser och minst lika mycket väntas anslås för 1998. Det bör därutöver finnas utrymme för att göra ytterligare insatser i regionen om angelägna behov skulle uppstå.

Tjeckien och Ungern ingår båda i den grupp länder som först skall inleda förhandlingar med EU. Dessutom kommer dessa länder, tillsammans med Polen, troligen att bli medlemmar i NATO år 1999. Båda länderna är intressanta handelspartner för Sverige. Det aktiva besöksutbytet samt EU-integrationsstödet väntas bli fortsatt intensivt.

Slovenien har den högsta inkomsten per invånare bland kandidatländerna, i nivå med Grekland och Portugal och cirka 70 % av handeln sker redan med EU. Slovenien ingår i en första grupp av kandidatländer som påbörjar förhandlingar om medlemskap i EU 1998. Landet är medlem i FN:s säkerhetsråd 1998–99 och har aktivt sökt svenskt stöd och samarbete i flera EU-relaterade frågor.

Slovakien tillhör inte den första grupp länder som får börja förhandla om EU-medlemskap, vilket främst beror på brister i demokratins funktionssätt och institutionernas stabilitet. Det är av vikt att Slovakien inte blir isolerat. Sverige bör därför också ha en beredskap att stödja landets demokratiska krafter genom t.ex. bidrag till enskilda organisationer och oberoende media.

Först efter parlamentsvalet våren 1997 tog *Bulgariens* regering itu med nödvändiga reformåtgärder. Samma kan sägas om *Rumänien* efter de val

till parlamentet som ägde rum i november 1997. Båda länderna har en lång väg att gå innan de kan inleda förhandlingar om medlemskap. Det är mot den bakgrunden betydelsefullt med fortsatt EU-integrationsstöd.

5.10 Utvecklingsländerna i regionen

Det finns ett antal länder i Central- och Östeuropa som enligt OECD:s biståndsorgan, DAC (Development Assistance Committee), klassificeras som utvecklingsländer på grund av deras låga inkomstnivå. Det rör sig om vissa länder i f.d. Sovjetunionen och f.d. Jugoslavien samt Albanien. Det svenska utvecklingssamarbetet med dessa länder omfattas inte av denna proposition eftersom det finansieras över det ordinarie biståndsanslaget, utgiftsområde 7 A, under en särskild anslagspost, Europa. Det kan ändå vara motiverat för helhetens skull att kortfattat här redogöra för det svenska utvecklingssamarbetet med dessa länder.

Fredsavtalet från Dayton har lagt en grund för återuppbyggnad och inbördes diplomatiska förbindelser på nya grundvalar mellan *Bosnien-Hercegovina*, *Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ)* och *Kroatien*. Försoningsprocessen går dock mycket långsamt, framförallt avseende möjligheten för flyktingar i regionen att i större omfattning återvända till sina ursprungliga hem. FRJ präglas alltså av djupa motsättningar mellan folkgrupperna i samhället. Etniskt betingade motsättningar riskerar även att försena utvecklingen i *Makedonien (FYROM)*. *Albanien* har påbörjat vägen tillbaka mot försoning och utveckling och måste ges möjligheter att fortsatt spela en stabiliserande roll i området.

Ovanstående påverkar i sin tur demokratiseringstakten och respekten för mänskliga rättigheter över hela området. För överskådlig tid framåt torde således utvecklingen präglas av etniska och politiska spänningar inom och över de nationella gränserna. Detta riskerar försena närmandet till övriga Europa. Medlemskap i EU har högsta utrikespolitiska prioritet i de berörda länderna. För att integrationen skall ske på en socialt, ekonomiskt och säkerhetspolitiskt stabil grund har EU utvecklat en regional ansats. Den innebär att länderna i regionen på olika sätt måste förmås att fungera internt och tillsammans. Även de svenska insatserna i regionen måste präglas av ett regionalt synsätt. Biståndet skall bidra till långsiktig fred och integration av regionen i det europeiska samarbetet. Det skall syfta till att länderna i regionen förmås att fredligt lösa etniskt betingade konflikter och andra spänningar som finns i området. Uppbyggnad av demokratiska och ekonomiska strukturer samt gränsöverskridande insatser måste prioriteras samtidigt som humanitära behov fortsatt skall beaktas. Likaså skall möjligheterna tas tillvara för hemlösa människor i hela regionen att flytta tillbaka till sina ursprungliga bostäder. Detta gäller även flyktingar i tredje land som önskar återvända.

Även i *Moldavien*, *Kaukasus* (Georgien, Armenien, Azerbajdzjan) och *Centralasien* (Kazakstan, Kirgizistan, Tadzjikistan, Turkmenistan, Uzbekistan) kommer nödvändigheten att skapa demokratiska och ekonomiska strukturer att stå i centrum. Insatsbehoven kommer främst att bestå i kunskapsöverföring till stöd för de demokratiska och ekonomiska reformprocesserna, inklusive insatser relaterade till mänskliga rättigheter.

Olika frågor inom miljöområdet kommer också att prioriteras. Erfarenheterna från tidigare genomförda samarbetsprojekt i de baltiska länderna, Ryssland och Ukraina skall med fördel användas.

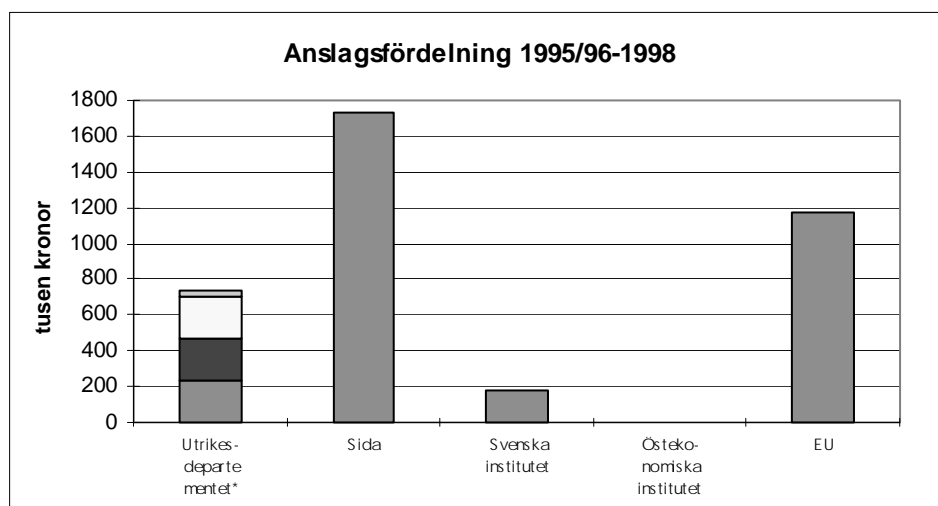
Det institutionsutvecklande samarbetet med Moldavien, som redan inletts, förutses bli relativt betydande och skall inriktas på landets önskemål att knytas närmare till EU. Vad gäller geografisk prioritering i övrigt bör stor flexibilitet gälla. En viktig faktor i sammanhanget är bedömningen om var förutsättningarna för ett framgångsrikt samarbete är störst, vilket bl.a. beror på intresset att ta del av svensk kunskapsöverföring. Situationen i vissa av länderna torde göra det mindre meningsfullt att där inleda projekt i större skala.

Sammanfattning:

- De kanaler som finns för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa fungerar väl och kompletterar varandra. Samordningen av insatserna skall fortsatt ske inom Utrikesdepartementet och huvuddelen av samarbetet skall kanaliseras genom Sida.
- Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa skall vägledas av flexibilitet vad gäller val av instrument och successivt anpassas till en övergång till ett normalt grannlandssamarbete. Detta innebär att vid sidan av gåvofinansiering skall andra instrument användas i ökad utsträckning, t.ex. riskkapital, garantier och krediter.
- Ytterligare insatser skall ske för att förbättra resultatstyrningen av östsamarbetet.

Utvecklingssamarbetet skall bedrivas med hög flexibilitet och insatserna skall anpassas efter samarbetsländernas utveckling och behov av stöd. Samarbetets utformning och de sektoriella prioriteringarna görs utifrån samarbetsländernas önskemål med utgångspunkt i de övergripande målen. Insatserna skall i första hand avse kunskapsöverföring och tekniskt samarbete. Inom vissa områden förekommer även investeringar med gåvomedel eller garanti- respektive kreditmedel. Garantier lämnas i form av exportkreditgarantier och som finansiellt stöd.

Utrikesdepartementet bär huvudansvaret för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa och har bland annat till uppgift att bereda regeringens beslut om medelsfördelningen mellan olika kanaler vilka i sin tur ansvarar för planering och implementering av samarbetsinsatserna. På basis av proposition 1994/95:160 beslutades att UD skall ha en samordnande roll för östsamarbetet och att medlen för utvecklingssamarbetet skall samlas hos UD. Anslagen fördelas mellan Utrikesdepartementet (säkerhetsfrämjande insatser, multilaterala organ, till regeringens disposition samt avsättning för förlustrisker), Sida, Svenska institutet samt, från och med 1998, Östekonomiska institutet. Vid sidan av dessa anslag tillkommer Sveriges stöd genom EU.



* I stapeln ingår delposterna Säkerhetsfrämjande stöd, Multilateralt stöd, Till regeringens disposition och Avsättning förlustrisker.

6.1 Kanaler

6.1.1 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) hanterar huvuddelen av det bilaterala samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Inom Sida handläggs samsarbetsinsatserna i Central- och Östeuropa av en särskild avdelning Sida-Öst. Sida-Öst bildades 1995, då den som en del av den nya myndigheten övertog ansvaret för det arbete som tidigare låg på BITS, Swedecorp och SIDA.

Sidas verksamhet spänner över ett brett fält. Insatserna omfattar allt från institutionellt stöd på det ekonomiska och sociala området och näringslivsfrämjande insatser till demokratistöd och miljöinvesteringar och insatser för ökad kärnsäkerhet.

Sida har även getts ett särskilt uppdrag att bereda ett antal större energi- och miljöprojekt som delfinansieras av den s.k. Östersjömiljarden (se avsnitt 6.2.5).

Sida har på regeringens uppdrag tagit fram underlag till landstrategier för utvecklingssamarbetet. Sida har också utarbetat underlag för sektorstrategier, t.ex. på demokrati- och miljöområdet.

Regeringen bedömer att Sida-Östs insatser under innevarande samsarbetsprogram har varit av stort värde för samsarbetsländerna i Central- och Östeuropa och att det har inneburit ett närmande till normalt grannlandssamarbete. Regeringen bedömer att Sida-Östs organisation har varit effektiv och ändamålsenlig.

Regeringen anser att insatser som främjar Estlands, Lettlands, Litauens och Polens EU-medlemskap generellt skall ges företräde i Sidas samsarbete med dessa länder för den kommande treårsperioden. Inom ramen för det omfattande institutionsuppbyggande samsarbetet skall insatserna ytterligare fokusera på åtgärder som har en direkt positiv effekt på tillnärmelseprocessen till EU. Samarbetet med Ryssland och Ukraina skall utökas och inriktas på att knyta dessa länder närmare europeiska samsarbetsstrukturer.

Regeringen vill också särskilt framhålla betydelsen av en fördjupning av demokratisamarbetet, särskilt vad gäller insatser på rättsområdet och det decentraliserade samarbetet, liksom en ökning av samarbetet inom de sociala sektorerna. Inom näringslivsområdet är det fortsatt angeläget att utveckla ekonomiska regelverk och fungerande institutioner. Insatsernas karaktär förutses dock komma att ändras i takt med utvecklingen och i överensstämmelse med de åtaganden som flera av samarbetsländerna gjort i förmedlemskapsavtalen med EU.

Miljöinsatser skall ges fortsatt hög prioritet och inriktas på institutionellt samarbete och insatser på lagstiftningens område som är relevanta för EU-anpassningen. Investeringsstödet inom ramen för Åtgärdsprogrammet för Östersjön skall fortsätta. I juni 1998 väntas utrikesministrarna i Östersjöområdet inom ramen för Council of the Baltic Sea States (CBSS) anta en slutlig Agenda 21 för Östersjöområdet. Denna kommer att bygga på de sju sektorsplaner för uthållig utveckling som redan utarbetats. Även åtgärder som föreslås inom ramen för dessa aktionsprogram skall beaktas inom de sektorer där Sida är verksamma.

Regeringen förutser att Sida kommer att få ett utvidgat ansvar framöver, dels genom att en del av det säkerhetsfrämjande samarbetet planeras överföras till Sida och dels genom ökade möjligheter till kredit- och garantigivning.

6.1.2 Svenska institutet

Svenska institutet (SI) omvandlades den första januari 1998 från stiftelse till myndighet. SI har till uppgift att sprida kunskap om Sverige i utlandet och att svara för utbyte med andra länder inom kultur, utbildning, forskning och samhällsliv i övrigt. Verksamheten har under senare år allt mer inriktats på samarbetet med Central- och Östeuropa. Ungefär två tredjedelar av den totala budgeten går till insatser i regionen, inräknat vad som anslås inom utgiftsområde 7 B samt Visbyprogrammet och Östersjöstipendierna som finansieras över andra anslag.

Regeringen anser att samarbetet på de kulturella och akademiska områdena är viktigt för att fördjupa demokratins kultur. I samarbetet är två aspekter av strategisk betydelse för samarbetsländernas utveckling, dels etnisk och språklig integration, dels lokalt/regionalt, mellanstatligt samarbete. SI arbetar med kontaktskapande insatser genom expertutbyte och seminarier samt med språkpedagogisk kompetens såsom undervisning i svenska språket.

SI:s hittillsvarande samarbete med Central- och Östeuropa har i stor omfattning utgått från svenska institutioners, organisationers eller personers önskemål om utlandskontakter. Regeringen anser att SI i fortsättningen i högre utsträckning skall utgå från samarbetsländernas behov och prioriteringar. SI bör samordna den verksamhet som riktar sig mot Central- och Östeuropa. SI bör också ha en beredskap att inom befintliga ramar kunna åta sig uppdrag och leda projekt som regeringen ålägger myndigheten.

I en skrivelse till regeringen betonar SI att kulturutbytet spelar en central roll i samarbetet med Central- och Östeuropa. Ett fritt och i god

mening nationellt kulturliv förutsätter internationella kontakter. Denna form av samverkan har i vissa avseenden utvecklats till ett samarbete på mer lika villkor än tidigare, men de flesta samarbetsländerna har ännu inte de finansiella förutsättningarna för ekonomisk jämställdhet i samarbetet.

Det språk- och integrationsstöd som lämnas för integration av de ryskspråkiga befolkningarna i Estland och Lettland är en fortsatt angelägen insats. Detta är även en viktig fråga i ländernas allmänna EU-anpassning. Nära förbundet med integrationsstödet är främjandet av gränsregionalt samarbete. Ett förtroendefullt samarbete över gränserna är beroende av en demokratisk och marknadsekonomisk, jämställd och ekologiskt balanserad utveckling.

Regeringen instämmer i synpunkten som lämnas i Ds 1997:75 att SI bör ägna sig mer åt strategiska analyser för samarbetet, vilket bland annat kan ske genom en intensifiering av expertutbytet inom kultursektorn såväl som inom utbildning och forskning.

En stor del av SI:s samarbete med Central- och Östeuropa sker i form av kortare studiebesök av experter eller seminarier. Inom utbildnings- och forskningsutbytet lämnar SI bidrag dels till samarbetsprojekt mellan svenska universitet och högskolor och deras motsvarigheter i samarbetsländerna, dels ges stipendier till individuellt sökande studenter och forskare. Uppbyggnaden av mer varaktiga nätverk som stöds genom högskolesamarbetet är av stor vikt för Sveriges fortsatta akademiska förbindelser med dessa länder. Stödet till akademiskt och kulturellt samarbete har förstärkts kraftigt genom regeringens uppdrag att administrera två nya omfattande stipendieprogram inom utbildningsområdet på drygt 200 miljoner kronor, Visbyprogrammet och Östersjöstipendierna, vilka är avsedda för samarbete med närområdet. Intresset för svenskundervisning har under de senaste åren ökat betydligt och efterfrågan förväntas öka, främst från Ukraina och Barentsområdet, under de närmaste åren. Denna verksamhet har stor betydelse som demokrati- och kulturbärare och skall fortsatt vara en viktig del av SI:s verksamhet.

