

# Regeringens proposition

## 2000/01:119

Europa i omvandling – Sveriges utvecklings-  
samarbete med Central- och Östeuropa

---

Prop.  
2000/01:119

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 5 april 2001

*Göran Persson*

*Leif Pagrotsky*  
(Utrikesdepartementet)

### Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ett nytt program för Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa för perioden 2002–2003. Därefter bör det hittills tidsbegränsade samarbetet övergå i ett permanent anslag.

Regeringen redovisar i propositionen sina överväganden med avseende på det fortsatta samarbetets inriktning och utformning. Regeringen föreslår att det övergripande målet för utvecklingssamarbetet skall vara att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen. I samband med att kandidatländerna i närområdet uppnår medlemskap i Europeiska unionen skall utvecklingssamarbetet med dessa länder fasas ut. Takten i utfasningen bör bedömas bl.a. utifrån beräknad tidpunkt för medlemskap, samarbetsländernas behov och absorptionsförmåga samt svensk kompetens och svenskt intresse.

Följande huvudområden för samarbetet föreslås:

- gemensam säkerhet
- demokratins fördjupning
- ekonomisk omvandling
- social trygghet
- miljö
- utbildning och forskning.

Tre riktlinjer skall styra samarbetet: att främja EU-anpassningen i kandidatländerna, samt vad avser Ryssland, Ukraina och Vitryssland, att främja systemförändringar och integration i europeiska samarbetsstrukturer, att främja relationerna med Sverige samt att låta ett jämställdhetsperspektiv präglade samarbetet.

Samarbetet föreslås huvudsakligen inriktas på Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Dessutom kan vissa insatser fortsatt komma att bli aktuella i Polen och övriga kandidatländer.

Det samarbete som finansieras under utgiftsområde 7 Internationellt bistånd, politikområde 9 Samarbete med Central- och Östeuropa, som behandlas i denna proposition, är en del av ett mer omfattande samarbete som regeringen bedriver med Central- och Östeuropa.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	5
2	Ärendet och dess beredning.....	6
3	Fördjupad integration och hållbar utveckling i Östersjöområdet och dess omgivningar .....	6
4	Samarbetets huvudområden.....	13
4.1	Gemensam säkerhet.....	16
4.2	Demokratins fördjupning.....	22
4.3	Ekonomisk omvandling .....	30
4.4	Social trygghet.....	36
4.5	Miljö.....	39
4.6	Utbildning och forskning .....	45
5	Riktlinjer för samarbetet.....	48
5.1	Att främja EU-anpassningen i kandidatländerna, samt vad avser Ryssland, Ukraina och Vitryssland, att främja systemförändringar och integration i europeiska samarbetsstrukturer .....	49
5.2	Att främja relationerna med Sverige .....	50
5.3	Att låta ett jämställdhetsperspektiv prägla samarbetet ....	51
6	Programmets geografiska omfattning.....	51
6.1	Estland .....	53
6.2	Lettland.....	56
6.3	Litauen.....	57
6.4	Polen.....	59
6.5	Ryssland.....	61
6.6	Ukraina.....	64
6.7	Vitryssland.....	66
6.8	Övriga kandidatländer .....	68
6.9	Utvecklingsländer i regionen.....	69
7	Samarbetets kanaler, instrument och styrning.....	70
7.1	Kanaler.....	70
7.1.1	Sida.....	71
7.1.2	Svenska institutet .....	71
7.2	Instrument.....	72
7.2.1	Betalningsbalansstöd.....	73
7.2.2	Den särskilda exportkreditgarantiramen.....	74
7.2.3	Krediter och garantier .....	76
7.3	Styrning.....	77
8	Utvecklingssamarbetets genomförare .....	79
8.1	Central nivå.....	80
8.2	Lokal och regional nivå .....	81
8.3	Enskilda organisationer.....	82
8.4	Svenskt näringsliv.....	83

9	Europeiska unionens instrument i regionen.....	85	Prop. 2000/01:119
9.1	Phare .....	86	
9.2	ISPA.....	89	
9.3	SAPARD.....	89	
9.4	Partnersamverkan ( <i>twinning</i> ) .....	90	
9.5	Tacis.....	91	
9.6	Interreg III-programmet .....	92	
9.7	Europeiska investeringsbanken.....	94	
9.8	EU:s Nordliga dimension.....	94	
10	Ett internationellt perspektiv – andra aktörer.....	96	
10.1	Mellanstatliga organisationer i Östersjöregionen.....	96	
10.2	Multilateralt samarbete .....	104	
11	Östersjömiljarderna.....	109	
Bilaga 1	Sammanfattning av <i>Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa</i> (SOU 2000:122) .....	112	
Bilaga 2	Förteckning över remissinstanser.....	116	
Bilaga 3	Sammanställning över remissinstansernas yttranden över <i>Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa</i> (SOU 2000:122).....	120	
Bilaga 4	Förkortningsordlista .....	124	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2001 .....	126	

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner ett nytt program för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa för perioden 2002–2003,
2. godkänner vad regeringen föreslår om det övergripande målet för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa (avsnitt 3), samarbetets huvudområden (avsnitt 4) och riktlinjerna för samarbetet (avsnitt 5),
3. godkänner att samarbetet huvudsakligen skall vara inriktat på Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland (avsnitt 6).

## 2 Ärendet och dess beredning

Genom beslut den 31 maj 2000 bemyndigade regeringen statsrådet Leif Pagrotsky att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att utreda samarbetet med Central- och Östeuropa. Med stöd av bemyndigandet förordnades med verkan från och med den 1 september 2000 civilekonomen Claes de Neergaard till särskild utredare. Utredningen om samarbetet med Central- och Östeuropa (UD 2000:02) lade i december 2000 fram betänkandet Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa (SOU 2000:122).

En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1*. Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 2* och i *bilaga 3* presenteras en sammanställning över de inkomna remissvaren.

## 3 Fördjupad integration och hållbar utveckling i Östersjöområdet och dess omgivningar

**Regeringens förslag:** Ett nytt program för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa för perioden 2002–2003 skall godkännas. Det övergripande målet skall vara att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen.

**Regeringens bedömning:** Programmet bör övergå i ett permanent anslag år 2004. Vid medlemskap i Europeiska unionen bör utvecklingssamarbetet med kandidatländerna fasas ut. Utfasningstakten bör bedömas bl.a. utifrån beräknad tidpunkt för medlemskap, samarbetsländernas behov och absorptionsförmåga samt svensk kompetens och svenskt intresse.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Till skillnad från regeringen föreslår utredningen att programperioden skall vara 4–5 år.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av instanserna instämmer i förslaget att programperioden utsträcks till 4–5 år. Ingen motsätter sig förslaget. Ingen instans kommenterar specifikt det övergripande målet. De flesta remissinstanserna delar åsikten att utgångspunkten skall vara att utvecklingssamarbetet utfasas i samband med EU-medlemskapet. Behovet av flexibilitet i utfasningen understryks emellertid och undantag från utfasningen föreslås.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Relationerna till länderna i Central- och Östeuropa är en högt prioriterad fråga för

regeringen. Utvecklingssamarbetet med dessa länder är ett viktigt instrument både för att främja utvecklingen i länderna och relationerna med Sverige. Att verka för en utvidgning av EU, fördjupade relationer med Ryssland och Ukraina, en demokratisering av Vitryssland och ett intensifierat Östersjösamarbete är centrala element i regeringens politik.

Sveriges samarbete med Central- och Östeuropa syftar till att öka stabiliteten och stärka säkerheten och välbefindandet i Europa i allmänhet och i vårt eget närområde i synnerhet. Denna säkerhet skapas genom att våra grannländer och deras institutioner genomsyras av demokrati och öppenhet, av ett starkt civilt samhälle, av pluralism i partiväsendet och oberoende medier, av ett ekonomiskt system fritt från korruption som i sin tur bidrar till ett handels- och investeringsvänligt klimat för näringslivet, av en gynnsam välfärdstillväxt liksom av ett stabilt socialt system och av en god miljö inklusive förbättrad kärnsäkerhet. På liknande sätt utgör också ett effektivt rättsväsende, icke-spridning av massförstörelsevapen samt ett demokratiskt och genom en grundläggande kapacitet trygghetsskapande totalförsvaret centrala förutsättningar för stabilitet och säkerhet hos våra grannar. Insatser på samtliga dessa och flera närliggande områden förutses inom utvecklingssamarbetet. De insatser som görs för att främja de berörda ländernas EU-anpassning samt samarbete på central och lokal nivå i Östersjöregionen är av stor och långsiktig säkerhetspolitisk betydelse.

Målet att förverkliga visionen om Östersjöområdet som Europas mest dynamiska tillväxtregion är också en utgångspunkt för Sveriges strävan att utveckla och fördjupa samarbetet runt Östersjön. Förutsättningarna är gynnsamma för samarbetet i Östersjöområdet. Den geografiska närheten, den gemensamma historien och kulturarvet, de ökande kontakterna på många plan bidrar till stort engagemang och ett gemensamt intresse. Det ekonomiska samarbetet runt Östersjön utvecklas snabbt. Ett omfattande nätverksbyggande mellan företag, institutioner och personer pågår. Östersjöregionen har potential att bli en av världens mest snabbväxande regioner och Sverige har ett starkt nationellt intresse att bidra till den ekonomiska och demokratiska utvecklingen i närområdet. Ett stabilt och ekonomiskt blomstrande närområde är av stor betydelse för Sveriges ekonomiska utveckling, tillväxt och sysselsättning. Sverige har en naturlig roll som en av de ledande aktörerna i Östersjösamarbetet, en uppgift som blir allt viktigare i takt med EU:s utvidgning. Utvecklingssamarbetet är ett viktigt instrument för att främja både utvecklingen i länderna och relationerna med Sverige.

### *EU-utvidgningen*

Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa går nu in i en ny fas, präglad av det förestående medlemskapet i Europeiska unionen för Estland, Lettland, Litauen och Polen, där de politiska förändringarna och den ekonomiska utvecklingen har gått fort. Tio länder i Centraleuropa

förhandlar nu om medlemskap i EU och de första centraleuropeiska länderna förväntas bli antagna som medlemmar inom de närmaste åren. Reformarbetet har av kandidatländerna drivits målmedvetet och stabilt och EU-anpassningen har inneburit en stark drivkraft för utvecklingen.

Anslutningsprocessen för medlemskap i EU inleddes i och med beslut av Europeiska rådet i Luxemburg år 1997 och Estland, Polen, Tjeckien, Slovenien, Ungern och Cypern inledde förhandlingar om medlemskap år 1998. Europeiska rådet i Helsingfors år 1999 slog fast utvidgningens vikt och inbjöd Bulgarien, Rumänien, Litauen, Malta, Lettland och Slovakien att påbörja förhandlingar, vilket skedde år 2000. I Helsingfors bekräftades att varje kandidatland skulle bedömas enligt egna framsteg, den s.k. differentieringsprincipen. Där bekräftade också att Turkiet är ett kandidatland. Europeiska rådet i Feira betonade åter igen utvidgningens historiska vikt, att takten i anslutningsprocessen skulle upprätthållas samt att varje kandidatland skulle bedömas enligt differentieringsprincipen. Europeiska rådet i Nice i december 2000 gav ytterligare momentum till utvidgningsprocessen. Detta skedde bl.a. genom att Europeiska rådet stödde kommissionens förslag till strategi för de närmaste 18 månaderna. Slutförandet av regeringskonferensen om institutionella reformer gör EU redo att välkomna som nya medlemmar de kandidatländer som är redo för det från slutet av år 2002. Detta skulle möjliggöra dessas deltagande i valet till Europaparlamentet 2004. Någon tidtabell för enskilda länders medlemskap har ännu inte fastslagits.

En förutsättning för medlemskapet är att det sker konkreta framsteg i förhandlingarna. Framstegen måste baseras på kandidatländernas införlivande av EU:s regelverk i respektive lands lagstiftning, och inte minst deras förmåga att tillämpa detsamma. Det är ett omfattande regelverk som kandidatländerna har att anpassa sig till. Förhandlingsprocessen blir därför relativt utdragen. För att påbörja förhandlingar krävs att kandidatlandet har uppnått en institutionell stabilitet som garanterar demokrati, rättssäkerhet, respekt för mänskliga rättigheter och respekt för och skydd av minoriteter, den politiska delen av de s.k. Köpenhamnskriterierna. Länderna skall vid tidpunkten för medlemskap ha en fungerande marknadsekonomi som kan möta konkurrens och marknadskrafter inom EU. Det förutsätts också att landet kan ta på sig de skyldigheter som följer med ett medlemskap och ansluta sig till målen för den politiska, ekonomiska och monetära unionen. Det senare refererar i huvudsak till antagandet av det gemensamma regelverket. En förutsättning för detta är en tillräcklig administrativ kapacitet i kandidatländernas myndigheter.

I de årliga översynsrapporter om anpassningen i samtliga kandidatländer som kommissionen ger ut analyseras detaljerat kandidatlandets uppfyllelse av medlemskapskriterierna, framsteg gjorda sedan föregående år samt kvarvarande brister där ytterligare ansträngningar krävs. Särskilt under det senaste året har samtliga kandidatländer gjort avsevärda framsteg avseende nödvändiga reformer för medlemskap. Det finns dock inte i dag något kandidatland som uppfyller samtliga kriterier för medlemskap i EU. Alla kandidatländer



måste därför fortsätta inriktningen på ytterligare reformer för att anta och genomföra EU:s regelverk. Dessutom behöver den administrativa kapaciteten överlag stärkas.

### *Ryssland, Ukraina och Vitryssland*

I Ryssland och Ukraina har reformprocessen präglats av osäkerhet och tagit längre tid. Övergången till marknadsekonomi och ett öppet, demokratiskt samhälle med stabil och öppen förvaltningsapparat har varit långdragen. Under senare tid har situationen förbättrats och Ryssland driver nu reformprocessen mer målmedvetet än tidigare. Även i Ukraina verkar reformprocessen ha fått förnyad fart även om utvecklingen där alltjämt är tämligen osäker. En fortsatt målmedveten reformpolitik krävs för att befästa en ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. I det auktoritära Vitryssland har reformtakten varit beklagligt låg.

Den snabbare utvecklingen i kandidatländerna och den mer tvekande i Ryssland, Ukraina och Vitryssland innebär att skillnaderna mellan kandidatländerna och OSS-länderna har ökat. Detta kan leda till nya skiljelinjer i vårt närområde och det är därför en uppgift i utvecklingssamarbetet att verka för att dessa skillnader i möjligaste mån minimeras. Rysslands och Ukrainas fortsatta integration i europeiska samarbetsstrukturer är av högsta prioritet. Det är samtidigt angeläget att främja en demokratisk och reforminriktad utveckling i Vitryssland. Utvecklingen i Ryssland är en fråga av betydelse för hela Europas framtid. Regeringen bedömer att ambitionsnivån för samarbetet med Ryssland bör öka under den kommande perioden med hänsyn till Rysslands stora betydelse för Europas stabilitet och vikten av att strategiskt stödja reformpolitiken. Ökad stabilitet och ökat välstånd i Ryssland är ett mycket starkt svenskt och europeiskt intresse. Komplexitetsgraden i samarbetet kommer på samma gång att öka kraftigt i och med att samarbetet flyttas österut. Det ställer högre krav på långsiktighet i programmet.

Sverige verkar aktivt för ett fördjupat samarbete mellan Ryssland och EU. Samarbetet mellan EU och Ryssland är av grundläggande betydelse för Europas säkerhet och utveckling. Relationen kräver långsiktighet och en fördjupad politisk dialog. Samarbetet mellan EU och Ryssland har sin grund i Partnerskaps- och samarbetsavtalet (PSA) som trädde i kraft år 1997. Ett annat centralt redskap för EU:s relationer med Ryssland är den gemensamma strategi för Ryssland som antogs av Europeiska rådet i juni 1999. Viktigt är bl.a. att uppmärksamma Kaliningrads situation i ljuset av EU:s utvidgning, och bidra till att denna del av Ryssland kan utnyttja de fördelar utvidgningen kommer att medföra i form av bl.a. ökad tillväxt.

PSA-avtalet mellan Ukraina och EU trädde i kraft år 1998. Även för Ukraina har en gemensam strategi antagits av Europeiska rådet år 1999. Vitrysslands relationer till EU är sedan år 1997 mycket ansträngda. President Lukasjenka genomförde en ur demokratisk synpunkt tveksam

folkomröstning 1996 och 1997 antog EU:s ministerråd ett antal slutsatser som avråder medlemsstaterna från kontakter på ministernivå med Vitryssland och uppmanar dem att frysa allt tekniskt bistånd. Endast demokratistödande, humanitärt och regionalt stöd skall ges. Till följd av den bristande demokratiska utvecklingen har EU inte heller ratificerat ett PSA-avtal med Vitryssland. För att relationerna skall normaliseras vill EU se betydande förändringar i demokratisk riktning i landet.

### *Regional integration*

Samtidigt som den ekonomiska utvecklingen har tagit fart har fattigdomen ökat kraftigt i regionen. Även här är skillnaden stor mellan OSS-området och kandidatländerna med utbredd fattigdom i Ryssland och Ukraina. Enligt Världsbanken lever ca 20 procent av befolkningen i Ryssland under fattigdomsgränsen. Inkomstskillnaderna och fattigdomen har ökat även i kandidatländerna, om än i mindre omfattning. Många faktorer måste samverka för att fattigdomen skall kunna minska. Den ekonomiska tillväxten måste öka, den privata sektorn och små och medelstora företag utvecklas. Samtidigt måste effektiva och ändamålsenliga socialförsäkrings- och pensionssystem utvecklas. Det svenska utvecklingssamarbetet verkar inom alla dessa områden och bidrar därmed till att skapa bättre levnadsvillkor. Samarbetet bidrar till förbättrade förutsättningar för en gynnsam utveckling som i sin tur även bidrar till minskad fattigdom. Stora utmaningar kvarstår samtidigt på det sociala området i samtliga länder i regionen, bl.a. på områden som folkhälsa, smittsamma sjukdomar och utsatta barn. Det gäller även prostitution och organiserad människohandel, främst avseende kvinnor och barn, som är företeelser som har ökat i omfattning under senare år.

De regionala skillnaderna är ofta betydande, t.ex. mellan städer och landsbygd. Beslutsfattandet i samarbetsländerna förs successivt ned till lokal och regional nivå, men mycket återstår att göra för att decentralisera ansvar och befogenheter samt för att bygga upp kunskap och kapacitet i kommuner och län. Kommunreformer är därför angelägna i många länder. Den lokala och regionala förvaltningen släpar efter även i de mer utvecklade kandidatländerna. Det är fortfarande viktigt att stödja och stärka det civila samhället för att bygga ett stabilt samhälle underifrån. Samarbete på lokal och regional nivå mellan kommuner och län har därmed en betydelsefull roll att spela, bl.a. för att motverka dessa skillnader och stödja regional utveckling.

EU:s Nordliga dimension är ett viktigt instrument för att lyfta fram norra Europas utmaningar och problem, och att söka effektiva lösningar på dem genom bättre samordning mellan EU:s existerande ramverk, instrument och stödprogram samt ett utökat samarbete mellan EU, internationella finansiella institutioner, bilaterala givare och andra aktörer. Det handlar inte minst om att skapa förutsättningar för ökat gränsöverskridande samarbete på lokal och regional nivå. I perspektivet av att flera av Östersjöländerna inom några år väntas bli medlemmar i EU utgör EU:s Nordliga dimension även en brygga mellan bilateralt

### *Övergripande mål, budget och tidsperiod*

Regeringen föreslår att det övergripande målet för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa skall vara att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen.

Syftet är att utvecklingssamarbetet skall förstärka regionen som ett dynamiskt tillväxtområde präglad av ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbar utveckling. Skillnaden mellan länderna i regionen skall minska genom stöd för EU-anpassningen och stöd för närmande mellan Ryssland, Ukraina, Vitryssland och EU. Samarbetet skall också syfta till att lägga grunden för ett reguljärt grannlandssamarbete och partnerskap i regionen.

I 2001 års ekonomiska vårproposition har för samarbetet med Central- och Östeuropa under utgiftsområde 7 beräknats 600 miljoner kronor år 2002 och 900 miljoner kronor år 2003. Medel för samarbetet har hittills anvisats av riksdagen i form av treåriga program. Stödet till kandidatländerna står nu inför en utfasningsperiod som gör att det om några år kan behöva följas upp årligen för att därmed fånga upp de snabba förändringarna. Samtidigt har Rysslands andel av programmet ökat kraftigt och Ukraina blev år 1999 ett prioriterat land. Samarbetet med dessa båda länder måste präglas av ett längre tidsperspektiv. Regeringen anser därför att programmet för samarbetet med Central- och Östeuropa skall övergå i ett permanent anslag år 2004, med samma inriktning som under åren 2002–2003, på en beräknad nivå om 400 miljoner kronor. Den årliga uppföljningen kommer då att göras i budgetpropositionen och i årsberättelsen om Sveriges internationella utvecklingssamarbete.

### *Utfasning av stödet till kandidatländerna*

Relationerna med kandidatländerna är i dag av en annan karaktär än när samarbetsprogrammet inleddes. Förbindelserna med dessa länder kan sägas befinna sig i en brytningspunkt, där mindre tonvikt läggs på statsstött utvecklingssamarbete och samarbetet allt mer går över i reguljärt grannlandssamarbete, dvs. samarbete utan särskilt statligt stöd. I flera avseenden har detta mål redan uppnåtts. Parallellt med utvecklingssamarbetet har handel, direktinvesteringar och kontakter expanderat mycket kraftigt utan statens tillskyndan eller finansiering och grannlandssamarbetet är redan livligt.

Till exempel är samarbetet på lokal och regional nivå runt Östersjön omfattande. De direkta kontakterna och de personliga mötena utgör grunden för en ökad ömsesidig förståelse och respekt för varandras förutsättningar och möjligheter. Bredden av deltagande i

utvecklingssamarbetet genom myndigheter, på lokal och regional nivå, genom enskilda organisationer och näringsliv ger unika förutsättningar för nära kontakter och nätverk.

I ljuset av den starkt positiva ekonomiska utvecklingen och en snabb EU-anpassning befinner vi oss redan i en period av stagnerande och minskande utvecklingssamarbete med kandidatländerna samtidigt som de normala relationerna blir allt tätare. Stödet till Polen har i det närmaste upphört och insatserna i Estland är också nära att fasas ut. I Lettland och Litauen har övergången till grannlandssamarbete inletts. Utfasningen av stödet är till viss del en följd av en tydlig strategi med utgångspunkt i instruktionerna i riksdagsbeslutet år 1998, dels är det en naturlig följd av utvecklingen. Vissa samarbetsområden övergår i reguljärt grannlandssamarbete, bl.a. inom infrastrukturområdet där t.ex. Luftfartsverket, Sjöfartsverket och Vägverket har en löpande samverkan som delvis vuxit fram med stöd av utvecklingssamarbetet. Vidare begränsas samarbetsländernas kapacitet att absorbera bilateralt stöd i takt med att stödet från EU utökas. Övergången till reguljärt grannlandssamarbete med Ryssland och Ukraina har ännu inte kommit lika långt, men denna dimension bör ges ökad tonvikt under den kommande perioden.

Regeringen anser att det under en övergångstid finns motiv för fortsatt stöd till samarbetsländerna i syfte att bidra till angelägna reformer. Mot bakgrund av de framsteg som skett i kandidatländernas politiska och ekonomiska utveckling samt med hänsyn till de stora resursöverföringar som sker från EU:s sida framstår det som naturligt att det svenska bilaterala utvecklingssamarbetet fasas ut i samband med medlemskapet i EU. Utgångspunkten bör därför vara att inga nya åtaganden görs efter det att länderna blivit medlemmar i EU. Detta bör även beaktas när nya åtaganden görs under perioden fram till medlemskap. Preciserade planer och riktlinjer för utfasningen skall utvecklas i de landstrategier som antas av regeringen. En årlig uppföljning bör göras av landstrategierna där, vid behov, dessa kan komma att revideras. Takten i utfasningen bör bestämmas av beräknad tidpunkt för medlemskap, ländernas behov, efterfrågan och absorptionsförmåga samt svensk kompetens och svenskt intresse. Det är viktigt att övergången till reguljärt grannlandssamarbete sker på ett sådant sätt att de upparbetade kontakterna fortsätter.

Utfasningstakten inom olika områden och formerna och förutsättningarna för övergången bör närmare utvecklas i dialog med aktörerna i samarbetet. Ett led i att länka över utvecklingssamarbetet i reguljärt samarbete är kravet på kostnadsdelning och att samarbetslandet gradvis skall öka sin andel av finansieringen. Vidare skall det eftersträvas att i ökad utsträckning länka över till finansiering via EU. Ett ökat svenskt deltagande i EU:s insatser för institutionsuppbyggnad genom partnersamverkan (*twinning*) är en del av detta. En ökad kompetens hos aktörerna att söka EU-finansiering bör främjas.

Det kommer sannolikt att finnas kvarvarande behov av stöd i kandidatländerna vid medlemskapet i EU. Detta behov kommer emellertid att i hög utsträckning mötas av det kraftigt utökade stödet från EU. Behovet kommer även i ökad utsträckning att kunna mötas

genom kommersiella krediter då ländernas kreditvärdighet på den öppna marknaden kommer att höjas i ljuset av den ekonomiska utvecklingen.

Regeringen bedömer att ett längre tidsperspektiv är nödvändigt för Ryssland, Ukraina och Vitryssland, även om utgångspunkten även här är att utvecklingssamarbetet med dessa länder skall vara av övergående natur. Behoven är emellertid stora och den komplexa miljön för samarbetet kräver en långsiktig ansats för samarbetet.

## 4 Samarbetets huvudområden

**Regeringens förslag:** Samarbetets huvudområden skall vara:

- gemensam säkerhet
- demokratins fördjupning
- ekonomisk omvandling
- social trygghet
- miljö
- utbildning och forskning.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår emellertid att samarbete på lokal och regional nivå skall utgöra ett eget huvudområde och att utvecklingssamarbete på det ekonomiska området och det sociala området skall falla under samma huvudområde.

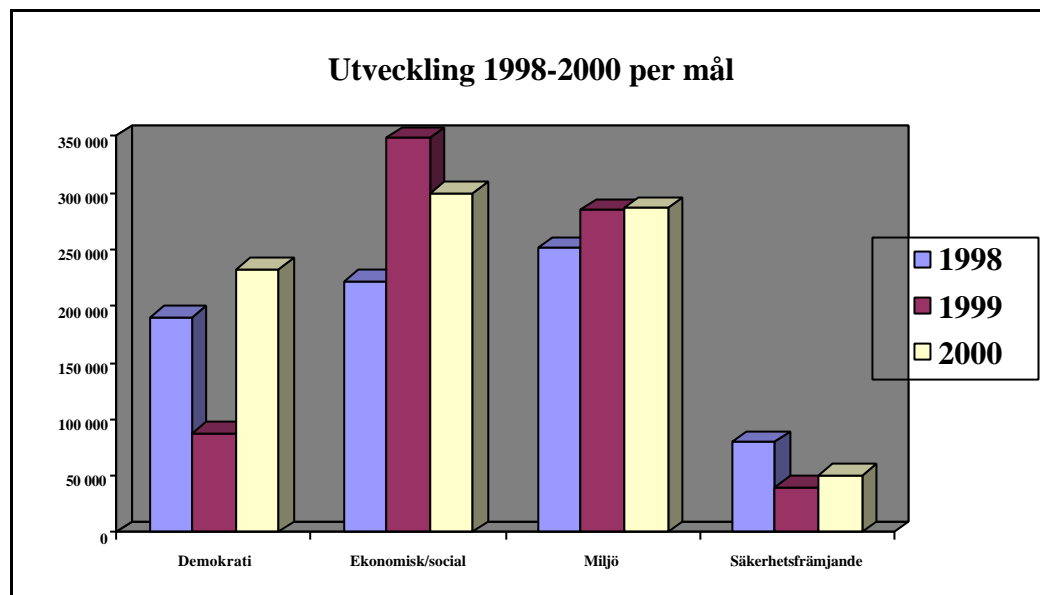
**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna instämmer i de av utredningen föreslagna huvudområdena. Den nya strukturen uppfattas bidra till ökad tydlighet. Ett par instanser ser ingen anledning att utöka antalet områden. Utbildning och forskning som ett huvudområde får allmänt stöd. Förslaget att göra samarbete på regional och lokal nivå till ett huvudområde får stöd från kommunförbunden, flertalet kommuner, länsstyrelser och landsting. Flera instanser menar att marknadsekonomi och social trygghet borde utgöra enskilda huvudområden.

**Skälen för regeringens förslag:** I riksdagens beslut i maj 1995 fastställdes de mål för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa som sedan dess varit vägledande för samarbetet. De av riksdagen då fastställda målen för samarbetet var, att främja en säkerhetsgemenskap, att fördjupa demokratins kultur, att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling och att stödja en miljömässigt hållbar utveckling. Vidare fastställdes i juni 1996 att hela utvecklingssamarbetet skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Målen bekräftades i riksdagsbeslutet om samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa våren 1998.

Under programperioden har insatser till stöd för en socialt hållbar ekonomisk omvandling varit den volymmässigt största kategorin. Andelen av detta som utgör ekonomiskt samarbete har under perioden sjunkit något, medan den ambitionshöjning för det sociala området som angavs i riksdagsbeslutet år 1998 fått genomslag och de sociala

insatserna har gradvis ökat i omfattning. Miljöområdet har varit det näst största samarbetsområdet i programmet. Insatser till stöd för demokratis kultur har ökat något under perioden. Det säkerhetsfrämjande stödet har utgjort det i monetära termer minsta samarbetsområdet och har främst riktat sig till de baltiska länderna.

Diagrammet nedan visar hur stödet fördelats under perioden 1998–2000.



Utredningen konstaterar att Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa inneburit ett värdefullt bidrag till reformprocessen och närmandet till EU i samarbetsländerna. Det har dock varit svårt att mäta måluppfyllelsen i de enskilda insatserna då de fyra målen har varit mycket vida i sina formuleringar och insatserna snarast definitionsmässigt uppfyller målen. Målen har i praktiken fungerat som verksamhetsområden styrda av ett antal riktlinjer, vilket också konstaterats i ett flertal tidigare utvärderingar. Mot bakgrund av detta föreslår utredningen att ett antal huvudområden för utvecklingssamarbetet ersätter de tidigare målen.

De samarbetsområden som i det hittillsvarande samarbetet utgjort mål har haft hög relevans under innevarande period. Samarbetet på dessa områden är även fortsatt av stor betydelse för utvecklingen i regionen, ländernas närmande till EU och en vidare integration i Europa för OSS-länderna. Det är också områden av tydligt intresse för att främja relationerna med Sverige och för den svenska resursbasen.

Mot bakgrund av ovanstående föreslår regeringen att de tidigare fyra målen skall ersättas med ett enda övergripande mål, att främja en hållbar utveckling, fördjupad integration och partnerskap i Östersjöområdet och dess omgivningar, utifrån behoven i samarbetsländerna och med utnyttjande av den svenska resursbasen (avsnitt 3). Utvecklingssamarbetet skall vidare delas in i sex huvudområden. Regeringen föreslår att dessa skall vara:

- gemensam säkerhet
- demokratins fördjupning
- ekonomisk omvandling
- social trygghet
- miljö
- utbildning och forskning.

Två nya huvudområden skall således införas i utvecklingssamarbetet, social trygghet samt utbildning och forskning. Förändringen innebär inte en utvidgning av samarbetets inriktning utan är snarare ett förtydligande. De nya huvudområdena är en utbrytning av två områden som redan innefattades i de tidigare målen. Enligt regeringens uppfattning bidrar denna uppdelning till ökad klarhet över samarbetets inriktning.

Regeringen anser till skillnad från utredningen att det mot bakgrund av den tonvikt som läggs på det sociala området inom samarbetet är motiverat att det skall utgöra ett eget huvudområde. I det hittillsvarande samarbetet har insatser på det sociala området redovisats tillsammans med insatser till stöd för ekonomisk omvandling. Även om nära kopplingar mellan den ekonomiska omvandlingen och de sociala förhållandena finns skall de, då strukturen övergår från mål till huvudområden, utgöra separata huvudområden. Ambitionsnivån på det sociala området bör vara fortsatt hög.

Regeringen anser vidare att utbildning och forskning skall utgöra ett nytt huvudområde. Utbildning och forskning sorterar under innevarande programperiod under målet att främja demokratins kultur. Samarbetsområdet har emellertid även viktiga effekter på ekonomisk tillväxt och näringslivsintegration i Östersjöregionen, och mer indirekt även på övriga samarbetsområden. Det är också ett viktigt verktyg för att skapa nätverk mellan individer och institutioner i vårt samarbetsområde, vilket kan lägga grunden för ett reguljärt grannlandssamarbete i framtiden. Dessutom är verksamheten på området omfattande och genom att ta ett samlat grepp om den, kan effekterna på både lång och kort sikt få större genomslagskraft och tydligheten ökas.

Till skillnad från utredningen anser inte regeringen att samarbete på lokal och regional nivå skall utgöra ett eget huvudområde. De andra huvudområdena avser verksamhet, medan samarbete på lokal och regional nivå handlar om aktörer som genomför insatser relaterade till samtliga huvudområden. Uppdelningen av huvudområden har också betydelse för styrningen och redovisningen av verksamheten. Samarbete på lokal och regional nivå beskrivs under avsnitt 4.2 och avsnitt 8.

Närmare mål under de sex huvudområdena skall preciseras i regleringsbrevet och för de olika samarbetsländerna i de landstrategier som skall fastställas av regeringen. Vidare skall samarbetet inom de sex huvudområdena styras av de tre riktlinjer som anges i avsnitt 5. Samarbetet skall koordineras med andra aktörer för att förstärka de svenska insatserna, säkerställa kostnadseffektivitet och undvika överlappning. Den nya strukturen skall bidra till ökad tydlighet och mätbara mål i samarbetet.

I avsnitt 4.1– 4.6 redogörs för de olika huvudområdena.

**Regeringens bedömning:** Utmärkande för insatserna inom det säkerhetsfrämjande stödet är att de faller under ett vidgat säkerhetsbegrepp. Målet för samarbetet bör vara att främja den gemensamma säkerheten i regionen på såväl det militära som det civila området.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer delvis med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det säkerhetsfrämjande samarbetet undantas från utfasning samt att asyl- och migrationspolitisk kompetens formellt blir en del av rättssamarbetet och inte definieras som säkerhetsfrämjande.

**Remissinstanserna:** En återkommande synpunkt är att försvarssamarbetet ej bör utfasas vid tidpunkten för kandidatländernas medlemskap i EU. Totalförsvarets forskningsinstitut framhåller att samarbetet med Ryssland på det säkerhetsfrämjande området och även inom den militära sektorn bör utvidgas. Statens kärnkraftinspektion anser att beredning av insatser för icke-spridning av kärnvapen, liksom kärnvapennedrustning främst bör hanteras inom Utrikesdepartementet.

**Skälen för regeringens bedömning:** Det säkerhetsfrämjande stödet utgör en hörnsten i svensk Östersjöpolitik. Säkerhet innebär mer än militär säkerhet och förutsätter även civila, diplomatiska, politiska och ekonomiska insatser. Detta samlade grepp inom ramen för ett samarbete på det säkerhetspolitiska området är unikt för Sverige.

Områden för säkerhetsfrämjande stöd bör vara:

- säkerhetspolitisk kompetens
- demokratiskt totalförsvaret
- fredsfrämjande insatser
- försvarsmiljöinsatser
- icke-spridning av massförstörelsevapen
- beredskap för olyckor och katastrofer
- gränsbevakning och insatser för stärkt yttre gränskontroll
- asyl- och migrationspolitisk kompetens.

Samarbetet är i första hand inriktat på insatser i Estland, Lettland och Litauen, Ryssland och Ukraina. Vissa insatser har gjorts i Polen.

Stödet avser främst olika former av kunskapsöverföring och institutionsuppbyggnad (utbildning och rådgivning), men omfattar även visst materielstöd. Inom ramarna för det anslag som hanteras av Sida kan stöd i form av utrustning ske endast i begränsad omfattning och i samband med kunskapsöverföringsinsatser. Materiellt stöd på det säkerhetsfrämjande området kan även finansieras över Försvarsdepartementet. Stödet bör befrämja områden eller problem av gränsöverskridande karaktär och skall gälla frågor av säkerhetspolitisk betydelse.

Det är viktigt att det säkerhetsfrämjande stödet främjar kandidatländernas framtida inträde i EU och anpassning till andra internationella samarbetsstrukturer. Rysslands och Ukrainas integration



i europeiska samarbetsstrukturer har också fortsatt stor betydelse ur ett säkerhetsfrämjande perspektiv.

Det säkerhetsfrämjande samarbetet bör även präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Detta gäller både de svenska genomförande parterna och deras motparter i samarbetsländerna. Som exempel på jämställdhetsfrämjande åtgärder kan nämnas att sträva efter en jämn könsfördelning bland deltagare i seminarier och utbildningar och särskilda riktade insatser som uppmärksammar kvinnors roll inom det säkerhetsfrämjande samarbetet.

Målsättningen är på sikt att det säkerhetsfrämjande stödet skall fasas ut och övergå till ett reguljärt grannlandssamarbete, utan behov av stöd via utvecklingssamarbetet. Av den utveckling som fortlöpande äger rum i samarbetsländerna följer dessutom att inriktningen av och formerna för det säkerhetsfrämjande stödet efter hand behöver anpassas och till vissa delar förändras.

När Estland, Lettland, Litauen och Polen blir EU-medlemmar förändras på nytt förutsättningarna för det säkerhetsfrämjande samarbetet, som då delvis bör fasas ut. Kopplingen till EU-medlemskapet på vissa av de sektorer som omfattas av det säkerhetsfrämjande stödet är emellertid överlag mindre än på andra samarbetsområden samtidigt som dessa insatser kan bedömas vara av stor betydelse för svensk säkerhet. Så gäller inte minst på totalförvarsområdet där det finns mer långsiktiga behov av stöd. Därutöver kan förutses relativt omfattande stödbehov under en längre tidsperiod inom vissa områden främst vad gäller Ryssland och Ukraina, vilka inte är kandidatländer.

Sveriges säkerhetsfrämjande samarbete med Central- och Östeuropa utvecklas i en miljö där många länders bilaterala samarbete flyter in i och samverkar med multilaterala verksamheter, främst inom förberedelsearbetet för berörda länders framtida inträde i EU samt inom ramen för Partnerskap för fred. Insatser till stöd för Estlands, Lettlands, Litauens och Polens EU-integration, särskilt på det civila området, har särskilt under slutet av 1990-talet kommit att öka i betydelse. Insatser på det säkerhetsfrämjande området bör i den mån det är möjligt kanaliseras genom Sida. En ökad professionalitet i projektberedningen uppnås därmed. Finansiering av projektsamarbete kan också anses vara en myndighetsfunktion snarare än en uppgift för Regeringskansliet. Säkerhetsfrämjande insatser på det civila området bereds och beslutas sedan år 1999 till största delen av Sida. Sedan år 2000 gäller denna ordning även för vissa säkerhetsfrämjande insatser på Försvarmaktens område. Sida kan här hantera de insatser som inte bedöms vara av särskild utrikes- eller säkerhetspolitisk vikt. Det säkerhetsfrämjande samarbetet bereds i Regeringskansliets interdepartementala arbetsgrupp för det säkerhetsfrämjande stödet, även kallad Östsäk-gruppen. Arbetsgruppen är ett rådgivande och samordnande organ inför regeringens, alternativt Sidas beslut.

Nedan följer en beskrivning av de olika delarna i det säkerhetsfrämjande samarbetet.

*Säkerhetspolitisk kompetens*

Uppbyggnaden av säkerhetspolitisk kompetens syftade ursprungligen till att utveckla Estlands, Lettlands och Litauens förmåga att agera internationellt. Med tiden har verksamheten alltmer inriktats på nationell säkerhetspolitisk kompetensuppbyggnad. Fortsatt stöd för den säkerhetspolitiska kompetensuppbyggnaden i samarbetsländerna kan förväntas.

Detta bör ske genom en bred dialog och stöd till utbildning för en djupare förståelse av det vidgade säkerhetsbegreppet liksom till sådan oberoende (icke regeringsanknuten) kompetens som kan främja en bred debatt i säkerhetspolitiska frågor.

*Demokratiskt totalförsvar*

Sverige bistår de baltiska staterna i upprättandet av en långsiktig planering av de nationella försvarsmakterna med demokratisk kontroll och folklig förankring som grundläggande principer. Med utgångspunkt i den svenska totalförsvarsmodellen bör Sverige fortsatt stödja insatser inom detta område. Sverige har bred kompetens och kan lämna ett betydande bidrag. Svensk officersutbildning, med dess moderna syn på ledarskap och individens rättigheter och ansvar i en demokrati kan lämna ett viktigt bidrag i det avseendet. Som en naturlig del av denna utbildning ingår även utbildning i folkrätt.

Utbildning av officerare och annan militär personal från Estland, Lettland och Litauen har utgjort en betydande del av samarbetet. Sverige stödjer utbildning av baltiska officerare vid svenska militärhögskolor. Därutöver ges även svenskt stöd till dessa länders gemensamma försvarshögskola BALTDEFCOL i Tartu, Estland, där Sverige också leder och koordinerar skolans verksamhet. Svenska officerare och lärare medverkar i utbildningen.

Ytterligare ett område för stöd är utbildning inom militär krishantering. Sverige bidrar även med uppbyggande av system för placering och mobilisering av militär personal i Estland, Lettland och Litauen.

Också inom den ryska försvarsmakten finns stort behov av utbildning i ledarskap, demokrati och folkrätt, inom vilka områden Sverige kan lämna ett betydande bidrag och där ett samarbete har inletts.

*Fredsfrämjande insatser*

Det är angeläget att fortsatt stödja konkreta åtgärder för att öka kompetensen inom militära fredsfrämjande insatser, framför allt i Estland, Lettland och Litauen. Sverige stödjer på detta område den baltiska bataljonen BALTBAT. Bataljonen har under år 2000 uppgraderats till en fredsfrämjande bataljon med förmåga att delta i internationella fredsfrämjande insatser. Detta stöd sker inom ramen för ett multilateralt samarbete där även Finland, Norge, Danmark,

Storbritannien, USA, Tyskland, Frankrike, Nederländerna och Schweiz deltar. Stödet till BALTBAT har också lämnats i utbildningssyfte för att främja deltagande i samarbete inom ramen för Partnerskap för fred. BALTBAT har en marin motsvarighet, den gemensamma sjöstyrkan BALTRON, som också är ett multinationellt projekt med stöd från bl.a. Sverige.

Det multilaterala stödet tenderar nu att minska och Estland, Lettland och Litauen förväntas successivt överta ett ökat projektansvar. I stället lämnas ett ökande stöd till mottagarländernas nationella försvarsmakter.

Utgångspunkten för det fortsatta stödet på Försvarsmaktens område är de årsplaner som med början av år 2000 årligen utarbetas i samråd med de nationella försvarsmakterna i Estland, Lettland och Litauen. Årsplanerna grundas på ländernas egna prioriteringar. Genom årsplanerna skapas förutsättningar för ett mer långsiktigt och hållbart samarbete. Stödet omfattar såväl officersutbildningar som överföring av materielsystem och omfattande utbildningsinsatser i samband härmed. Det är angeläget att genom internationell samverkan på det fredsfrämjande området bidra till ett ökat ömsesidigt förtroende mellan de parter som ingår i samarbetet. Detta gäller framför allt förhållandet mellan Estland, Lettland, Litauen och Ryssland. Inte minst mot denna bakgrund finner Sverige dessa länders deltagande i Partnerskap för fred som angeläget.

### *Försvarsmiljöinsatser*

Miljöinsatser i samband med militär verksamhet är av fortsatt betydelse, även som en del i utvecklandet av militära organisationer under demokratisk styrning och integrering av den militära verksamheten i det civila samhället. Miljöorganisationer och andra icke-statliga organisationer i samarbetsländerna kan spela en viktig roll i det senare sammanhanget.

Här kan svenskt stöd ges t.ex. i form av utbildningar för försvarsmakterna i främst Ryssland, Estland, Lettland och Litauen i bl.a. metoder för riskbedömningar och miljösäker hantering av skadliga ämnen. Sverige stödjer också ett regionalt utbildningscentrum i försvarsmiljöfrågor i Nemencine, Litauen. Även stöd till Ukraina på försvarsmiljöområdet kan komma i fråga.

Stöd ges även i form av utbildningsinsatser i hantering av oexploderad ammunition och kvarlämnad militär materiel samt för kartläggning av dumpad ammunition och röjning av minor. Det rör sig om tidigare krigsmateriel som utgör ett hot för civil säkerhet. Ett annat viktigt område är kompetensöverföring i fråga om ammunitionsdestruktion.

### *Icke-spridning av massförstörelsevapen*

Genom säkerhetsfrämjande medel ges stöd till Ryssland för uppfyllande av internationella åtaganden såväl i fråga om kärnvapenförstörelse som kemvapendestruktion. Svenska insatser på området genomförs som regel i samarbete med andra givarländer och förväntas öka i omfattning.

Exempel på insatser för att förhindra vidare spridning av kärnvapenmaterial är utbildningar för stärkande av fysiskt skydd, kärnämneskontroll, relaterad lagstiftning, eventuell destruktion och inte minst stärkande av system mot nukleär smuggling. På kemvapenområdet kan kunskapsstöd ges för att stödja den ryska hanteringen av destruktionsprocessen. Vidare bör även infrastrukturellt stöd kunna lämnas. Stöd bör även fortsatt lämnas för att förhindra vidare spridning av biologiskt material och kunskap om detsamma som potentiellt kan användas för icke fredliga syften. Insatser rörande icke-spridning bör hanteras av Sida i den mån de inte bedöms vara av särskild utrikes- eller säkerhetspolitisk vikt.

### *Beredskap för olyckor och katastrofer*

Katastrof- och olycksberedskapen på andra sidan Östersjön var svag i början av 1990-talet men har med hjälp av internationellt stöd snabbt förbättrats. Samarbetet mellan staterna i Östersjöregionen inom detta verksamhetsområde är i sig själv en förtroendeskapande åtgärd som har stor säkerhetspolitisk betydelse.

Svenskt stöd har lämnats till upprättandet av fungerande räddningstjänster i Estland, Lettland och Litauen. Utvecklingen mot ett reguljärt grannlandssamarbete har här nått långt. Insatser inom specifika områden bör samtidigt fortsätta. Av betydelse i sammanhanget är också beredskap mot kärntekniska olyckor.

Fortsättningsvis bör samarbetet i större omfattning inriktas på olycksförebyggande arbete. Även insatser i Ryssland kan komma i fråga. I Estland, Lettland och Litauen finns bl.a. fortsatt behov av stöd för utbildningar rörande farligt gods och oljeskadeskydd. Det kan föreligga behov av visst utbildningssamarbete när de operativa räddningsavtalen med respektive lands räddningstjänst har slutförhandlats. Dessa räddningsavtal avser att i likhet med nordiskt samarbete ömsesidigt kunna bistå varandra med räddningstjänstinsatser till lands i samband med allvarliga olyckor. I samband med röjning av minor lämnas svenskt stöd till uppmätning av nya farleder och bottenundersökningar i Estland, Lettland och Litauen.

### *Asyl- och migrationspolitisk kompetens*

Utredningen föreslår att asyl- och migrationssamarbetet formellt blir en del av rättssamarbetet. Beredning av ärenden rörande asyl- och migrationspolitisk kompetens inom ramen för det säkerhetsfrämjande stödet anses av berörda parter fungera tillfredsställande. Regeringen anser därför att dessa frågor även fortsättningsvis bör hanteras inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet.

Säkerhetsfrämjande samarbete har bedrivits med Estland, Lettland och Litauen på det migrationspolitiska området, främst för uppbyggnaden av den nationella kapaciteten att hantera asyl- och migrationsfrågor. Sverige har ställt experthjälp till förfogande för utarbetande av lagstiftning, förbättring av asylprocessen och en humanare

flyktingmottagning där integrationsfrågor beaktas. Dessa insatser bör fortsätta men i samband med dessa länders EU-inträde övergå i ett reguljärt grannlandssamarbete. Även beträffande Ryssland, Vitryssland och Ukraina finns ett samarbete för stärkande av kapaciteten på det migrationspolitiska området. Här föreligger stort behov av fortsatta insatser varför svenskt säkerhetsfrämjande stöd bör fortsätta. Stöd till främjande av regionalt samarbete rörande migration är i sammanhanget av betydelse.

Olaglig immigration kan i vissa fall kopplas samman med annan grov internationell brottslighet. Åtgärder på området bör därför koordineras med brottsbekämpning och gränskontrollverksamhet. Insatserna kan också kopplas samman med utveckling av ett demokratiskt rättssamhälle där utsatta människors rätt tas till vara oavsett nationell tillhörighet. Samordning av det svenska stödet bör ske med andra bilaterala och multilaterala aktörer, bl.a. UNHCR, UNDP och IOM. Nordisk samverkan är fortsatt av betydelse.

### *Gränsbevakning och insatser för stärkt yttre gränskontroll*

En betydande del av det säkerhetsfrämjande samarbetet (tidigare benämnt suveränitetsstödet) kom i början av 1990-talet att inriktas på att konsolidera den återvunna självständigheten i Estland, Lettland och Litauen, bl.a. genom att stärka deras kapacitet att kontrollera det egna territoriet. På detta område saknade dessa länder institutionella erfarenheter att tillämpa vid självständigheten. Att bygga upp en fungerande gränsbevakningskapacitet var viktigt för säkerställande av ländernas suveränitet. Gränskontroll samt sjö- och luftrumsövervakning hade i början och mitten av 1990-talet hög prioritet. Uppbyggnad av ett fungerande system för kustbevakning var här en av de tyngsta komponenterna.

Externt stöd är fortfarande av stor vikt och bör ses inte minst mot bakgrund av att EU-medlemskap innebär ansvar för kontroll av en del av EU:s yttre gräns.

Effektivare gränskontroll innebär också en ökad säkerhet och stabilitet. Fortsatt stöd till stärkande av kapaciteten att bevaka gränser och att etablera ett effektivt samarbete med berörda myndigheter i grannländerna är en viktig förutsättning för att uppnå en säkerhetsgemenskap inom det civila området. Åtgärderna bör koordineras med asyl- och migrationsrättsuppbyggnad. Exempel på insatser är här tullsamarbete för utveckling av kontrollmetoder och utbildningsstöd för flygövervakning och hantering av radarsystem.

Det ligger också i svenskt intresse att ha ett fungerande samarbete med de ryska tull- och gränskontrollmyndigheterna i närområdet. Samarbete inom gränsbevakning med Ryssland bör ges fortsatt stöd inom ramen för det säkerhetsfrämjande samarbetet, vilket också är i enlighet med utredningens förslag. Det svenska stödet på detta område samordnas nära med EU:s stöd- och samarbetsprogram, bl.a. inom ramen för Phare.

**Regeringens bedömning:** Målet för samarbetet bör vara att fördjupa demokratin genom att bidra till att stärka demokratiska strukturer, främja en demokratisk kultur och ett aktivt medborgerligt deltagande. Detta bör ske främst genom stöd till utveckling av ett väl fungerande rättssamhälle, ett starkt civilt samhälle och samarbete på lokal och regional nivå.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att namnet på det demokratifrämjande samarbetet skall vara demokratins kultur och ökad värdegemenskap. Dessutom föreslår man att kampen mot organiserad brottslighet skall sortera under rättssamarbetet. I övrigt överensstämmer utredningens förslag i huvudsak med regeringens.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser önskar fokusering även på kultur- och expertutbyte samt fortsatta satsningar på språk- och integrationsstöd till Estland och Lettland.

**Skälen för regeringens bedömning:** Demokratiska samhällssystem är en förutsättning för stabilitet och säkerhet i vårt närområde. Demokrati skall ses som en process på såväl nationell, regional som lokal nivå, som bärs upp av stabila demokratiska och rättsliga institutioner och respekt för grundläggande fri- och rättigheter, och ges innehåll med hjälp av ett fungerande civilt samhälle med folkligt deltagande.

Den demokratiska utvecklingen i Central- och Östeuropa fortsätter i allt väsentligt i positiv riktning. Den formella grunden med fria och oberoende val är i de flesta länder lagd och alla länder i Sveriges prioriterade närområde har antagit nya författningar, byggt upp kompetens för att genomföra fria val och lagt grunden för fria medier. I flera länder är demokratin på god väg att konsolideras med flera genomförda demokratiska val och ett relativt stabilt partisystem. Det finns dock fortfarande mycket att göra för att stärka förtroendet för demokratin och för att bidra till att ett aktivt folkligt deltagande blir normen i samarbetsländerna. Det civila samhället är, särskilt i Ryssland, Ukraina och Vitryssland, fortfarande outvecklat.

Regeringen föreslår att verksamheten inom området demokratins fördjupning därför skall omfatta demokratisk och rättslig institutionsuppbyggnad och stöd till det civila samhället i samarbetsländerna. Målet är att bidra till att konsolidera och stärka den demokratiska samhällsutvecklingen. I ett vidare perspektiv innebär det även förbättringar på det ekonomiska och sociala området. I högre utsträckning skall betonas behovet av en helhetssyn på samspelet mellan samhällets bärande institutioner och det civila samhället. Genom att stödja och stärka det civila samhället byggs demokratin upp underifrån vilket i sin tur påverkar uppbyggnaden av en god förvaltning. Omvänt behöver medborgarna och det civila samhället att staten garanterar de mänskliga fri- och rättigheterna och möjliggör deras medverkan i politiken.

De viktigaste områdena inom demokratistödet till Central- och Östeuropa är rättssamarbetet, samarbete på lokal och regional nivå, jämställdhet, stöd till uppbyggnaden av ett civilt samhälle genom stöd till enskilda organisationer, folkrörelser, fria och oberoende media och kulturutbyte samt språk- och integrationsstödet till ryskspråkiga i Estland och Lettland.

### *Rättssamarbete*

Rättssystemen i länderna i Central- och Östeuropa har fortfarande en bra bit att gå innan arvet från den sovjetiska tiden med synen på de rättsliga institutionerna som maktens instrument helt har vänts till dess motsats, där systemet inger förtroende och skapar säkerhet och stabilitet i samhället. Rättssäkerheten är fortfarande otillräcklig och straffskalorna stela med få alternativa påföljdsformer. Medborgarnas tilltro till rättssystemet är fortfarande låg.

EU ställer höga krav på kandidatländerna att de skall ha en väl fungerande rättslig infrastruktur och ett effektivt rättsväsende. En hållbar demokratisk utveckling kräver fungerande rättsliga institutioner och tilltro till rättssamhället och därmed fortsatt reform av hela rättssektorn. Det gäller såväl polisväsendet, domstolsväsendet, åklagare och kriminalvård som utbildningsnivån inom rättsväsendet.