Behovet av tryckt och elektroniskt informationsmaterial är stort i samarbetsländerna eftersom massmedierna fortfarande präglas av viss osäkerhet och oregelbundenhet. SI:s arbete på detta område fyller en viktig funktion, inte minst det material som översätts till respektive lands eget språk.

6.1.3 Swedfund International AB

Swedfund International AB är ett av staten helägt aktieföretag vars huvuduppgift är att genom riskkapital tillsammans med svenska företag i samriskprojekt medverka till överföring av svenskt näringslivskunnande till bland annat länder i Central- och Östeuropa för att främja den industriella och ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Swedfunds roll är också att främja ökad svensk affärsverksamhet i samarbetsländerna och att verka som katalysator för svenska tillväxtföretags internationalisering. Stöd kan ges i form av aktiekapital och lån för utveckling av bärkraftiga företag.

År 1991 erhöll Swedfund 165 miljoner kronor för insatser i Central- och Östeuropa och har sedan fått tillåtelse att använda högst 100 miljoner kronor av avkastningen på investeringar och lån i u-länder som säkerhet för upplåning på kapitalmarknaden för vidare utlåning i valuta till projekt i Central- och Östeuropa. Swedfund har knappt hälften av sitt portföljvärde i Central- och Östeuropa. Swedfund har utbetalat närmare 240 miljoner kronor till ett tjugotal företag i Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Tjeckien och Ungern. Företagen är verksamma i en rad olika branscher, såsom läkemedel, papper, flygbolag, sågverk, skogsbruksmaskiner, textilindustri, telekommunikation och television.

Regeringen fäster stor vikt vid den roll Swedfund spelar för att bidra till utveckling av ett konkurrenskraftigt näringsliv i samarbetsländerna och är angelägen att verksamheten kan expandera och utvecklas. Swedfund har i skrivelse till regeringen i mars 1997 hemställt om ytterligare kapitaltillskott. Regeringen har som grundval för bedömningen av ett sådant tillskotts omfattning, tillsatt en översyn av Swedfund. Översynen, som skall presenteras under våren 1998, skall innehålla en analys av olika alternativ vad gäller framtida inriktning och omfattning av bolagets verksamhet, inklusive olika finansieringsmöjligheter. Regeringen har en beredskap för ett kapitaltillskott och medel har reserverats för detta ändamål under år 1998.

6.1.4 Swedfund Financial Markets AB

Bankväsendet i Estland, Lettland och Litauen utvecklas snabbt, men är fortfarande tämligen begränsat i omfattning, med många men ytterst små banker, där utlåningen är liten i förhållande till ekonomiernas storlek. Förtroendet för banksystemen i de baltiska länderna ökar efter en rad bankkriser, men mycket arbete återstår av omstrukturering och institutionsuppbyggnad. Utländskt ägande hjälper till att återskapa förtroendet för bankväsendet och dess funktion att länka sparande och investeringar.

Efter ett regeringsbeslut i september 1995 avsattes 240 miljoner kronor för riskkapitalinvesteringar i affärsbanker i de baltiska länderna. Medlen hämtades från vad som initialt avsattes till stöd för de baltiska valutorna. Avsikten var att svenska investeringar skulle hjälpa till att stabilisera kreditmarknaden, som präglats av bankkriser. Verksamheten bedrivs genom Swedfund Financial Markets AB (SFM) ett helägt dotterbolag till Swedfund International AB.

SFM har som strategi att långsiktigt förvalta sitt aktieinnehav, med avsikt att sälja när kapitalmarknaderna har uppnått en sådan mognadsgrad och likviditet att lokala intressen kan ta över aktieposterna. SFM:s insatser skall bidra till att återställa förtroendet för de lokala bankerna. SFM påverkar affärsbankernas verksamhet, inriktning och etik främst genom de styrelseposter SFM innehar och investeringarna har i flera fall haft en stabiliserande inverkan på bankerna.

Genom delägarskap i de största affärsbankerna och genom ett gott samarbete med Världsbanken, IFC och EBRD har SFM möjlighet att aktivt medverka och initiera nödvändiga konsolideringar och regionalt bidra till ett samarbete mellan bankerna i de olika länderna. I de baltiska

länderna föreligger ett behov av bostadsfinansiering, där SFM också kan komma att spela en roll. Ett antal privatiseringar av statsägda banker återstår att genomföras, inte minst i Litauen. Här kan SFM, tillsammans med andra utländska aktörer, till exempel EBRD, bidra med såväl kapital som kunskap. Medverkan från SFM:s sida i en sådan större omstrukturering kan aktualisera ett kapitaltillskott till bolaget.

Regeringen anser att det är viktigt att SFM:s verksamhet ses på lång sikt. Investeringarna i affärsbankerna i Estland, Lettland och Litauen måste ses som ett långsiktigt åtagande för att medverka till utveckling av en stabil finansiell sektor. Den geografiska begränsningen till Estland, Lettland och Litauen bör i huvudsak bestå, men SFM skall beredas möjlighet att tillsammans med affärsbankerna de är delägare i delta i eventuella framtida investeringar i Sveriges övriga prioriterade samarbetsländer.

6.1.5 Stiftelsen Östekonomiska Institutet

Stiftelsen Östekonomiska Institutet (ÖEI) grundades 1989 av staten och sex av de största företagen i Sverige. Stiftelsens syfte var att främja kunnandet i Sverige om de ekonomiska förhållandena i Sovjetunionen och övriga Östeuropa. Ett nytt avtal slöts 1994 med staten samt åtta svenska företag. Staten förbinder sig genom det nya femåriga avtalet att stödja institutets verksamhet fram till 30 juni 1999. Ett beslut om en ökning av det statliga bidraget till 4,6 miljoner kronor årligen togs 1997 och från och med 1998 avsätts medel till ÖEI från anslaget för internationellt utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa, (7 B).

ÖEI:s verksamhet är främst inriktad på avancerad forskning om omställningsprocessen i transitionsekonomier. Ett mål är att förbättra statistiken i transitionsekonomierna och ÖEI leder flera internationella forskningsprojekt som bland annat syftar till att utveckla databaser för företagsbeteende i Ryssland samt sex andra länder i Central- och Östeuropa. ÖEI har ett tiotal fast anställda internationella forskare från bland annat Tyskland, Ungern och USA, samt tar regelbundet emot gästforskare från olika länder i Central- och Östeuropa. Institutet arbetar nära flera ledande utbildningsinstitutioner och forskningsinstitut i regionen, i synnerhet i Ryssland och i de baltiska staterna. Institutet fyller också en viktig funktion genom att informera näringsliv och myndigheter i Sverige om den aktuella utvecklingen i Östeuropa, genom bland annat seminarier och rapporter.

Med början år 1998 leder institutet ett internationellt konsortium som driver RECEP, (Russian-European Centre for Economic Policy), ett institut för ekonomisk forskning och rådgivning i Moskva. RECEP är ett av de största enskilda projekten inom ramen för EU:s Tacisprogram. Projektet medför värdefulla kontakter på central nivå med den ryska regeringen.

Regeringen avser fortsätta bidra till ÖEI:s verksamhet som fyller en viktig funktion inom såväl forskning om transitionsekonomierna som policyrådgivning och utbildning.

Stiftelsen Östersjöinstitutet grundades 1992 med uppgift att främja samarbete mellan Östersjöländerna. Institutet bedriver en mångsidig verksamhet med projekt såväl i egen regi som i samverkan med andra aktörer. Demokrati-, miljö- och näringslivsfrågor prioriteras. Östersjöinstitutet erhåller årliga ekonomiska bidrag från anslaget för utvecklings-samarbetet med Central- och Östeuropa.

I syfte att tillgodose det växande behovet av information om och överblick över Östersjösamarbetet, pågår inom institutet ett omfattande arbete för att utveckla rollen som informationscentral. Ett viktigt instrument i detta arbete utgörs av databasen Ballad som sedan den 1 oktober 1997 finns på Internet på www.ballad.org. Ballad består bland annat av ett stort antal databaser med uppgifter om viktiga aktörer, adresser, projekt, nätverk, ideella föreningar, nyheter, kalendarier m.m.

Regeringen anser att Östersjöinstitutet fyller en viktig funktion såväl när det gäller att bidra till integrationsprocessen som i rollen som förmedlare av information om samarbetet i Östersjöregionen.

6.2 Instrument

6.2.1 Tekniskt samarbete, investeringar, garantier och krediter

För att genomföra insatser i Central- och Östeuropa förfogar Sverige över flera olika instrument såsom tekniskt samarbete, garantier för finansiellt stöd och exportkreditgarantier samt medel för investeringar och riskkapital. Hittills har insatserna främst bestått i tekniskt samarbete och kompetensutveckling. Det tekniska samarbetet har med tiden fått formen av institutionsuppbyggnad av allt mer långsiktig och fördjupad karaktär.

Finansiering av utrustning bör liksom tidigare i princip endast komma ifråga om den utgör nödvändig specialutrustning inom ramen för kunskapsprojekt såvida inte särskilda skäl motiverar annat. Investeringar med gåvomedel eller garanti- respektive kreditmedel kan göras inom miljö- och energisamarbetet samt inom stödet till små och medelstora företag via Start-Östprogrammet. Riskkapitalinvesteringar kan även göras inom ramarna för det baltiska investeringsprogrammet och Swed-funds verksamhet.

Då utvecklingssamarbetet inleddes förekom viss akuthjälp i form av livsmedel och visst materiel. Medel har även överförts i form av finansiellt stöd för att bidra till en makroekonomisk stabilisering inom ramen för multilateralt samordnade aktioner.

Det är regeringens åsikt att det i det kommande samarbetsprogrammet bör finnas ett större utrymme för kreditgivning.

Regeringen anser att östsamarbetet även under kommande programperiod bör bedrivas genom utnyttjande av flera olika instrument för att insatserna skall uppnå så goda resultat som möjligt. Stor flexibilitet skall råda i val av olika instrument, i olika länder och i olika skeden av reformprocessen.

Under de första åren av ekonomiska reformer i början av 1990-talet hade länderna i Central- och Östeuropa inte någon möjlighet att finansiera sina underskott i bytesbalansen. G-24 ställde då upp med kompletterande lån för betalningsbalansstöd, utöver IMF och Världsbankens insatser. De länder som har hunnit längst i reformprocessen kan nu täcka underskotten genom att i vissa fall själva låna på den internationella kapitalmarknaden. I andra fall är det tillräckligt med normalt stöd från IMF och Världsbanken.

Sverige har sedan 1992 utfäst betalningsbalansstöd 14 gånger till 11 länder och vissa av de tidiga lånen förfaller snart till betalning. Den totala utestående lånesumman omfattar drygt 140 miljoner US-dollar. Om även utfästelser till Rumänien och Bulgarien inkluderas, uppgår summan till drygt 150 miljoner US-dollar. I början av 1998 hade Ungern och Estland betalat tillbaka sin skuld till Sverige. Genom det svenska medlemskapet i EU deltar Sverige från och med 1995 i EU:s gemensamma utlåning, som garanteras mot EU:s budget. Regeringen bedömer att behovet av addititionella bilaterala insatser från svensk sida kommer att vara begränsat. Insatser kan dock komma att övervägas i länder som från svensk sida anses prioriterade, t.ex. om gemensamt EU-stöd inte kommer till stånd.

6.2.3 Exportkreditgarantiramen

Regeringen har inrättat en exportkreditgarantiram på 2 miljarder kronor för de baltiska länderna och Ryssland. Affärer med Kazakstan, Ukraina och Vitryssland har även inkluderats avseende kredittider över ett år i samfinansiering med internationella finansieringsinstitutioner. Syftet med ramen är att bidra till att utveckla näringsliv och infrastruktur i berörda länder samt att bidra till ett varaktigt samarbete mellan de berörda länderna och svenska företag. Regeringen har sedan 1993 avsatt 400 miljoner kronor för eventuella skadeförluster vilket belastat anslaget för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Exportkreditnämnden, som handlägger ramen, har meddelat regeringen att summan av förbindelser och utfästelser under år 1998 kan komma att nå det uppsatta rambeloppet. Som underlag för ett ställningstagande om en eventuell höjning av rambeloppet beslöt regeringen att göra en utvärdering av resultaten, måluppfyllelsen och erfarenheterna av garantiramen. Utvärderingen överlämnades till regeringen i februari 1998.

Utvecklingen av hittillsvarande verksamhet

I början av garantigivningen, fram till år 1996, dominerade de baltiska staterna belopps- och antalsmässigt med mellan 75–80 % av garantigivningen. Under år 1997 skedde en omsvängning med Ryssland som dominerande beloppsmässigt i både förbindelser och utfästelser.

Utfästelse gjord år	Estland		Lettland		Litauen		Ryssland		Totalt	
	mkr	antal	mkr	antal	mkr	antal	mkr	antal	mkr	antal
1993/94	232,0	27	59,4	12	119,4	8	138,9	6	549,7	53
1995	12,6	5	99,8	17	56,6	10	45,8	2	214,8	34
1996	16,6	8	124,9	11	89,6	14	62,0	6	293,1	39
1997	-	-	4,0	2	18,9	7	169,0	8	191,9	17
Totalt	261,2	40	288,1	42	284,5	39	415,7	22	1249,5	143

En analys av fördelningen av projekt på stora respektive små företag visar att bland svenska företag har stora företag varit dominerade. Bland dem har leverantörer av transportmedel tagit drygt en tredjedel av hittills gjorda utfästelser räknat i belopp och två tredjedelar av antalet affärer.

Till skillnad mot detta har en bättre spridning på olika köpare uppnåtts på mottagarsidan. Detta gäller bland annat för transportaffärer, där köparna i ett flertal fall synes bestå av mindre transportföretag. Fokuseringen på transportföretag i engagemangen är påfallande.

Detta kan sammanhålla med att de baltiska staterna i stor utsträckning är transitländer för handeln mellan Ryssland och Vitryssland å ena sidan och Västeuropa å den andra. Genom exportkreditgarantiramen har dessa länder givits möjlighet att bygga upp en inhemsk transportkapacitet. Detta bedöms ha varit av stor betydelse för att länderna själva skall kunna ta del av de inkomster som transportsektorn genererar. Därutöver tillkommer att tillträde till det västeuropeiska vägnätet ges endast fordon som lever upp till EU:s miljö- och säkerhetskrav, vilket ländernas tidigare fordonsinnehav inte gör.

Vad gäller skadefallen hänför sig med ett undantag samtliga skadereglerade respektive problemärenden till transaktioner som beslutades under de inledande dryga två åren. I början ställdes krav på ett visst engagemang i det garanterade projektet från det svenska företagets sida samt att projektet skulle ha en egen valutaintjäning. Detta ledde till flera projekt av joint venture-karaktär.

Av totalt 30 ärenden som lett till skadefall eller är av problemkaraktär hänför sig hälften till mindre och medelstora svenska företag. Små svenska företag och intressenter visade sig ofta sakna förmåga och resurser att reda ut uppkommande problem i projekten som kunnat lösas t.ex. genom ytterligare personal- eller kapitalresurser. Vidare ställdes EKN inför krav på utvärdering av en typ av projekt som man tidigare inte haft någon egentlig erfarenhet av.

Vid utgången av 1997 har EKN skadereglerat 16 garantiärenden och gjort utbetalningar på 77 miljoner kronor (varav 37 miljoner kronor finansierats genom avsättningarna från anslaget för östsamarbetet). Resten har täckts av premieintäkter. Det sammanlagda garantibeloppet för de ärenden för vilka skadereglering skett uppgår till cirka 216 miljoner kronor. Den slutliga förlustsiffran för dessa ärenden väntas uppgå till cirka 120 miljoner kronor.