I syfte att stärka den svenska resursbasen, förbättra den politiska förankringen av samarbetet och få till stånd samordning av arbetet på rättsområdet och mellan de rättsvårdande myndigheterna i Sverige bildades efter regeringsbeslut i december 1996 Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet (KUR). KUR presenterade i ett delbetänkande i juni 1998 sina förslag till hur det svenska internationella rättssamarbetet, särskilt med de baltiska kandidatländerna, skulle intensifieras. Förslagen bekräftades i KUR:s slutbetänkande, SOU 1999:32 Utvecklingssamarbete på rättsområdet, året därpå. I enlighet med förslagen i KUR ingicks i december 1998 regeringsavtal med de tre baltiska länderna, som senare följdes upp i överenskomna handlingsplaner och riktlinjer. Samarbetsperspektivet har alltmer gått från ett ursprungligt projektänkande till en mer långsiktig processyn, samtidigt som det har blivit tydligt att det bilaterala samarbetet måste rymma både den bilaterala dimensionen av problematiken och dess EU-dimension. Dels skall EU:s regelverk introduceras i kandidatländerna, dels måste dessa kunna övertyga omvärlden om att de är fungerande rättssamhällen. Beredskapen att fatta de nödvändiga besluten varierar inom samarbetsländerna och är i vissa fall svagare på den politiska nivån än på den tekniska. Dock har samarbetet fått positiva reaktioner i samarbetsländerna.

Det har tagit viss tid att finna formerna för samarbetet. De fyra myndigheterna Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket och Kriminalvårdsstyrelsen har engagerat sig i varierande utsträckning. Det mest aktiva och hittills framgångsrika samarbetet återfinns på den operativa nivån, t.ex. inom direktsamarbetet mellan fängelser eller mellan polismyndigheter i Sverige och i de baltiska länderna. På senare

tid har också Brottsförebyggande rådet och Ekobrottsmyndigheten engagerat sig i rättssamarbetet.

I linje med de svenska prioriteringarna och i takt med att kandidatländerna närmar sig EU-medlemskap och stödet till dessa därmed fasas ut, bör i mån av resurser förutsättningarna för utökad samarbete på rättsområdet med Ryssland och Ukraina undersökas. En viss ökning av aktiviteter på rättsområdet i dessa länder sker redan. Ryssland har uttryckt intresse av att inleda ett rättssamarbete med Sverige och Kriminalvårdsstyrelsen genomförde år 2000 en Sida-finansierad förstudie avseende möjligheter till bilateralt utvecklingssamarbete med Ukraina.

Under rättssamarbetet sorterar även kampen mot organiserad brottslighet. Detta är en av de största utmaningarna för att trygga demokratin i Östersjöregionen. För att uppnå detta mål bedrivs verksamheter inom en rad olika områden och forum. Exempelvis spelar samarbetet inom ramen för Interpol här en betydande roll.

Regeringen anser det av stor vikt att fortsatt stärka förmågan hos myndigheterna runt Östersjön att bekämpa den ökande internationella brottsligheten. Detta arbete är särskilt betydande sett i ljuset av det ökande problem som människohandel, i synnerhet handel med kvinnor och barn, utgör. Att stärka det praktiska samarbetet och kunskapsöverföring mellan berörda myndigheter är väsentligt, exempelvis inom ramen för samarbete mellan polismyndigheter, genom att utveckla nätverk mellan de inblandade myndigheterna men även att genom utvecklingssamarbetet bidra till att stärka den rättskultur och de institutioner som i våra samarbetsländer styr brottsbekämpning.

### *Samarbete på lokal och regional nivå*

Intresset i Sverige för att stödja länderna i Central- och Östeuropa, framför allt de baltiska länderna, är mycket omfattande och jämförs ibland med en folkrörelse. Regeringen tillmäter samarbetet på lokal och regional nivå stor betydelse. Detta har visat sig vara ett betydande instrument för utveckling av lokala och regionala förvaltningar för att förankra och utveckla demokratin. Samtidigt som det bidrar till att förstärka grannlandsrelationerna och till att skapa ett värdefullt kontaktnät inför framtiden inom EU, är det ett viktigt bidrag till den demokratiska processen.

Samarbetet på lokal och regional nivå omfattar verksamhet som bedrivs av andra aktörer än staten, det vill säga främst kommuner och landsting, regionförbund samt sammanslutningar på subnationell nivå. Härtill kommer även länsstyrelserna, vilka bedriver samarbete på regional nivå. Till följd av de stora politiska förändringarna under 1990-talet i Central- och Östeuropa och Sveriges medlemskap i EU har kommuners, landstings och länsstyrelser internationella engagemang ökat väsentligt.

Relationerna till Central- och Östeuropa kommer så småningom att övergå i reguljärt grannlandssamarbete. En sådan utveckling kan redan i dag skönjas för så vitt angår Polen och Estland. Utvecklingen går inte



lika fort i Lettland och Litauen men dock betydligt fortare än i Ryssland, Ukraina och Vitryssland. Med avseende på de tre sistnämnda länderna förutses det lokala och regionala samarbetet att i mån av resurser behöva öka. De särskilda insatser som har påbörjats i Kaliningrad bör fördjupas med hänsyn till att provinsen om några år kommer att vara omgiven av EU-medlemsstater.

Fler än 200 av Sveriges 289 kommuner har någon form för vänortsrelation med grannarna i öster. Sida ställer årligen mellan 20 och 30 miljoner kronor till Svenska Kommunförbundets disposition för stöd till det fördjupade vänortssamarbetet med Central- och Östeuropa. Drygt hälften av alla projekt är inriktade på samarbete med orter i de baltiska länderna men samarbete bedrivs också främst med Polen, Ryssland och Ukraina. Demokrati- och miljöfrågor, samarbete kring skola, och bl.a. social omsorg dominerar. Demokratibegreppet ges här en vid tolkning att omfatta frågor om samhällsstyrning och ansvarstagande på kommunal nivå samt kommunikation. Det ges också ibland ett mer tekniskt innehåll som t.ex. IT-frågor och sektorsvisa planerings- och styrsystem när det gäller kommunal infrastruktur. Inom miljösektorn handlar projekten huvudsakligen om genomförande av lokala Agenda 21-program, t.ex. lokala miljöutredningar, avfallshantering, samt vatten- och avloppsfrågor. Samarbetet på utbildningsområdet handlar huvudsakligen om skolan och dess arbetssätt men också om pedagogiskt erfarenhetsutbyte. Sociala insatser har främst gällt barn- och äldreomsorg samt insatser för handikappade. Utöver det fördjupade vänortssamarbetet har Svenska Kommunförbundet också bl.a. gjort insatser för upprättande av ett gemensamt kommunförbund i Litauen och för att ändra kommunallagstiftningen i Ukraina.

Landstingen är främst verksamma inom hälso- och sjukvårdssidan i samverkan på riksnivå med Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK), ALMI Öst m.fl. De hittillsvarande insatserna har främst skett inom sjukvårdsområdet, vård av utvecklingsstörda, tandvård och sjuksköterskeutbildning. Vissa insatser har även gjorts för jordbruks- och skogsutbildning.

Länsstyrelsesamarbetet omfattar framför allt kunskapsöverförings- och rådgivningsinsatser i de tre baltiska länderna inom områdena näringsliv, miljö, lantbruk, förvaltning, byggnadsvård, turism och civilförvar. Några länsstyrelser har också utvecklat samarbete med olika regioner i Ryssland.

Andra viktiga aktörer på lokal och regional nivå i östsamarbetet är de storregionala organisationerna, i vilka kommuner, landsting, regionförbund, regionala kommunförbund, länsstyrelser och handelskammare ingår som medlemmar. Det gäller Mälardalsrådet, Stockholmsregionen, Östersjöpaletten, Baltic Network/East Sweden, Sydsam och North Sweden. Storregionernas engagemang i östsamarbetet omfattar näringslivsfrågor, högre utbildning, forskning, trafik- och miljöfrågor och inte minst utnyttjande av strukturfonder, Interreg- och andra EU-program.

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

I enlighet med den generella ambitionen till utfasning, bör utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland och Litauen trappas ner i takt med att EU-medlemskapet närmar sig. Åtgärder som uppmuntrar en övergång till reguljärt grannlandssamarbete kan vara ökad kostnadsdelning mellan parterna, ökad samfinansiering och utnyttjande av EU-instrument, kompetensutveckling i Sverige och i kandidatländerna i hantering av EU-projekt, ökad koordinering med andra givarländer samt ökad egenfinansiering.

### *Jämställdhet*

Demokrati består bl.a. av aktivt medborgerligt deltagande, och ingen verklig demokratisering kan sägas ha skett utan kvinnors medverkan. Resultaten av jämställdhetsarbetet under den senaste samarbetsperioden har dock varit blandade. Motståndet mot att över huvud taget diskutera jämställdhetsfrågor var inledningsvis mycket stort hos många samarbetsparter, både kvinnor och män, i samarbetsländerna. Jämställdhet upplevdes av många som förknippad med den gångna regimens system av formella kvoteringar och därmed komprometterad. Eftersom riksdagens beslut förutsätter en efterfrågan i samarbetsländerna för att insatser skall göras och denna efterfrågan var mycket svag, stötte svenska initiativ på betydande svårigheter.

Samtidigt innebar övergången till demokrati och marknadsekonomi ökade skillnader mellan kvinnor och män inom de flesta samhällsområden, inte minst på arbetsmarknaden, där kvinnor fortfarande utgör majoriteten av de arbetslösa och därmed också majoriteten av de fattiga. Kvinnors obetalda hemarbete ökade i takt med den sociala nedrustning som i viss mån följde i den ekonomiska omvandlingens spår. Vidare föll den kvinnliga representationen mycket kraftigt i de visserligen maktlösa politiska församlingarna direkt efter Sovjetunionens sönderfall. Samhällsomvandlingen har även inneburit slitningar i den privata sfären vilket bl.a. tagit sig uttryck i ökad alkoholkonsumtion bland män med försämrat hälsotillstånd och fallande livslängd som följd. Parallellt har medvetenheten om våldet mot kvinnor ökat.

Det finns dock en rad positiva tecken som tyder på en förändrad inställning och ett mer aktivt främjande av jämställdheten. Motståndet mot att arbeta för jämställdhet har nu i viss utsträckning brutits, åtminstone såtillvida att insikten i länderna generellt är större om att frågan måste upp på dagordningen. Kraven från EU på kandidatländerna om att uppmärksamma jämställdhet har haft tydlig verkan på deras ansträngningar på området. EG:s direktiv på jämställdhetsområdet begränsas till arbetsmarknadsområdet. I dag finns principen om icke-diskriminering på grund av kön i alla ansökarländerns respektive författning. Direktiv om lika tillgång till arbete, utbildning och lön håller på att införas. Däremot saknas i de flesta kandidatländer direktiv om

föräldraledighet, och tillämpningen av existerande lagar brister i många fall.

Litauen har vidare, som första land, antagit en jämställdhetslag och inrättat en jämställdhetsombudsmannafunktion. Jämställdhetsenheter och -rådgivare finns inom olika ministerier i Estland, Lettland och Polen. Stödet till särskilda insatser på jämställdhetsområdet i kandidatländerna kan på grund av framstegen som gjorts förutses kunna trappas ned inför EU-medlemskapet.

I Ryssland och Ukraina är bilden däremot mindre entydig på ministerienivå. Förra borgmästaren i S:t Petersburg utnämnde en jämställdhetsrådgivare, och det är tydligt att jämställdhetsfrågan har aktualiserats på vissa håll.

Majoriteten av de svenska insatserna på området under den senaste samarbetsperioden var ämnade att på olika områden stärka kvinnors ställning. En tendens finns till att i ökad utsträckning inrikta stödet på att stärka samverkan mellan kvinnor och män.

De sociala problem som har drabbat män och indirekt kvinnor, har ökat förutsättningarna för att inleda diskussion om mansrollen och att även män har något att vinna på ökad jämställdhet. Ett flertal projekt med detta fokus har också initierats, bl.a. i Ryssland där en seminarierie genomförs om män och jämställdhet med deltagare i ledande positioner i samhället som har möjlighet att påverka och förändra mansbilden. Seminarier på temat mannens roll och mäns våld mot kvinnor genomförs också i Ukraina. Fokus på samverkan mellan kvinnor och män är ett viktigt medel för att engagera även männen i samarbetsländerna i jämställdhetsarbetet.

Utveckling av könsuppdelad statistik har ett stort strategiskt värde. Insatser har genomförts i Ryssland och Ukraina. I Ryssland finns nu häften med grundläggande könsuppdelad statistik för samtliga län i nordvästra Ryssland samt för hela Ryssland. Motsvarande arbete pågår i Ukraina. I Polen och Litauen har seminarier hållits för att förbereda statistikinsatser. I Estland och Lettland har svenskt stöd erbjudits men insatser ännu inte kommit igång, bl.a. till följd av brist på intresse från de lokala statistikmyndigheterna.

Ett flertal insatser har genomförts som syftar till att stärka kvinnors deltagande och representation i politiska församlingar, bl.a. i Ryssland, Ukraina och Estland. Aktiviteterna har handlat om seminarier, handlingsplaner och nätverksbyggande, där syftet har varit dels att förmedla en insikt om att både kvinnor och män har viktiga erfarenheter att bidra med, dels att stärka kvinnors kompetens och självförtroende. Utbildningssatsningar har också gjorts på kopplingen mellan journalistik, jämställdhet och demokrati.

Utmaningen inför nästa samarbetsperiod är att öka intresset hos motparterna, att uppmuntra tillämpningen av existerande lagar på jämställdhetsområdet samt att få större genomslagskraft i de insatser som görs. Exempelvis bör regionala insatser uppmuntras, där kompetens från samarbetsländer som är långt framme på jämställdhetsområdet, såsom Litauen, förs över till samarbetsländer där jämställdheten är mer

eftersatt. På så vis kan motståndet mot att diskutera frågorna brytas med hjälp av argument från länder där samma motstånd redan har minskat.

Vidare bör vertikala kontakter i frågan stimuleras. Många politiker i samarbetsländerna talar positivt om jämställdhet, men för att få genomslagskraft behöver denna vilja föras vidare ner till myndigheter och beslutsfattare på lägre nivåer. Här kan enskilda organisationer spela en viktig roll. Slutligen bör vikten av att ta med ett jämställdhetsperspektiv samt av att föregå med gott exempel förmedlas på ett effektivt sätt till de genomförande svenska parterna.

### *Språk- och integrationsstöd*

En betydande del av invånarantalet i både Estland och Lettland utgörs av rysktalande, varav majoriteten är icke-medborgare. Integrationen av dessa är avgörande för ländernas ekonomiska, politiska och sociala utveckling inför ett framtida EU-medlemskap. I Estland beräknas ca 27 procent av befolkningen ha ryska som modersmål och drygt 14 procent av befolkningen saknar medborgarskap. I Lettland är andelen icke-medborgare ca 20 procent och knappt 40 procent av befolkningen i sin helhet har ryska som modersmål. Det största hindret för medborgarskap är bristande kunskaper i estniska respektive lettiska samt kunskaper om författningen, vilket krävs för medborgarskap. Detta krav tillsammans med många ryskspråkigas bristande intresse och motivation för att genomgå naturaliseringsprocessen har medfört att denna stannat upp under senare år. Häri ligger fortfarande en stor utmaning, inte minst inför ett inträde i EU.

Framsteg på området har emellertid gjorts. Bland annat har båda länderna antagit nationella integrationsprogram. Fortfarande är dock frågan föremål för politisk debatt.

Svenska institutet har sedan år 1993 administrerat ett större antal riktade insatser för integrering av de rysktalande i Estland och Lettland. Insatserna har främst gått till enskilda organisationer och kulturstöd med inriktning på integration samt till media.

Sverige har även via UNDP:s språkprogram stött integrationsfrämjande åtgärder för de rysktalande icke-medborgarna i både Estland och Lettland. Dessa har främst omfattat stöd till språkutbildning i lettiska och estniska. De båda språkprogrammen har haft en betydande effekt, dels på grund av att de nationella regeringarna inte tidigare avsatte egna resurser för att möta behoven, dels genom att sammanförandet av flera givares resurser under UNDP har gett en större kritisk massa som dessutom skapat synergieffekter samt att de bidragit till att regeringarna gått vidare med att utarbeta en statlig integrationspolitik och statliga integrationsprogram.

Regeringen bedömer att fortsatta satsningar på integrationsområdet i Estland och Lettland är nödvändiga. I takt med att insatserna breddas till att omfatta samhällsintegration i mer vid bemärkelse, bör också Sida involveras mer än vad som hittills har varit fallet. Samtidigt bör stödet inriktas så att det uppmuntrar de nationella regeringarna att ta över en

### *Stöd till det civila samhället*

Enskilda organisationer och folkrörelser spelar stor roll i utvecklingen av demokratiska samhällen i allmänhet och det civila samhället i synnerhet. Här spelar den svenska resursbasen med en mycket väl utbyggd folkrörelsetradition en mycket viktig roll som samarbetspart och som förebild. Genom att skapa kanaler för folkligt engagemang och delaktighet skapas förutsättningar för en långsiktigt hållbar demokratisk utveckling, både på organisations- och individnivå. Samarbetsorganisationerna stärks i sin roll som samhällsaktörer och medlemmarna själva tillägnar sig nya synsätt och ställer krav på att de egna organisationerna skall fungera demokratiskt. Gränsöverskridande kontakter och nätverk på gräsrotsnivå är synnerligen viktiga för att sprida kunskap om och förtrogenhet med en demokratisk kultur och skapar goda förutsättningar för en övergång till reguljärt grannlandssamarbete. Denna utveckling är särskilt tydlig i de baltiska länderna och Polen, vilket innebär att stödet till dessa länder kan fasas ut vid EU-medlemskap. Behoven av mer långsiktigt stöd inom detta område finns dock kvar i OSS-länderna. Enskilda organisationers och folkrörelser roll som aktörer i det svenska utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa behandlas närmare i avsnitt 8.

Kulturutbytet är av stor betydelse för det civila samhället och i förlängningen för demokratiutvecklingen i stort. Övergången till marknadsekonomi i Central- och Östeuropa ledde till genomgripande sociala och kulturella förändringar. Det kulturella samarbetet med vårt prioriterade närområde bör främst koncentreras på att uppmuntra människor att utnyttja sin yttrandefrihet genom kulturella uttrycksformer.

Målet är att främja kulturell mångfald och skapande och därigenom stärka kulturens och demokratins ställning i samarbetsländerna. En vidgad förståelse för kulturens betydelse tydliggör vilken roll företrädare för ett fritt kulturliv kan spela i samhällsdebatten och det demokratiska samhällets framväxt. Ett ömsesidigt erfarenhetsutbyte berikar också det svenska kulturlivet och fördjupar förståelsen för demokratins komplexitet.

Samarbetet på kulturområdet i Central- och Östeuropa samordnas huvudsakligen av Svenska institutet. Stöd ges till verksamheter som konst- och utställningsprojekt samt dans- och teaterutbyten, främst i Lettland och Estland. Större projekt har genomförts med goda resultat. De har bl.a. inneburit att seminarier, utbytesverksamhet och andra riktade evenemang arrangerats i samband med kulturhändelser i Sverige och övriga Östersjöländer samt Vitryssland och Ukraina. Samarbetet med Ryssland, Ukraina och Vitryssland väntas öka under de närmaste åren.

Sverige stöder framväxten och fortlevnaden av fria och oberoende medier, framför allt genom utbildning av journalister från länderna i vårt

prioriterade närområde. Utbildningarna består främst av fortbildningar i ämnen av relevans för den fortsatta demokratiska utvecklingen, såsom kritisk politisk granskning, och ges huvudsakligen i Ryssland. Satsningar sker också i Ukraina och i viss utsträckning i Vitryssland.

Expertutbytet i Svenska institutets regi har stor betydelse för demokratiutvecklingen i samarbetsländerna, särskilt i OSS-länderna. Stöd ges till svenska organisationer för tillskapandet av nätverk och kunskapsutbyte inom områden som jämställdhet, barnrättsliga frågor, lokal demokrati och miljö.

Av stor vikt för utvecklingen av ett starkt civilt samhälle är förekomsten av oberoende fackliga organisationer i samarbetsländerna. LO/TCO:s biståndsnämnd är en av de största mottagarna av det stöd som Sida ger till enskilda organisationer, s.k. ramorganisationer. Biståndsnämnden slussar sedan vidare medlen till sina medlemsorganisationer som utför projekten. Sedan år 1995 har bidrag även getts via Sida till politiska partier eller partianknutna organisationer i Sverige som i sin tur ger stöd till sina systerorganisationer i Central- och Östeuropa. Insatserna syftar till långsiktig demokratisk uppbyggnad av ett pluralistiskt partisystem med dithörande intresseorganisationer. Tonvikten ligger på kunskaps- och institutionsutveckling och aktiviteterna har i huvudsak bestått av policyutveckling, organisations- och kampanjarbete. Politiska partier är de viktigaste mottagarna av stödet, men en tendens kan märkas att andelen kvinno- och ungdomsförbund samt oberoende organisationer har ökat på senare år. Värdet av stödet har förutom de rent demokratifrämjande aspekterna varit uppbyggnaden av kontaktnät mellan organisationerna. Det är av stor vikt att detta samarbete koordineras med övrigt demokratifrämjande stöd som finansieras över anslaget. Vidare bör särskilda satsningar göras i länder där partisystemet är förhållandevis outvecklat.

#### 4.3 Ekonomisk omvandling

**Regeringens bedömning:** Stödet för ekonomisk omvandling bör syfta till att stärka den ekonomiska reformprocessen och skapa väl fungerande marknadsekonomier. Insatserna i kandidatländerna förväntas minska under den kommande perioden mot bakgrund av framstegen i den ekonomiska utvecklingen, medan fokus förskjuts mot Ryssland och Ukraina.

**Utredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Till skillnad från regeringen anser utredningen emellertid att insatser på det sociala området och rättssamarbetet skall grupperas tillsammans med samarbete på det ekonomiska området.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser lyfter fram vikten av EU:s institutionsuppbyggande insatser genom partnersamverkan på förvaltningsområdet och understryker behovet av tilläggsfinansiering. Endast ett fåtal synpunkter har lämnats på huvudområdets inriktning.

**Skälen för regeringens bedömning:** Efter 10 års omvandlingsprocess i länderna i Central- och Östeuropa kan stora framsteg i den ekonomiska utvecklingen noteras. En återhämtning efter den ryska krisen år 1998 tog sin början under år 1999 och regionen som helhet har de senaste åren uppvisat en positiv tillväxt. Valutorna är stabila och inflationen låg. Bakom den positiva bilden kan emellertid stora regionala skillnader noteras, både vad gäller den ekonomiska utvecklingen och i vilken mån reformprocessen framskridit.

I Estland, Lettland, Litauen och Polen har reformprocessen i allt väsentligt drivits målmedvetet och stabilt. De baltiska länderna och Polen har nått långt i sin ekonomiska omvandling och räknas nu som marknadsekonomier. Den ekonomiska politik som förs är i allt högre grad inriktad mot konvergens med EU. Handeln har riktats om och EU utgör nu den viktigaste export och importmarknaden. Länderna kan i stor utsträckning möta behovet av kapital på den öppna marknaden. Kostnaderna för EU-anpassningen och Nato-medlemskap är höga. En utmaning de närmaste åren blir att hålla de offentliga utgifterna under kontroll samtidigt som de politiska ambitionerna i form av EU-anpassning och Nato-medlemskap måste finansieras. Stödet från EU, både genom förmedlemskapsstöd och nya kreditmöjligheter hos Europeiska investeringsbanken, är omfattande. Mot detta skall ställas fortsatt stora finansieringsbehov t.ex. för miljöanpassning. Marknadsekonomin institutioner behöver fortsatt stärkas och reformerna konsolideras. En modernisering och effektivisering av den offentliga sektorn kommer att vara nödvändig för att säkra hållbarheten i de offentliga finanserna. Den administrativa kapaciteten behöver fortsatt utvecklas i kandidatländerna, både centralt och på lokal och regional nivå. Förvaltningen är ett av nyckelområdena för EU-anpassningen. Den lokala och regionala förvaltningen kommer att ha en viktig roll i att hantera de strukturfondsmedel som kommer att bli tillgängliga vid EU-medlemskapet. Den sociala situationen i länderna är tätt sammankopplad med en hållbar ekonomisk tillväxt. En positiv social utveckling skapar legitimitet för den ekonomiska omvandlingen och EU-anpassningen. Vidare är det viktigt att ta till vara både mäns och kvinnors kompetens för att maximalt utnyttja landets resurser.

I OSS har den ekonomiska reformprocessen varit mer utdragen men en mer positiv utveckling kan nu skönjas. En tydligt positiv tillväxt noterades i Ryssland mot slutet av 1990-talet. Även Ukraina har för första gången på länge uppvisat en positiv ekonomisk utveckling och reformprocessens tempo har höjts. Det finns emellertid fortfarande motstånd i vissa kretsar mot reformer och privatisering och den framtida utvecklingen är alltså osäker. Den positiva utvecklingen i Ryssland på senare år har delvis betingats av tillfälliga faktorer. Rubelns kraftiga depreciering i samband med den finansiella krisen år 1998 innebar att importsubstituerande produktion åter blev lönsam. De höga råvarupriserna, främst på olja, har också varit en viktig faktor och ekonomin är känslig för fluktuationer i råvarupriserna. Nödvändiga strukturella reformer har inletts, bl.a. har beslut om en skattereform tagits. Många reformer på det ekonomiska området återstår dock. Ett

ekonomiskt och socialt reformprogram har presenterats och det är viktigt att detta genomförs medan det statsfinansiella läget är relativt gynnsamt. Rysslands skuldbetalningar tar stora resurser i anspråk. Det samma gäller Ukraina.

För Ryssland och Ukraina är det nödvändigt att skapa stabila marknadsekonomiska institutioner för att attrahera utländskt kapital och för att motverka kapitalflykt. En utvecklad privat sektor är en förutsättning för tillväxt och högre sysselsättning. Stabila institutioner och tydliga spelregler är av största vikt i detta sammanhang och för utvecklingen av den privata sektorn och privat företagande. Av avgörande betydelse är att äganderätt och investerarskydd utvecklas. På detta område har utvecklingen inom lantmäteriområdet, där svenska aktörer varit aktiva, en viktig roll att spela. Av avgörande betydelse är också att ett stabilt bank- och finanssystem etableras. Stabilitet krävs för ökat sparande och utveckling av företagande och investeringar. Anslutning till Världshandelsorganisationen WTO är av stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen på sikt.

Inom det hittillsvarande samarbetsprogrammet har insatser till stöd för den ekonomiska omvandlingen redovisats tillsammans med insatser på det sociala området under det gemensamma målet att stödja en socialt hållbar ekonomisk omvandling. Det har hittills utgjort det i särklass största samarbetsområdet. Under perioden år 1989 till år 1997 har 57 procent av insatserna fallit under detta mål. På det ekonomiska området har insatserna i huvudsak skett inom fyra sektorer, näringslivsfrämjande, infrastruktur, fysisk planering och lantmäteri samt förvaltningsinsatser.

Stödet för ekonomisk omvandling har under den senaste programperioden minskat till kandidatländerna mot bakgrund av framstegen i den ekonomiska utvecklingen. På flera områden har samarbetet i hög grad övergått i reguljärt grannlandssamarbete. Regeringen bedömer att denna utveckling kommer att fortsätta och att behovet av insatser på området i kandidatländerna kommer att minska även framgent. Behov av visst fortsatt bilateralt svenskt stöd under perioden kan dock komma att kvarstå som komplement till EU-stödet, i synnerhet på förvaltningsområdet. Regeringen bedömer att det svenska stödet för ekonomisk omvandling kommer att förskjutas mot Ryssland och Ukraina där insatser inom detta huvudområde kommer att ha fortsatt stor betydelse. Enligt regeringens bedömning finns det där förutsättning för en bredare ansats, i synnerhet för näringslivsfrämjande stöd och förvaltningsstöd, i både Ryssland och Ukraina.

Med tanke på att många biståndsgivare är verksamma inom området bör det svenska stödet komplettera och samordnas med detta stöd.

Då demokratisk institutionsuppbyggnad är en av de viktigare komponenterna i demokratifrämjande bedömer regeringen att rättssamarbetet skall kvarstå inom det demokratirelaterade samarbetsområdet och inte sortera under det ekonomiska området.

### *Näringslivsfrämjande stöd*



Det näringslivsfrämjande stödet har varit en av de mest framträdande delarna i samarbetet. Syftet med insatserna är att stödja och främja den ekonomiska omvandlingen i samarbetsländerna samtidigt som förutsättningar för ett reguljärt grannlandssamarbete skapas. Utvecklingen av handel, industri och samarbete inom privat sektor spelar en stor roll.

Det näringslivsfrämjande samarbetet har huvudsakligen inriktat sig på insatser för utveckling av små och medelstora företag, t.ex. genom programmen StartÖst och AdvantageEast. Kompetenshöjande insatser har gjorts t.ex. genom företagsledarutbildningar bl.a. Kaliningrad International Business School och Nordpraktik. Insatser har därtill gjorts för att utveckla näringslivets organisationer (handelskammare, exportråd etc.) samt institutioner, lagar och regelverk som stödjer näringslivets utveckling. Stora insatser har därtill gjorts för utveckling av bank- och finansmarknaderna, främst av Swedfund Financial Markets AB, i de baltiska länderna. Medel har även avsatts för samfinansiering med andra bilaterala aktörer och utvecklingsbanker i framför allt vattenreningsanläggningar av betydelse för vattenkvalitén i Östersjön. Härvid har svenska konsulter och projektexportföretag getts viktiga plattformar för utökat samarbete i regionen.

Ett framgångsrikt jämställdhetsprojekt har varit utbildningen i kvinnligt ledarskap vid Institute for Women and Management i S:t Petersburg i Ryssland. Institutet bildades för att omskola kvinnor från främst nedlagda forskningsinstitut och företag med militär anknytning. Ett motsvarande institut har bildats vid universitetet i Murmansk.

I takt med att näringslivet i kandidatländerna har konsoliderats och dess samarbete med svenskt näringsliv på ett naturligt sätt har integrerats i regionen och förstärkts har insatserna på det området minskat i de baltiska länderna och Polen. Regeringen bedömer att det statsstödda näringslivssamarbetet med kandidatländerna kommer att minska även fortsättningsvis.

Enligt regeringens bedömning kommer de näringslivsfrämjande insatserna i Ryssland och Ukraina att bli än mer betydelsefulla under de kommande åren. Förekomsten av välstrukturerade och genomförbara nationella reformprogram bör skapa förutsättningar för ett bredare bilateralt stöd med god förankring på efterfrågesidan. Samtidigt är det viktigt att insatser inte dubblar stöd från andra aktörer samt att insatserna kontinuerligt omprövas i ljuset av behoven och för att hålla hög effektivitet. Svenska insatser kan göras för att förstärka lagstiftning och myndighetsutövning i syfte att bidra till att utveckla och konsolidera de institutioner som är nödvändiga för ett stabilt och gott näringslivsklimat. I tillämpliga fall bör en tillnärmning till europeiska institutioner och regelverk eftersträvas. Särskilt bör insatser som underlättar för små och medelstora företag beaktas. Kompetensutbildning t.ex. genom företagsledarutbildning bör fortgå. Fortsatta insatser på bank- och finansområdena är betydelsefulla. Insatser med anknytning till svenska företags investeringar i Ryssland och Ukraina kan bli aktuella t.ex. genom insatser vad gäller utbildning,

miljöskydd och institutionsutveckling. Insatser som syftar till att undanröja handelshinder kan också vara motiverade.

Riktade insatser för att stärka kvinnors situation på arbetsmarknaden och uppmuntra kvinnligt egenföretagande är också motiverade. Satsningen på utlåning till kvinnliga företagare inom ramen för Baltiska investeringsprogrammet har blivit en stor framgång. Ytterligare insatser kan ske genom att dels ge ökad kunskap om företagande, dels öka insikten hos beslutsfattare om att kvinnors kompetens finns och är värdefull, för att på så vis bryta rådande attityder och maktstrukturer som gör det svårare för kvinnor att hävda sig på arbetsmarknaden.

Regeringen bedömer att ett nära samarbete och samfinansiering med de internationella finansiella organisationerna kvarstår som ett betydelsefullt sätt för Sverige att medverka till ekonomisk omvandling i såväl kandidatländerna som OSS. Medverkan i projekt som finansieras av institutionerna ger därtill svenska företag och konsulter möjlighet att komma in på nya marknader. De konsultfonder vid Världsbanken, Europeiska utvecklingsbanken, det internationella finansieringsbolaget (IFC) och Nordiska investeringsbanken som Sverige bidragit till är betydelsefulla för samarbetet, även i kandidatländerna. Konsultfonderna underlättar för svenskt näringsliv att delta i förberedelser och genomförande av projekt inom olika sektorer. Även riskkapitalsatsningar via Swedfund erbjuder möjligheter att bidra till svenska företagssatsningar i samarbetsländerna.

### *Förvaltningsinsatser*

Det svenska stödet till de offentliga förvaltningarna har omfattat en rad olika insatser inom områden som statistik, skatter, arbetsmarknadsinsatser, offentlig upphandling och EU-integrationsstöd. Insatser har även skett för att främja kandidatländernas anpassning inom ramen för jordbrukspolitiken. Utredningen anser att förvaltningssamarbetet har haft hög relevans för reformprocessen i samarbetsländerna och menar att detta motiverar fortsatta ambitiösa satsningar. En förbättrad administrativ kapacitet och bättre administrativ förmåga är nyckelområden för EU-anpassningen och fortsatta behov i kandidatländerna kvarstår. På detta område bedömer regeringen dock att betydande stöd och rådgivning kommer att kanaliseras via EU, och att det bilaterala förvaltningsstödet till kandidatländerna bör kunna minska framöver. Stöd på detta område bör i ökad utsträckning ske genom EU:s program, främst genom partnersamverkan, och regeringen anser det viktigt att svenska parter deltar i denna form av samarbete.

I Ryssland och Ukraina förväntas insatser på förvaltningsområdet vara fortsatt betydelsefulla, bl.a. krävs det fortsatta reformer av budgetprocessen och samverkan mellan olika förvaltningsnivåer liksom förbättringar av finansiell styrning och revision inom förvaltningen. Ett nära samarbete har utvecklats mellan de svenska och ryska finansdepartementen inom ramen för det s.k. svensk-ryska samarbetsprogrammet. Det är väsentligt att bygga vidare på detta program i det fortsatta bilaterala samarbetet mellan de båda länderna

inom de nämnda områdena. Andra angelägna områden är finans- och skatteadministration, offentlig statistik, utveckling av arbetsmarknadens institutioner och tullförvaltning. Fortsatt integration i världsekonomin bör också främjas. WTO-medlemskap är en vital del av detta. Samordning av insatserna med de internationella finansiella institutionerna och stödet genom EU bör eftersträvas.

Utveckling av förvaltning på lokal och regional nivå är fortsatt mycket viktigt såväl i kandidatländerna som i OSS-området. Samarbete på lokal och regional nivå har en viktig roll härvidlag.

### *Lantmäteri*

Stabila regler om fast egendom utgör i en demokrati- och rättsstat grunden för fastighetsägarens rättigheter, ansvar och skyldigheter. Fungerande system för fastighets- och landskapsinformation är en viktig förutsättning för exempelvis bank och kreditverksamhet, fysisk planering, fastighetsbeskattning, fastighetsförmedling och miljöövervakning. Insatser syftande till att stödja uppbyggnaden av en väl fungerande lantmäteriverksamhet innebär främst ett stöd till att bygga upp stabila fastighets- och inskrivningsregister. Samarbetet inkluderar även insatser inom områdena fastighetsvärdering och fastighetstaxering men också teknik-, juridik-, lednings- och styrningsfrågor.

Gjorda insatser, som har bedrivits framgångsrikt och tagit stora resurser i anspråk, har således utgjort ett viktigt samarbetsområde i regionen. Omfattningen av arbetet var inledningsvis störst i de baltiska länderna. Sedan ett par år har insatserna minskat i dessa länder medan samarbetet med Ryssland och Ukraina har utökats kraftigt. Insatser görs både på regional och federal nivå i Ryssland. Även ett mer begränsat samarbete med Vitryssland och Polen med flera länder har ägt rum.

Regeringen bedömer att samarbetet inom lantmäteriområdet kommer att spela en fortsatt viktig roll i samarbetet med Ryssland och Ukraina.

### *Infrastruktur*

Samarbetet på infrastrukturområdet i kandidatländerna har varit omfattande i det hittillsvarande samarbetet. Insatser har bl.a. gjorts för att bygga upp de baltiska ländernas sjöfarts-, luftfarts- och vägförvaltningar. Utredningen anser att samarbetet under flera år varit av stor betydelse. Dess omfattning har emellertid minskat under senare år. I flera fall har det övergått i reguljärt grannlandssamarbete, t.ex. mellan luft- och sjöfartsmyndigheterna. I ljuset av detta är en fortsatt nedtoning av infrastruktursamarbetet i kandidatländerna logisk, inte minst med tanke på att EU:s stöd till infrastruktursatsningar ökat väsentligt i och med tillkomsten av det nya stödprogrammet för miljö och infrastruktur, ISPA. Satsningarna på infrastrukturområdet i Ryssland och Ukraina har varit begränsade och förutses förbli så även under de närmaste åren. Beredskap bör emellertid finnas för strategiska insatser i samverkan med andra givare eller med svenska företag.

**Regeringens bedömning:** Stödet till den sociala sektorn bör syfta till att skapa social trygghet genom uppbyggnad av hållbara socialtjänst- och socialförsäkringssystem, förbättring av folkhälsan, reformer av hälso- och sjukvårdssystemen och den sociala omsorgssektorn. Särskilda insatser bör göras för att hindra spridningen av smittsamma sjukdomar.

**Utredningens förslag:** Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Utredningen föreslår också att området att främja en socialt hållbar ekonomisk utveckling byter namn till marknadsekonomi och social trygghet.

**Remissinstanserna:** Remissinstanserna är positiva till fortsatt fokusering på det sociala området. Dock ifrågasätts från flera håll, bl.a. Sida, att lägga marknadsekonomi och social trygghet under samma huvudområde, då de inte anses ha en naturlig koppling till varandra.

**Skälen för regeringens bedömning:** En snabb ekonomisk omvandling har skett i regionen, särskilt i kandidatländerna. Den ekonomiska tillväxten har tagit fart i hela regionen. Tillväxten är emellertid ojämnt fördelad mellan grupper i samhället. Ett viktigt element i den ekonomiska utvecklingen är den sociala dimensionen. En dräglig social situation och en rimlig fördelningspolitik är en förutsättning för hållbar tillväxt. Det sociala området har en allt viktigare roll att spela i samarbetet i regionen. Det finns mycket att göra på det sociala området, både i kandidatländerna och i OSS-länderna. Enligt Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) återfinns nästan 85 procent av de fattiga i vårt närområde i OSS-länderna. Världsbankens siffror visar att cirka 20 procent av befolkningen i Ryssland lever under fattigdomsstrecket och därmed svarar Ryssland för ca 60 procent av fattigdomen i hela Central- och Östeuropa.

I kandidatländerna har inkomstklyftorna och fattigdomen också ökat men i långsammare takt än i Ryssland och Ukraina. Situationen är också annorlunda genom att tillväxten har varit starkare och en sysselsättningsintensiv servicesektor har blomstrat. De sociala transfereringarna har hållits uppe i viss mån vilket har lett till en större acceptans för reformpolitiken. Eftersom huvuddelen av det sociala området inte finns i EU:s regelverk, används förmedlemskapsstödet endast i vissa fall för sociala frågor.

Det finns också stora skillnader mellan kandidatländerna. Enligt siffror för år 1999 ligger Estland och Polen i en mellangrupp bland kandidatländerna som helhet med 36 respektive 37 procent av EU:s genomsnittliga BNP per capita och ligger därmed bäst till bland kandidatländerna i vårt närområde. Motsvarande siffror för Lettland och Litauen är 25-30 procent. Stora regionala skillnader i levnadsnivå kan även märkas inom de enskilda kandidatländerna, mellan stad och landsbygd och i många fall mellan de östra och de västra delarna.

De sociala problem som har följt i den ekonomiska omvandlingens spår drabbar kvinnor och män olika. Det har bl.a. getts uttryck i fallande livslängd och hög alkoholkonsumtion hos män, och ökat våld mot

kvinnor. I takt med att den offentligt finansierade sociala sektorn har minskat, har också kvinnors obetalda hemarbete ökat.

I riksdagsbeslutet om samarbetet med Central- och Östeuropa år 1998 togs beslut om en ambitionshöjning på det sociala området. Detta har följts upp under perioden. De sociala insatserna har gradvis ökat i omfattning. Stora satsningar har gjorts i Lettland, Litauen och Ryssland. Tonvikt har legat på systemförändringar i de sociala skyddsnetten, socialarbetarutbildning och hälso- och sjukvårdsområdet. Även enskilda organisationer har stor betydelse för insatser på det sociala området liksom samarbete på lokal och regional nivå. Samarbete på lokal och regional nivå bidrar till uppbyggnaden av en kommunal basservice.

Utredningen konstaterar att de systemförändrande insatserna har varit mest relevanta. Flera omfattande samverkansprojekt har genomförts av Sida i nära samarbete med Världsbanken. Samarbetet är knutet till projekt där krediter från Världsbanken används för finansiering av investeringar, medan de svenska medlen främst används för tekniska rådgivningsinsatser i form av konsulter, institutionella representanter eller annan expertis. Sidans stöd förmedlas via fonder som förvaltas av särskilda projektsamordningskontor som i sin tur upphandlar de avsedda tjänsterna i Sverige. Projekten har bl.a. rört hälsosektorns omstrukturering och pensionssystemets omläggning i Lettland samt motsvarande omstrukturering av hälsosektorn respektive uppbyggnaden av en modern socialförvaltning och socialtjänst på kommunal nivå i Litauen.

En andra grupp insatser verkställs genom Östeuropakommittén (ÖEK). ÖEK är en fristående allmännyttig ideell förening med flertalet parter i den svenska hälso- och sjukvården som medlemmar. ÖEK bildades år 1992 som ett svar på en stark vilja i Sverige att stödja de då just åter självständiga baltiska staterna i deras omstrukturering av de nationella hälso- och sjukvårdssystemen. ÖEK:s verksamhet finansieras av Sida, som också anger riktlinjer för hur samarbetet skall bedrivas. ÖEK förmedlar sedan normalt Sidans medel vidare till svenska ansökande som verkställer samarbetet. Hela sjukvårdsområdet omfattas, där särskilda satsningar görs på exempelvis psykiatri och bekämpningen av smittsamma sjukdomar. Då det inte är möjligt att i Central- och Östeuropa ha samma avgränsning mellan hälso- och sjukvård och sociala insatser som i Sverige, stöder ÖEK även vissa anknutna sociala projekt.

ÖEK:s insatser har alltmer gått från en initial tonvikt på kliniskt samarbete, ofta med inriktning på överföring av modern teknik och kunskaper i form av systemsamarbete mellan två institutioner, till att ta upp system-, struktur- och metodfrågor i sjukvården på en policynivå. Syftet är att bidra till en långsiktig kapacitetsutveckling och till en förändring av attityder och metoder.

Socialhögskolan i Stockholm bidrar sedan flera år till reformarbetet i Central- och Östeuropa genom utbildnings- och rådgivningsinsatser, finansierade via Sida. En omfattande insats har gjorts för utbildning av blivande socialchefer och socialarbetare i flera länder – personalkategorier som inte existerade i det tidigare sovjetsamhället. I S:t Petersburg medverkar Socialhögskolan i ett metodutvecklingsarbete

inom socialtjänsten. Huvudinriktningen är kunskapsöverföring inom områden som vård av äldre, av funktionshindrade och av barn och ungdomar. Samtidigt lämnas bidrag till lagstiftningsarbetet och andra delar av reformarbetet inom det sociala området. Modell-socialkontor har inrättats i staden. I Litauen deltar Socialhögskolan inom ramen för det nyss nämnda Världsbanksprojektet i arbetet med att utveckla en modell för kommunbaserat socialt arbete för att minska antalet personer med fysiska eller mentala funktionshinder, som är hänvisade till ett liv på institution.

Det har också funnits ett stort behov av stöd inom området sexualupplysning. Abortfrekvensen ökar liksom förekomsten av sexuellt överförbara sjukdomar. Dessutom ökar antalet hiv/aids-smittade. I frånvaro av såväl tydliga strukturer som insikt och ambition på beslutsfattarnivå tar det dock lång tid att nå långsiktiga effekter. Insatser till stöd för sexualundervisning genomförs i Estland och Ryssland och internationella kurser med temat reproduktiv hälsa genomförs varje år med deltagare från hela regionen.

Flera andra svenska aktörer är engagerade i sociala projekt i de baltiska länderna, Ryssland och Ukraina, socialförvaltningar i svenska kommuner, statliga myndigheter, institut och högskolor. Insatser genomförs också av enskilda organisationer och myndigheter som Svenska handikapporganisationers internationella biståndsförening (SHIA), Folkhälsoinstitutet, Smittskyddsinstitutet, Riksförsäkringsverket och RFSU.

### *Det framtida samarbetet*

De negativa effekterna på det sociala området av den ekonomiska omstruktureringen i samarbetsländerna kvarstår alltjämt. De sociala klyftorna upplevs som alltför märkbara av stora delar av ländernas befolkning och riskerar i värsta fall att försvaga det folkliga stödet för reformprocessen. En utveckling på det sociala området är nödvändig för att skapa legitimitet för reformprocessen och för anpassningen till EU. Regeringen anser därför att det sociala området skall ha fortsatt hög prioritet i både kandidatländerna och i Ryssland, Ukraina och, om förutsättningarna tillåter, Vitryssland.

Enligt regeringens mening bör stödet fortsatt koncentreras till områden som bistår ländernas egna strävanden till reformering av hälso- och sjukvård och social omsorg. Socialförsäkringssystemen måste effektiviseras ytterligare för att de offentliga utgifterna inte skall rusa i höjden, samtidigt som de försäkrades intressen skall tillvaratas. De statliga intäkterna kommer att minska i takt med att privatiseringen blir slutförd. Strukturella reformer i pensionssystemen är nödvändiga. Insatserna skall även syfta till att minska de sociala klyftorna.

På socialtjänstområdet har Sverige en unik kompetens som är efterfrågad i samarbetsländerna. Dessa saknar i allt väsentligt socialarbetare med modern utbildning, och reformer av systemet är nödvändiga. Särskild uppmärksamhet bör ges till grupper vars ställning i samhället är extra svag, såsom funktionshindrade, misshandlade kvinnor,

institutionaliserade barn samt kvinnor och barn som utsatts för sexuell exploatering genom exempelvis människohandel.

Regeringen bedömer att den allvarliga smittskyddssituationen i Central- och Östeuropa kräver stor uppmärksamhet. Tuberkulos, hiv/aids och difterisjukdomar, liksom sexuellt överförbara sjukdomar såsom syfilis och gonorré, är exempel på sjukdomar som har ökat kraftigt i Östersjöregionen. Satsningar förutses bl.a. inom ramen för Östersjöstaternas råd, där en aktionsgrupp har lagt fram ett handlingsprogram och fortsätter att samordna insatser för kontroll av smittsamma sjukdomar i regionen.

Inom folkhälsoområdet är också preventiva insatser inom området sexualupplysning av särskild vikt. Utbildningsinsatser med inriktning på ungdomar är ett exempel på en viktig åtgärd.

Våld mot kvinnor och barn är ett allvarligt och ökande problem. I Ryssland och Litauen har stöd lämnats till insatser för centra som tar hand om misshandlade kvinnor och deras barn. För att nå långsiktiga effekter i bekämpandet av våld mot kvinnor är det viktigt att inte begränsa insatserna till att lindra de direkta effekterna utan framför allt att verka i förebyggande syfte. Detta gäller även det ökande problemet med människohandel, särskilt med kvinnor och barn. Förutom förebyggande insatser för att komma tillrätta med de sociala och ekonomiska orsakerna till problemet, bör informationsinsatser samt stöd till återintegreringsprogram för offer för människohandel ägnas särskild uppmärksamhet.

Vidare anser regeringen att investeringar även i mån av resurser bör kunna göras på det sociala området. Sålunda kommer samarbete i framtiden att kunna ske mellan Sida och Världsbankens sociala investeringsfonder.

I syfte att låta samarbetet präglas av ett jämställdhetsperspektiv och eftersom insatser inom den sociala sektorn i allmänhet har potential att ha en betydande direkt och indirekt effekt på kvinnors situation och jämställdheten i samhället i stort, är det viktigt att regelmässigt göra en grundlig analys av hur enskilda program och insatser påverkar förhållandena för kvinnor respektive män i samhället.

#### 4.5 Miljö

**Regeringens bedömning:** Målet för Sveriges miljöinsatser i Central- och Östeuropa bör vara att bevara, skydda och förbättra miljön, särskilt i och omkring Östersjön samt att stödja en hållbar utveckling.

Målet med det svenska kärnsäkerhetsprogrammet bör vara att minska sannolikheten för att en kärnkraftolycka skall inträffa vid något av kärnkraftverken i samarbetsområdet samt att sätta in sådana åtgärder att uppenbara säkerhets- och strålskyddsrisiker undanröjs i de reaktorläggningar som av energibalansskäl inte omedelbart kan stängas samt att stärka de oberoende säkerhets- och strålskyddsmyndigheterna.

Målet på kärnavfallsområdet, inklusive använt kärnbränsle, bör vara att avfallet skall tas om hand, mellanlagras och slutförvaras på ett från säkerhets- och miljösynpunkt acceptabelt sätt.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig i denna del. Dessa har i huvudsak godtagit utredarens förslag.

**Skälen för regeringens bedömning:** Målet för Sveriges miljöinsatser i Central- och Östeuropa är att bevara, skydda och förbättra miljön, särskilt i och omkring Östersjön och stödja en hållbar utveckling. Viktiga utgångspunkter för det svenska miljöstödet är Helsingforskommissionens (HELCOM) Åtgärdsprogram för Östersjön och Agenda 21 för Östersjöområdet – Baltic 21 – vilket antogs vid Östersjöstaternas råds (CBSS) ministermöte år 1998. Åtgärdsprogrammet bidrar också till en hållbar utveckling i hela Östersjöns avrinningsområde. Agenda 21 för Östersjöområdet inkluderar mål och scenarier för hållbar utveckling i ett 30-årigt perspektiv liksom ett handlingsprogram som omfattar samma område och länder som CBSS. Verksamheten är nu inne i sin genomförandefas och flera projekt kommer att bli angelägna att stödja de närmaste åren. För kandidatländerna bör det svenska stödet inriktas på de krav som ställs inför dessa länders kommande EU-medlemskap. Under den kommande perioden förutses behov av svenska bidrag till gemensamma initiativ för miljön i närområdet, t.ex. inom ramen för EU:s Nordliga dimension. Regeringen anser att de internationella finansieringsorganens medverkan är av stor betydelse för genomförandet av målen för den nordliga dimensionen. Regeringen välkomnar särskilt initiativ till förstärkt samverkan på miljöområdet och understryker vikten av aktiv svensk medverkan.

Under perioden 1989-2000 har Sverige gjort insatser på miljö- och energiområdet, exklusive kärnsäkerhet och strålskydd för totalt 1,191 miljarder kronor vilket i huvudsak har kanaliserats via Sida/BITS.

Miljösamarbetet har inriktats på att bevara och förbättra miljön i och kring Östersjön. Centrala inslag har varit förvaltningsstöd, institutionsuppbyggnad och stöd till investeringar för vattenförsörjning och avloppsrening inom ramen för Åtgärdsprogrammet för Östersjön. Andra uppmärksammade områden har gällt minskad miljöpåverkan från jordbruket, liksom avfallshantering och behandling av oljespill och fartygsavfall. Detta betyder att omfattande insatser genomförts för att förebygga och avhjälpa utsläpp i den marina miljön.

Det bilaterala stödet via Sida har hittills resulterat i sex nya avloppsreningsverk i drift i de baltiska länderna, investeringar och förbättrad VA-service i sex polska städer, en anläggning för hantering av fartygsavfall och oljespill, samt investeringsavtal, för ytterligare fyra avloppsreningsverk och två avfallsdeponier, samt miljösäkring av en anläggning för miljöfarligt och radioaktivt slagg i Sillamäe, Estland. Sammanlagt berörs drygt 2,6 miljoner människor av investeringarna i avloppsrening.



Det institutionella stöd som getts framför allt till miljömyndigheter genom Naturvårdsverket har bl.a. resulterat i överföring samt förberedelser för tillämpning av EU:s lagstiftning särskilt inom områdena kemikaliehantering, naturvård och vattenvård, samt bidragit till samarbetet inom Baltic 21 inom sektorerna industri, turism och skog. I Ryssland arbetar Naturvårdsverket med att stärka de regionala myndigheterna. Stödet har också bidragit till upprättandet av avtal och överenskommelser mellan länder som delar gemensamma vatten, floden Daugava (Ryssland, Vitryssland och Lettland) och Peipussjön (Ryssland, Estland). På jordbruksområdet har "Baltic Agricultural Action Run-Off Programme", som genomförs av Sveriges Lantbruksuniversitet fungerat som modell för ett större program med stöd av Globala miljöfonden (GEF).

Sverige deltar i det multilaterala miljösamarbetet med Central- och Östeuropa och med de Centralasiatiska staterna inom ramen för Efe, Environment for Europe-processen. År 1998 beslutades att processen skulle drivas vidare med delvis nytt fokus på OSS-länderna samt de Central- och Östeuropeiska länder som inte är ansökarländer till EU. Kopplat till denna process finns ett antal organisationer bl.a. Task Force for the Implementation of the Environmental Action Programme in Central and Eastern Europe, placerad vid OECD i Paris. Syftet med organisationen är att hjälpa länderna att utveckla en kostnadseffektiv och konkret miljöpolitik som uppnår väsentliga miljömål.

Enligt ESBO-konventionen, från år 1991, skall miljökonsekvensbeskrivningar göras av alla större projekt med gränsöverskridande miljöpåverkan. Det är därför viktigt att miljökonsekvensbeskrivningar görs i alla relevanta fall för projekt som får svenskt stöd.