Den ovannämnda utvärderingen visar att garantiramen har haft stor betydelse för utvecklingen av affärsrelationerna mellan svenska företag och företag i de berörda länderna. Garantiramen har ökat möjligheterna för näringslivet i de berörda länderna att förbättra och bygga ut kapacite-

ten för ökad tillverkning av för ekonomierna värdefulla produkter. Garantiramen har i mottagarländerna gynnat småföretag främst i transportsektorn som är en viktig del i den ekonomiska utvecklingen.

Garantiramen är ett komplement till övriga samarbetsinsatser i Central- och Östeuropa. Ramen ger snabbt resultat i projekt med möjligheter till god spridning över flera företag på såväl svensk sida som på mottagarsidan. Uppväxlingskoefficienten beräknad som förhållandet mellan genererade affärer och insatta medel är hög. Fram till slutet av år 1997 hade ett varuvärde av sju gånger avsatta medel överförts till mottagarsidan. Utsikterna att nå de övergripande målen, dvs. utveckling av berörda länders näringsliv och infrastruktur tillsammans med en uppbyggnad av långsiktiga relationer mellan svenska företag och länderna, bedöms som goda.

Behov och utformning av en utökad ram

Sedan den särskilda garantiramen inrättades under år 1993 har den politiska och ekonomiska situationen avsevärt förbättrats särskilt i de baltiska länderna. Även i Ryssland sker förbättringar om än inte i samma takt. Detta har medfört att EKN har kunnat garantera en allt större del av ansökningar om garantier inom sitt ordinarie system. Ett behov av en höjning av rambeloppet bedöms dock föreligga för att EKN skall kunna tillgodose efterfrågan på fortsatt garantigivning.

Tyngdpunkten i en fortsatt garantigivning bör förskjutas mot affärer avseende Ryssland. Garantigivning avseende de baltiska länderna bör i ökad utsträckning kunna hanteras inom ramen för EKN:s normala system. Under särskilda riskförhållanden skall emellertid garantier kunna utfärdas under den särskilda ramen även för dessa länder. Tills vidare föreligger inga starka skäl att ytterligare vidga kretsen av länder utöver den som gäller sedan år 1996 dvs. de redan nämnda länderna Kazakstan, Ukraina och Vitryssland. Samfinansieringskravet för Kazakstan, Ukraina och Vitryssland bör kunna frångås under förutsättning att starkare krav på acceptabla säkerheter, företrädesvis statsgaranti, ställs än vad som gäller för övriga länder.

Tidigare har utrymmet inom ramen beräknats räcka in på 2000-talet. Efterfrågan är nu så stor, särskilt vad gäller affärsförbindelser med Ryssland, att garantiramen kan bli helt in-tecknad tidigare, eventuellt redan i slutet av år 1998. Utvärderaren rekommenderar mot denna bakgrund att ramen utvidgas och att samtidigt vissa ändringar görs i villkoren för garantier. Regeringen återkommer i budgetpropositionen för år 1999 angående en eventuell utvidgning av exportkreditgarantiramen.

Andra länder som Finland, England och Tyskland anger som grundförutsättning för sin normala garantigivning att statsgaranti eller garanti från godkänd bank kan erhållas. Detta bör som hittills vara ett övergripande önskemål även för den svenska garantigivningen. Vid mindre affärer inom den privata sektorn kan det dock vara svårt att erhålla godtagbara garantier varför även projekt- och företagsrisker bör kunna accepteras inom ramen. I sådana fall bör EKN av sökande företag kräva en utförlig projektanalys och sedan själva göra en oberoende utvärdering av kreditrisken förenad med projektet eller företaget. I de fall projektfinansie-

ring av industriprojekt och infrastrukturprojekt blir aktuell bör en utvärdering göras av extern expertis. Prop. 1997/98:70

6.2.4 Ökad användning av garantier och krediter

Sida har i sitt förslag Krediter i Östsamarbetet, överlämnad till regeringen i december 1996, konstaterat att det finns ett stort investeringsbehov i offentlig infrastruktur i samarbetsländerna och att detta behov inte kan täckas med inhemsk resursmobilisering. Sida anser att genomgripande systemförändringar och institutionsutveckling på infrastrukturuområdet normalt inte kan ske annat än i direkt anslutning till investeringar. Enligt Sida finns därför skäl att i högre utsträckning möjliggöra finansieringsstöd i direkt anslutning till det institutionsuppbyggande stödet.

I utredningen föreslår Sida två huvudområden för sin medverkan i finansiering av investeringar, dels vid större investeringsprojekt i direkt samfinansiering med de multilaterala finansieringsorganen, dels för att utveckla finansiella system och institutioner för kommunala investeringar.

Beträffande samfinansiering med de multilaterala finansieringsorganen, bl.a. IBRD, EBRD och NIB, föreslås att Sidas insats utformas som en gåva som kompletterar finansieringsinstitutionernas kredit eller genom utställande av en garanti för att mobilisera en marknadsfinansierad kredit.

När det gäller kommunala investeringar föreslår Sida att stödet skall inriktas på att utveckla finansiella intermediärer antingen genom specialiserade kommunlåneinstitut eller genom att bygga upp kompetens i redan befintliga finansieringsinstitutioner. Sidas medverkan föreslås ta formen av uppläggning av en initial kreditlinje med garanti eller genom tillskjutande av grundkapital samt tekniskt stöd.

Sida föreslår i kreditutredningen att en finansieringsvolym för de två huvudområdena på totalt närmare 500 miljoner kronor beräknas erfordra anslagsmedel i form av riskavsättningar på cirka 100 miljoner kronor vilket förutses belasta Sidas tillgängliga ramar. Sida menar dessutom att det för att möjliggöra en finansieringsvolym på 500 miljoner kronor krävs att statsmakterna ställer ut ett garantiutrymme i nödvändig utsträckning.

I Ds 1997:75 ges stöd för en ökad användning av krediter i östsamarbetet, något som också kommer till uttryck i flera av remissinstansernas kommentarer. Utvärderingen och remissinstanserna pekar dock på behovet av en närmare analys av riskerna med det förslag som Sida framlagt till regeringen.

Regeringen anser att kreditgivning bör ges ökat utrymme i samarbetet med Central- och Östeuropa. En ökad användning av krediter ger större möjligheter till samfinansieringsarrangemang och är ett naturligt led i anpassningen till den positiva ekonomiska utveckling som sker i samarbetsländerna. Regeringen konstaterar att Sida redan nu kan genomföra investeringar inom miljö-, energi- och StartÖstsamarbetet med gåvo-, garanti-, eller kreditmedel. Regeringen föreslår att motsvarande ordning fortsätter med ett utökat inslag av krediter och garantier under kommande programperiod och ställer sig positiv till Sidas förslag till kreditgivning i

samfinansiering med de multilaterala finansieringsorganen. Formerna för riskprövning samt riktlinjer och principer för riskavsättningar och deras förvaltning bör anpassas till de former för riskhantering som Sida i samråd med EKN på regeringens uppdrag nu håller på att ta fram för garantigivningen till u-länder. Detta uppdrag skall slutföras den 1 juli 1998 och kommer att tjäna som utgångspunkt för de närmare riktlinjerna avseende Central- och Östeuropa. Regeringen avser återkomma till frågan om storleken på en eventuell garantiram och erforderliga riskavsättningar i budgetpropositionen hösten 1998.

Regeringen är vidare beredd att pröva eventuella förslag om finansieringsinsatser för utveckling av system och institutioner för kommunal finansiering. I sådana förslag, som således bör underställas regeringen för godkännande, bör bland annat finansieringsarrangemang, ansvar, roller, risktagande och riskbedömning preciseras.

6.2.5 Andra program

Näringsdepartementet har två anslag för insatser i Central- och Östeuropa som går utanför det reguljära östsamarbetet. Det ena är den s.k. Östersjömiljarden och det andra är anslaget för klimatinsatserna.

Östersjömiljarden

Riksdagen har, på grundval av sysselsättningspropositionen (1995/96:222), anslagit en miljard kronor för att lyfta fram Östersjöregionens betydelse för tillväxt och sysselsättning i Sverige. Medlen skall under en treårsperiod användas för att stärka samarbete och utveckling kring Östersjön, bland annat genom projekt inom områdena livsmedel, energi, utbildning, infrastruktur och miljö. Den s.k. Östersjömiljarden kompletterar det reguljära samarbetet framför allt genom att ge större möjlighet till investeringar. Ansvar för dessa medel överfördes i december 1997 från Statsrådsberedningen till Närings- och handelsdepartementet.

Östersjömiljardens sysselsättningseffekter kan antas vara betydande på längre sikt. De stora investeringsprojekten skapar förutsättningar för nya satsningar eftersom de har karaktären av pilotprojekt, men som tar fyra till fem år att genomföra. Stödet till mindre projekt och till småföretag har sannolikt en god sysselsättningseffekt redan på kort sikt och den långsiktiga karaktären av pilotprojekt och nätverksbygge är viktig.

Projekt inom områdena kunskapsöverföring, förvaltning och kultur har stor betydelse som brobyggen för framtiden.

En utredning lämnade i februari 1998 förslag om stöd ur Östersjömiljarden till små- och medelstora företag för marknadssatsningar i Östersjöområdet. Förslaget omfattar ett bidragssystem för finansiering av externa konsultkostnader och ett system för riskkapitalförsörjning.

Utrikesdepartementet fick i samband med proposition 1994/95:160 det samlade ansvaret för Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa. Ansvar för Östersjömiljarden ligger på Närings- och Handelsdepartementet. Mandatet och inriktningen av Östersjömiljarden

är annorlunda än för det ordinarie utvecklingsarbetet, men i praktiken finns gemensamma arbetsfält, t.ex. inom miljö- och energiområdena. Detta har bl.a. påtalats av utvärderingen. Samråd bör därför äga rum inom sådana områden för att öka effektiviteten i insatserna.

Klimatinsatser

De statliga svenska insatserna på energi- och klimatområdet i Central- och Östeuropa har två utgångspunkter, dels utvecklingsarbete, dels energipolitiskt motiverade internationella klimatinsatser. För utvecklingsarbetet på energiområdet ansvarar Sida. Samarbetet har närmare beskrivits i kapitel 4.5.5.

Energipolitiskt motiverade internationella klimatsinsatser ingår som en viktig del i den av riksdagen beslutade strategin för minskad klimatpåverkan från energisektorn (prop. 1996/97:84, bet. 1996/97:NU12, rskr. 1996/97:272). Insatserna inriktas huvudsakligen på bilateralt och multilateralt samarbete avseende gemensamt genomförande inom ramen för klimatkonventionen, bland annat ett fortsatt program för utveckling av energisystemet i bl.a. de baltiska länderna och övriga Östeuropa. Med gemensamt genomförande av åtgärder mot klimatförändringar avses att ett land genomför åtgärder i ett annat land och räknar sig utsläppsminskningar tillgodo. Härigenom kan de sammanlagda kostnaderna för att uppnå klimatpolitiska mål reduceras väsentligt.

Riksdagen har sedan år 1993 anvisat omkring 300 miljoner kronor för klimatpolitiskt motiverade svenska insatser i Baltikum och övriga Östeuropa. Verksamheten har hittills i huvudsak inriktats på fjärrvärme-sektorn. Utsläppsminskningarna till följd av hittills genomförda projekt uppgår till cirka 300 000 ton koldioxid per år. Projekten har rapporterats till klimatkonventionens sekretariat som ett led i den pågående försöksperioden för gemensamt genomförda åtgärder. Vid klimatkonventionens tredje partsmöte i Kyoto i december 1997 beslöts att gemensamt genomförande skall kunna tillämpas som ett medel för att uppfylla åtaganden enligt protokollet. Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) ansvarade inledningsvis för programmet. Ansvaret överfördes den 1 januari 1998 till Statens energimyndighet.

Sida och Statens energimyndighet skall samverka i de avseenden som rör utvecklingsarbete på energiområdet och uppfyllande av klimatkonventionen. Regeringen aviserade i propositionen "En uthållig energiförsörjning" (prop. 1996/97:84) att statliga svenska insatser på klimat- och energiområdet till Central- och Östeuropa kommer att bli föremål för utvärdering inför budgetåret 1999. Utvärderingen av de svenska insatserna inom energiområdet i regionen beräknas vara slutförd under senare delen av våren 1998. I avvaktan på resultatet av denna utvärdering är regeringen inte beredd att ta ställning till ansvarsfördelningen mellan berörda myndigheter när det gäller svenska insatser på klimat- och energiområdet. Regeringen avser att återkomma till riksdagen i denna fråga i budgetpropositionen för år 1999.

Regeringens huvudsakliga styrinstrument gentemot myndigheterna är regleringsbrevet och landstrategierna för de sex prioriterade samarbetsländerna. Dessa instrument möjliggör en operationalisering av de övergripande målen för samarbetet, vilket efterfrågades i Ds 1997:75. Regleringsbrevet ger allmänna preciseringar och landstrategierna ger ytterligare operationalisering på landnivå. Landstrategierna har också visat sig vara värdefulla instrument för den interna samordningen i Sverige mellan myndigheter och departement. Utredaren konstaterar att samordningen har blivit bättre och att den organisatoriska hanteringen av östsamarbetet med en koncentring av medlen till UD respektive Sida har inneburit en effektivisering av samarbetet jämfört med tidigare. Regeringen anser att landstrategierna dessutom möjliggör en mer konkret diskussion med samarbetsländernas regeringar om samarbetets inriktningen. Under regeringsöverläggningarna om landstrategierna ges samarbetsländerna tillfälle att framföra sina prioriteringar beträffande inriktningen av utvecklingssamarbetet.

I Ds 1997:75 framförs kritik mot resultatanalyserna som ligger till grund för landstrategierna och för den långsiktiga resultatstyrningen av samarbetet. Utredaren menar att resultatanalyserna mest är en beskrivning av insatserna utan fullständig analys av samarbetets relevans, effekter och effektivitet. Utredaren hävdar vidare att regeringen har givit orealistiska instruktioner för hur resultatanalyserna skall utformas och vad de ska innehålla.

Regeringen instämmer i att det finns brister i resultatanalyserna och instruktionerna härför. Regeringen avser att tillsammans med Sida under 1998 utföra ett metodarbete för att förbättra de resultatanalyser som skall ligga till grund för de reviderade landstrategierna för perioden 1999–2001.

Databas över utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa

Det dåvarande sekretariatet för Analys och Utvecklingssamarbete (SAU) tog 1994, i samband med översynen av östsamarbetet inför nuvarande samarbetsprogram, initiativet till att skapa en databas över samarbetet med Central- och Östeuropa. Syftet med databasen var att samla och redovisa projektinformation för att förbättra planering och uppföljning av samarbetet med Central- och Östeuropa samt att underlätta återkommande statistisk rapportering till internationella organisationer. Databasen skulle finnas tillgänglig vid samtliga myndigheter och verk med rapporteringsplikt till Utrikesdepartementet, men också hos andra instanser som bedriver samarbete med Central- och Östeuropa. Databasen handhas av Utrikesdepartementets enhet för Central- och Östeuropa.

Under första kvartalet 1998 genomför UD en uppdatering och omstrukturering av databasen i syfte att säkerställa den som en tillförlitlig informationskälla, öka tillgängligheten samt utveckla databasen till ett fullödigt samordningsinstrument för bättre styrning av verksamheten. Östersjöinstitutet i Karlskrona kommer att publicera databasen på Internet med adress: www.ballad.org.

Sammanfattning:

- Sverige skall fortsatt verka för att EU:s omfattande samarbete med Central- och Östeuropa vidareutvecklas och effektiviseras. Ansträngningar skall göras för att förbättra koordinationen mellan EU:s program och bilaterala insatser.
- Sverige har fått genomslag för vissa prioriteringar i EU:s samarbetsprogram, t.ex. avseende rättsligt- och inrikessamarbete, miljöfrågor, gränsöverskridande samarbete och det ökade engagemanget i Östersjö- och Barentsregionerna. Regeringen skall fortsatt verka för att dessa och andra frågor såsom medborgerligt inflytande, social trygghet och jämställdhet beaktas i alla relevanta sammanhang i EU:s östsamarbete.
- Regeringen skall verka för att EU:s förmedlemskapsstrategi blir ett effektivt instrument för att påskynda utvidgningen av EU och att stödet används så att nya skiljelinjer i Europa undviks.
- Regeringen ämnar vidta åtgärder för att öka andelen svensk upphandling i Phare och Tacis. Ett första steg i denna riktning är att närmare utreda ett förslag om användandet av statliga anbuds-garantier för offertgivande svenska företag.