Samarbetet på miljöområdet skall även präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Hänsyn bör tas till könsfördelning vad gäller sammansättning av expertgrupper, deltagande i utbildning, studiebesök och andra moment i samarbetsprojekten samt vilka åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att könsfördelningen blir jämn. Än viktigare är att analysera vilken effekt enskilda program och insatser har för kvinnor respektive män samt vilka konsekvenser valet av samarbetsparter på både svensk sida och på mottagarsidan har för utvecklingen i riktning mot ökad jämställdhet i samhället i stort.

### *Miljöinsatser i kandidatländerna*

I de baltiska länderna prioriterades åtaganden enligt HELCOM:s Åtgärdsprogram för Östersjön och investeringar i vatten- och avloppssektorn tidigt i reformprocessen. Flera större projekt har genomförts med stöd av främst Sida, men stora investeringsbehov kvarstår. De EU-direktiv på miljöområdet som kandidatländerna har störst svårigheter med att uppnå gäller vatten- och avloppsfrågor, avfallshantering och luftföroreningar. Dessa kräver mycket stora investeringar och administrativ kapacitet. EU kommer via EU:s stödprogram för miljö och infrastruktur – ISPA – att ge omfattande stöd

inom dessa sektorer, men behovet av prioriteringar och samordning mellan olika finansiärer inför kommande investeringar ökar. Det är regeringens bedömning att det är angeläget med fortsatt bilateralt stöd, och att utveckla effektiva finansieringsinstrument och samarbetsformer med EU liksom med de övriga nordiska länderna, Nordiska Investeringsbanken (NIB), Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO), Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) och Europeiska investeringsbanken (EIB). Omfattningen av det bilaterala stödet bedöms dock gradvis kunna minska.

### *Miljöinsatser i Ryssland och Ukraina*

I Ryssland och Ukraina har stöd till investeringar startat senare än i de baltiska länderna, bl.a. beroende på att förutsättningarna finansiellt och institutionellt är mycket svagare. På senare år har stora insatser gjorts inom det svenska miljöprogrammet för att stärka kapaciteten, bereda projekt och skapa förutsättningar för investeringar. I Ryssland har under år 2000 två finansieringsavtal inom vatten- och avloppssektorn i Kaliningrad och S:t Petersburg kunnat ingås, tack vare stabilare ekonomi och som ett resultat av institutionella insatser. Sida medverkar i projektförberedelser för VA-investeringar i ett tiotal ryska städer inom Östersjöns avrinningsområde. Sida kommer även att stödja genomförandet av ett projekt för att miljösäkra anläggningen för miljöfarligt avfall i Krasny Bor, 3 mil sydöst om S:t Petersburg. Även i Ukraina medverkar Sida i beredningen av VA-investeringar och finansieringsavtal förväntas ingås under år 2001.

Investeringsprojekten och förberedelserna görs i samverkan med Världsbanken och EBRD, andra nordiska länder samt i ökande grad i samarbete med NIB och NEFCO inom ramen för handlingsplanen för EU:s Nordliga dimension. Även EIB kommer inom en nära framtid att medverka i finansiering av miljöprojekt i Ryssland. Samarbetsformer och finansieringsinstrument bör kunna utvecklas ytterligare för att stärka reformprocesserna.

Naturvårdsverket och flera länsstyrelser bedriver institutionellt samarbete med miljömyndigheter i nordvästra Ryssland. Detta samarbete är främst inriktat på naturvård, miljöutbildning, miljöinformation, vattenvård och lagstiftningsfrågor.

Det är regeringens bedömning att fortsatta svenska insatser på miljöområdet i Ryssland och Ukraina är angelägna. Det bilaterala stödet bör ske i nära samverkan med och komplettera det stöd som lämnas på gemensam nordisk basis genom NIB och NEFCO. Dessutom bör det bilaterala stödets katalytiska funktion utnyttjas i syfte att få fram resurser från andra lån- och biståndsgivare.

### *Energi*

Det är ett stort svenskt intresse att minska riskerna med kärnkraften i vårt samarbetsområde samt att utveckla ett energisystem kring Östersjön, baserat på marknadsekonomiska principer, som är säkert,

effektivt, väl dimensionerat och miljömässigt uthålligt, det vill säga i överensstämmelse med kraven på ett uthålligt energisystem i Baltic 21. De svenska utvecklingsinsatserna på energiområdet har inriktats på energieffektivisering och institutionell uppbyggnad inom värmeförsörjningen, samt på ett utökat utnyttjande av förnybara energislag.

Insatserna på området för energieffektivisering har framför allt syftat till att minska energiförluster och höja effektiviteten inom befintliga anläggningar. Många av dessa insatser har genomförts i anslutning till större investeringsprojekt för rehabilitering av fjärrvärmeanläggningar som också omfattat förstudier, institutionellt stöd i genomförandet och demonstrationsprojekt för att visa svensk teknik. Ett omfattande projekt har slutförts i Estland i samarbete med Världsbanken. Större liknande projekt på fjärrvärmeområdet förbereds nu i Riga och Vilnius också dessa i samarbete med Världsbanken och ytterligare projekt kan bli aktuella. Projekt för energieffektivisering genomförs också för skolor, sjukhus och daghem i Ukrainas huvudstad Kiev.

Insatser inriktade på kapacitetsuppbyggnad och institutionell utveckling har haft som syfte att möjliggöra en övergång till en energisektor baserad på marknadsekonomiska principer som bättre kan tillgodose behovet av miljöförbättringar. Insatserna har omfattat bl.a. organisationsutveckling i staden Gattjina i Ryssland och utbildningsprogram för ledande befattningshavare i fjärrvärmebolag från närområdet.

Utöver de ovannämnda utvecklingsinsatserna inom energiområdet som genomförts av Sida, har Statens energimyndighet genomfört projekt inom ramen för det särskilda klimatpolitiska programmet. Dessa projekt har främst inriktats på minskade koldioxidutsläpp genom att stimulera ett utökat utnyttjande av förnybara energislag, men har även omfattat vissa energieffektiviseringsinsatser.

Fortsatta svenska insatser inom energiområdet i Ryssland och Ukraina kan förväntas, t.ex. på fjärrvärmeområdet. De svenska insatserna bör inriktas på att öka effektiviteten i produktion, distribution och användning av såväl värme som elektricitet liksom att minska utsläppen från energiproduktionsanläggningar. I tillämpliga fall bör insatserna utformas så att minskning i utsläpp av växthusgaser skall kunna tillgodoräknas Sverige i enlighet med klimatkonventionens och Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer.

I samband med att Östersjöregionens energiministrar möttes i Helsingfors i oktober 1999 beslutades om riktlinjer för det fortsatta energisamarbetet inom ramen för Östersjöstaternas råd (CBSS). Energiministrarna beslutade vid detta möte att integrera arbetet inom Baltic 21:s energisektor med energiministrarnas samarbete. Inom detta mellanstatliga energisamarbete behandlas bl.a. möjligheten till utveckling av regionala marknader för el och gas samt frågan om Östersjöregionen som ett försöksområde för Kyotoprotokollets flexibla mekanismer. Den senare frågan kan komma att innebära ett behov av finansiering från Sverige och övriga nordiska länder av en

institution som samordnar och agerar mellanhand vid genomförandet av krediterbara utsläppsreduktioner, ett s.k. clearing house.

Kraftföretagen i regionen studerar i ett gemensamt, delvis EU-finansierat projekt (Baltic Ring), förutsättningar för en regional marknad för el. En slutsats i projektets första rapport är att harmonisering av skatter, miljökrav och andra rambetingelser för handel är en viktig förutsättning för att en sådan marknad skall kunna utvecklas. Denna fråga hanteras inom det mellanstatliga energisamarbetet i tät dialog med industrin och andra aktörer. En regional elmarknad bedöms kunna leda till miljöförbättringar och effektivare resursanvändning.

Regeringen avser att verka för internationellt koordinerade åtgärder i syfte att underlätta för Litauen att i god tid och på ett miljömässigt hållbart sätt anpassa sitt energisystem till de nya förutsättningar som en nedläggning av Ignalinareaktorerna medför. I projektet Baltic Ring har en elförbindelse mellan Litauen och Polen identifierats som en av de felande länkarna i ett regionalt sammankopplat elnät. En sådan förbindelse skulle också underlätta Litauens elförsörjning efter en stängning av Ignalinaverket. Detta skulle även skapa möjligheter till miljöförbättringar och minskad risk för störningar i elenergiförsörjningen. Genom att regionens elnät kopplas ihop med det västeuropeiska elnätet ökar möjligheten för en energihandel på en avreglerad marknad inom ett utvidgat EU och med Ryssland. Även en elförbindelse mellan Estland och Finland har identifierats som intressant.

### *Kärnsäkerhet och strålskydd*

De svenska insatserna för att förbättra kärnsäkerheten och strålskyddet i Central- och Östeuropa har pågått sedan år 1992. Sammanlagt har ca 600 miljoner kronor anslagits för bilaterala insatser för detta ändamål. Utöver de bilaterala insatserna har Sverige bidragit med ca 48 miljoner kronor till Tjernobylfonden, med 85 miljoner kronor till Kärnsäkerhetsfonden och 50 miljoner kronor till Fonden för avveckling av Ignalina. Samtliga tre fonder är administrerade av EBRD.

Målet med det svenska kärnsäkerhetsprogrammet, kanaliserat via Statens kärnkraftinspektion (SKI) och Statens strålskyddsinstitut (SSI), är att så långt som möjligt minska sannolikheten för att en kärnkraftolycka med stora radioaktiva utsläpp skall inträffa vid något av kärnkraftverken i samarbetsområdet. Samarbetet inriktas på att effektivt komplettera de internationella programmen och att sätta in sådana åtgärder att uppenbara säkerhets- och strålskyddsrisiker undanröjs i de reaktorläggningar som av energibalansskäl inte omedelbart kan stängas samt att stärka de oberoende säkerhets- och beredskapsmyndigheternas kompetens. Vad gäller beredskapen mot kärntekniska olyckor är syftet att skapa tekniska förutsättningar och goda relationer för en samverkan inom hela Östersjöområdet med system för tidig varning, automatisk strålningsövervakning och gemensamma beredskapsövningar.

Stödet till kandidatländernas anpassning till EU:s regelverk ställer också krav på strålskyddsinsatser utanför kärnkraftsverksamheten. Statens strålskyddsinstitut utvecklar i detta sammanhang stödet till kandidatländernas arbete för patientstrålskyddet inom sjukvården och övervakning av den radioekologiska miljön.

Det svenska stödet är framför allt koncentrerat till kärnkraftverket Ignalina i Litauen. Detta arbete håller nu på att ändra karaktär genom Litauens beslut att senast år 2005 stänga reaktor I. Beslutet innebär att det svenska stödarbetet koncentreras allt mer på avvecklings- och avfallsfrågor. Det svenska bilaterala insatserna bör effektivt komplettera de insatser som görs via den av EBRD administrerade internationella fonden för Ignalinas avveckling. Sverige deltar dock fortsatt i ett samarbete för säkerhetshöjande insatser vid Ignalina i syfte att minska sannolikheten för att en kärnkraftsolycka med stora radioaktiva utsläpp skall inträffa, fram till stängningen av anläggningen.

I Ryssland förväntas arbetet att fortsätta med att stödja färdigställandet av en fullständig säkerhetsanalys av Leningradverket, den första av sitt slag i Ryssland. Insatser bör vidare göras för att stärka strålskyddet. Stödet bör också fortsätta med säkerhetshöjande åtgärder och säkerhetsanalyser vid Kola kärnkraftverk.

För använt kärnbränsle och radioaktivt avfall är målet att avfallet skall tas om hand, mellanlagras och slutförvaras på ett från säkerhets- och miljösynpunkt acceptabelt sätt. På detta område riktar Sverige särskild uppmärksamhet mot det använda kärnbränslet och det radioaktiva avfallet i nordvästra Ryssland.

Behovet av stöd till Ryssland på områdena reaktorsäkerhet, utbränt kärnbränsle och radioaktivt avfall är stort. Möjligheterna att bistå Ryssland på dessa områden begränsas dock på grund av avsaknaden av ett juridiskt ramverk som bl.a. reglerar frågor om tullar, skatter och ansvar i händelse av en atomskada. En multilateral förhandlingsprocess med Ryssland och ett antal potentiella givarstater, däribland Sverige, pågår för att försöka lösa dessa frågor. Regeringen är beredd, så snart de juridiska frågorna fått en acceptabel lösning, att förstärka stödet till Ryssland, på dessa områden.

#### 4.6 Utbildning och forskning

**Regeringens bedömning:** Samarbete inom utbildning och forskning bör utgöra ett eget huvudområde och syfta till att stärka forsknings- och utbildningskapaciteten i samarbetsländerna samt att skapa fungerande och långsiktiga nätverk mellan främst universitet och högskolor i Sverige och i vårt prioriterade närområde.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer med regeringens. Utredningen föreslår även att en strategi för hur samarbetet bör ske utarbetas i samverkan med berörda aktörer.

**Remissinstanserna:** De remissinstanser som har yttrat sig i frågan har överlag varit mycket positiva till att skapa ett eget huvudområde för

utbildning och forskning. Sida ställer sig dock tvekande med motiveringen att samarbetet redan ingår i existerande huvudområden.

**Skälen för regeringens bedömning:** Samarbete på utbildnings- och forskningsområdet är ett viktigt verktyg för att stödja reformprocessen och generera ekonomisk tillväxt i Central- och Östeuropa. Insatserna gynnar utvecklingen av kompetens hos individer och grupper, inte minst hos den yngre generationen, som i sin tur kan bidra till en dynamisk och väl avvägd reformagenda. Samarbetet kan därmed stärka basen för framtidens ledarskikt i samarbetsländerna och motverka en bestående "brain-drain". Samarbetet mellan lärosäten i Sverige och i vårt närområde och skapandet av breda kontaktytor och nätverk främjar vidare framväxten av en gemensam värdegrund och ett starkt civilt samhälle. Sammantaget är detta något som på sikt bidrar till uppfyllandet av samtliga mål för samarbetet med Central- och Östeuropa, men särskilt gynnar ekonomisk utveckling och demokratins förankring i samhället.

### *Insatser hittills*

Verksamheten inom utbildnings- och forskningsområdet har hittills skett på olika nivåer. Svenska institutet har varit en av de viktigaste aktörerna och administrerar bl.a. sedan år 1997 Visbyprogrammet och Östersjöstipendierna, sedan år 2000 Nya Visbyprogrammet. Nya Visbyprogrammet är ett stipendie- och utbytesprogram för Östersjöregionen vars mål är dels att bidra till att utvecklingen runt Östersjön fortskrider och att den ekonomiska och politiska reformprocessen påskyndas, dels att stärka samarbetet och förbindelserna mellan länderna i Östersjöområdet samt öka förståelsen för varandras kulturer. Programmet avser utbyte och samarbete inom olika nivåer och sektorer av utbildningssystemet och riktar sig till studerande, forskare, lärare och administrativ personal. Förutom områdena forskning och högskoleutbildning omfattas även utbildning på gymnasienivå, vuxenutbildning, inklusive folkbildning och arbetsmarknadsutbildning, samt utbildningsinsatser inom kultur- och mediasektorn. Ett exempel på en verksamhet som har fått stöd via Visbyprogrammet är Baltic University Programme som koordineras av Uppsala universitet. Programmet består av ett nätverk mellan ca 160 universitet och högskolor från 14 länder i Östersjöregionen.

Handelshögskolan och Juristhögskolan i Riga är två exempel på svenska initiativ som har effekter på utvecklingen i hela regionen. Ambitionen är beträffande båda högskolorna att de efter ett inledningsskede skall gå över till lettiskt eller sambaltiskt huvudmannaskap.

Sverige har också sedan år 1998 gett bidrag till utbildning av ryska, ukrainska och vitryska nationalekonomer inom ramen för Eurasia Foundations projekt "Economics Education and Research Consortium" (EERC). Projektet består av en tvåårig grundutbildning i Kiev. Dessutom ges bidrag till en svensk professur för en hemvändande rysk ekonomie doktor samt till vitryska studenter som vill studera i Kiev.

Bidrag ges vidare till svenskundervisning i Central- och Östeuropa via Svenska institutet. Stödet förmedlas i form av lektorer i svenska språket, läromedel och bokgåvor samt fortbildning och sommarkurser i Sverige för lärare och studenter. Svenskundervisningen är ett viktigt instrument för att knyta bestående band mellan Sverige och samarbetsländerna och används även som en komponent i andra utbildningsinsatser.

Inom forskningsområdet ges årligt bidrag till den verksamhet som Östekonomiska institutet bedriver med i huvudsak akademisk forskning om övergångsekonomierna.

### *Övergripande syfte*

Samarbetet på utbildnings- och forskningsområdet skall ha som utgångspunkt behovet av att fortsatt stärka reformprocessen och bidra till en hållbar utveckling i samarbetsländerna. Satsningar bör därför ske på kunskapsområden till stöd för fortsatta reformer och på dem som är särskilt svagt företrädna i samarbetsländerna. Satsningarna skall vidare ha förankring i de övriga prioriterade huvudområdena. För att få störst genomslagskraft bör samarbetet anpassas efter de riktlinjer som tas fram i landstrategierna för de aktuella länderna.

Kontakter med Sverige och det svenska utbildnings- och forskningsväsendet bör också främjas. Det finns en stor resurspotential i många samarbetsländer, särskilt på det naturvetenskapliga området, som kan vara till gagn för det svenska forskningsväsendet.

Samarbetet skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv. Här bör beaktas könsfördelningen bland deltagare i olika program samt vilka åtgärder som kan vidtas för att säkerställa att fördelningen blir jämn. Än viktigare är att analysera hur valet av samarbetsområde och samarbetspartner på både svensk sida och mottagarsidan kan påverka utvecklingen i riktning mot ökad jämställdhet i samhället i stort. Särskilda riktade utbildningsinsatser kan här vara på sin plats.

### *Det framtida samarbetet*

Generellt bör tyngdpunkten i utbildnings- och forskningssamarbetet fortsätta att ligga på bidrag till att stärka forsknings- och utbildningskapaciteten i samarbetsländerna. Viktigt är också att skapa fungerande och långsiktiga nätverk mellan universitet och högskolor i Sverige och i vårt prioriterade närområde. Dessa nätverk kan i sin tur lägga grunden för ett reguljärt grannlandssamarbete i framtiden. Individuell stipendiering har en viktig funktion för både främjande av institutionssamarbete och skapandet av kontaktytor och nätverk mellan individer.

Utvecklingen av forskningskapaciteten i samarbetsländerna bör få särskild prioritet. Rekryteringsläget är på många håll svagt till forskarutbildning och lärartjänster. Institutions- och kompetensuppbyggnad behövs, särskilt av handledningskompetensen på magister- och forskarutbildningsnivå och modern pedagogisk metodik behöver överföras. Dessa satsningar behövs för att stärka

forskarkompetensen, vilket i sin tur kan bidra till att försörja både universitet och samhället i stort med högkvalificerad arbetskraft.

En bestående "brain-drain" av akademisk och annan kompetens från samarbetsländerna till Sverige och andra västländer bör motverkas, där nyutbildade på grund av brist på resurser inom den akademiska sektorn förblir utomlands i stället för att verka i hemlandet och bidra till landets utveckling. Detta är särskilt allvarligt då många av de lärare och forskare som stannat kvar inom utbildningsväsendet tillhör den äldre generationen. Ett underskott på kvalificerade lärare och forskare riskerar därmed att uppstå. Företräde bör därför ges till sådana samarbetsprojekt som genom sin konstruktion motverkar riskerna för bestående "brain-drain". Ett exempel på en sådan projekttyp är den s.k. "sandwich-modellen", där studenter på grund- och forskarutbildningsnivå ges tillfälle att studera vissa perioder i Sverige mot att man genomför huvuddelen av och slutför sin utbildning i hemlandet. Särskilda "återvändarstipendier" till studerande som vistas i Sverige under en längre tid kan vara en annan lösning. Med dessa modeller kan både svenska och samarbetslandets intressen tillgodoses och ett kontinuerligt kunskapsutbyte ske.

Folkbildning är ett viktigt område, dels för att uppmuntra den i Sverige länge tillämpade principen om livslångt lärande och kompetensutveckling även efter avslutad grund- och akademisk utbildning, dels för att folkrörelser och folkbildning är betydelsefulla för framväxten av ett livskraftigt civilt samhälle. Mycket sker redan på detta område. Svenska ABF är en central aktör i samarbetet med folkbildningsaktörer i närområdet. ABF:s estniska motpart AHL är i sig ett resultat av samarbete med Sverige som tillkom som svar på behovet av en bred och folkligt orienterad vuxenutbildning i frågor som aktualiserats av övergången till demokrati och marknadsekonomi, och har utvecklats snabbt med hjälp av stöd från ABF via bl.a. Visbyprogrammet.

Som ett led i kandidatländernas EU-anpassning och den därav följande utfasningen av det bilaterala stödet till dessa skulle Sverige kunna bidra med kompetensöverföring, t.ex. när det gäller EU-stöd inom utbildning och forskning.

## 5 Riktlinjer för samarbetet

**Regeringens förslag:** Utvecklingsarbetet med Central- och Östeuropa skall styras av tre riktlinjer:

- att främja EU-anpassningen i kandidatländerna, samt vad avser Ryssland, Ukraina och Vitryssland, att främja systemförändringar och integration i europeiska samarbetsstrukturer
- att främja relationerna med Sverige
- att låta ett jämställdhetsperspektiv präglade samarbetet.



**Utredningens förslag:** Till skillnad från regeringen föreslår utredningen att utvecklingssamarbetet skall styras av fem riktlinjer, av vilka två är överordnade. De två överordnade riktlinjerna föreslås vara att främja EU-anpassningen i kandidatländerna och systemförändringar och europaintegration i Ryssland, Ukraina och Vitryssland samt att främja relationerna med Sverige. De tre underordnade riktlinjerna skall vara mellanstatligt regionalt samarbete, en successiv avveckling samt koordinering med nationella och internationella aktörer. Utredningen anser också att allt samarbete skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv utan att ange närmare hur det skall ta sig uttryck.

**Remissinstanserna:** Huvuddelen av remissinstanserna instämmer i utredningens förslag till riktlinjer. Sida anser emellertid att konstruktionen med riktlinjer på olika nivåer skapar otydlighet. Vikten av ett jämställdhetsperspektiv i samarbetet framhålls av flera instanser.

**Skälen för regeringens förslag:** Riktlinjerna skall vara vägledande för vilka insatser som skall genomföras inom varje huvudområde med utgångspunkt i det övergripande målet för samarbetet. Regeringen bedömer att den av utredningen föreslagna strukturen där två nivåer av riktlinjer anges skulle innebära otydlighet. De tre underordnade riktlinjerna som utredningen föreslår kan tillgodoses i utvecklingssamarbetet utan att dessa anges som riktlinjer för samarbetet. Mellanstatligt regionalt samarbete och koordinering av samarbetet med andra aktörer behandlas närmare i avsnitt 10. En successiv avveckling av utvecklingssamarbetet är en grundläggande princip och har utvecklats närmare i avsnitt 3. Regeringen föreslår att jämställdhetsperspektivet skall vara en riktlinje för utvecklingssamarbetet i enlighet med tidigare program och i enlighet med ambitionen att öka genomslagskraften på jämställdhetsområdet.

De tre riktlinjer som regeringen föreslår beskrivs närmare nedan.

### 5.1 Att främja EU-anpassningen i kandidatländerna, samt vad avser Ryssland, Ukraina och Vitryssland, att främja systemförändringar och integration i europeiska samarbetsstrukturer

I riksdagsbeslutet om samarbetet med Central- och Östeuropa år 1998 fastställdes att det svenska utvecklingssamarbetet skall stödja samarbetsländernas EU-integration. Detta har haft en starkt styrande roll i utvecklingssamarbetet. Utredningens allmänna bedömning är att samarbetet i detta avseende är väl uppfyllt.

Regeringen föreslår att utvecklingssamarbetet med kandidatländerna även fortsättningsvis i huvudsak skall inriktas på sådana insatser som främjar EU-anpassningen. EU-utvidgningen är en av de högst prioriterade frågorna för regeringen och utvecklingssamarbetet skall bidra till att underlätta denna process. Det speglar såväl kandidatländernas behov av att få stöd för att underlätta anpassningen till EG:s regelverk som Sveriges starka intresse av att kandidatländerna i regionen så snart som möjligt upptas som medlemmar i EU. Det innebär

att insatser som främjar EU-anpassningen skall prioriteras och tonvikten skall ligga på att bidra till att länderna uppfyller EU:s regelverk. En viktig uppgift är även att bistå kandidatländerna i att utöka sin kapacitet att själva driva EU-anpassningen vidare varvid samarbetsländernas nationella handlingsplaner bör vara vägledande.

I 1998 års riksdagsbeslut angavs vidare att en prioritet för samarbetet skulle vara att på olika sätt stödja Ryssland och Ukrainas vidare integration i Europa och till europeiska samarbetsstrukturer. Utredningen konstaterar att samarbetet med Ryssland och Ukraina bidrar till detta genom att stödja en ekonomisk omställning, en bredare och starkare europeisk kontaktyta och utbyte av erfarenheter. Regeringen föreslår att en riktlinje för stödet till Ryssland, Ukraina och Vitryssland även fortsättningsvis skall vara att främja ländernas integration i europeiska samarbetsstrukturer och att främja systemförändringar. Tonvikten i utvecklingssamarbetet skall därför vara på insatser som bidrar till detta. Ett viktigt syfte med utvecklingssamarbetet är att motverka nya politiska skiljelinjer i spåren av utvidgningen och bidra till stabilitet och säkerhet i regionen.

## 5.2 Att främja relationerna med Sverige

Utvecklingssamarbetet i regionen har inriktats på sektorer inom vilka Sverige har komparativa fördelar, dvs. där den svenska resursbasen har särskild efterfrågad kompetens i form av tjänster, system och varor. Utredningen konstaterar att utnyttjandet av den svenska resursbasen är gott. Enligt Sidas uppskattning är återflödet till svenska aktörer, inklusive myndigheter, organisationer och företag totalt ca 90 – 95 procent. Syftet med samarbetet har också varit att lägga grunden för reguljärt grannlandssamarbete utan särskilt statligt stöd.

Regeringen anser att främjandet av relationerna till Sverige och att därigenom långsiktigt stärka relationerna mellan Sverige och samarbetsländerna är en självklar och viktig del i utvecklingssamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Relationsbyggandet med Sverige är också ett led i övergången till reguljärt grannlandssamarbete. Regeringen föreslår att främjandet av relationerna med Sverige skall utgöra en riktlinje för utvecklingssamarbetet. Med samarbetsländernas behov som utgångspunkt skall insatserna inriktas på sådana områden där Sverige har erkänd och efterfrågad kompetens. Svenska intressen skall tillgodoseas såväl i utformningen av programmet som i dess genomförande och den svenska resursbasen utnyttjas. Vidare skall aktörer i Sverige ges tillfälle att delta i planeringen av insatserna och medverka i det arbete som sker i detta syfte hos myndigheterna, t.ex. landstrategiprocessen, på ett tidigt stadium.

Riksdagen beslutade i juni 1996 att ett jämställdhetsperspektiv skall präglade hela utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Detta innebär att utvecklingssamarbetet i stort skall utformas så att det bidrar till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män i samarbetsländerna och att planerade enskilda insatser skall analyseras utifrån de effekter de kan ha på kvinnor och män.

Som ett led i detta arbete skall alla insatser utformas så att både kvinnor och män kan påverka, ta del av och själva bidra till utvecklingen. För varje insats skall analyseras hur jämställdhetsperspektivet har vägt in och hur insatserna har påverkat förhållandet för kvinnor respektive män i målgruppen. I insatser där jämställdhetsperspektiv saknas skall utvärderas om insatsen kunde haft jämställdhetseffekter med ett alternativt upplägg.

All rapportering, alla översyner och utvärderingar utförda av departementet och dess myndigheter skall redovisas med en uppdelning av fakta och analys för såväl kvinnor som män. Existerande handlingsplaner på jämställdhetsområdet, både på departements- och myndighetsnivå, skall regelbundet följas upp och uppdateras. Vidare bör jämställdhetsmålen i regleringsbrev och landstrategier formuleras så att de blir så operativa som möjligt.

I syfte att genomföra ovanstående, kan regelbundna utbildningsinsatser för berörd personal även fortsättningsvis komma att behövas.

Som ett komplement till principen om att alla insatser skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv, kan särskilda insatser riktade till enbart kvinnor eller män vara nödvändiga. Dessa diskuteras utförligare under respektive huvudområde.

För att få största möjliga genomslag i jämställdhetssatsningarna, är det nödvändigt med ett aktivt engagemang från svensk sida på alla nivåer, både i dialogen med samarbetsländerna, men i lika hög grad i dialogen med de svenska parterna. Lika nödvändigt är det dock att arbeta utifrån samarbetslandets egna mål, prioriteringar, behov och förutsättningar.

Den svenska resursbasen bör utnyttjas i så hög utsträckning som möjligt. Satsningarna på jämställdhetsområdet bör därför koncentreras på de områden där det finns särskild svensk kompetens och lång svensk erfarenhet. Som exempel kan nämnas könsuppdelad statistik, socialförsäkringssystem, lagstiftningsarbete på jämställdhetsområdet, ledarskapskurser för kvinnor, reproduktiv hälsa samt frågor om män och jämställdhet.

## 6 Programmet geografiska omfattning

<p><b>Regeringens förslag:</b> Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa skall inriktas på närområdet, dvs. Estland, Lettland, Litauen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland.</p>
---

**Regeringens bedömning:** Utvecklingssamarbetet med Polen har i det närmaste fasats ut, men enstaka ytterligare insatser kan bli aktuella. Utvecklingssamarbetet med Ryssland bör ha fortsatt hög prioritet. Ambitionsnivån bör vara fortsatt hög även beträffande Ukraina. Insatserna bör kunna breddas i Vitryssland. Geografisk koncentration bör eftersträvas i Ryssland och Ukraina.

**Utredningens förslag:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens förslag. Till skillnad från regeringen anser utredningen att endast insatser på demokratiområdet bör ske i Vitryssland.

**Remissinstanserna:** Flertalet remissinstanser instämmer med utredningens förslag om geografisk koncentration. Främst lyfts behovet av geografisk koncentration i Ryssland och Ukraina fram.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa har sedan dess början inriktats på närområdet. Samarbetet har huvudsakligen varit inriktat på Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina. Syftet har varit att lägga grunden för ett nära reguljärt grannlandssamarbete utan särskilt statligt stöd runt det gemensamma Östersjön och dess omgivningar. Samarbetet har drivits av ett intresse att bidra till ökad säkerhet, ökat välbefinnande och nära kontakter inom närområdet.

I de baltiska länderna har utvecklingssamarbetet i hög grad syftat till att stödja ländernas anpassning till ett medlemskap i EU. Även insatser på det sociala området har fått en starkare betoning under den gångna samarbetsperioden. Det säkerhetsfrämjande stödet har också varit betydelsefullt i samarbetet med de baltiska länderna. Det statligt finansierade utvecklingssamarbetet har gradvis minskat under perioden i ljuset av den snabba utvecklingen i länderna och den gradvisa övergången inom flera områden till ett reguljärt samarbete. Denna utveckling har kommit längst i Estland, men har även tagit sin början i Lettland och Litauen.

Utvecklingssamarbetet med Polen har i enlighet med landstrategin i det närmaste fasats ut under perioden. Samarbetet har i hög grad övergått i reguljärt grannlandssamarbete. Insatser har gjorts på miljöområdet och enstaka förvaltningsinsatser till stöd för EU-anpassningen.

Utvecklingssamarbetet med Ryssland har expanderat kraftigt under perioden. Ökningen har främst skett inom det ekonomiska och sociala området samt miljö. Även samarbetet med Ukraina har expanderat om än i mindre omfattning än i Ryssland, särskilt på det sociala området och inom förvaltningen. Samarbetet med Vitryssland har begränsats av den politiska situationen. Vissa insatser har gjorts där, huvudsakligen inom demokratiområdet.

Insatser har även skett i övriga kandidatländer, huvudsakligen inom ramen för partnersamverkan, bidrag till konsultfonder och internationella kurser.

Ett par särskilda satsningar har gjorts under perioden. Under år 1999 genomfördes en satsning kallad "Polen i fokus". Satsningen var bred och innehöll framför allt ett antal Sverigemanifestationer i Polen arrangerade av svenska län och kommuner. Manifestationerna bestod av

allmänt Sverigefrämjande, kompetensöverföring, näringslivssatsningar och information om EU. Vidare utsåg regeringen år 2000 till de "Baltiska ländernas år". Satsningen hade tre mål varav det första var att främja de bilaterala kontakterna med Sverige och de baltiska länderna på alla plan, framför allt inom näringslivet. Övriga två mål syftade till att stödja och underlätta för de baltiska länderna i sitt närmande till EU, dels vad gäller EU-information till befolkningen, dels genom att förbättra kunskaperna om de baltiska länderna bland EU-länderna.

Regeringen föreslår att utvecklingssamarbetet även fortsättningsvis skall behålla karaktären av ett närområdesprogram. Samarbetet skall rikta sig till samma länder som hittills, med undantag av Polen som förutses fasas ut inom den närmaste perioden. Utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland och Litauen skall fortgå men gradvis fasas ut under tiden fram till medlemskap i EU. Eftersom det ännu är för tidigt att säga när i tiden detta kan komma att ske är det väsentligt att noga följa utvecklingen i dessa länder och tillämpa flexibilitet i planeringen av insatserna. Enstaka insatser i övriga kandidatländer kan bli aktuella.

Regeringen bedömer att ambitionsnivån vad gäller Ryssland bör vara fortsatt hög under den kommande perioden. Mot bakgrund av de stora behoven i Ryssland och de begränsade resurserna som står till förfogande för programmet är det nödvändigt att tillämpa principen om geografisk koncentration. Samarbetet i Ryssland bör huvudsakligen inriktas på nordvästra Ryssland och Moskva. Ambitionsnivån avseende Ukraina bör också vara fortsatt hög. Även här bör geografisk koncentration eftersträvas.

Regeringen bedömer att samarbetet med Vitryssland kan utvecklas inom ramarna för de nu tillämpade slutsatserna från EU:s ministerråd. Beredskap bör finnas för ett ytterligare breddat samarbete när de politiska och ekonomiska förutsättningarna för detta föreligger.

I takt med ökad andel av samarbetet som inriktar sig på Ryssland och Ukraina ökar också komplexitetsgraden i samarbetet. Det ställer högre krav på långsiktighet och styrning.

I följande avsnitt lämnas en redogörelse för utvecklingen i samarbetsländerna, det hittillsvarande samarbetet samt förslag på fortsatta prioriteringar i samarbetet. Närmare riktlinjer för det framtida samarbetet för respektive land skall fastställas i de landstrategier som skall antas av regeringen för samtliga länder med undantag av Polen (avsnitt 7).

## 6.1 Estland

Sedan Estland blev självständigt år 1991 har en omfattande politisk och ekonomisk omvandling skett. Estland är i dag en fungerande parlamentarisk demokrati med stabila institutioner som garanterar upprätthållandet av rättsstatens funktioner. Det politiska läget bedöms som stabilt. De utrikespolitiska prioriteringarna ligger fast och utgörs i första hand av medlemskap i EU och Nato. Estland inledde medlemskapsförhandlingar med EU år 1998.

Estlands ekonomiska omvandling började tidigt och har präglats av kontinuitet. Estland är nu att betrakta som en fungerande marknadsekonomi. En lyckad privatiseringsprocess jämte omstrukturering av näringslivs- och finanssektorn har skapat förutsättningar för ett gynnsamt företags- och investeringsklimat, vilket i sig bidragit till omfattande utländska investeringar. Den ekonomiska tillväxten har varit mycket god. En tillfällig nedgång inträdde efter den ryska krisen år 1998 men tillväxten tog ny fart under hösten 1999 och ökade kraftigt under år 2000. Estland blev under år 2000 medlem i WTO.

EU är Estlands viktigaste handelspartner och svarar för drygt 70 procent av den totala handeln. Det tidigare beroendet av den ryska marknaden är numera litet. Sverige utgör Estlands andra enskilt största handelspartner ifråga om både export och import. De viktigaste handelsvarorna är verkstads- (inklusive elektroniska) och textilprodukter, insatsvaror för industrin samt trävaror. Sverige är största utländska investerare i Estland och svarar för ca 40 procent av direktinvesteringarna. Svenska investeringar återfinns främst inom finanssektorn.

Trots den goda ekonomiska utvecklingen och det ökande välståndet är den sociala situationen i landet mycket ojämn. Bitvis är fattigdomen utbredd med en hög grad av arbetslöshet och ökande narkotikamissbruk. Klyftorna är stora mellan stad och landsbygd. Särskilt utsatta är regionerna i nordöstra och sydöstra Estland. De växande sociala klyftorna drabbar inte minst barn och ungdomar. För att bekämpa problemen har regeringen utarbetat ett särskilt program för utsatta regioner och grupper.

De mänskliga rättigheterna respekteras av den estniska regeringen och myndigheterna. Inte minst anslutningsprocessen till EU verkar pådrivande för framväxten av hållbara legala, sociala och materiella förutsättningar som garanti för att de mänskliga rättigheterna respekteras. Integrationen av den rysktalande befolkningsgruppen har gjort stora framsteg. Det kvarstår enligt OSSE:s utvärderingar endast ett fåtal aspekter där insatser behöver vidtas för att främja integration av den rysktalande befolkningen.

Goda framsteg har gjorts vad gäller anpassningen till EU:s gemensamma regelverk inklusive uppbyggnaden av den institutionella strukturen, särskilt inom den inre marknaden. Områden där fortsatta anpassningar krävs är bl.a. beskattning, tullfrågor, jordbruk och fiske, regionalpolitik samt inrikes och rättsliga frågor. Det är genomgående viktigt att fortsatta ansträngningar görs för att stärka den administrativa kapaciteten inom svaga områden, inte minst inom den judiciella sektorn.

På miljöområdet återstår trots framstegen fortfarande en hel del arbete för att Estland skall uppfylla de krav som ställs inför EU-medlemskap. Anpassningen till EU:s lagstiftning kräver stora investeringar. Tre problematiska områden är vattenrening, avfallshantering och naturskydd. En till miljöområdet nära kopplad fråga är behovet av omstrukturering av oljeskifferindustrin i nordöstra Estland vilket kommer att kräva omfattande insatser.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Estland har under perioden 1998–2000 uppgått till ca 111 miljoner kronor. Samarbetet har huvudsakligen inriktats på det sociala och ekonomiska området samt på demokratisamarbetet och huvuddelen av insatserna har varit direkt relaterade antingen till Estlands EU-integration eller till den sociala sektorn.

Inom det säkerhetsfrämjande stödet har insatser inom institutionsutveckling och kunskapsöverföring varit framträdande. Stöd har bl.a. avsatts för utbildning av marin- och arméofficerare, uppbyggnad av ett estniskt pliktverk samt till gemensamma baltiska projekt såsom en baltisk försvarshögskola samt minröjningsprojekt. Insatser inom det säkerhetsfrämjande stödet bedöms vara fortsatt viktiga.

Stödet på rättsområdet har ökat och fokus har gradvis förskjutits från ministerienivå till myndighetsnivå. Sektorer som berörts är bl.a. polisväsendet, domstolsväsendet och fängelser. Fortsatta insatser inom rättssamarbetet är angelägna under den kommande samarbetsperioden, med siktet inställt på utfasning i samband med Estlands EU-medlemskap.

Estland har också fått stöd inom området utbildning och forskning, främst via det av Svenska institutet administrerade Visbyprogrammet och, sedan år 2000, Nya Visbyprogrammet. Här väntas fortsatta svenska insatser med inriktning mot reguljära grannlandsrelationer i framtiden.

Samarbetet på det ekonomiska området har fasats ut alltmer, i enlighet med landstrategins riktlinjer. I stället har insatser på det sociala området prioriterats, bl.a. omstrukturering av den estniska sjukvårdssektorn där stora behov föreligger. Sida finansierar en utvecklingsplan för Mustamäe sjukhus. Andra insatser omfattar bl.a. bekämpandet av tuberkulos, vård av handikappade och arbetshälsa. Fortsatt prioritering av det sociala området bedöms angeläget.

Det svenska språk- och integrationsstödet till Estland har kanaliserats dels genom UNDP, dels genom Svenska institutet. Insatserna har hittills främst inriktats på språkundervisning, men har gradvis även kommit att omfatta mer socio-ekonomiskt inriktade projekt. UNDP avvecklar under år 2001 helt sin verksamhet i Estland. De fortsatta internationella integrationsinsatserna kommer att samordnas inom ramen för det nationella integrationsprogrammet för perioden 2000-2007 under ansvar av integrationsministern. Fortsatta svenska insatser under den kommande programperioden bedöms som angelägna, men stödet skall inriktas så att det uppmuntrar nationellt ansvarstagande, både administrativt och finansiellt, för att därefter kunna fasas ut.

Insatserna på miljöområdet har varit inriktade på att hjälpa Estland att uppfylla de miljörelaterade krav som ställs inför det kommande EU-medlemskapet. En stor del av insatserna har skett regionalt och i samordning med andra givare (utvecklingsbankerna, EU m.fl.). Fokus har legat på förbättring av vatten- och avloppssituationen. Två aktuella bilaterala Sidaprojekt är stöd till avloppsrening i Narva samt rening av den radioaktivt förorenade Sillamäedammen i nordöstra Estland. Regeringen bedömer att fortsatta insatser på miljöområdet är angelägna, liksom utveckling av effektiva finansieringsinstrument och

samarbetsformer med EU och andra aktörer på området. Omfattningen av stödet bedöms dock gradvis kunna minska. Prop. 2000/01:119

Det fördjupade vänortssamarbetet mellan Sverige och Estland är mycket utvecklat och involverar ett stort antal kommuner, län och landsting. Samarbetet berör bl.a. lokalt självstyre, institutionell utveckling, social omstrukturering, företagande och miljö.

## 6.2 Lettland

Den inrikespolitiska situationen har i Lettland till viss del präglats av relativt återkommande regeringsskiften sedan den återupprättade självständigheten år 1991. Landet är dock en fungerande parlamentarisk demokrati. De långsiktiga utrikespolitiska prioriteringarna ligger fast, medlemskap i EU och Nato står högst på dagordningen. Förhandlingar om EU-medlemskap inleddes år 2000.

Stabiliseringen av den lettiska ekonomin fortsätter och landet har nu återhämtat sig från den nedgång som drabbade ekonomin i augusti 1998 till följd av den dåvarande ryska krisen. Under år 2000 ökade BNP med 6,6 procent. Arbetslösheten har minskat, men är fortfarande hög i vissa regioner, framför allt på landsbygden och i östra delen av landet. Lettland var det första baltiska landet som blev medlem i WTO.

I dag går ca 65 procent av exporten till EU-länder samtidigt som ca 55 procent av importen till Lettland har sitt ursprung inom EU. Sverige är i dag näst största handelspartner och fjärde största ursprungsland för utländska direktinvesteringar. Sammantaget finns ca 400 svenska företag registrerade i Lettland, av vilka drygt hälften anses vara aktiva. En viktig del av de ekonomiska relationerna med Ryssland utgör den ryska transittrafiken genom Lettland (10-15 procent av BNP). Viktiga områden för svenska investeringar är bl.a. bankväsendet, telekommunikation, livsmedel, media samt trävarusektorn.

Lettland har stabila institutioner som garanterar parlamentarisk demokrati, rättsstat, grundläggande mänskliga rättigheter och internationella normer för skydd av minoriteter. Av landets invånare saknar ännu ca 20 procent medborgarskap, som en följd av folkomflyttningar under den sovjetiska tiden. Huvuddelen av dessa är av ryskt ursprung. Arbetet med integrationen av de nationella minoriteterna, och då främst den ryska, har i Lettland gjort stora framsteg de senaste åren. Lettland har i det närmaste uppfyllt OSSE:s rekommendationer vad gäller lagstiftning och det som nu återstår rör främst genomförandet.

Framstegen inom miljöområdet i Lettland är ojämna. I vissa sektorer, så som inom luftrening har man nått relativt långt med arbetet att anpassa lagstiftningen till EU:s regelverk. Inom andra områden, t.ex. vattenrening återstår mer arbete. Den administrativa kapaciteten inom området måste förbättras. Mycket stora kostnader är förknippade med de nödvändiga investeringarna inom miljösektorn.

I kommissionens översynsrapport från november 2000 fick Lettland relativt goda omdömen som belyser framstegen sedan förra året.



Lettland brottas framför allt med brister i den administrativa kapaciteten att genomföra EU:s regelverk. Vidare återstår insatser på det rättsliga området, liksom i arbetet med slutförande av privatiseringsprocessen. Som de flesta av kandidatländerna förväntas även jordbruksfrågorna vålla vissa svårigheter för Lettland.

Sammantaget är Sverige, jämte Danmark, det enskilt största bilaterala givarlandet till Lettland i utvecklingssamarbetet sett över tiden sedan år 1990. Under perioden 1998–2000 uppgick det svenska stödet till ca 182 miljoner kronor.

Det säkerhetsfrämjande stödet har fått en ökad profil och Sverige har bidragit till att stärka den lettiska försvarskapaciteten. Insatser inom det säkerhetsfrämjande området bedöms vara fortsatt viktiga.

Stöd till den sociala sektorn har prioriterats högt. Den största insatsen har omfattat konsultfonder hos Världsbanken för projekt för utbyggnad av system för socialförsäkringar, socialtjänst samt pensions, hälso- och sjukvårdsreformer. Ett annat exempel är ett projekt för arbetsskydd. Fortsatt prioritering av det sociala området bedöms angeläget.

Sverige har bidragit med stöd till uppbyggnad och drivande av skolorna Stockholm School of Economics in Riga (SSER) och Riga Graduate School of Law (RGSL), vilka båda åtnjuter ett mycket gott rykte i alla tre baltiska länderna. Vad gäller utbildnings- och forskningssamarbetet i stort, väntas fortsatt stora svenska insatser med inriktning mot normala grannlandsrelationer i framtiden.

Bidrag har lämnats till den lettiska samhällsintegrationen. Här har inte minst stödet till språkprogrammet, riktat mot landets icke-lettisktalande lärare och tjänstemän, som kanaliseras genom UNDP i Lettland, varit viktigt. Svenska institutet har även genomfört ett antal mer riktade punktinsatser. Fortsatt svenskt stöd kommer att behövas även under de kommande åren, men inriktningen bör förskjutas mot genomförande av det nationella integrationsprogrammet och stöd till den lettiska regeringen att ta över en allt större del av både det administrativa och finansiella ansvaret själv, så att stödet därefter kan fasas ut. Ett fortsatt viktigt inslag i samarbetet är det fördjupade vänortssamarbetet och landstings- och länsstyrelsesamarbetet. Stödet till detta samarbete bör trappas ner i takt med att Lettlands EU-medlemskap närmar sig, för att stegvis kunna övergå till ett reguljärt grannlandssamarbete.

Miljösamarbetet inkluderar under senare år en serie direkta miljöinvesteringar, tillsammans med stöd till uppbyggnaden av förvaltningens kapacitet på olika nivåer. Regeringen bedömer att fortsatta insatser på miljöområdet är angelägna, liksom utveckling av effektiva finansieringsinstrument och samarbetsformer med EU och andra aktörer på området. Omfattningen av stödet bedöms dock gradvis kunna minska.

### 6.3 Litauen

Den politiska utvecklingen i Litauen har under senare år varit stabil. De utrikes- och säkerhetspolitiska prioriteringarna har legat fast. Dessa är

fortsatt arbete för EU- och Nato-medlemskap samt goda grannrelationer. Litauen inledde medlemskapsförhandlingar med EU år 2000.

Litauen har börjat återhämta sig från den ryska krisen i augusti 1998, och år 2000 uppnådde man en ekonomisk tillväxt på dryga två procent efter 1999 års kräftgång. Arbetslösheten stiger och under år 2000 ökade den med 27,3 procent jämfört med år 1999. Den officiella siffran ligger nu på drygt 13 procent. Litauen betraktas som en fungerande marknadsekonomi enligt EU:s senaste översynsrapport, med en kapacitet att på medellång sikt klara konkurrenstrycket på den inre marknaden. De strukturella reformerna kommer sannolikt att fortsätta inom industri-, energi- och banksektorn. Den stora jordbrukssektorn dras alltså med produktivhetsproblem. Skillnaderna mellan stad och landsbygd blir allt tydligare.

Knappt 50 procent av litauisk export går i dag till EU-marknader, medan endast 15 procent går till OSS. Sveriges handel med Litauen har ökat de senaste åren, men utgör dock en liten del av den totala svenska handeln. Sverige utgör Litauens elfte enskilt största handelspartner ifråga om export och sjunde största partner vad gäller import. Litauen inbjöds att bli medlem i WTO den 8 december 2000. Sverige var under åren 1998 och 1999 den enskilt störste investeraren i Litauen. De svenska investeringarna syns framför allt inom bank-, telekom- och massmediasektorerna.

I Litauen är fattigdomen framför allt ett glesbygdsproblem, medan 7 procent av stadsbefolkningen hamnar under fattigdomsstrecket, är motsvarande siffra på landsbygden närmare 30 procent. Runt en femtedel av den yrkesverksamma befolkningen är sysselsatt inom jordbruket, som emellertid bara bidrar med ca 5 procent av landets BNP. Jordbruket består framför allt av små och ineffektiva självhushåll. På senare år har antalet fall av TBC och hiv/aids ökat dramatiskt. Sjukvården lider av allvarlig resursbrist, liksom utbildningssystemet.

Ignalinafrågan är mycket känslig i Litauen och fortsatt utländskt stöd kommer att behövas ett antal år framöver. Litauen har åtagit sig att stänga den ena reaktorn senast år 2005. Beslut om den andra reaktorn är tänkt att fattas senast år 2004. EU har till Litauen uttryckt att man förväntar sig att denna reaktor skall stängas senast år 2009. Vid en givarkonferens i juni 2000 mobiliserades 215 miljoner euro för avveckling av den första reaktorn. Utvecklingen av konventionell produktionskapacitet är av central betydelse för den omställning av det litauiska energisystemet som nu förestår. Det är också viktigt att åtgärder vidtas för att hantera de sociala konsekvenserna av denna omställning.

Litauen har anslutit sig till de viktigaste konventionerna om mänskliga rättigheter och situationen i landet vad avser mänskliga rättigheter är överlag god. Den litauiska regeringen är medveten om brister som finns och arbetar på att stärka de medborgerliga såväl som sociala och ekonomiska rättigheterna, samt på att förbättra förhållanden inom instanser där människor tas i förvar (t.ex. fängelser och häkten). Lagstiftningsmässigt går arbetet framåt, men genomförandet släpar efter

på vissa områden. Under år 2000 inrättade man en barnombudsman, man antog en ny strafflagstiftning, en ny civillag, en lag om individens rätt till information från myndigheter samt ratificerade den europeiska ramkonventionen för nationella minoriteter. Sedan år 1999 har Litauen en jämställdhetsombudsman.

Litauen bedöms göra framsteg i sina kortsiktiga prioriteringar i EU-anpassningsprocessen och särskilt lyfts framstegen inom det ekonomiska området fram. De områden där man har mest kvar att göra är inom jordbruket, skattesystemet och avseende förstärkning av den administrativa kapaciteten inbegripet rättsväsendet. Även på miljöområdet återstår mycket avseende genomförande av de regler och lagar som antas, speciellt rörande vatten-, avfalls- och industriföreningar, som kräver stora investeringar.

Under perioden 1998–2000 uppgick det svenska stödet till ca 192 miljoner kronor. Insatser har skett bl.a. inom rättsväsende, offentlig förvaltning, hälsovård, social omsorg, infrastruktur och kommunal utveckling samt inom jordbruks- och miljöfrågor.

Svenskt stöd till Litauen inom det säkerhetsfrämjande området har expanderat under år 2000 och Sverige har bidragit till att stärka den litauiska försvarskapaciteten. Insatser inom det säkerhetsfrämjande stödet bedöms vara fortsatt viktiga.

Sverige är den enskilt största bidragsgivaren till säkerhetshöjande åtgärder vid kärnkraftverket Ignalina, med ett sammanlagt bidrag på drygt 345 miljoner kronor. Det svenska stödet till Ignalina håller gradvis på att ändra karaktär genom den litauiska regeringens beslut att senast år 2005 stänga reaktor I. Beslutet innebär att det svenska stödarbetet kommer att mer koncentreras på avvecklings- och avfallsfrågor.

På det sociala området har större insatser gjorts tillsammans med Världsbanken inom hälsovård och socialtjänsten, inriktat bl.a. på funktionshindrade och barns särskilda behov. Ett fortsatt stöd på det sociala området bedöms som nödvändigt.

Svenska institutet har, främst via Visbyprogrammet och, sedan år 2000, Nya Visbyprogrammet, gjort betydande insatser inom utbildning och forskning, vilka väntas fortsätta under den kommande samarbetsperioden.

Inom miljöområdet har större svenska insatser gjorts i bl.a. vatten- och avloppsrening i städerna Klaipeda, Kaunas och Siauliai, liksom inom utvecklingen av jord- och skogsbruk. Fortsatt bilateralt stöd, med sikte på en gradvis nedtrappning, inom miljöområdet bedöms angelägna.

## 6.4 Polen

Den inrikespolitiska situationen i Polen är stabil, även om konsolideringen av partiväsendet ännu inte är fullbordad. Sedan lång tid tillbaka har Polen haft två allt överskuggande mål för sin utrikespolitik – medlemskap i Nato och EU. År 1998 inledde Polen sina förhandlingar med EU om medlemskap och regeringen har satt den 1 januari år 2003 som anslutningsdatum. I mars år 1999 anslöts Polen till Nato. Vid

årsskiftet 1998/99 genomfördes fyra omfattande reformer i landet. Det gällde en ny administrativ indelning av landet, från 49 län till 16, och samtidigt decentraliserades sjukvård och utbildning till länen, samt genomfördes en pensionsreform, delvis efter svenskt mönster.

Polens ekonomi har återhämtat sig efter den ryska krisen. BNP-tillväxten år 2000 bedöms hamna på drygt 4 procent, och inflationen är fallande och bedöms understiga 9 procent. Privatiseringarna fortskrider, omstruktureringen av kol- och stålindustrin och det statliga järnvägsbolaget har inletts, men ännu utan påtagliga resultat.

Av den polska exporten går 70 procent till EU och drygt 61 procent av importen kommer från EU. Den bilaterala handeln med Sverige ökar alljämt. Exporten har ökat med 6 procent medan importen ökat med hela 33 procent, och den utgör 1,7 procent av Sveriges totala export. Importen utgör 1,2 procent av totalimporten. De svenska investeringarna i Polen ökade starkt under år 2000, och fram till och med första halvåret 2000 uppgår de svenska investeringarna i Polen under 1990-talet till 1,3 miljarder USD.