7.1 Phare- och Tacisprogrammen

Europeiska unionen inledde sitt utvecklingssamarbete med de central- och östeuropeiska staterna åren 1989 och 1990. De första insatserna riktades till Polen och Ungern, ett faktum som lever kvar i programmets namn, Phare (Pologne et Hongrie: Aide à la Reconstruction Economique). Detta program har sedermera utvidgats till att gälla alla de centraleuropeiska och baltiska länderna samt staterna inom före detta Jugoslavien (Kroatien är dock för nuvarande suspenderat, hjälp ges tills vidare heller inte till FRJ) samt Albanien. Ett andra program, Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States), gäller för alla länderna inom Oberoende Staters Samväldet samt Mongoliet.

Även sektoriellt har verksamheten utökats till att gälla praktiskt taget alla ämnesområden som faller under EU:s kompetens. När det gäller Phare, har detta att göra med att programmet syftar till att förbereda kandidatländerna för medlemskap i EU. Såsom nämnts tidigare formulerades vid Europeiska rådets möten i Köpenhamn 1993 och Essen 1994 en förmedlemskapsstrategi, i vilken Phare fick en central roll. Att bistå ansökarländerna i anpassningen av lagar och normer till EU:s regelverk samt att ge råd och utbildning till de myndigheter som har att tillämpa de nya bestämmelserna, blev en viktig uppgift. Inrättandet av vissa särskilda program för gränsöverskridande regionalt samarbete (s.k. cross border cooperation), i vilka EU:s interna program och Phare kunde kombineras, föranleddes också av viljan att bredda kontaktytorna inför en framtida

utvidgning av EU österut. I och med att regelrätta förhandlingar med kandidatländerna nu förbereds, har förmedlemskapsstrategin förstärkt och blivit det övergripande målet för hela Phareprogrammet. Pharemedel kommer i stigande utsträckning att kunna användas även för projekt som länkar samman kandidatländernas och EU:s infrastruktur. Också ett successivt utökat deltagande i EU:s olika gemenskapsprogram för medlemsstaterna kan till viss del finansieras med hjälp av Phare.

I fråga om Tacisprogrammet har en liknande koppling gjorts till de partnerskaps- och samarbetsavtal eller interimsavtal som har ingåtts mellan EU och staterna inom Oberoende Staters Samvälde. Genom antagandet av en ny förordning för programmet (1996) har nya instrument tillskapats. Även inom Tacis finns nu ett särskilt program för gränsöverskridande regionalt samarbete. Det har också blivit möjligt att i begränsad skala stödja investeringar.

Både Phare och Tacis bekostas av medel från den ordinarie EG-budgeten. För Phareprogrammet avsätts årligen ett belopp i storleksordningen 1,5 miljarder ecu, för Tacisprogrammet är motsvarande siffra drygt 500 miljoner ecu. Båda programmen drivs i kommissionens regi och medlemsstaternas inflytande utövas i särskilda förvaltningskommittéer (styrkommittéer).

Även om infrastrukturprojekt ingår i båda programmen (i enstaka underprogram, framför allt det stora kärnsäkerhetsprogrammet, är de mycket omfattande), har huvuddelen av insatserna hittills bestått av tekniskt samarbete i olika former. Stöd till den ekonomiska omstrukturen och förvaltningsbistånd har varit dominerande i både Phare och Tacis, om man ser till hela verksamhetsperioden, men andra områden, exempelvis utbildningsinsatser, miljöprojekt och initiativ inom den sociala sektorn har ökat sina andelar under de senaste åren.

Samarbetsprogrammen har blivit föremål för kritik från bl.a. Europaparlamentet och Europeiska revisionsrätten. De långsamma projektcyklerna och den förhållandevis låga utnyttjandegraden har påtalats. Också mottagarländerna och medlemsstaterna har haft kritiska synpunkter. Här har kommentarerna framför allt gällt den dominerande inriktningen på konsultinsatser, som inte följs upp av genomförbara projekt. Interna utvärderingar har nyligen bekräftat många av svagheter. Under de senaste åren har dock en rad förbättringar av rutinerna genomförts i båda programmen. Antagandet av indikativa flerårsprogram för varje land har gett bättre möjligheter att planera insatserna och vid behov omfördela resurserna. Genom utökad samverkan med framför allt EBRD har starkare kopplingar åstadkommit mellan tekniskt samarbete och investeringsstöd. Övergången inom Phareprogrammet från en i enlighet med mottagarlandets önskemål starkt diversifierad verksamhet till en projektplanering styrd av målet att medverka till EU-anpassningen kommer sannolikt att skapa mera sammanhållna program. I Tacisprogrammet kan en ökad koncentration till större projekt ge en liknande effekt.

Trots den kritik som riktats mot EU:s samarbetsprogram, har de, i kraft av sina betydande resurser och sin närvaro i samtliga central- och östeuropeiska länderna, spelat en stor roll och kommer att fortsätta att göra det. Särskilt de starkare kopplingar till de politiska målen – den

framtida anslutningen av de centraleuropeiska och baltiska staterna och det fördjupade samarbetet på grundval av partnerskaps- och samarbetsavtalen med Ryssland och övriga stater i f.d. Sovjetunionen – som nu görs, kan förväntas resultera i att programmen får ännu större betydelse.

Det är emellertid viktigt att betona att Phare och Tacis är kommissionsprogram. Med de förändringar som äger rum i Phareprogrammet i anslutning till den förstärkta förmedlemskapsstrategin kommer medlemsländernas roll att bli större, eftersom rådsorganen skall ta ställning till de överordnade dokumenten (partnerskapen) och uppföljningen kommer att ske i associeringskommittéerna för respektive land. Icke desto mindre framstår det som särskilt värdefullt att ha svensk "representation" i själva kommissionen, där påverkan kan ske inifrån.

Två centrala aspekter på medlemskapsförberedelserna står i centrum för den förstärkta förmedlemskapsstrategin: förstärkandet av den institutionella och administrativa kapaciteten i kandidatländerna samt utvecklandet av infrastrukturen i vid mening. De finansiella resurserna för den förstärkta förmedlemskapsstrategin kommer att bestå av dels det redan existerande samarbetsprogrammet för de centraleuropeiska och baltiska länderna om 1,5 miljarder ecu per år, dels – fr.o.m. år 2000 – två nya anslag, ett för förmedlemskapsstöd på jordbruksområdet (0,5 miljarder ecu per år) och ett för regionalpolitiskt stöd (1 miljard ecu per år).

För Phareprogrammet har nya riktlinjer utarbetats. Ungefär 30 % av insatserna förutses gå till institutionsuppbyggnad och 70 % till investeringsstöd, men den faktiska fördelningen kommer att variera både från land till land och över tiden. Dessutom skall man, så långt möjligt, kombinera utveckling av infrastrukturen med förstärkning av institutionerna.

För åren 1998 och 1999 gäller de fleråriga indikativa program som godkänts för alla Phareländerna. Hur resurserna skall fördelas därefter är inte helt klart. Kommissionen har dock låtit förstå att särskild uppmärksamhet skall ägnas de kandidatländer som har längst väg att gå. Det finns också en konditionalitet inbyggd i den nya strategin. Om länderna inte längre uppfyller de grundläggande politiska och ekonomiska villkoren för anslutning (Köpenhamnskriterierna), eller om de inte förmår förverkliga sina egna åtaganden i enlighet med det nationella programmet för anpassning till EU:s regelverk, kan detta leda till minskade anslag. EU:s medlemsstater kommer att spela en avgörande roll vid sådana beslut.

Medlemsstaterna förutses också bli mera direkt involverade i genomförandet av de enskilda projekten, särskilt inom sektorn institutionsuppbyggnad. I de nya riktlinjerna för Phareprogrammet får kunskapsöverföring och rådgivning genom s.k. institutionell "twinning", dvs. mer långsiktig samverkan mellan vissa myndigheter och institutioner i medlemsstaterna och kandidatländerna, ökad betydelse. Samarbetet inom tredjepelarsområdet, där endast medlemsstaterna kan förmedla praktiska erfarenheter, blir också en tung post i den förstärkta förmedlemskapsstrategin. Vidare utgår man ifrån att den nuvarande verksamheten inom TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office), som för kommissionens räkning bl.a. organiserar och bekostar seminarier med föreläsare från unionens institutioner och medlemsstaterna samt förmed-

lar expertis på lagharmonisering m.m. från EU-länderna till kandidatländerna, skall expandera, eftersom dess mandat av allt att döma kommer att utvidgas till att gälla andra områden än den inre marknaden.

Ett område, inom vilket Ds 1997:75 noterar svag svensk närvaro, är EU-programmens upphandlingar. Även om enstaka framgångar registrerats för svenska företag och institutioner, framför allt inom Tacisprogrammet, står Sverige långt ned på alla sammanställningar över uppdragens fördelning. I sista hand är det givetvis de enskilda leverantörerna av varor och tjänster som skall bevaka offertförfrågningar och bedöma det egna intresset för att lämna anbud, men särskilt då det gäller de medelstora företagen som ofta kan komma i fråga som underleverantörer har behovet av information och råd sannolikt underskattats. I utvärderingen konstateras att svenska företag, med sin kompetens och kapacitet, borde ha goda utsikter att vinna kontrakt. I den föreslås att någon form av statliga garantier inrättas för att under en övergångsperiod stödja företagen vid det ofta ganska kostsamma utarbetandet av anbudshandlingar. Regeringen anser förslaget vara väl värt att utreda närmare och kommer att undersöka vilka möjligheter som finns att, inom ramen för vad EU:s upphandlingsregler tillåter, ge sådant stöd.

7.2 Europeiska investeringsbanken

Europeiska investeringsbanken (EIB) är EU:s finansinstitut för långsiktiga investeringar som främjar integration, utveckling och tillväxt i både medlemsländerna och i flertalet av de länder med vilka EU har samarbetsavtal. Cirka tio procent av den totala utlåningen går till länder utanför EU. EIB:s verksamhet i Central- och Östeuropa inskränker sig till Phareländerna. Den samlade utlåningen mellan 1990 och 1996 uppgår till 5,8 miljarder ecu. För tidsperioden 1997–2000 uppgår EIB:s utlåningsmandat till cirka 3,5 miljarder ecu. Därutöver har en särskild lånefacilitet om ytterligare 3,5 miljarder ecu upprättats för ansökarländerna. Den största delen av EIB:s utlåning finansierar infrastrukturella projekt, såsom transport, telekommunikation och energi, och i synnerhet de som har anknytning till de transeuropeiska näten, TEN. En relativt stor andel går även till ramkrediter och industriprojekt. Framöver kommer miljöprojekt att ges särskild prioritet som en del i förberedelserna för ländernas medlemskap.

Europeiska investeringsfonden är en till huvuddelen gemenskapsägd institution som inrättades 1994. Fonden har hittills främst varit inriktad på investeringar i medlemsländerna men kommer att få ökande betydelse för finansiering av infrastrukturprojekt i kandidatländerna, och i synnerhet de fem som gemenskapen kommer att inleda förhandlingar med. Genom garantigivning stödjer fonden framväxten av gränsöverskridande investeringar som exempelvis de transeuropeiska näten.

Dessa två gemenskapsägda institutioner utgör viktiga finansiärer i EU:s kandidatländer, framför allt för infrastrukturprojekt men även inom miljöområdet. Banken och fonden tillämpar i stort samma villkor för sin utlåning till Phareländerna som för de nuvarande medlemsländerna och bidrar därmed till ländernas implementering av gemenskapens *acquis*

communautaire. Som en av de största och viktigaste finansiärerna av projekt i området har EIB uppnått omfattande sektoriell och landspecifik kompetens. Tillsammans med Sida har EIB varit med att finansiera modernisering och reovering av vattenreningssystemet i Riga. Rege- ringen anser att ett närmare samarbete med de båda institutionerna bör eftersträvas i syfte att uppnå fler möjligheter till samarbete och samfinan- sierung, framför allt inom miljösektorn.

Prop. 1997/98:70

Sammanfattning:

- Det regionala samarbetet i Östersjö- och Barentsområdena är av avgörande betydelse för att skapa ett politiskt stabilt och ekonomiskt dynamiskt norra Europa.
- Sverige skall verka för att de regionala samarbetsorganen i större utsträckning används för att främja handel och investeringar.
- Det nordiska närområdesprogrammet är angeläget som komplement till övriga insatser.
- Det är av största vikt att koordineringen av olika bilaterala och multilaterala aktörers insatser förbättras.
- Samfinansiering med internationella finansiella institutioner skall fortsätta.

8.1 Regionalt samarbete

De regionala samarbetsstrukturerna i Östersjöområdet och Barentsregionen är betydelsefulla instrument för att fördjupa samarbetet inom regionen. Östersjösamarbetet är ett viktigt forum för bland annat de baltiska länderna, Polen och Ryssland. Samarbetet stärker deras möjligheter att söka samarbete och integration i Europa baserat på egna utrikespolitiska prioriteringar, samtidigt som det ger möjligheter till dialog och samarbete mellan de baltiska staterna och Ryssland. Både Östersjö- och Barentsprogrammen bidrar till att ytterligare integrera Ryssland i ett aktivt alleuropeiskt samarbete. Det växande regionala samarbetet utgör en del av en nordlig dimension i EU.

De samarbetsstrukturer som finns för att leda denna regionala samverkan är Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Nordiska ministerrådet. En viktig bas för Östersjösamarbetet i södra Sverige är Östersjöinstitutet i Karlskrona. Institutet bedriver en mångsidig verksamhet innefattande bland annat information om förhållanden i de baltiska staterna, Polen och Ryssland, men även konkreta samarbetsprojekt med dessa länder.

8.1.1 Nordiskt samarbete

Inom det nordiska samarbetet har utvecklingen i närområdena tilldragit sig stort intresse både från Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets sida. Enligt de beslut som togs år 1995 är det nordiska samarbetet inriktat på tre huvudområden: samarbetet inom Norden, Norden och Europa/EU/EES och Norden och dess närområden. Det sistnämnda huvudområdet innebär samverkan till förmån för utvecklingen i Östersjöregionen, Barentsområdet och Arktis.

Det nordiska samarbetet med de baltiska regeringarna tar sig bl.a. uttryck i gemensamma möten på statsministernivå i anslutning till Nordiska rådets årliga session. Härutöver har det blivit tradition att de nordiska samarbetsministrarna regelbundet träffar sina baltiska kollegor.

Under år 1998 har Sverige ordförandeskapet i nordiskt regerings-samarbete. Ett fundamental element i Sveriges ordförandeprogram är att bidra till säkerhet, demokratins kultur och gynnsam ekonomisk och social utveckling i Nordens närområden. En stor del av de samnordiska insatserna riktas till de baltiska länderna. Ambition finns även att utöka samarbetet med nordvästra Ryssland.

Regeringen avser verka för att nordiskt samarbete och nordisk samverkan i närområdet flätas tätare samman. En möjlighet att åstadkomma en sådan sammanflätning kan vara att kanalisera ytterligare resurser via det nordiska närområdessamarbetet för att där igenom stimulera till synergi och samordning.

Nordiska ministerrådets första program för samarbete med närområdena tillkom år 1990 och var helt inriktat på de baltiska länderna. Arbetet omfattar i dag även nordvästra Ryssland. Som ett led i närområdessamarbetet har informationskontor etablerats i de baltiska huvudstäderna och i S:t Petersburg. Det nu gällande arbetsprogrammet är indelat i fyra temaområden: demokratiutveckling, kulturförmedling, bärkraftigt resursutnyttjande och utvecklande av en fungerande marknadsekonomi. När-områdesprogrammet finansieras inom Nordiska ministerrådets budget och uppgår för 1998 till 52 miljoner danska kronor, varav den svenska andelen är cirka 35 %.