Ett stort problem är att den fortsatt starka tillväxten i ekonomin inte genererar tillräckligt många arbetstillfällen. Arbetslösheten översteg vid årsskiftet 15 procent, i vissa regioner är den så hög som närmare 25 procent. Arbetslösheten ökar och omstruktureringarna kommer ytterligare att späda på arbetslösheten med flera hundra tusen personer. Närmare 80 procent av de arbetslösa har inte rätt till arbetslöshetsersättning. Det finns otillräckligt med bostäder i Polen, uppskattningar gör gällande att ca 1,5 miljoner nya behöver byggas. Ett problem är att den nyproduktion som sker inte kommer de grupper till del som behöver bostäder för att kunna flytta till de orter där arbetstillfällen erbjuds. Runt 25 procent av landets befolkning är sysselsatt i jordbruket.

Demokratin är väl etablerad i Polen, och landet uppfyller det politiska Köpenhamnskriteriet väl. De orosmoln som kan identifieras är korruption och alltför små resurser för rättsväsendet, vilka utgör grogrund för korruption.

Det finns i Polen en medvetenhet om att miljökapitlet framstår som det svåraste för landet i EU-förhandlingarna. För att klara EU:s miljökrav bedöms Polen behöva investera uppemot 40 miljarder euro, vilket är en omöjlighet på kort sikt. Detta belopp kan sättas i relation till de utländska investeringarna i Polen under 1990-talet som uppgick till ca 40 miljarder euro. På miljöområdet kommer det under överskådlig tid finnas stora behov av tekniskt kunnande, vilket inte minst borde kunna utnyttjas av svenskt näringsliv. Polen välkomnar kommersiella investeringar på miljöområdet.

Polen fick i 1999 års översynsrapport från kommissionen relativt hård kritik. I rapporten som kom hösten 2000 var tongångarna mer positiva och den mottogs väl i Warszawa. Harmoniseringstakten har ökat efter inrättandet av ett särskilt utskott för harmonisering av lagar i parlamentet.

Utvecklingssamarbetet med Polen har gradvis minskat under senare år. Under perioden uppgick det svenska stödet till ca 130 miljoner

kronor. Samarbetet har huvudsakligen varit inriktat på miljöområdet, med två stora insatser inom ramen för Ekofonden. Övrigt samarbete har varit begränsat, med huvudsaklig inriktning på stöd till den offentliga förvaltningen.

Vänortssamarbetet mellan Sverige och Polen är väl utvecklat. Satsningen "Polen i fokus" innehöll vänortskomponenter och betecknas av en oberoende utvärderare som en framgång. Det bärande temat i satsningen utgjordes av s.k. Sverigedagar som arrangerades av svenska län och kommuner i polska regioner och städer. Uppföljningsmedel om en miljon kronor anslogs av regeringen i maj 2000 till de arrangerande svenska regionerna avsett för olika aktiviteter. En grundtanke i satsningen var att relationerna på alla nivåer i samhället skulle ha samma intensitet som den med EU-länderna.

Utfasningen av utvecklingssamarbetet med Polen pågår och skall fortgå under perioden fram till medlemskap. I undantagsfall kan insatser av särskilt stort gemensamt intresse stödjas under denna period. Ingen ny landstrategi för Polen kommer att antas av regeringen.

## 6.5 Ryssland

Efter de politiska omvälvningarna under 1990-talet har den politiska situationen i Ryssland stabiliserats. Reformpolitiken hade under slutet av nittiotalet avstannat, men det förefaller nu finnas en intention hos den nya ryska ledningen att genomföra nödvändiga strukturella reformer och fortsätta den ekonomiska omstruktureringen. Politiken har blivit mer förutsägbar och den har en tydligare inriktning mot marknadsekonomi än vad som var fallet under 1990-talet.

Relationerna till Europa går mot ett ökat samarbete och integration. Några bakslag har dock ägt rum de senaste åren. Kriget i Tjetjenien, som återupptogs hösten 1999, påverkade Rysslands relation till Europa negativt. EU upphörde med delar av biståndet till Ryssland och Rysslands rösträtt i Europarådets parlamentariska församling suspenderades.

Den ekonomiska omstruktureringen har varit mycket långdragen i Ryssland och är fortfarande långt ifrån avslutad. Ekonomin har stabiliserats något de senaste åren, och för första gången uppvisat en tydlig positiv tillväxt. Industriproduktionen och de inhemska investeringarna har också ökat, medan inflationen stabiliserats på en relativt låg nivå. Ryssland har under 1990-talet haft ett svårt statsfinansiellt läge med betydande budgetunderskott. År 2000 uppvisade budgeten ett överskott, vilket förväntas kvarstå år 2001. Överskottet i statsfinanserna är dock känsligt för förändringar på världsmarknaden, eftersom de ökade statsintäkterna till stor del kommer från exportintäkter på råvaror. Ryssland har dessutom en stor utlandsskuld som skall betalas under de närmaste åren. År 2003 kommer betalningarna enligt amorteringsplanen att öka kraftigt, vilket riskerar att rubba en fortsatt balans i budgeten. Många reformer på det ekonomiska planet återstår att genomföra. En skattereform godkändes år 2000,

vilken bl.a. innebär en förenkling av skattesystemet och en lägre och enhetligt skattesats. Reformprocessen kommer av allt att döma fortsätta, men kan bli fortsatt utdragen.

Omvandlingen från plan- till marknadsekonomi har medfört ökade sociala klyftor mellan grupper i det ryska samhället. Särskilt utsatta grupper som pensionärer, handikappade, barn och missbrukare är ibland ekonomiskt marginaliserade i Ryssland. Fattigdomen är på sina håll utbredd, även om tillförlitlig statistik saknas. Avsaknaden av sociala reformer och skyddsnet har uppmärksamats av EU, som länge har efterfrågat förändringar inom socialförsäkringssystemet. Den nya regeringen har i sitt program åtagit sig att genomföra reformer i denna riktning.

De 89 regionerna i Ryssland uppvisar stora skillnader vad gäller ekonomiska förutsättningar, lagstiftning och politisk styre. Tillväxt och investeringar är starkt koncentrerade till Moskvaregionen.

Ryssland har successivt integrerats i de europeiska samarbetsstrukturerna. Avtalet om partnerskap och samarbete (PSA) med EU trädde i kraft den 1 december 1997. EU är Rysslands viktigaste handelspartner och står för en betydande del av de utländska direktinvesteringarna i den ryska ekonomin.

Vid toppmötet EU–Ryssland i Paris i oktober 2000 beslutades att inleda en dialog på energiområdet mellan EU och Ryssland som skall ligga till grund för ett partnerskap på energiområdet. Dialogen förutses främst omfatta förutsättningar för ökade olje- och gasleveranser från Ryssland till EU samt förbättringar av det ryska investeringsklimatet inklusive möjligheter till energibesparande åtgärder.

Det svenska utvecklingssamarbetet med Ryssland ökade enligt regeringens prioriteringar under slutet av 1990-talet. Under perioden 1998–2000 uppgick stödet till ca 762 miljoner kronor. Ökningen har främst legat inom det ekonomiska och sociala samarbetet, samt miljösamarbetet. Samarbetet är fortfarande huvudsakligen inriktat på att bygga upp institutioner och att överföra kunskap. Hög prioritet har getts till uppbyggnad av det civila samhället, med särskild uppmärksamhet på den ekonomiska omstruktureringen.

Inom det ekonomiska och sociala området har samarbetet inom lantmäteriområdet ökat under de senaste åren. Det näringslivsfrämjande stödet har fortsatt inom småföretagsutveckling och ledarutbildning. Det sociala samarbetet har intensifierats i bl.a. S:t Petersburg, Archangelsk, Leningrads län, Murmansk och i övriga Barentsregionen.

Rådgivning och utbildning har sedan år 1992 skett inom ett samarbetsprogram mellan Finansdepartementet och det ryska finansministeriet. Programmet omfattar statlig budgetprocess, allmän och statlig revision, förvaltning av statsskulden, skattepolitik och skatteadministration. Det säkerhetsfrämjande samarbetet har inriktats främst på icke-spridning och nedrustning samt samarbete kring kärnämneskontrollen via Statens kärnkraftinspektion. Inom demokratisamarbetet lämnas stöd till medborgarorganisationer och utbildning för politiker, samt journalistutbildning.

Exempel på miljösamarbete är vatten- och avloppsprojekt i Kaliningrad, S:t Petersburg och Leningrads län, där kunskapsöverföring kombineras med investeringar. Liknande insatser genomförs inom energiområdet i Gattjina och Archangelsk. Stödet inom kärnsäkerhets- och strålskyddsområdena fortsätter.

Regeringen har i utvecklingssamarbetet prioriterat de nordvästra delarna av Ryssland, vilket omfattar städerna S:t Petersburg, Archangelsk, Murmansk, Kaliningrad, Pskov och Novgorod med kringliggande län samt Karelen. Tanken är att en geografisk koncentrerings möjliggör synbara effekter av insatserna, och motverkar splittring av de begränsade svenska resurserna. För att de svenska insatserna i nordvästra Ryssland skall ge spridningseffekter till övriga regioner, krävs att federala strukturer uppmärksammas på de förändringar som insatserna givit upphov till. Detta motiverar även insatser på federal nivå. Det har också betonats att den geografiska koncentrationen inte hindrar insatser i andra regioner. Det gäller t.ex. i andra regioner 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 den nordvästra delen. Insatser i dessa regioner skulle kunna få relativt stor effekt och bidra till attitydförändringar. Den geografiska prioriteringen för samarbetet bör kvarstå.

Det är främst genom en fördjupning av demokratin, omvandlingen till marknadsekonomi, uppbyggnad av ett modernt näringsliv och utvecklingen av moderna sociala system som välståndet kan öka för den ryska befolkningen. Fördjupningen av demokratin sker långsamt i Ryssland och det civila samhället är fortfarande svagt och behöver stöd för att utvecklas. Demokratistöd genom förvaltningssamarbete, särskilt på lokal och regional nivå, är därför relevant även under den kommande perioden. Fortsatt stöd till lokala demokratiprojekt, enskilda organisationer bör också tillmätas stor vikt, liksom satsningar på oberoende medier. Här skulle en utökning kunna göras inom journalistik och media, inom utbildning för politiker och rörande de mänskliga rättigheterna. Svenska institutets kultur-, utbildnings- och forskningsutbytesprogram är också av vikt för den demokratiska utvecklingen. Ett ökat samarbete inom det rättsliga området bör i mån av resurser eftersträvas.

Inkomstskillnaderna i Ryssland är mycket stora och den sociala situationen svår för stora grupper i samhället. Svenska erfarenheter inom det sociala området är därför fortfarande av relevans för Ryssland. En social omsorg som lindrar de negativa konsekvenserna av omstruktureringen är en förutsättning för att den utdragna ekonomiska reformprocessen skall bli framgångsrik. Samarbetet inom de sociala sektorerna bör ta upp fler av problemen rörande barnens situation, t.ex. barn- och mödravård, arbete med barn med funktionshinder och på olika typer av institutioner. Åtgärder mot spridning av TBC och hiv/aids, som har en mycket snabb spridning i Ryssland, bör också ges mer uppmärksamhet. Inom detta område torde samarbete med internationella

organisationer som Världsbanken, UNAIDS och WHO, som startar mer omfattande projekt i landet, vara den mest effektiva vägen till framgång.

Stöd bedöms behövas framöver för Rysslands integrering i europeiska institutioner, en fråga som aktualiseras genom att flera blivande EU-medlemmar har gemensamma gränser med Ryssland. Det säkerhetsfrämjande samarbetet inom icke-spridning, nedrustning och kärnsäkerhet bedöms vara fortsatt viktigt. Särskild uppmärksamhet bör ges åt att integrera Kaliningrad, som gränsar till Polen och Litauen, i ett regionalt samarbete. Regionen Pskov gränsar också till flera kandidatländer och bör ges uppmärksamhet i detta hänseende. Gräns- och tullsamarbeten i Östersjöområdet är viktiga även för att underlätta Sveriges och EU:s handel med Ryssland. På det migrationspolitiska området har betydelsefulla program för kunskapsöverföring genomförts för att en migrationspolitisk rättsordning skall skapas. Mot bakgrund av existerande migrationsproblem bör fortsatta insatser inom området vara motiverade.

En genomgående jämställdhetsprägel har hittills inte fått fullt genomslag i samarbetet med Ryssland. Vissa insatser görs, som t.ex. ledarskapsutbildning för kvinnor, kriscentra och könsuppdelad statistik men mer ansträngningar bör göras för att uppfylla kravet på ett jämställdhetsperspektiv. Särskilda insatser bör kunna göras för kvinnors deltagande i bl.a. det politiska livet.

## 6.6 Ukraina

Ukraina blev självständigt år 1991, och redan från början deklarerade den nya statens ledning att Ukrainas utveckling framöver skulle gå i den europeiska integrationens riktning. Den deklarerade reformviljan var tämligen omfattande, och under några år syntes den också i verkligheten vara stor. Dessvärre har dock det reformpaket som president Kutzma presenterade bromsats upp betydligt, och Ukraina är i dag ett land som tycks ha drabbats av något som liknar dödläge såväl vad gäller ekonomiska reformer som den demokratiska utvecklingen. Landet är för närvarande splittrat av inrikespolitiska problem.

De mänskliga rättigheterna respekteras officiellt av regering och myndigheter, men mångfalden brott mot dessa rättigheter talar för att lagar och förordningar inte följs. Inte minst inom mediaområdet har under de senaste månaderna brott mot de mänskliga rättigheterna kunnat konstateras. Ukrainska myndigheters svårigheter att acceptera normala demokratiska spelregler som pressfrihet, yttrandefrihet och demonstrationsfrihet har medfört att landets ledning rönt stark kritik, inte minst från EU:s sida. Mot denna bakgrund framstår behovet av fortsatta insatser inte minst på demokratiområdet påkallade.

Dock har den ekonomiska utvecklingen för första gången på länge nu visat positiva resultat, vilket om trenden fortsätter kan leda till ökade utländska investeringar i landet. Det finns emellertid fortfarande ett starkt motstånd i vissa kretsar mot en snabbare privatisering och genomgripande strukturreformer. Samtidigt har Ukraina förlorat en del



av sina nyckelindustrier till Ryssland, som genom att ta över aktiemajoriteten i vissa av dem inkasserar delar av den omfattande ukrainska energiskulden. Ryssland förblir också den största handelspartnern för Ukraina.

Den sociala situationen är fortfarande prekär för ett stort antal människor, och först nyligen har inestående löner och pensioner börjat betalas ut. Stora klyftor finns mellan ett fåtal rika och ett flertal fattiga. Även i Ukraina har – liksom i flertalet forna sovjetrepubliker – en "oligark- och maffiakultur" brett ut sig vilken inte minst drabbar den generation som i dag växer upp i Ukraina.

Även på jämställdhetsområdet finns påtagliga problem.

Ukraina har sedan några år tillbaka räknats bland de prioriterade länderna i det svenska utvecklingsarbetet. Valet av Ukraina som ett prioriterat land har sin bakgrund dels i dess geografiska belägenhet, dels i de behov Ukraina, liksom andra forna sovjetrepubliker, har av utländskt stöd för att på ett konstruktivt sätt kunna gå vidare med att utveckla ett nytt samhälle byggt på demokratiska reformer, marknadsekonomiska och rättsstatliga principer. Ukraina ligger dessutom i relativ geografisk närhet till Sverige. I det vidare perspektivet är Ukraina genom sitt geopolitiska läge också ett land som anses spela en nyckelroll; ett stabilt Ukraina ger ett stabilt Europa. För Sveriges del är handelsutbytet med Ukraina ringa även om det långsamt ökar. De flesta stora svenska företag finns representerade i Ukraina, men trögheten i systemet gör att svensk industri hellre söker efter handelspartners med färre byråkratiska hinder i andra länder.

Det svenska stödet under perioden 1998–2000 uppgick till ca 173 miljoner kronor. Av svenska insatser inom utvecklingsarbetet kan nämnas jämställdhetsprojekt för att öka det kvinnliga deltagandet i politiken, projekt för fortbildning av socialarbetare, modernisering av arbetsmarknadsutbildningen i Ukraina, utbildning för ukrainska miljöjournalister, ett forsknings- och informationscentrum för försäkringsfrågor samt satsningar på utsatta barn. Insatser på lantmäteriområdet har också varit betydelsefulla.

Inte minst i samband med EU:s kommande utvidgning är det viktigt att Ukraina finns kvar bland de länder som kan åtnjuta svenskt stöd i form av fortsatt utvecklingsarbete. I dag gränsar Ukraina till fyra länder som ingår i kretsen av kandidatländer. Ukraina kommer därmed om ett antal år också att gränsa direkt till fyra av EU:s medlemsstater.

Det är inte minst viktigt att svenska insatser fortsatt kan erbjudas ett land som genomgår en omfattande omvälvning och ett systemskifte. Den ukrainska reformtakten har som tidigare sagts varit påfallande långsam. Trots detta ligger det i Sveriges liksom i övriga EU-länders intresse att Ukraina kommer närmare Europa och det är därför motiverat med ett fortsatt svenskt stöd. Samtidigt är det av vikt att noga följa den demokratiska utvecklingen.

I det framtida samarbetet bör större insatser göras på demokratiområdet, genom ytterligare stöd till icke-statliga organisationer och medier samt stöd till ökad politisk öppenhet. Samarbetet på lokal och regional nivå bör utvecklas.

Det sociala området bör ha fortsatt hög prioritet. Det näringslivsfrämjande samarbetet och insatser på förvaltningsområdet bör vara fortsatt betydelsefulla. Även insatser på miljö - och energiområdet är angelägna. Det svenska migrationspolitiska samarbetet för att stärka uppbyggnaden av asyl- och migrationsrätten är unikt i EU-medlemskretsen och insatser bör kunna genomföras även framgent.

## 6.7 Vitryssland

Den politiska situationen i Vitryssland har de senaste åren präglats av president Aleksandr Lukasjenkas auktoritära maktutövning. Genom hot om repressalier dämpas den politiska aktiviteten hos de medborgare som är missnöjda med dagens situation i landet. Medierna är i princip statsstyrda, med undantag för ett mindre antal oberoende tidningar. Det är inte ovanligt att oppositionella, enskilda organisationer och oberoende medier utsätts för olika typer av diskriminerande behandling av myndigheterna. Flera kända politiker som i olika grad stått i opposition till Lukasjenka har spårlöst försvunnit de senaste åren. Det parlamentsval som ägde rum år 2000 har inte erkänts som demokratiskt av det internationella samfundet.

Den vitryska ekonomin är svag. Några genomgående reformer har inte genomförts. Inflationen uppskattas ligga på omkring 200 procent år 2000 och BNP-tillväxten vara 2–3 procent. Den positiva tillväxten kan delvis förklaras av generösa statliga krediter som stimulerar efterfrågan. Utländska direktinvesteringar är mycket begränsade i Vitryssland, bl.a. till följd av stor politisk risk och oförmånlig lagstiftning. Privatiseringsprocessen har avstannat, och den privata sektorns andel av BNP uppgår till ungefär 20 procent. Levnadsstandarden är låg och andelen av befolkningen som lever under existensminimum är ökande, vilket på senare tid ökat kritiken mot landets president. Ett positivt tecken är att vitryska myndigheter visat ökad vilja till samarbete med IMF om reformer.

Det vitryska folket är fortfarande relativt isolerat från omvärlden. Det har mycket begränsad tillgång till oberoende nyhetsrapportering och har få kontakter med utlandet. En tanke med EU:s och Sveriges utvecklingssamarbete är att minska befolkningens isolering genom att uppmuntra kontakter mellan enskilda organisationer i länderna.

Ryssland är fortfarande Vitrysslands viktigaste handelspartner, men EU:s andel av handeln har ökat de senaste åren. Relationerna till EU är annars mycket ansträngda. EU:s ministerråd antog år 1997 ett antal rådsslutsatser, som bl.a. uppmanar medlemsstaterna att frysa allt tekniskt bistånd till Vitryssland med undantag av humanitärt och regionalt bistånd samt sådant bistånd som direkt stödjer demokratiseringsprocessen. Rådsslutsatserna tillkom efter de misslyckade trepartssamtalen mellan EU, regimen och oppositionen i Vitryssland. Samtalen var tänkta att lösa det konstitutionella dödläge som hade uppkommit efter folkomröstningen år 1996, som trots sin rådgivande karaktär och klara demokratiska brister ledde till att

parlamentet upplöstes och att en vertikal maktstruktur under en närmast enväldig president upprättades.

Sveriges utvecklingssamarbete är sedan år 1997 begränsat till humanitära och regionala åtgärder samt åtgärder för att bygga upp demokratin. Under år 2000 uppgick Sidas bistånd till drygt 22 miljoner kronor. Insatser till stöd för demokrati och mänskliga rättigheter, samt inom miljöområdet prioriteras. Samarbetet sker främst genom enskilda organisationer. I Sidas strategi för Vitryssland finns en beredskap att öka samarbetet när de politiska förutsättningarna föreligger.

Grundtanken är att stödja det civila samhället och på så sätt stimulera ett demokratiskt tänkande och skapa förutsättningar för demokrati underifrån. Sedan år 1997 har ett omfattande samarbete växt fram mellan svenska enskilda organisationer och vitryska motsvarigheter. Ett väl utbyggt nätverk finns nu mellan organisationer i Sverige och Vitryssland. Dessa arbetar bl.a. med lokal demokrati, mänskliga rättigheter och miljöprojekt.

En annan viktig aspekt av utvecklingssamarbetet är strävan att underlätta internationella kontakter för vitryssarna. Gränsöverskridande projekt, där erfarenheter från reformarbetet i grannländer som Polen, Lettland och Litauen tas med, kan väntas få ökad betydelse.

Viktiga nu pågående projekt i Vitryssland är Forum Syd-programmet, genom vilket ett femtiotal enskilda organisationer har inlett samarbete med vitryska motsvarigheter. Ett annat stort projekt är utbildning av vitryska journalister genom högskolan i Kalmar. Svenska Kommunförbundet har sedan år 1998 utvecklat ett projekt för lokal demokrati, där vitryska politiker genomfört studiebesök i Sverige, och startat ett vänortssamarbete. Det finns också ett samarbete med vitryska lantmätare som anknyter till den jordreform som inleddes för några år sedan, och ett samarbete för utbildning inom den sociala sektorn. Vitryssland uppvisar stora brister i demokrati, ekonomisk utveckling, miljövard och sociala förhållanden. Även om ett maktskifte skulle äga rum i landet kommer dessa brister att kvarstå en längre tid. Det bör därför finnas utrymme för förstärkta insatser på dessa områden inom det svenska utvecklingssamarbetet.

Rådsslutsatserna från år 1997 bör inte leda till att omfattningen av biståndet begränsas. Bredare insatser kan göras på det regionala, humanitära och demokratistödjande området. Trots att den nuvarande regimen trycker ner oberoende institutioner håller ett civilt samhälle på att byggas upp i landet som förtjänar ökat stöd från Europa. En demokratisk utveckling kan stimuleras genom att vitryska befolkningens isolering minskas, och ett ökat utbyte sker med europeiska institutioner.

Det samarbete med enskilda organisationer som har byggts upp de senaste åren bör ges fortsatt prioritet. Insatser på rättsområdet, samarbeten som rör de mänskliga rättigheterna och lokal demokrati är särskilt viktiga. Samarbetet rörande kunskapsöverföring på migrationsområdet har påbörjats och bör fortsätta. Med tanke på mediasituationen i landet bör stöd till oberoende tidningar och etermedia ges särskild uppmärksamhet. Här kan en fortsättning ske av de

utbildningsinsatser som genomförs sedan några år tillbaka, men möjligheterna att ge materiellt stöd till oberoende medier bör också undersökas. Svenska institutets utbildnings- och forskningssamarbete har genom sina kontaktskapande effekter också betydelse för demokratiutvecklingen.

Inom det sociala området bör åtgärder inriktade på utbildning kunna initieras. Stöd till bekämpandet av TBC och hiv, som har en snabb spridning i landet, är också av vikt framöver. Tänkbara framtida projekt som stöder den ekonomiska omstruktureringen är sådana som riktar sig till små och medelstora företag. Projekt som stöder utvecklingen mot en marknadsekonomi är också ett stöd för en demokratisk politisk utveckling.

## 6.8 Övriga kandidatländer

UD har sedan år 1997 haft en särskild budget för bilateralt EU-integrationsstöd som även varit inriktat på de övriga sex central- och östeuropeiska kandidatländerna Ungern, Tjeckien, Slovenien, Slovakien, Bulgarien och Rumänien. Sammanlagt 19 miljoner kronor har avsatts sedan år 1997. Stödet har haft två komponenter, dels har det arrangerats seminarier, studiebesök och personutbyten för överföring av svenska kunskaper om och erfarenheter av EU, ett stöd som administreras av UD, dels har svenskt deltagande i EU:s insatser för institutionsuppbyggande genom partnersamverkan, (*twining*) i kandidatländerna underlättats.

Det bilaterala EU-integrationsstödet utgår från ett intresse från kandidatländernas sida att ta del av svenska erfarenheter, dels av förberedelserna för de svenska EU-förhandlingarna, dels av själva förhandlingarna, och dels av medlemskapet. Medlen finansierar studiebesök i Sverige, deltagande i konferenser och seminarier, expertbesök, förhandlingsspel, m.m.

Under den treårsperiod som stödverksamheten har bedrivits har den visat sig betydelsefull för att stärka rollen av Sverige som utvidgningsvän. De kontakter som har knutits har även spelat en stor roll för det hittills framgångsrika svenska deltagandet i partnersamverkan för partnersamverkan.

Från och med den 1 januari 2001 överfördes från UD till Sida projektansvaret för det svenska deltagandet i EU:s insatser genom partnersamverkan. De svenska myndigheterna får därigenom en motpart för förberedelsefas och projektgenomförande. Sidas stora erfarenhet av projektarbete ger myndigheterna gott stöd i detta arbete. Dessutom uppnås bättre samordning med det utvecklingssamarbete Sida redan bedriver.

Från och med den 1 januari 2001 överfördes även det svenska kontaktmannaskapet för TAEIX från UD till Sida.

TAEIX är en stödform inom kommissionens utvidgningsdirektorat som sedan år 1997 inriktat sin verksamhet på att bistå kandidatländerna med EU-utbildningsaktiviteter på EU-regelverkets samtliga områden.

Kännetäckande för TAEIX-insatser är att ett specifikt kunskapsbehov skall finnas i ett kandidatland som kan matchas med expertkunskap från en organisation eller myndighet i medlemsstaterna. Insatserna är korta och ofta av expertkaraktär. Verksamheten är ett komplement till bl.a. partnersamverkan, som är betydligt mer långsiktigt och omfattande. TAEIX utgör en bra stödform för kortare och väldefinierade insatser i kandidatländerna som svenska myndigheter och organisationer bör kunna utnyttja i större utsträckning än hittills.

Det bilaterala EU-integrationsstödet har utgjort ett bra sätt att förmedla kunskap om EU-processerna, särskilt till de kandidatländer som inte nås av närområdessamarbetet. Det framtida bilaterala EU-integrationsstödet bör i huvudsak inriktas på enskilda och väl avgränsade insatser till stöd för Sveriges utvidgningspolitik.

Insatser i övriga kandidatländer har även gjorts genom internationella kurser och genom de konsultfonder Sverige bidragit till i de internationella finansiella institutionerna. Insatser har också genomförts genom Svenska institutet inom områdena utbildning och forskning, kultur- och expertutbyte samt svenskundervisning.