I samarbetet mellan det nordiska informationskontoret i S:t Petersburg, myndigheterna i Ryssland och samarbetsparterna i det regionala Barents-samarbetet avser ministerrådet upprätta ett nätverk av kontaktpersoner i Barentsområdet med syfte att kanalisera ministerrådets stöd till Murmansk och Archangelsks oblaster samt Karelska republiken.

Nordiska rådets aktivitetsplan för 1998 är en fortsättning på det arbete som bedrevs år 1997: miljöfrågor, barnens situation i Nordens närområden och kontakter med Baltiska församlingen och med närområdena i Ryssland. Ett nytt sakområde är problemen kring brottsligheten i Nordens närområden. Stöd till de baltiska staternas EU-medlemskap är också ett prioriterat område.

På det migrationspolitiska området är det framför allt den nordiska statssekreterargruppen, NSHF (Nordiska samrådsgruppen på hög nivå för flyktingfrågor), som arbetar med att söka förena de nordiska länderna i en migrationspolitisk samsyn och samarbete i migrationspolitiska biståndsfrågor gentemot närområdet i övrigt.

Nordiska investeringsbanken

Nordiska investeringsbanken (NIB) ägs av de fem nordiska länderna. NIB har som huvuduppgift att finansiera privata och offentliga projekt som prioriteras högt av de nordiska länderna. Förutom utlåning inom Norden finansierar NIB internationella projekt. Banken ger då lån till projekt som stödjer den ekonomiska utvecklingen i Nordens närområden samt till investeringar i olika delar av världen som är av ömsesidigt intresse för mottagarlandet och för Norden. NIB lämnar vidare garantier för projekt som uppfyller bankens villkor.

Den långivning från NIB som kan komma Central- och Östeuropa till del har tre komponenter. Den första komponenten är bankens projektin-

vesteringslån (PIL), som ges till länder med tillfredsställande kreditvärdighet. Det är långfristiga lån som företrädesvis lämnas till låntagarlandets regering eller en offentlig finansinstitution. PIL-lån kan dock beviljas även utan statsgaranti, i första hand till infrastrukturinvesteringar i den privata sektorn. Ett ökat intresse bland nordiska företag för investeringar i Central- och Östeuropa har noterats under 1997. Den andra komponenten utgörs av särskilda investeringslån för projekt i de baltiska länderna. Härunder återfinns de baltiska investeringslån (BIL), som är en del i de nordiska ländernas baltiska investeringsprogram. Medlen kanaliseras främst genom de nationella baltiska investeringsbankerna för lån till små och medelstora företag. Den tredje komponenten i NIB:s utlåning till Central- och Östeuropa utgörs av de miljöinvesteringslån (MIL) som NIB från början av 1997 lämnar till offentliga miljöprojekt i nordvästra Ryssland och i Östersjö-området. Miljölånefaciliteten omfattar 100 miljoner ecu (cirka 830 miljoner kronor) med 100 % statsgaranti från de nordiska länderna enligt den nordiska fördelningsnyckeln. Projekten skall bidra till att minska miljöbelastningen i området och reducera gränsöverskridande föroreningar. De första insatserna har påbörjats i Lettland och Litauen.

Riksdagen har godkänt regeringens förslag att ikläda staten ett betalningsansvar på 322 miljoner kronor för att uppfylla det svenska garantiåtagandet mot NIB och en garantiavsättning på cirka 50 miljoner kronor med anledning av upprättandet av miljöinvesteringsslåneordningen.

Det baltiska investeringsprogrammet

Det baltiska investeringsprogrammet (BIP) som intiterades år 1992 av de nordiska finans- och ekonomiministerierna, har till syfte att främja framväxten av små och medelstora företag i de tre baltiska länderna. Programmet administreras av EBRD, NIB och Nordiska projektexportfonden (NOPEF). I en första fas, 1992–1995, omfattade programmet totalt cirka 105 miljoner ecu i form av tekniskt stöd, riskkapitalsatsningar och lån. En särskilt viktig komponent var upprättandet av en investeringsbank i varje baltiskt land.

I den andra fasen, 1995–1999, som innefattade ytterligare medel om cirka 70 miljoner ecu, har såväl det tekniska som det finansiella stödet differentierats. Bland annat har satsningen på specialiserade riskkapitalfonder utvidgats. BIP har haft katalytisk effekt genom att EBRD ställt upp med egna medel och genom att länder utanför Norden, främst Tyskland, lämnat additionella bidrag.

Programmet, som är en av de största nordiska satsningarna i de baltiska länderna och som spelat en viktig roll som igångsättningsstöd, kommer inte att förlängas ytterligare. I såväl Estland som Lettland har de nationella investeringsbankerna nyligen fått en ändrad ägarstruktur som är ett tecken på att deras uppgifter gradvis breddats. En diskussion om formerna för avveckling av programmet kommer att inledas efter en utvärdering av BIP under 1998.

Även inom ramen för det baltiska investeringsprogrammet har Sverige ett garantiåtagande inom ramen för Nordiska investeringsbankens utlåning till Baltikum. Det svenska garantiåtagandet i den första fasen av

programmet, 1992–1995, omfattade 11 310 000 ecu och i den andra fasen, 1995–1999, 11 640 000 ecu, sammanlagt 22 950 000 ecu, motsvarande cirka 210 miljoner kronor. Avsättningen för garantiramen uppgår till tio procent av beloppet, dvs. 2 295 000 ecu, motsvarande cirka 21 miljoner kronor.

Nordiska miljöfinansieringsbolaget

Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO) skall främja investeringar av nordiskt miljöintresse i Östeuropa. NEFCO arbetar huvudsakligen med tre typer av projekt: modernisering av produktionsprocesser, produktion av miljöutrustning samt miljötjänster. Sektormässigt inriktar man sig mot vatten och luftföroreningar. NEFCO har ett grundkapital på 80 miljoner ecu och medverkan i projekt kan ske genom egenkapital, lån eller garantier på marknadsmässiga villkor. Projekten skall vara tekniskt genomförbara samt ekonomiskt lönsamma. Geografiskt bedrivs verksamheten till drygt 70 % i Estland, Lettland, Litauen och Polen.

Nordiska ministerrådet beslutade i oktober 1995 att upprätta en så kallad nordisk mjukgöringsfacilitet för miljöinvesteringar i närområdet på 100 miljoner danska kronor, dvs. en gåvokomponent som komplement till NEFCO:s ordinarie verksamhet. Det svenska bidraget har uppgått till 47 miljoner kronor under åren 1996–1997. En utvärdering av verksamheten pågår som underlag för beslut om en eventuell fortsättning av mjukgöringsfaciliteten efter år 1998.

8.1.2 Östersjöstaternas råd

Östersjöstaternas råd (Council of the Baltic Sea States, CBSS) utgör ett forum för att främja och fördjupa Östersjösamarbetet. Rådet bildades på danskt och tyskt initiativ år 1992 för koordinering och erfarenhetsutbyte om bland annat mellanfolkligt samarbete, demokratiuppbyggnad, ekonomisk utveckling och miljö. Rådet utgör en naturlig punkt för att driva gemensamma frågor inom Östersjöregionen. Genom ländernas samverkan kan regionala lösningar vad gäller t.ex. infrastruktur, miljö och energi utvecklas.

Rådet har en unik sammansättning genom att dess medlemskrets omfattar fyra EU-medlemmar (Sverige, Finland, Danmark och Tyskland), två EES-medlemmar (Norge och Island), fyra länder som söker medlemskap i EU (Polen, Estland, Lettland och Litauen), ett land med partnerskapsavtal med EU (Ryssland) samt Europeiska kommissionen. Detta ger stora möjligheter att främja regional samverkan och motverka nya skiljelinjer i Europa.

Rådet är utrikesministrarnas samarbetsorgan, som möts i en årlig session. Mellan sessionerna sköts rådet av en ämbetsmannakommitté och tre arbetsgrupper inom områdena ekonomiskt samarbete, demokrati och kärnsäkerhet.

Under året 1997/98 innehar Danmark ordförandeskapet i Rådet och har angivit följande prioriteringar för arbetet, vilka också stöds av Sverige.

- demokratisk samverkan och mänskliga rättigheter,

- ekonomisk integration och sociala frågor,
- civil säkerhet,
- miljö- och kärnsäkerhet och
- institutionellt stärkande av Östersjöstaternas råd.

På svenskt initiativ har ett arbete påbörjats rörande barnets rätt. Det syftar till att motverka kommersiellt, sexuellt utnyttjande av barn i Östersjöregionen. Om behov visar sig föreligga, kan ett mer långsiktigt socialt och polisiärt samarbete i regionen inledas.

Ett annat svenskt initiativ som togs vid ministermötet i Riga i juli 1997 är att initiera ett handlingsprogram inom ramen för HELCOM för eliminerandet av PCB i Östersjön. Vidare beslutades på svenskt förslag om en regional konferens för de myndigheter som verkar för ökad säkerhet på Östersjön.

Utbildning är av stor betydelse för regionens utveckling och befastande av demokratiska idéer och institutioner. Sverige bidrar till Östersjöstaternas råds gemensamma projekt EuroFaculty. EuroFaculty är ett projekt för reformering av universiteten i de tre baltiska länderna och Kaliningrad avseende juridik, ekonomi och statskunskap. Dessa områden är viktiga även för medlemskapsförberedelserna och ländernas närmare relationer med EU. Det svenska stödet till Handelshögskolan och den planerade Juristhögskolan i Riga utgör också Sveriges bidrag till Eurofaculty.

Östersjöstaternas råd beslutade år 1994 att inrätta en kommissarie för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, inklusive minoritetsrättigheter. Kommissarien granskar demokratiutvecklingen och de mänskliga rättigheterna i regionen, kan ta emot enskilda klagomål samt bidra med kunskaper och råd i MR-frågor till stater och enskilda organisationer i Östersjöområdet. Mandatet avsåg ursprungligen en treårsperiod, men har förlängts ytterligare tre år. Sverige har för avsikt att bistå med en tvåårig förstärkning av kommissariens kontor i form av en tjänsteman som är expert på mänskliga rättigheter.

8.1.3 Barentsrådet

Barentsregionen sammanbinder länder i norra Europa med likartade förhållanden vad gäller natur, klimat, miljö- och odlingsförhållanden. Avstånden är stora med gles befolkning och med mer eller mindre god infrastruktur. Området är rikt på naturtillgångar som mineraler, skog och fisk och som ännu inte vad gäller mineraler exploaterats i den ryska delen av regionen. Det finns sedan lång tid tillbaka en lång tradition av handel och samarbete i regionen. Intresset för regionen från andra länder har under senare år vuxit sig allt starkare både ur säkerhetspolitiskt och ekonomiskt perspektiv.

För att bättre tillvarata samarbetsmöjligheterna och öppna regionen mot Europa initierades Barentsrådet (Barents Euro-Arktiska Råd, BEAC) i januari 1993 i Kirkenes. Rådet består av utrikesministrarna i de fem nordiska länderna och Ryska Federationen samt en representant för Europeiska kommissionen. Frankrike, Italien, Japan, Kanada, Nederländerna, Polen, Storbritannien, Tyskland och USA är observatörer.

Samtidigt som Barentsrådet, bildades ett Regionråd bestående av landshövdingarna eller motsvarande i Nordland, Troms och Finnmark i Norge, Norrbotten i Sverige, Lappland i Finland samt Murmansk, Archangelsk och Karelen i Ryssland. I januari 1998 tillkom Västerbotten i Sverige och Uleåborg i Finland.

Sverige var från slutet av 1996 och under 1997 ordförande i Barentsrådet. Ordförandeskapet överlämnades till Norge vid ett utrikesministermöte i Luleå den 19–20 januari 1998.

Under ordförandeskapsåret prioriterades från svensk sida bl.a. att stärka banden med EU och den Europeiska kommissionen, att initiera vissa prioriterade infrastrukturprojekt, att minska handelshinder, att utarbeta en handlingsplan för energieffektivisering samt att öka insatserna att förbättra miljön särskilt beträffande nukleärt avfall och kärnsäkerhet samt att främja de mellanfolkliga kontakterna.

Under 1997 stärktes banden mellan EU och Barentssamarbetet bl.a. genom ett särskilt möte med kommissionen i Bryssel och Barentsrådets ämbetsmannakommitté. Kommissionen deltar numera mer aktivt i arbetet än tidigare. Kommissionen har genom Tacis- och Interregprogrammen lämnat bidrag till projekt främst syftande till ökad kärnsäkerhet, energieffektivisering, bättre transportmöjligheter och nya gränsövergångar.

Kommissionen lämnade vid ministermötet i januari 1998 en utförlig redogörelse för sina insatser i regionen. Den positiva utvecklingen i Barentsregionen noterades. Kommissionen rapporterade även vid europeiska rådets möte i Luxemburg om sitt engagemang i olika regionala samarbetsinitiativ bland annat i Barentsrådet.

Några av de prioriterade infrastrukturprojekten är för närvarande föremål för förstudier. Handelshindren i regionen har behandlats i en rapport. Dessa frågor fortsätter att vara av central betydelse för regionens utveckling. En ad hoc arbetsgrupp för energieffektivisering i regionen och som leds av Sverige, etablerades av Barentsrådet i januari 1998. Miljösamarbetet kommer även fortsättningsvis att prioriteras. Regionen har påbörjat utarbetandet av lokala Agenda 21-program. Det pågående arbetet med en Agenda 21 för hela Östersjöregionen (Baltic 21) kommer att få betydelse även för Barentsregionen. Frågor rörande hantering av nukleärt avfall och säkerheten vid kärnkraftverket på Kola får allt större internationell uppmärksamhet och fortsatta svenska insatser med utnyttjande av svensk expertis är angelägna. Samarbetet med den regionala nivån bör ytterligare utvecklas under perioden.

Barentssamarbetet är långsiktigt. Framstegen hittills har huvudsakligen varit i form av utvecklande av mellanfolkliga kontakter och mindre projekt på olika områden vilket är grunden för en hållbar utveckling i regionen. Samarbetet har nu kommit in i en mer dynamisk fas. Regeringen avser att öka sina insatser för Barentsregionen särskilt beträffande energi-, miljö- och kärnsäkerhetsfrågor samt för ökade mänskliga kontakter i regionen.

8.2 Andra länders utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa

Prop. 1997/98:70

De nordiska ländernas samarbetsprogram

De nordiska ländernas utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa sammanfaller i stor utsträckning både geografiskt och innehållsmässigt. De principiella målen för samarbetet är främjande av reform- och konsolideringsprocesserna i Estland, Lettland, Litauen, Polen och Ryssland. Tonvikten ligger på de baltiska staterna samt Ryssland medan stödet till Polen minskar i omfattning. Norge lämnar mest stöd till Ryssland, Finland till Ryssland och Estland, Sverige fördelar stödet över hela Östersjöregionen och Danmark lämnar mest till Polen, Ryssland och Litauen.

Samarbetsformerna består till stor del av projekt och program för rådgivning, kunskapsöverföring samt stöd till upprättande av institutioner. De centrala samarbetssektorerna är miljö och energi, ekonomisk utveckling, demokratistöd samt säkerhetssamarbete. Dessutom är samarbetet i växande omfattning inriktat på de baltiska ländernas och Polens EU-anpassning.

Stödet för fördjupningen av ett demokratiskt samhällssystem och utvecklingen av en socialt bärkraftig och miljömässigt uthållig marknadsekonomi är centrala element i samarbetet. En målsättning speciellt för stödet till de baltiska staterna är främjande av deras suveränitet samt strävanden att integrera den rysktalande befolkningen.

Samordningen av de nordiska ländernas bilaterala samarbete med Central- och Östeuropa sker genom kontinuerliga kontakter mellan ländernas respektive myndigheter samt inom de samarbetsorgan som har upprättats för samarbete. Sverige har också tagit initiativ till årliga östsamarbetsmöten för de nordiska länderna för att diskutera övergripande prioriteringar i östsamarbetet.

Andra länders utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa

Vid en jämförelse mellan nordiska och utomnordiska länders bilaterala utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa kan konstateras att insatsernas inriktning har stora likheter. Målsättningarna skiljer sig åt mellan olika givarländer, men generellt sett är de huvudsakliga målen att stödja den politiska och ekonomiska omvandlingsprocessen. En annan ambition är att skapa politisk säkerhet i Europa och därigenom även främja den egna säkerheten samt att etablera handelsförbindelser med samarbetsländerna.

Gemensamt för de utomnordiska länderna är att deras stöd till Central- och Östeuropa i allmänhet är större än de nordiska ländernas och att det riktas till fler länder.

Storbritannien, Tyskland och Japan ger stöd till samtliga länder i regionen. Fram till 1996 omfattade det amerikanska stödet samtliga länder i Central- och Östeuropa. Då uppnådde Estland de mål som har satts upp av USA och utvecklingssamarbetet avvecklades. Även en gradvis utfasning av utvecklingssamarbetet med de andra två baltiska länderna

pågår. Det finns vidare planer på att, på ett par års sikt, avveckla det amerikanska stödet till Ryssland. Det japanska stödet skiljer sig från övrigt stöd genom att till största delen bestå av lån. Det kanadensiska stödet var tidigare mycket brett och omfattade 26 länder i området men är idag koncentrerat till 11.

Stödets sektoriella inriktning skiljer sig åt mellan olika givare. Det inriktas i regel mot uppbyggandet av infrastruktur och den offentliga sektorn. Den sektor som har erhållit mest stöd är generellt, liksom för det svenska samarbetet, den ekonomiska. Miljön är inte lika framträdande i stödet från de utomnordiska länderna som från de nordiska. Att främja det civila samhällets framväxt genom insatser på lokal nivå, stöd till enskilda organisationer och till privat företagsutveckling förekommer.

EU:s medlemsländer ser anpassningen till unionens krav på medlemskap, de s.k. Köpenhamnskriterierna, som en viktig utgångspunkt i samarbetet. Storbritannien, Sverige, Finland, Tyskland och Danmark lämnar särskilt EU-integrationsstöd för att dela med sig av erfarenheter i form av personutbyten, seminarier och studiebesök.

De flesta givarna lämnar sitt stöd utifrån särskilda program, i vilka målsättningar, sektoriella och geografiska prioriteringar samt volymer anges. Flera länder har, liksom Sverige, upprättat särskilda landstrategier där en analys av mottagarländernas ekonomiska och politiska utveckling ligger till grund för de beslutade insatserna.

Samordningen av östsamarbetet är komplicerad pga. mångfalden av insatser och tidvis konkurrerande intressen. En allmän tendens har varit att överföra allt mer samordningsansvar till mottagarsidan. Denna utveckling har redan hunnit långt i Polen och i de baltiska länderna.

Regeringen anser att Europeiska kommissionen, genom styrkommittéerna för Phare och Tacis bör ha en naturlig roll att spela som huvudsaklig samordnare av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Den särskild kommittén, Baltic Coordination Committee, kopplad till Phare bör fortsatt samordna det regionala stödet till Östersjöländerna. En förbättring av samordningen mellan olika finansierers insatser behövs för att motverka dubbelarbete och för att säkerställa att de medel som används i samarbetet riktas till de insatser som är mest angelägna.

Den internationella samordningen av försvarsrelaterat stöd till de baltiska länderna hanteras från och med 1998 inom ramen för styrgruppen, BALTSEA. Detta forum utgör en kontaktyta mellan givarkretsen och Estland, Lettland och Litauen. Sverige har aktivt verkat för tillkomsten av denna styrgrupp.

Regeringen anser att de svenska insatserna är väl avvägda i förhållande till såväl den geografiska närheten till östersjöländerna som till de svenska anslagens storlek. En strävan i Sveriges fortsatta östsamarbete skall vara att samordna insatserna bättre med andra givare, nordiska såväl som utomnordiska.

Genom ett aktivt svenskt medlemskap i en rad internationella finansiella institutioner och organisationer kan Sverige verka för att deras verksamhet skall spegla svenska prioriteringar i verksamheten i Östeuropa. Regeringen avser fortsatt verka för att få genomslag för svenska prioriteringar i de multilaterala organen. Det gäller exempelvis ökade satsningar på det sociala området, insatser för att främja den demokratiska traditionen, miljösamarbete och jämställdhet. Sverige skall även aktivt arbeta för samarbete och samfinansiering mellan bilaterala och multilaterala insatser för att uppnå synergieffekter. I detta sammanhang är det särskilt intressant att fortsatt knyta svenskt tekniskt samarbete till mer omfattande sektor- och programstöd från de internationella finansiella institutionerna. Likaså bör svenska bilaterala aktiviteter i högre utsträckning koordineras med multilaterala insatser i samarbetsländerna. Särskilda svenska bilaterala bidrag till multilaterala organisationer kan härtill vara motiverade, i synnerhet om insatser på så sätt kan komma till stånd där de multilaterala organen har en komparativ fördel eller där Sverige av olika skäl inte kan agera bilateralt.

Internationella valutafonden

Internationella valutafonden (IMF) spelar en viktig roll för länderna i Central- och Östeuropa. Behovet av utländska lån var stora då utrikeshandeln omdirigerades mot väst, den subventionerade energiimporten upphörde och importen från väst ökade, vilket satte betalningsbalansen under tryck i ett läge då det var svårt för länderna att låna på den internationella kapitalmarknaden. Under perioden januari 1990 till juli 1997 uppgick de totala utfästelserna från IMF till transitionsländerna till 41 miljarder US-dollar. Utestående lån i slutet av juli 1997 var 19,3 miljarder US-dollar.

Kombinationen av villkorat betalningsbalansstöd och rådgivning påskyndar ländernas ekonomiska omvandling. De villkor som knyts till lånen sänder vidare positiva signaler till kapitalmarknaden och investerare om reformviljan i länderna. I slutet av 1997 hade samtliga medlemsländer i IMF i Central- och Östeuropa, utom Turkmenistan, erhållit någon form av finansiellt stöd från fonden. Medan IMF:s roll som rådgivare även fortsättningsvis är mycket betydelsefull för samtliga länder i regionen, är dess roll som finansiär med direkta bidrag till policy-utformningen i enskilda länder viktigast för de länder som befinner sig i ett tidigt skede av omvandlingsprocessen, medan de mer avancerade länderna nu lånar på den internationella kapitalmarknaden. Ett tecken på detta är att andelen privata inflöden av kapital har ökat från 15 % 1991 till 65 % 1996. I Centraleuropa uppgår de privata flödena till över 90 %. För det svenska prioriterade närområdet innebär detta att IMF:s utlåning fortfarande fyller en funktion i Ryssland och Ukraina, medan IMF mer fungerar som rådgivare avseende utformningen av reformpolitiken i övriga länder.

Världsbanken (IBRD) spelar en viktig roll genom sitt stöd till genomförande av strukturella reformer i Central- och Östeuropa, såväl genom råd som långivning. Totalt har banken under perioden 1992 till 1997 beviljat lån om 23,6 miljarder US-dollar till regionen. Världsbanken har prioriterat institutionsbyggande och struktureller reformer för att främja den privata sektorn och övergången till marknadsekonomi, vilket inneburit privatisering av näringslivet, modernisering och rehabilitering av infrastrukturen, förbättrade sociala skyddsnet inklusive pensionsreformer samt åtgärder inom miljöområdet. Världsbanken betraktar dessa prioriterade områden som relevanta för sin verksamhet också under de närmaste åren.

Bankens arbetsformer skiljer sig mellan de relativt avancerade länderna (som Polen, Estland, Lettland, Litauen och Tjeckien) och de där vissa grundläggande reformer återstår (bl.a. Ryssland, Rumänien och Ukraina). I de förstnämnda, som har relativt god tillgång till internationella privata kapitalflöden, riktar banken in sig på policyrådgivning, tekniskt bistånd, garantier och utlåning till specifika insatser med hög katalytisk effekt. I den senare gruppen utgör policybaserad anpassningslångivning stommen i bankens verksamhet. Tekniskt bistånd spelar också en viktig roll i dessa länder särskilt beträffande institutionsbyggande.

Världsbanken stödjer kandidatländernas strävanden att bli medlemmar i EU och delar i stort EU-kommissionens landanalyser och rekommendationer. Banken ingår tillsammans med EIB, EBRD och EU-kommissionen i en arbetsgrupp som syftar till att ta fram en strategi för institutionernas rollfördelning och samarbete i kandidatländerna i samband med EU-utvidgningen, bland annat vad gäller samfinansiering av projekt. Gruppen skall presentera sitt förslag inom kort.

Sverige samfinansierar ett antal projekt i Central- och Östeuropa med Världsbanken, främst inom energi- och miljöområdet, men även inom den sociala sektorn. Sverige finansierar vidare en fond för upphandling av svenska eller lokala konsulter för korttidsuppdrag i anslutning till Världsbanksprojekt. Fonden, som administreras av banken, fylldes på senast i juni 1997 med 16 miljoner kronor och totalt uppgår det svenska bidraget till 70 miljoner kronor. Sverige har också delfinansierat en konsultfond för den sociala sektorn i de baltiska länderna med tre miljoner kronor.

Förhandlingar pågår för närvarande med det internationella finansieringsbolaget (IFC) om en påfyllnad av den konsultfond för små och medelstora företag, främst i de baltiska länderna, som Sverige tidigare finansierat. IFC:s mål är att främja den privata sektorn genom miljömässigt hållbara investeringar och tekniskt stöd. IFC avser att öka sin närvaro i Estland, Lettland och Litauen, främst inom fyra områden: direktinvesteringar, riskkapitalfonder, bostadsfinansiering och privat sjukvård.

Europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken

Europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken (EBRD) bildades 1991 för att underlätta övergången till öppna, marknadsorienterade ekonomier och främja privata initiativ i de länder i Central- och Östeuro-

pa som utvecklas i riktning mot flerpartisystem, demokrati och pluralism. Banken är idag aktiv i 26 länder i Central- och Östeuropa och har en årlig utlåning på omkring 2,5 miljarder ecu. Verksamheten är inriktad på lån, riskkapitalinvesteringar och garantier i främst den privata sektorn, men även den offentliga sektorn inkluderas. Enligt bankens stadga ska minst 60 % av dess insatser ske i den privata sektorn. Under verksamhetsåret 1996 ökade EBRD:s insatser i den privata sektorn från 62 % till 66 %. Utvecklandet av mottagarländernas finansiella sektor och infrastrukturrella investeringar tillmäts stor betydelse och dominerar bankens utlåning.

Den svenska kapitalinsatsen finansieras genom Finansdepartementets utgiftsområde. Vid EBRD:s årsmöte i Sofia 1996 fattades beslut om att fördubbla bankens kapital till 20 miljarder ecu. Skälet till kapitalhöjningen var att den ursprungliga kapitalstorleken förväntades utgöra en restriktion för verksamheten redan vid slutet av år 1997. Genom kapitalhöjningen kan EBRD öka sin utlåning och intensifiera insatserna i regionen. EBRD:s utfästelser uppgick 1997 till totalt 9 miljarder ecu och förväntas uppgå till 14–15 miljarder ECU år 2001.

EBRD har utarbetat en s.k. graderingspolicy, dvs. utfasning av EBRD:s insatser i de mottagarländer som nått längst i en omvandling till marknadsekonomi. I korthet innebär policyn att varje enskilt EBRD-projekt måste vara bankmässigt sunt, additionellt, dvs. inte kunna komma till stånd på annat sätt, samt främja övergången till marknadsekonomi. I takt med att de enskilda länderna utvecklas mot mer fullfjädrade marknadsekonomier ska en utfasning ske kontinuerligt och automatiskt när dessa kriterier tillämpas. Inget av EBRD:s mottagarländer står emellertid i begrepp att gradera de närmaste åren. De omfattande investeringar som den förestående EU-utvidgningen fordrar gör att EBRD fortsatt kommer att vara en viktig finansiär i kandidatländerna. Under perioden fram till 2001 avser EBRD att öka sin verksamhet i de länder som befinner sig i ett tidigt stadium av transitionsprocessen, så att andelen skall uppgå till 40 %. Resten av insatserna skall fördelas lika mellan Ryssland och de länder som hunnit längst i transitionsprocessen.

EBRD är den enda internationella finansieringsinstitution som i sin stadga har ett uttalat miljömandat. Inom ramen för sin verksamhet skall banken stödja en miljömässigt sund och hållbar utveckling. Detta sker genom medverkan i finansiering av renodlade miljöprojekt, men också – vilket är minst lika viktigt – genom att tydliga miljökrav ställs på alla de projekt banken är involverad i.

Sverige samfinansierar flera insatser tillsammans med EBRD främst på miljöområdet, men också på näringslivsområdet i exempelvis det baltiska investeringsprogrammet (BIP) och inom bankväsendet, där Swedfund Financial Markets verksamhet i hög utsträckning sker som parallellinvesteringar med EBRD.

EBRD driver totalt elva regionala riskkapitalfonder i olika delar av Ryssland och Sverige har tillsammans med Finland och Norge bidragit med 20 miljoner US-dollar till en riskkapitalfond i nordvästra Ryssland. De tre nordiska ländernas bidrag ges som tekniskt stöd, medan EBRD står för riskkapitalet som uppgår till 30 miljoner US-dollar. Fonden har

hittills gjort tre investeringar; ett sågverk och ett växthus i Archangelsk, samt ett hotell i Murmansk.

Sverige har även en konsultfond knuten till EBRD ur vilken medel kan användas för svenska konsulter. Sedan år 1991 har Sverige avsatt 55 miljoner kronor till fonden, varav 42 miljoner kronor var allokerade till olika insatser i slutet av år 1997. Under 1996 gjordes 5 insatser och under 1997 gjordes 3 insatser.

EBRD administrerar dessutom en kärnsäkerhetsfond, till vilken Sverige bidragit med 9 miljoner ecu (cirka 85 miljoner kronor) under perioden 1993–1995 och en fond för Tjernobyls inkapsling, till vilken Sverige bidragit med 2,5 miljoner ecu (cirka 25 miljoner kronor) år 1997.

Även om omvandlingen till marknadsekonomi nått förhållandevis långt i vissa av EBRD:s mottagarländer, kvarstår ett omfattande behov av det stöd som banken kan förmedla, särskilt vad avser utvecklingen av den privata sektorn. EBRD:s inriktning och verksamhet uppvisar flera komparativa fördelar som gör banken speciellt lämpad för framtida svenska samarbetsprojekt. Sammantaget bör Sverige sträva efter att i högre utsträckning finna samarbetsprojekt tillsammans med EBRD.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling

Medlemmarna i Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) delar samma värderingar i fråga om marknadsekonomi, demokrati och respekt för mänskliga rättigheter. OECD befinner sig i ett skede av förändring med en hårt ansträngd budget och det råder olika uppfattningar bland medlemsländerna i frågan om den fortsatta utvidgningen av medlemskretsen såväl avseende urvalet av länder som behovet av en strategi. Medlemsantalet uppgår nu till 29. Polen, Tjeckien och Ungern är de enda länder från Östeuropa som beviljats medlemskap (Tjeckien 1995, Ungern och Polen 1996). Med Slovakien pågår förhandlingar. Flera andra länder har observatörskap i någon eller några av de cirka 200 kommittéer som genomför OECD:s arbete.

OECD:s aktiviteter i icke-medlemsländer innefattar även länderna i Östeuropa och omfattar två program: CCET (Centre for Co-operation with the Economies in Transition) och SIGMA (Support for Improvement in Governance and Management in Central and Eastern European Countries). SIGMA finansieras till största delen av Phare-medel. Sverige hade fram till och med år 1997 bidragit med cirka sju miljoner kronor till CCET och SIGMA. Regeringen avser att aktivt stödja kontakterna mellan våra samarbetsländer och OECD, bland annat genom ytterligare bidrag till SIGMA och CCET.

Estland, Lettland och Litauen lämnade i oktober 1996 över en avsiktsförklaring till OECD, i vilken de uttryckte sin vilja att bli medlemmar i OECD i en nära framtid samt en önskan att få ett regionalt OECD-program till de baltiska länderna. Detta regionala program skulle utgöra ett komplement till det nuvarande samarbetet mellan OECD och de baltiska länderna. CCET:s samarbete med de baltiska staterna är inriktat på jordbruk, skatter, Baltic rim economic forum, (ett program vars mål är att upprätta nätverk mellan regeringsexperter, privata sektorn och multilaterala institutioner) statistik och SIGMA-programmet.

Ryssland uttryckte önskemål om medlemskap i OECD i maj 1996 vilket har resulterat i ett intensifierat samarbete mellan OECD och Ryssland i syfte att understödja en utveckling i Ryssland som på sikt skall kunna leda till att landet uppfyller de krav som ställs för ett medlemskap i OECD. Grunden till ett fördjupat samarbete mellan OECD och Ryssland lades i och med etableringen av en så kallad "liaison committee" i maj 1997. Ryssland erhåller också ett speciellt samarbetsprogram med drygt tjugo projekt inom områden som statistik, ekonomiska analyser och rådgivning.

Förenta nationernas utvecklingsprogram

Förenta nationernas utvecklingsprogram (UNDP) samordnar världsorganisationens tekniska bistånd. UNDP har upprättat en särskild fond för de baltiska staterna till vilken Sverige har bidragit med åtta miljoner kronor. Fonden syftar till att stödja demokratiserings- och integrationsprocesserna, utvecklingen av offentlig förvaltning samt till att motverka den negativa inverkan omvandlingen haft på den sociala sektorn. Regeringen avser att bevilja ytterligare bidrag till fonden. Sverige har även bidragit med tio miljoner kronor till UNDP-program för språkträning och mänskliga rättigheter i Lettland och flyktingmottagning i Litauen. Vidare har Sverige bidragit med drygt sju miljoner kronor till demokratiseringsprojekt i de kaukasiska och centralasiatiska republikerna, Moldavien och Vitryssland. UNDP bedriver inom ramen för UNAIDS ett viktigt arbete i syfte att begränsa de alltmer oroande skadeverkningarna av hiv/aids i Central- och Östeuropa.

Europarådet

Europarådet har för närvarande 40 medlemsländer, omfattande samtliga central- och östeuropeiska länder förutom de tre kaukasiska republikerna, Bosnien-Hercegovina, Jugoslavien och Vitryssland. De två sistnämnda omfattas inte heller av Europarådets samarbetsprogram. Samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa omfattar mänskliga rättigheter, media, rättssamarbete, utbildning, kultur, ungdomar och miljö. Samarbetet är uppdelat på programmen *Demosthenes*, *Demosthenes-bis*, *Themis* och *LODE*. *Themis* är inriktat på utbildning av jurister och rättsvårdande personal. *LODE* syftar till att utveckla lokal demokrati, medan de båda *Demosthenes*-programmen omfattar övrigt samarbete. Utöver bidraget till Europarådets reguljära budget har Sverige bidragit med 5,4 miljoner till samarbetsprogrammen i Central- och Östeuropa, särskilt riktade till insatser i de baltiska staterna och Bosnien-Hercegovina.

Sammanfattning av *Att utveckla ett grannlands-samarbete – en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa* (Ds 1997:75)

Den 19 juni 1997 fick utredaren professor Claes Sandgren i uppdrag att göra en analys och bedömning av det hittillsvarande samarbetet med Central- och Östeuropa med fokus på det samarbetsprogram som inleddes den 1 juli 1995 och som löper till och med den 31 december 1998. Analysen skulle bygga på befintligt material. I uppdragsbeskrivningen betonades i övrigt bl.a. EU:s program samt frågor rörande organisation, samordning och arbetsfördelning. Synpunkter på inriktningen av det framtida samarbetet skulle också lämnas.

På basis av de 28 utvärderingar som har gjorts av östsamarbetet under perioden gjordes en bedömning av samarbetets resultat på de områden som har utvärderats. Utvärderaren konstaterar att resultaten är mycket goda. Drygt 80 % av utvärderingarna uppvisar goda eller mycket goda resultat. Bara ett par projekt kan betecknas som misslyckanden. Skäl för det goda utfallet uppges vara att samarbetet har gynnsamma förutsättningar i form av närheten till samarbetsländerna, gemensamma intressen och hög utbildningsnivå i samarbetsländerna. Utvärderaren menar också att ett skäl kan vara att organisationen av östsamarbetet har förbättrats. Av de fem variabler som har granskats – relevans, måluppfyllelse, inre effektivitet, uthållighet och jämställdhet – skiljer den sistnämnda variabeln dock ut sig på ett ofördelaktigt sätt. Utvärderaren konstaterar att jämställdhetsperspektivet inte har fått det genomslag som man hade kunnat hoppas.

Utvärderaren anser att de fyra målen för samarbetet har visat sig vara väl valda. Den omvärldsanalys som har gjorts bestyrker deras relevans. Målens styrförmåga är dock ringa och det krävs därför att regeringen i sina andra styrinstrument ger precision åt målen. Dessutom betonas att utökade insatser behövs på demokratiområdet, särskilt inom rättsområdet. Insatserna på det ekonomiska området har varit ändamålsenliga. Utvärderaren anser att inriktningen av målet för detta område bör förskjutas från "ekonomisk omvandling" till "*ekonomiskt samarbete*" för att lyfta fram grannskapssamarbetet i Östersjöområdet. Miljöområdet har inte utvärderats i nämnvärd omfattning men tillgängligt material tyder på att också det varit ändamålsenligt. Det finns numera stora finansiella resurser tillgängliga för miljöinsatser i Östersjöområdet varför det råder en konkurrens om attraktiva projekt. Det är svårt att bedöma jämställdhetsperspektivets genomslag inom östsamarbetet, men utvärderingsmaterialet tyder på att genomslaget inte är tillfredsställande. Den sociala situationen i samarbetsländerna är mycket allvarlig och särskilt kvinnorna är drabbade, vilket motiverar ett nytt femte huvudmål för samarbetet, nämligen att främja *social trygghet*.

Utvärderaren konstaterar att länderkretsens andelar av anslagen för östsamarbete har förskjutits så att bl.a. Polens andel minskat och Rysslands ökat. Medelsfördelningen framstår därmed som väl avvägd. Insatser utanför det s.k. närområdet kräver klara kriterier för valen av projekt. Annars är risken överhängande att anslagen splittras på insatser

utan synbara effekter. Önskan att öka handeln med *Ukraina* kan vara ett bärande skäl att expandera samarbetet med *Ukraina*. Utvärderaren anser att kravet på samfinansiering med internationell finansieringsinstitution vid exportkreditgarantier till *Ukraina* bör upphävas.

Utvärderaren anser att det har skett en väsentlig uppstramning av den *organisatoriska strukturen*. Denna framstår numera som i huvudsak ändamålsenlig. Samtidigt bör vikt läggas vid att den nuvarande organisationsstrukturen inte motverkar en övergång till ett samarbete i reguljära former.

UD:s *handläggning av det säkerhetsfrämjande samarbetet* bör dock ses över i ljuset av verksamhetens allt större omfattning och ändrade förutsättningar. Det kan finnas säkerhetspolitiska skäl att behålla handläggningen av vissa delar av samarbetet inom UD men stora delar av det säkerhetsfrämjande samarbetet borde handläggas av Sida. *Finansdepartementets projekthandläggning* bör föras över på Sida, eventuellt med undantag för den del av projektet som avser samarbete direkt mellan Finansdepartementet och dess motsvarighet i Ryssland. *Instrument* och *finansieringsformer* förefaller i allt väsentligt väl anpassade till samarbetets behov och förutsättningar. De medger stor variation och bredd och ger utrymme för ett stort mått av flexibilitet. Inga påtagliga brister eller problem i fråga om instrumenten eller finansieringsformerna har uppdagats under utredningsarbetet. Det kan anföras goda skäl för ett ökat utrymme för *kreditgivning* inom ramen för östsamarbetet. Kreditgivning kan öka finansieringen av investeringar och kan leda till fler samfinansieringsarrangemang. Men det kan finnas anledning att närmare analysera bl.a. riskerna och olika sektors möjligheter att mobilisera kapital, innan man går vidare med det förslag om krediter i östsamarbetet som Sida har lagt fram.

Utvärderaren anser att *resultatanalyserna*, vilka utgör underlag till landstrategierna, inte uppfyller de krav som ställs på dem i gällande anvisningar. De redovisar vilka insatser som har pågått eller pågår snarare än analyserar de resultat som har uppnåtts eller de restriktioner som försvårar goda resultat. Men samtidigt bör sägas att de krav som ställs på analyserna är orealistiska. Kraven på resultatanalyserna bör göras realistiska och säkerställa att dessa blir operativt relevanta för landstrategierna. Dessa bör baseras på ett brett underlag, förutom resultatanalyserna och behovsutvecklingen i landet, på Sveriges komparativa fördelar och, för ansökarländernas del, det nationella program för antagandet av EG:s regelverk som blir kärnan i respektive lands partnerskap för anslutning. Däremot anses att Sida-Öst har en aktiv och ändamålsenlig *utvärderingsverksamhet*. En dialog bör vidare föras med Svenska institutet om deras system för att säkerställa verksamhetens kvalitet. I många projekt saknas en dialog mellan den svenske genomföraren och parterna i samländerna. Utvärderaren konstaterar i sammanhanget att det är oviktigt att upprätthålla kravet på kostnadsdelning med samländerna. Det växer nu fram ett värdefullt samarbete mellan myndigheter i Sverige och i samländerna. Samarbetet de svenska myndigheterna emellan är dock sparsamt. Statistiken är inte godtagbar och måste förbättras. Det saknas en allsidig och intresseväck-

ande beskrivning av östsamarbetet och dess resultat, vilken vänder sig till riksdagen, allmänheten och media.

Regeringens strategiska *styrning* av östsamarbetet har förbättrats under de senaste åren. Landstrategiprocessen, liksom det organisatoriska upplägget med en koncentrerad ansvarighet hos UD och Sida har bidragit till det.

Vissa problem finns med *samordningen* på miljö- och energiområdena, främst på grund av att olika anslag för östsamarbetet, klimatpolitiska insatser och Östersjömiljarden kan användas för i huvudsak samma ändamål. Det har framkommit att det i samarbetsländerna ibland råder oklarhet om Sveriges policy och arbets sätt. Det är därför viktigt att samordningen mellan östsamarbetet och Östersjömiljarden förbättras. Samordningen underlättas också i den mån som Östersjömiljardens medel handläggs med utnyttjande av den gängse myndighetsstrukturen. Inom energiområdet bör Sida-Öst och Statens Energimyndighet utarbeta en plan över sin inbördes samordning och arbetsfördelning. Relationen emellan bör i stora drag kunna utformas med ledning av den ordning som råder på miljöområdet. Bland annat bör det inrättas en samrådsgrupp.

För samarbetet 1994/95–98 kan 335 miljoner kronor av Sveriges årliga bidrag till EU hänföras till programmen Phare och Tacis. Beloppet motsvarar drygt 30 % av beloppet för det totala svenska stödet på 1 145 miljoner kronor. Phare och Tacis förfogar över cirka 17 miljarder kronor för öststöd, vilket är drygt 20 gånger mer än det svenska bilaterala öststödet på 810 miljoner kronor per år. Sveriges förmåga att påverka programmen, anpassa sig till dem och dra nytta av dem är alltså viktig för en bedömning av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa. Utvärderaren konstaterar att *målsättningarna* för Sveriges engagemang i Phare och Tacis får sägas vara uppfyllda i flera väsentliga avseenden. EU:s engagemang i Östersjöregionen har stärkts och miljöfrågorna har tillmätts något ökande vikt. Detsamma gäller gränsöverskridande samarbete. På jämställdhetsområdet har däremot föga hänt. I vad mån de positiva förskjutningarna av EU:s politik kan ha påverkats av Sveriges agerande är svårt att säga. I betydande grad sammanfaller nämligen EU:s prioriteringar med svenska värderingar och medlemskapet är alltså så nytt att några klara effekter av Sveriges agerande är svåra att avläsa.

Samordningen mellan EU:s program och medlemsländernas har inte varit tillfredsställande. Betydelsen av samordning ökar i framtiden bl.a. därför att förmedlemskapsstrategin riskerar att leda till dubblering av insatser. EU och medlemsländerna kommer att rikta in sig på de brister som ansökarländerna måste komma till rätta med för att de skall uppfylla kraven för inträde i unionen. Samverkan med TAIEX bör därför eftersträvas. Det finns åtskilliga typer av insatser för vilka Sverige har *komparativa fördelar*. Sveriges bilaterala samarbete skulle vinna i effektivitet om det klarare riktades in på sådana insatser. Det bör återspeglas i kommande landstrategier.

Sverige bör vidare verka för att EU koncentrerar sig på stora och långsiktiga insatser vilket blir naturligt i takt med att investeringar får ökat utrymme inom ramen för EU:s program. Sveriges *nationella experter* inom kommissionen är en viktig resurs för insyn och påverkan.

Det är önskvärt att de utnyttjas bättre i framtiden och om möjligt får positioner som är av större betydelse för svenska intressen än de befattningar som de vanligen haft. I ett avseende har Sveriges ansträngningar inte slagit väl ut. Det gäller användningen av svenska kunskaper och erfarenheter i genomförandet av EU-programmen. Det finns skäl för bl.a. *svenska konsultföretag* att agera men staten kan också vidta åtgärder, dels genom att så långt som möjligt förmedla tidig information om insatser och dels genom att – under en övergångsperiod – stödja konsultanbud genom garantier eller liknande.

Avslutningsvis anser utredaren att östsamarbetet bör utvecklas utifrån tre vägledande synpunkter. Den första är att sätta *samarbete* i centrum för verksamheten inom alla fält där det är möjligt med sikte på att samarbetet stegvis övergår i ett reguljärt, icke subventionerat samarbete. De statliga anslagen bör alltså under den här perioden systematiskt användas i ett sådant *normaliseringssyfte*. Man kan därvid knyta an till den utveckling i den riktningen som redan pågår. Den andra är att på ett bättre sätt än hittills identifiera Sveriges *komparativa fördelar*. Anslagen bör inte finansiera sådant som andra, resursstarka aktörer – t.ex. EU eller marknaden – kan ta om hand och sköta väl så bra eller bättre. Det innebär att också en del områden där Sverige kunde göra goda insatser väljs bort. Den tredje är att upprätthålla ett stort mått av *flexibilitet* och *differentiering* så att inte samarbetet kommer i otakt med omvärldsförändringarna som lär förbli snabba och oförutsägbara. Men det innebär också att samarbetet utformas med lyhördhet för de stora skillnader som utmärker samarbetsländerna och sakområdena.

Förteckning över remissinstanser

Prop. 1997/98:70
Bilaga 2

Remissinstanser som har anmodats att yttra sig:	Yttrande	Avstår	Ej svarat
Ambassaden Kiev	x		
Ambassaden Moskva	x		
Ambassaden Riga	x		
Ambassaden Tallinn	x		
Ambassaden Vilnius	x		
Ambassaden Warszawa	x		
Exportkreditnämnden	x		
Försvarets forskningsanstalt	x		
Försvarsmakten	x		
Generalkonsulatet i S:t Petersburg	x		
Generaltullstyrelsen	x		
Kustbevakningen	x		
Länsstyrelsen i Blekinge län	x		
Länsstyrelsen i Dalarnas län	x		
Länsstyrelsen i Gotlands län	x		
Länsstyrelsen i Gävleborgs län	x		
Länsstyrelsen i Göteborgs & Bohus län	x		
Länsstyrelsen i Hallands län	x		
Länsstyrelsen i Jämtlands län	x		
Länsstyrelsen i Jönköpings län	x		
Länsstyrelsen i Kalmar län	x		
Länsstyrelsen i Kronobergs län	x		
Länsstyrelsen i Norrbottens län	x		
Länsstyrelsen i Skaraborgs län	x		
Länsstyrelsen i Skåne län	x		
Länsstyrelsen i Stockholms län	x		
Länsstyrelsen i Södermanlands län	x		
Länsstyrelsen i Uppsala län	x		
Länsstyrelsen i Värmlands län	x		
Länsstyrelsen i Västerbottens län	x		
Länsstyrelsen i Västernorrlands län	x		
Länsstyrelsen i Västmanlands län	x		
Länsstyrelsen i Älvsborgs län	x		
Länsstyrelsen i Örebro län	x		
Länsstyrelsen i Östergötlands län	x		
Lantmäteriverket	x		
Luftfartsverket	x		
NUTEK	x		
Rikspolisstyrelsen	x		
Riksrevisionsverket	x		
Sida	x		
Sjöfartsverket	x		
Statens Kärnkraftinspektion	x		
Statens Naturvårdsverk	x		
Statens Räddningsverk	x		
Statens Strålskyddsinstitut	x		
Statens VA-nämnd	x		
Statistiska centralbyrån	x		
Statskontoret	x		
Svenska institutet	x		
Swedfund Financial Markets AB	x		
Swedfund International AB	x		
Vägverket	x		
Östekonomiska institutet, Stockholm	x		
Östersjöinstitutet	x		

Remissinstanser som har beretts tillfälle att yttra sig:	Yttrande	Avstår	Ej svarat
AB svensk Exportkredit	X		
Ambassaden Budapest			X
Ambassaden Bukarest			X
Ambassaden Helsingfors			X
Ambassaden i Belgrad			X
Ambassaden Köpenhamn	X		
Ambassaden Oslo			X
Ambassaden Prag			X
Ambassaden Reykjavik			X
Ambassaden Rom	X		
Ambassaden Sarajevo			X
Ambassaden Sofia			X
Ambassaden Wien		X	
Ambassaden Zagreb		X	
AMU			X
Arbetsmarknadsstyrelsen	X		
BIFO			X
Domstolsverket			X
EBRD - nordiska kontoret	X		
Exportrådet	X		
Göteborgs universitet			X
Grossistförbundet Svensk Handel	X		
Hälso- och sjukv. Östeuropakom.			X
Handelshögskolan, Stockholm	X		
Handelskammarförbundet	X		
IBRD - nordiska kontoret			X
Industriförbundet	X		
Ingenjörsvetenskapsakademin	X		
Kommerskollegium	X		
Kriminalvårdsstyrelsen	X		
Kungliga skogs- & lantbruksakademin	X		
Kungliga tekniska högskolan	X		
Kungliga Vetenskapsakademin		X	
Landstingsförbundet	X		
Lantbrukarnas Riksförbund	X		
Linköpings universitet	X		
LO-TCO s biståndsnämnd	X		
Lunds Universitet	X		
Naturskyddsföreningen	X		
Olof Palme Internationella Centrum			X
Rädda Barnen	X		
Riksåklagaren	X		
Riksbanken		X	
Riksdagens revisorer		X	
Riksförsäkringsverket	X		
Statens Invandrarverk	X		
Statens livsmedelsverk			X
Stockholms Universitet	X		
Sv. Vatten- och avloppsverksförening	X		
Svenska kommunförbundet	X		
Sveriges lantbruksuniversitet	X		
Umeå Universitet	X		
Uppsala Universitet	X		
Utrikespolitiska institutet			X

Sammanställning över remissinstansernas yttranden över *Att utveckla ett grannlandssamarbete – en utvärdering av Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa* (Ds 1997:75)

Utvärderingen har sänts till 109 instanser för remissyttrande. Samtliga 55 myndigheter och organisationer som anmodades inkomma med svar har gjort detta. Av de 54 instanser som bereddes möjlighet att inkomma med svar har 31 (57 %) använt sig av den möjligheten. Totalt sett har 79 % av alla remissinstanser inkommit med svar. Det absoluta flertalet instanser ansluter sig till utvärderingens allmänna slutsats att det svenska samarbetet generellt sett är ändamålsenligt, effektivt och flexibelt samt att det har förbättrats sedan 1994, då en motsvarande översyn genomfördes. Inga invändningar har framförts mot förslaget att det framtida samarbetet bör utvecklas utifrån de tre föreslagna synpunkterna:

1. att stegvis övergå till ett reguljärt, icke subventionerat samarbete,
2. att mer distinkt identifiera Sveriges komparativa fördelar samt
3. att upprätthålla ett stort mått av flexibilitet och differentiering i samarbetet.

Samtliga instanser stödjer förslaget om att de svenska insatserna skall inriktas på områden inom vilka Sverige besitter komparativa fördelar, dvs. där det föreligger en utvecklad svensk resursbas. Flera förslag lämnas på områden inom vilka Sverige besitter särskild kunskap, exempelvis landsbygdsutvecklingsfrågor och statistik. Flera instanser påpekar att Barentssamarbetet är mycket viktigt i utvecklingssamarbetet med Ryssland. Då Barentssamarbetet ännu inte har utvärderats, föreslås att en utvärdering liknande Ds 1997:75 görs av detta samarbete.

Mål

Flertalet instanser instämmer i att de fyra mål som är gällande för östsamarbetet är väl valda. Ingen instans opponerar sig mot förslaget att delar av handläggningen av det säkerhetsfrämjande samarbetet kan läggas över på Sida. Flera stödjer förslaget och ett par påpekar att man bör invänta resultatet av den pågående utvärderingen av det säkerhetsfrämjande stödet innan åtgärder vidtas. Ett par instanser påpekar att innebörden av målet för att fördjupa demokratins kultur bör förklaras så att detta kan tolkas som avsett. Vidare poängteras att demokratistödet har ökat väsentligt under senare år och att det är angeläget med fortsatt omfattande stöd på detta område. Särskilt betonas vikten av stöd på rättsområdet. Flera universitet och högskolor menar att forskningssamarbete mellan akademiska institutioner i Sverige och i samarbetsländerna är en resurs som bättre borde tas tillvara i den fortsatta utvecklingen av grannlandssamarbetet. Flera instanser avvisar, och ingen stödjer explicit, förslaget om att insatserna på det ekonomiska området bör omformuleras från "ekonomisk omvandling" till "*ekonomiskt samarbete*". Dessa menar att utvecklingssamarbetet med tiden kommer att övergå till

ett normalt samarbete, men att det fortfarande finns behov av ekonomisk stimulans för att upprätthålla östsamarbetet på en hög nivå. Ingen instans opponerar sig mot bedömningen att fokuseringen på VA, förvaltningsstöd och kärnsäkerhet bör fortsätta. Denna fokusering är dock för snäv och bör avse åtgärder för skyddet av Östersjön utifrån HELCOM:s mål. Flera instanser instämmer i att VA-området är särskilt viktigt.

Många stödjer och endast en instans opponerar sig mot förslaget att forma ett femte huvudmål för *främjande av en social trygghet*. Orsaken är det stora behovet av utökat samarbete på det sociala området. Flera instanser lämnar förslag på vilken typ av insatser ett socialt mål bör omfatta. Exempelvis betonas att ett barn- och ungdomsperspektiv måste anläggas på samarbetet och att insatserna på handikappområdet är viktiga. Det är även angeläget att inrätta ett forum med internationella kontakter för erfarenhetsutbyte, information och samverkan mellan myndigheter på det sociala området. Flera instanser stödjer införandet av det föreslagna målet bland annat för att främja jämställdhetsperspektivet. Svenska kommunförbundet menar att kommunerna även inom detta område kan ses som en potentiell samarbetspartner. En instans anser att den framtida inriktningen på samarbetet bör prioritera de sociala sektorerna på bekostnad av stödet riktat till omvandlingen från plan- till marknadsekonomi.

Samarbetsländer

Ingen instans motsätter sig förslaget att Ukraina skall bli ett prioriterat land i östsamarbetet och att det även skall finnas beredskap för ett utökat samarbete med Vitryssland om förutsättning ges. Ingen invänder mot att Polens roll som prioriterat samarbetsland tonas ned.

Regeringens styrning

Många instanser instämmer i att regeringens styrning av östsamarbetet har förbättrats avsevärt sedan den förra översynen 1994, men instämmer även i förslaget på ytterligare förbättringar. Flera instanser påpekar vikten av god styrning. Bland annat betonas att en tidig beredning med fackmyndigheters medverkan kan skapa underlag för bättre resultatstyrning. Flera instanser betonar vikten av att samarbetsländerna bör delta i framtagningsprocessen av landstrategierna för att säkerställa relevansen i samarbetet. Landstrategiernas värde för bedömningar av biståndsen-gagemanget betonas, men samtidigt efterlyses strategidokument av mer översiktligt slag för alla Phare- och Tacisländer.

Ett stort antal instanser instämmer i att statistikproduktionen måste förbättras. Bland annat betonas vikten av att följa OECD:s standard för biståndsstatistik så att statistiken görs jämförbar med annan biståndsstatistik. Flera instanser menar att den befintliga databasen måste göras tillgänglig via Internet för att uppnå avsedd effekt. Flera instanser poängterar, precis som utredaren, vikten av att det finns lättillgänglig information och statistik om östsamarbetet, bland annat på engelska.

Förslag lämnas även på att en publikation som fortlöpande redogör för östersjösamarbetets olika inslag skall ges ut.

Prop. 1997/98:70
Bilaga 3

Samordning

Många instanser anser att östsamarbetet behöver samordnas bättre rent generellt. Bland annat genom att ställa tydligare krav på berörda myndigheters återrapportering av resultaten från genomförda insatser. Flera instanser stödjer, och ingen motsätter sig, förslaget att samordningen mellan det ordinarie östsamarbetet och östersjömiljarden bör förbättras. Detta skulle underlättas om samordningen inom Regeringskansliet förbättras och om östersjömiljardens medel hanteras med utnyttjande av den gängse myndighetsstrukturen för utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa. En instans menar att möjligheterna till långsiktig, strategisk uppbyggnad av samarbetet inom utbildning och forskning försvåras av den nuvarande mycket splittrade finansieringsformen mellan östsamarbetet och östersjömiljarden. Vad gäller det framtida samarbetet på energiområdet delar NUTEK i stort utvärderingens förslag om att NUTEK/Statens Energimyndighet och Sida skall samordna sina energiinsatser. Även Naturvårdsverket framhåller vikten av ytterligare samordning mellan exempelvis Sida och NUTEK/Energimyndigheten. Sida informerar om att de i samråd med NUTEK har beslutat inrätta en samrådsgrupp där även UD och N skall ingå.

Finansieringsformer

Ingen instans motsätter sig slutsatsen att de finansieringsformer som är gällande för samarbetet i allt väsentligt är väl anpassade till samarbetets behov och förutsättningar. I flera remissvar påpekas att en samordning av finansieringsformerna och administrationen av dessa är nödvändig. En instans anser att gåvofinansiering bör begränsas till investeringar i kunskap i icke-intäktsgenererande organisationer. Vidare tillstyrks utvärderarens bedömning att utrymmet för kreditgivning kan ökas och att det behövs en djupare analys av det förslag som har lagts av Sida om krediter i östsamarbetet. Flera instanser instämmer i förslaget att samfinansieringskravet för utnyttjande av den särskilda garantiramen (Baltramen) vid affärer med Ukraina bör förändras. Exportkreditnämnden föreslår att detta även skall gälla för Kazakstan och Vitryssland. Industriförbundet anser att ramen även bör utvidgas till de tidigare sovjetrepublikerna i Centralasien och Kaukasus.

Sverige och EU

Flera instanser instämmer i att samordningen mellan EU:s och medlemsländernas program inte har varit särskilt god. Bland annat betonas att växel-spelet mellan bilaterala och multilaterala insatser har blivit viktigare efter medlemskapet i EU och att samordningen därmed måste förbättras. Synpunkter lämnas på att Sverige i för liten utsträckning utnyttjar sina formella möjligheter att påverka Phare- och Tacisprogrammen på miljö-

området. Ett stort antal instanser stödjer förslaget om att svenska staten kan vidta åtgärder för att stödja svenska konsulter engagemang inom EU genom garantier eller liknande eftersom så få svenska konsultföretag har hävdat sig väl i konkurrensen om uppdrag. Bland annat påpekas att en orsak till detta är att medlen från EU:s komplicerade och svåröverskådliga program betalas ut först sedan projekten har genomförts. Vidare föreslås att en särskild servicefunktion inrättas med kompetens att ge kvalificerade kurser och konkreta råd till svenska konsultföretag. Förslag lämnas på att ett ekonomiskt stöd likt det som lämnas till danska och norska konsulter bör övervägas även i Sverige för att främja ökad medverkan i EU-arbetet.

Regionala samarbetsprojekt

Flera instanser påtalar att man i de svenska länen besitter betydande kompetens för uppbyggande av den regionala förvaltningen i Östeuropa. För att denna specialistkompetens och erfarenhet skall kunna överföras krävs ett fortsatt och helst förstärkt stöd till regionala samarbetsprojekt.

Förkortningsordlista

Prop. 1997/98:70

Bilaga 4

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	Arbetsmarknadsutbildning
BALTBAT	Baltisk bataljon för fredsbevarande insatser
BALTRON	Baltic Naval Squadron
BEAC	Barents Euro-Arktiska Råd
BIP	Baltiska investeringsprogrammet
BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt- Ekonomiskt Samarbete
CBSS	Council of the Baltic Sea States
DAC	OECD:s biståndskommitté
EAPR	Euro-atlantiska Partnerskapsrådet
EBRD	Europeiska återuppbyggnads- och utvecklingsbanken
EG	Europeiska gemenskaperna
EIB	Europeiska investeringsbanken
EKN	Exportkreditnämnden
EMU	Europeiska valutaunionen
EU	Europeiska unionen
FN	Förenta nationerna
G-24	Group 24 (tjugofyra ledande industri- länder i världen)
G-7	Group 7 (sju ekonomiskt ledande länder i världen)
HELCOM	Helsingforskommissionen
IAEA	Internationella Atomenergiorganet
IBRD	Internationella banken för återuppbyggnad och utveckling, Världsbanken.
IMF	Internationella valutafonden
INTERREG	EU:s program för gränsöverskridande samarbete
IOM	Internationella Migrationsorganisationen
MIL	Miljöinvesteringslåneordningen
MR	Mänskliga rättigheter
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NEFCO	Nordiska miljöfinansieringsbolaget
NGO	Icke-statlig organisation
NIB	Nordiska investeringsbanken
NMR	Nordiska ministerrådet
NOPEF	Nordiska projektexportfonden
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket
OECD	Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling
OSS	Oberoende staters samvälde
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa

PFF	NATO:s samarbetsprogram Partnerskap för fred	Prop. 1997/98:70 Bilaga 4
Phare	Pologne et Hongrie, Aide à la Reconstruction Economique. EU:s samarbetsprogram för Central- och Östeuropa.	
PIL	Projektinvesteringsslåneordningen	
PSA	Partnerskap- och samarbetsavtal	
RGSL	Riga Graduate School of law/ Juristhögskolan i Riga	
RRV	Riksrevisionsverket	
SAU	Sekretariatet för Analys och utvecklings-samarbete	
SEI	Stockholm Environment Institute	
SFM	Swedfund Financial Markets AB	
SI	Svenska institutet	
Sida	Styrelsen för internationellt utvecklings-samarbete	
SIP	SKI:s program för Central- och Östeuropa	
SKI	Statens kärnkraftinspektion	
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet	
SNF	Svenska naturskyddsföreningen	
SNV	Statens naturvårdsverk	
SSE	Handelshögskolan i Riga	
SSI	Statens strålskyddsinstitut	
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States. EU:s samarbetsprogram för OSS	
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office i Bryssel	
UNDCP	FN:s drogbekämpningsprogram	
UNDP	FN:s utvecklingsprogram	
UNHCR	FN:s flyktingkommissariat	
Utgiftsområde 7	Utgiftsområdet för internationellt bistånd. Omfattar Internationellt utvecklingssamarbete (7A) samt Samarbete med Central- och Östeuropa (7B)	
VEU	Västeuropeiska unionen	
WTO	Världshandelsorganisationen	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 mars 1998

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Peterson, Freivalds, Wallström, Tham, Åsbrink, Schori, Andersson, Winberg, Uusmann, Ulvskog, Sundström, Johansson, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros

Föredragande: statsrådet Schori

Regeringen beslutar proposition 1997/98:70 Att utveckla ett grannlandssamarbete – Sveriges utvecklingsamarbete med Central- och Östeuropa år 1999–2001.