## 6.9 Utvecklingsländer i regionen

Ett antal länder i Central- och Östeuropa klassificeras som utvecklingsländer enligt OECD:s biståndsorgan DAC (Development Assistance Committee). Resursflöden till dessa länder som uppfyller vissa villkor avseende bl.a. förmånlighet och ändamål räknas som bistånd. De länder i regionen som omfattas är länderna på västra Balkan, Moldavien, södra Kaukasus och Centralasien. Utvecklingssamarbetet med dessa länder omfattas inte av denna proposition utan finansieras i stället över politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete under en särskild delpost, Europa. Biståndet hanteras liksom för övriga länder i regionen genom Sida-Öst.

Albanien, Bosnien-Hercegovina, Förbundsrepubliken Jugoslavien (FRJ), Kroatien och Makedonien utgör tillsammans regionen västra Balkan. Det är ett område som under 1990-talet har växt fram som en stor mottagare av humanitär hjälp och är en växande samarbetspartner för svenskt utvecklingssamarbete. Totalt har ca 3 miljarder kronor kanaliserats till regionen i form av humanitär hjälp och utvecklingssamarbete sedan år 1991. Dessa insatser har även kompletterats med omfattande sekondering av svensk personal till internationella organisationers arbete på västra Balkan. Sverige har även bidragit genom deltagande i flera fredsbevarande missioner i området.

Sida-Öst disponerar sedan januari 1998 särskilda medel från biståndsanslaget för utvecklingsländerna med de länder i f.d. Sovjetunionen som av DAC klassificerats som utvecklingsländer. Bland dessa intar Moldavien en särställning vad gäller svenskt stöd. Ett omfattande svenskt stödprogram har byggts upp under de senaste åren och Sverige är nu en av de största bilaterala givarna. Det svenska biståndet till södra Kaukasus har efter hand övergått från rent humanitära

insatser till utvecklingssamarbete. Projekten har hittills huvudsakligen varit inriktade framför allt på Georgien och Armenien. Även i Centralasien var stödet inledningsvis i huvudsak i form av humanitärt bistånd. Mot bakgrund av den efter hand förändrade politiska och ekonomiska situationen i länderna, har insatserna ändrat karaktär och nu bedrivs ett mer långsiktigt utvecklingssamarbete.

Biståndet till de s.k. DAC-länderna skall finansieras över politikområde 8 Internationellt utvecklingssamarbete. För vissa begränsade insatser, exempelvis för regionala projekt som omfattar flera länder, inklusive icke-DAC-länder, eller då särskilda skäl föreligger, kan dock även bidrag från politikområde 9 aktualiseras.

## 7 Samarbetets kanaler, instrument och styrning

### 7.1 Kanaler

**Regeringens bedömning:** De kanaler som finns för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa fungerar väl och kompletterar varandra. Samordningen av insatserna bör fortsatt ske inom Utrikesdepartementet och huvuddelen av samarbetet bör kanaliseras genom Sida.

Vissa av utredningens förslag av teknisk natur är redan tillgodosedda, medan andra kan regeringen inte ta definitiv ställning till nu.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att Sida bemyndigas få besluta om placering av fältpersonal i Ryssland och Ukraina samt att Sida får ansvar för stöd till förberedelser av insatser genom partnersamverkan (*twinning*). Utredningen anser att ökad harmonisering bör eftersträvas mellan anslaget för utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa och anslaget för internationellt utvecklingssamarbete.

**Remissinstanserna:** Ett fåtal remissinstanser har yttrat sig över utredningens förslag. De flesta av dessa instämmer i behovet av fältpersonal och stödjer förslaget att Sida bemyndigas få placera fältpersonal i Ryssland och Ukraina.

**Skälen för regeringens bedömning:** Utrikesdepartementet bär huvudansvaret för samarbetet med Central- och Östeuropa. UD har en samordnande roll och bereder regeringens beslut om medelsfördelning mellan kanalerna samt styrning och uppföljning av dessa. Anslaget för samarbetet fördelas mellan UD, Sida och Svenska institutet. Sida och Svenska institutet ansvarar för planering och genomförandet av huvuddelen av insatserna.

### 7.1.1 Sida

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) är den centrala förvaltningsmyndigheten för Sveriges bilaterala utvecklingssamarbete med utvecklingsländer och för samarbetet med länder i Central- och Östeuropa. Inom Sida handläggs huvuddelen av samarbetsinsatserna i Central- och Östeuropa av en särskild avdelning, Sida-Öst.

Sidas verksamhet spänner över ett brett fält. Insatserna omfattar allt från demokratistöd, institutionellt stöd på det ekonomiska och sociala området, näringslivsfrämjande insatser, insatser på miljö- och energiområdet och säkerhetsfrämjande.

Vad avser säkerhetsfrämjandet så administrerar Sida det säkerhetsfrämjande stödet till Central- och Östeuropa som bedrivs inom ramen för de civila myndigheternas verksamhet. År 2000 utökades Sidas mandat till att även avse insatser inom gränsbevakning, säkerhetspolitisk kompetens, demokratiskt totalförsvar och fredsfrämjande åtgärder.

Sida ansvarar vidare för beredning och beslut i ärenden som rör projektbidrag till multilaterala organisationer och som inte innebär stöd till reguljär budget. I ärenden av principiell vikt sker samråd med Utrikesdepartementet.

Två av utredningens förslag är redan tillgodosedda. Sida är från och med år 2001 nationell kontaktpunkt och huvudansvarig för att främja och samordna svenskt deltagande i EU:s insatser genom partnersamverkan. I regleringsbrevet för år 2001 står att Sida under året får använda medel från sitt anslag för samarbete med Central- och Östeuropa för en tjänst vid ambassaden i Moskva och en tjänst vid ambassaden i Kiev

Sida-Öst är ansvarig också för samarbetet med västra Balkan, Moldavien, Kaukasus och Centralasien, vilket finansieras från anslaget för Internationellt utvecklingssamarbete. Regeringen konstaterar att en ökad harmonisering av bestämmelserna mellan de två östanslagen för närvarande inte är möjlig att ta ställning till mot bakgrund av skillnaderna i samarbetsländernas behovsbild och anslagens karaktär.

Regeringen bedömer att Sida-Östs insatser varit av stort värde både för reformprocessen och EU-närmandet i samarbetsländerna och för Sverige. Ett flertal insatser har bidragit till en utveckling mot normalt grannlandssamarbete. Sida-Östs organisation har varit effektiv och ändamålsenlig. Regeringen bedömer det som viktigt att Sida fortsatt vidareutvecklar dialogen och samarbetet med svenskt näringsliv, enskilda organisationer och statliga och kommunala myndigheter.

### 7.1.2 Svenska institutet

Svenska institutet (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, med insatser inom utbildning och forskning, kultur- och expertutbyte samt svenskundervisning. Ungefär två tredjedelar av den totala budgeten går till insatser i regionen, inräknat vad som anslås inom utgiftsområde

7.9:1.2 samt Nya Visbyprogrammet som finansieras genom Prop. 2000/01:119 Östersjömiljard 1.

SI:s verksamhet har under innevarande programperiod kategoriserats som demokratistöd. Regeringen föreslår nu att ett nytt huvudområde skapas med inriktning på utbildning och forskning, för att öka tydligheten och genomslagskraften i samarbetet då verksamheten på området är omfattande. Detta innebär för Svenska institutets del att dess verksamhet kommer att delas upp på två huvudområden, utbildning och forskning samt demokratins fördjupning. Under det sistnämnda kommer således verksamheten inom kultur- och expertutbytesområdet att falla.

Svenska institutet har administrerat en stor del av det språk- och integrationsstöd som Sverige har lämnat för integration av de ryskspråkiga minoriteterna i Estland och Lettland. I takt med att fokus även läggs på samhällsintegration i en vidare bemärkelse, kommer handläggningsansvaret för stödet att delas med Sida.

Regeringen anser att Svenska institutet har varit en föregångare vad gäller att applicera ett främjandeperspektiv på utvecklingsarbetet med Central- och Östeuropa. Institutets verksamhet har haft ett stort värde för demokratiutvecklingen och för skapandet av nätverk mellan individer och institutioner i vårt närområde, vilket bidrar till utvecklingen av ett reguljärt grannlandssamarbete i framtiden. Regeringen bedömer det som viktigt att institutets verksamhet i Central- och Östeuropa, i synnerhet inom utbildning och forskning, sker med beaktande av de övriga prioriterade samarbetsområdena ekonomisk omvandling, social trygghet samt miljö. Av särskild vikt är en ökad genomslagskraft i arbetet att integrera ett jämställdhetsperspektiv i verksamheten.

## 7.2 Instrument

**Regeringens bedömning:** Utvecklingssamarbetet bör liksom hittills huvudsakligen inriktas på kunskapsöverföring, som kan kompletteras med andra instrument för att insatserna skall uppnå så goda resultat som möjligt. Stöd för investeringar bör kunna göras såväl på miljö- och energiområdet som inom den sociala sektorn.

Utredningens förslag om kreditinstrument kan regeringen inte ta definitiv ställning till nu.

Den särskilda exportkreditgarantiramen bör finnas kvar, men någon ytterligare avsättning för förlusttäckning bedöms för närvarande inte vara aktuell.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår att en utökning av Nordiska investeringsbankens ram för miljöinvesteringar prövas. Som ett alternativ bör förslaget om en låneram för Sida prövas. Regeringen bör verka för att Europeiska investeringsbanken får ett utlåningsmandat för projekt av stort europeiskt intresse i OSS. Frågan om en särskild exportkreditgarantiram behandlas inte av utredningen.



**Remissinstanserna:** Några instanser är tveksamma till om efterfrågan på ett svenskt kreditinstrument i första hand skall tillgodoses via en utökad ram till Nordiska investeringsbanken och förespråkar istället ett bilateralt instrument. Att Sida bör få möjlighet att finansiera investeringar via kredit- och garantiinstrument anser flera av instanserna. Några tillstyrker betänkandets förslag att tillåta Nordiska investeringsbanken att bevilja lån inom miljöområdet i nordvästra Ryssland och de baltiska länderna.

**Skälen för regeringens bedömning:** 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 i första hand bestått av tekniskt samarbete och kunskapsöverföring. Det tekniska samarbetet omfattar främst institutionsuppbyggnad av allt mer långsiktig och fördjupad karaktär.

Kunskapsöverföring har utgjort och bör även i fortsättningen utgöra kärnan inom samtliga verksamhetsområden. Detta skapar långsiktighet och hållbarhet i stödet och medverkar till utveckling mot ett normalt grannlandssamarbete. Investeringar med gävomedel (samt i mycket begränsad utsträckning garanti- respektive kreditmedel) har hittills kunnat göras inom miljö- och energisamarbetet samt inom stödet till små och medelstora företag via StartÖstprogrammet. Riskkapitalinvesteringar och kreditgivning kan även göras inom ramen för Swedfunds verksamhet.

Regeringen anser att stöd för investeringar i fortsättningen även bör kunna lämnas inom den sociala sektorn, exempelvis i samarbete med Världsbankens sociala investeringsfonder. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 4.4. Finansiering av utrustning inom ramen för tekniskt samarbete bör liksom tidigare i princip endast komma i fråga om den utgör nödvändig specialutrustning inom ramen för kunskapsprojekt och kunskapsöverföring såvida inte särskilda skäl motiverar annat.

Regeringen anser att samarbetet även i fortsättningen bör bedrivas genom utnyttjande av flera olika instrument för att insatserna skall uppnå så goda resultat som möjligt.

### 7.2.1 Betalningsbalansstöd

För att hjälpa länderna i Central- och Östeuropa som i början av 1990-talet inte hade någon möjlighet att finansiera sina underskott i bytesbalansen har Sverige utfäst betalningsbalansstöd i form av lån. Under perioden 1991/92-1994/95 utfäste Sverige betalningsbalansstöd till 11 länder. Flera av lånen har förfallit till betalning och återbetalning har skett. Den totala utestående lånesumman omfattar ca 560 miljoner kronor. Ytterligare två lån kommer att förfalla till betalning år 2001 och de återstående fyra lånen kommer att invärderas av Riksgäldskontoret enligt den nya garantimodellen, vilket innebär att en engångsvis garantiavgift betalas från anslaget och Riksgäldskontoret står för eventuella framtida infrianden av garantierna. Genom det svenska

medlemskapet i EU deltar Sverige från och med år 1995 i EU:s gemensamma utlåning, som garanteras mot EU:s budget. Regeringen bedömer därför att något behov av ytterligare bilaterala insatser från svensk sida inte längre finns.

### 7.2.2 Den särskilda exportkreditgarantiramen

Riksdagen beslutade år 1993 att inrätta en särskild exportkreditgarantiram om en miljard kronor för de baltiska länderna och Ryssland. I samband med att ramen våren 1995 utvidgades till två miljarder kronor vidgades landkretsen med Kazakstan, Ukraina och Vitryssland för affärer som samfinansieras med internationella finansinstitutioner.

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 uppdragit åt Exportkreditnämnden (EKN) att administrera verksamheten.

En utvärdering av exportkreditgarantiramen för perioden 1993-1997 gjordes i början av år 1998. Den ledde bl.a. till att ramen höjdes till 2,5 miljarder kronor. Med hänsyn till den ekonomiska krisen i Ryssland har dock dessa ytterligare medel inte ställts till EKN:s förfogande. Regeringen har sedan år 1993 avsatt totalt 500 miljoner kronor för eventuella skadeförluster, vilket belastar anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa.

Det har framgått av rapporter från Exportkreditnämnden att omfattningen av den särskilda garantiverksamheten har gått tillbaka väsentligt. Som underlag för ett ställningstagande till exportkreditgarantiramens framtid har regeringen bitt EKN att avge en rapport med en analys och bedömning av verksamheten.

#### *Utvecklingen av hittillsvarande verksamhet*

Av Exportkreditnämndens rapport framgår att de baltiska staterna dominerade under de första åren, men att Ryssland numera är det största landet vad gäller utfärdade garantiförbindelser. De riktlinjer som tidigare gällde och som tog fasta på s.k. projektrisker, dvs. projekt där möjligheten till återbetalning genererades av projektet självt, ändrades genom ett nytt beslut år 1996 till förmån för en mer generellt inriktad prövning av återbetalningsförmågan och lönsamheten i aktuella affärer. Riktlinjerna närmade sig därmed de principer som tillämpas i EKN:s ordinarie verksamhet, dock med möjlighet att i viss utsträckning ta något större risker.

Om man ser på verksamheten sedan år 1993 fördelad på branscher framgår att ungefär en tredjedel avser transportindustrin. Det har sin bakgrund i den tidigare helt övervägande men även senare relativt starka inriktningen i exportkreditgarantiramens riktlinjer på valutaintjänande projekt. Den relativa betydelsen av transportindustrin i den särskilda

garantiverksamheten har snarast ökat under senare tid i takt med att förutsättningen för annan branschrelaterad garantigivning försämrats.

Andra viktiga inslag i verksamheten är leveranser av utrustning till sågverk och annan skogsindustriell verksamhet samt till livsmedelsindustrin. De större och tidigare hos Exportkreditnämnden välkända exportföretagen intar en framträdande roll och beräknas ha svarat för ca 70 procent av totalt utfärdade garantiförbindelser.

Av utvärderingen framgår att vissa av de branscher som varit framträdande i garantigivningen också förekommer i störst utsträckning bland aktuella problemärenden, t.ex. projekt med anknytning till skogsindustrin och transportsektorn.

Den 30 september 2000 uppgick anmälda dröjsmål under ramen till totalt 124,6 miljoner kronor. Utestående skadereglerade fordringar uppgick samtidigt till 123,4 miljoner kronor. Som slutlig förlust på utestående skadefordringar hade hittills avskrivits ett belopp om ca 42 miljoner kronor.

Då summan av utestående icke återvunna skadefordringar och hittills gjorda avskrivningar för definitiv förlust överstiger det belopp som totalt betalats in som premier i den särskilda garantiverksamheten har EKN varit tvungna att täcka underskottet genom att ta i anspråk medel ur den särskilda förlustreserv om 500 miljoner kronor som avsatts på statsbudgeten. Sammanlagt har 101 miljoner kronor tagits i anspråk t.o.m. mars 2001. EKN har gjort ett försök till bedömning av det slutliga utfallet av alla hittills ingångna garantiåtaganden vilken pekar på en betydande förbrukning av förlustreserven.

Exportkreditnämnden gör bedömningen att den särskilda garantiverksamheten framför allt under de första åren har varit av betydelse för utveckling av industriell verksamhet inom ett flertal branscher i berörda länder och att den också har bidragit till att tillvarata värdefulla affärsmöjligheter för svenska företag. Företrädare för exportörerna framhåller den betydelse som verksamheten haft för att vinna fotfäste på de aktuella marknaderna. I förlängningen har det möjliggjort att exportören har kunnat ta risker utan EKN:s medverkan, antingen som följd av förbättrade förhållanden i importlandet och på finansmarknaden eller som följd av att man funnit det värt att satsa också på sådana marknader där EKN inte medger garanti.

#### *Förutsättningar för fortsatt särskild garantiverksamhet*

Med tiden har omfattningen av den särskilda garantiverksamheten väsentligt gått tillbaka. Bakom denna utveckling ligger en successivt förbättrad risksituation på de baltiska länderna vilket ökat möjligheterna att inom den ordinarie verksamheten möta efterfrågan på garantier, i förening med det dramatiskt försämrade riskläget på Ryssland hösten 1998, då Exportkreditnämnden stängde större delen av garantigivningen för landet. Vad gäller övriga länder Ukraina, Vitryssland och Kazakstan, där det finns ett krav på samfinansiering med internationella finansinstitutioner, har några sådana projekt ännu inte kommit till stånd.

Regeringen bedömer att det kan finnas fortsatt behov av en särskild exportkreditgarantiram. Det finns en stor efterfrågan på garantier för större projekt i Ryssland, samtidigt som riskerna givetvis är betydande till följd av osäkerhet när det gäller kreditvärdighet och betalningsvilja. EKN och EKN:s systerinstitut inom EU stängde för garantigivning på Ryssland efter krisen i augusti 1998, även inom den särskilda ramen. En försiktig öppning beslutades hösten 2000.

Regeringen understryker vikten av att Exportkreditnämnden vidtar åtgärder för att i största möjliga utsträckning begränsa riskerna för förluster under den särskilda garantiramen. Det är särskilt angeläget att omfattningen av eventuella ytterligare skadereglering inte överstiger den ram som har avsatts för förlusttäckning inom ramen för samarbetsanslaget, dvs. 500 miljoner kronor.

Mot bakgrund av vad som har anförts om utvecklingen av efterfrågan på garantier under den särskilda ramen, och med tanke på riskläget i Ryssland och Ukraina och med hänsyn till principiella överväganden, gör regeringen bedömningen att någon ytterligare avsättning för att täcka eventuella förluster under den särskilda ramen för närvarande inte är aktuell. EKN svarar för att verksamheten under den särskilda ramen drivs vidare på ett sådant sätt att risken för att det för förlusttäckning anslagna beloppet överskrids minimeras.

### 7.2.3 Krediter och garantier

Utredningen har behandlat användningen av krediter och garantier i samarbetet med Central- och Östeuropa. För närvarande begränsas Sidas möjligheter att delta i finansiering av investeringar till gåvofinansiering av miljö- och energiprojekt.

För att krediter skall kunna lämnas inom det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa och därmed möjliggöra svensk medverkan i finansieringen av större miljö- och energiprojekt, särskilt i Ryssland och Ukraina, har Sida föreslagit att regeringen inrättar en garantiram om 500 miljoner kronor att utnyttjas för statlig garantigivning för miljö- och energiprojekt. Sidas förslag har vidareutvecklats inom regeringskansliet i samband med beslut om uppdrag till Sida att tillsammans med Världsbanken medverka i genomförandet av ett större fjärrvärmeprojekt i Riga. Modellen bygger på att Riksgäldskontoret utfärdar garanti för fordringsförlust gentemot långgivaren och att premien till Riksgäldskontoret betalas via anslaget för samarbete med Central- och Östeuropa. Krediten är obunden, i enlighet med internationella överenskommelser på området.

Utredningen har gjort bedömningen att finansieringsmöjligheterna i kandidatländerna idag är betydande via EU:s förmedlemskapsstöd och de internationella finansieringsinstitutionerna. I Ryssland och Ukraina är behoven större och tillgången på långfristiga krediter betydligt mer begränsad. Såväl i Ryssland som Ukraina är dock kreditrisken hög och möjligheten att erhålla statliga garantier svår att bedöma, varför premienivån blir mycket hög för en svensk garanti, kanske i nivå 20

procent för Ryssland. Mot bakgrund av dessa höga kostnader har utredningen övervägt alternativa användningar av de statliga medlen, i första hand en utökning av kreditramen för Nordiska investeringsbankens miljöinvesteringslån. Därutöver föreslås att Sverige i EU verkar för att Europeiska investeringsbanken får utlåningsmandat för projekt av stort europeiskt intresse i OSS-området.

Regeringen konstaterar att det finns flera förslag till kredit- och garantilösningar, dels helt bilaterala instrument, dels nordiska kreditinstrument i Nordiska investeringsbankens regi. Regeringen anser att den modell som tillämpats i Riga-ärendet är intressant som ett sätt att få till stånd svensk medverkan i ett begränsat antal större infrastrukturprojekt i samarbetsländerna, inte minst inom miljö- och energisektorn. Hittills har dock bedömningen gjorts att modellen kan ifrågasättas med hänsyn till bestämmelser i budgetlagen, mot bakgrund av kravet på periodicering av premiebetalningar och det faktum att samarbetanslaget är tidsbegränsat. Det är därför, med hänsyn till gällande förutsättningar, inte nu möjligt att tillämpa ett system vare sig enligt Sidas förslag eller Riga-modellen.

Förslaget om en utökad kreditram för Nordiska investeringsbanken framstår som ett intressant alternativ. Ett definitivt ställningstagande i denna fråga är dock inte möjlig eftersom något formellt förslag ännu inte har presenterats av banken. Till bilden hör att Sverige inom EU vunnit gehör för en begränsad öppning för Europeiska investeringsbanken att delta i miljöprojekt i Ryssland.

### 7.3 Styrning

**Regeringens bedömning:** Landstrategierna bör i högre grad differentieras och tydligare spegla förhållandena i de olika länderna. Myndigheter, enskilda organisationer, näringslivet och andra aktörer bör delta på ett tidigt stadium i processen.

En databas bör upprättas över samtliga bilaterala insatser i Central- och Östeuropa.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer med regeringens vad gäller landstrategier och databas. Utredningen föreslår att medelstilleddelning bör ske per länderområden istället för per samarbetsområden.

**Remissinstanserna:** De som yttrat sig i dessa frågor stödjer förslaget om att landstrategierna differentieras och ytterligare konkretiseras. De flesta av dessa framhåller, och instämmer i rekommendationen, att Sida bör föra en dialog med näringslivet om utformningen av landstrategierna.

Alla som yttrat sig är positiva till upprättandet av en databas för samtliga svenska bilaterala samarbetsprojekt.

**Skälen för regeringens bedömning:** De styrinstrument som regeringen i huvudsak har till förfogande i förhållande till de statliga myndigheterna förutom instruktioner i förordningar är regleringsbrevet

och landstrategierna. I regleringsbrevet anges allmänna riktlinjer för myndigheternas verksamhet. Regeringen styr också genom medelstillsdelning i en viss struktur. Hittills har medelstillsdelningen skett per samsamarbetsområden, medan utredningen anser att det borde ske per länderområden. Hur medelstillsdelningen skall ske inom det nya programmet kommer regeringen att ta ställning till i samband med det pågående utvecklingsarbetet inom Regeringskansliet om statlig styrning.

### *Landstrategier*

Landstrategier för Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland och Ukraina har under den gångna samsamarbetsperioden antagits av regeringen. Landstrategierna syftar till att inom varje enskilt mål för samsamarbetet ytterligare precisera de sektorer och riktlinjer som skall gälla i respektive land i avsikt att operationalisera detsamma.

Enligt utredningen har metoden att styra med landstrategier fungerat väl. En längre giltighetsperiod för landstrategierna i kombination med årliga operativa landplaner hade emellertid kunnat minska den relativt stora resursåtgången för att ta fram dessa. Utredningen menar också att formerna för att engagera flera aktörer i processen med att ta fram landstrategierna kan utvecklas bl.a. genom att inleda diskussion med näringslivet på ett tidigt stadium. Utredningen har dock inte sett behov att ompröva landstrategierna som styrinstrument, men föreslår förbättringar, i synnerhet genom en större anpassning till landspecifika förhållanden.

Regeringen anser att landstrategier liksom under nuvarande samsamarbetsprogram bör upprättas för Estland, Lettland, Litauen, Ryssland och Ukraina. Då utvecklings-samarbetet med Polen i hög grad redan har fasats ut behövs ingen ytterligare landstrategi. En landstrategi bör för första gången göras för Vitryssland. Regeringen anser att landstrategierna bör avse en treårsperiod och att det därefter finns skäl att upprätta nya landstrategier.

Regeringen instämmer i utredningens bedömning att landstrategierna i högre grad bör differentieras och tydligare spegla förhållandena i de olika länderna. En ökad konkretiseringsgrad skall eftersträvas för att göra strategierna mer operativa.

Regeringen anser att ett brett deltagande i framtagandet av strategierna är viktigt och att myndigheter, företrädare för kommuner, landsting och regioner, enskilda organisationer, näringsliv och andra aktörer skall delta i processen på ett tidigt stadium.

Regeringen anser vidare att utfasningstakten av utvecklings-samarbetet på olika områden för kandidatländerna bör fastställas i landstrategierna. Även i detta avseende är en nära dialog med samsamarbetets aktörer viktig.

Regering bedömer att det är lämpligt mot bakgrund av den snabba utvecklingen i regionen att en årlig uppföljning av landstrategierna görs. Vid behov – om förutsättningarna för samsamarbetet väsentligen ändras – kan landstrategierna revideras.

En databas över samarbetet med Central- och Östeuropa upprättades i samband med en översyn av samarbetsprogrammet år 1994. Under den senaste programperioden har databasen dock inte kunnat underhållas. För närvarande finns således ingen samlad databas över samarbetet med regionen att tillgå, vilket utgör en stor brist. Utredningen föreslår att en databas över samarbetet upprättas. Regeringen instämmer i bedömningen och anser att en databas över samtliga bilaterala insatser i Central- och Östeuropa skall upprättas i syfte att samla och redovisa projektinformation för att förbättra planering och uppföljning av samarbetet. Alla aktörer, inklusive enskilda organisationer, skall rapportera till databasen om sina insatser för att göra informationen så fullständig som möjligt. Möjligheterna att samordna insatserna ökar därmed.

## 8 Utvecklingssamarbetets genomförare

**Sammanfattning:** Genomförandet av utvecklingssamarbetet har underlättats och fått en bred förankring genom att det skett på många nivåer i samhället, såväl på central som regional och lokal nivå, genom myndigheter, enskilda organisationer och näringslivet. Detta breda engagemang är betydelsefullt för ett framgångsrikt utvecklingssamarbete och för övergången till ett reguljärt grannlandssamarbete.

Förutsättningarna för samarbete är gynnsamma i Östersjöområdet. Den geografiska närheten, den gemensamma historien och kulturarvet, de täta kontakterna på många plan bidrar till unika förutsättningar, ett stort engagemang och ett gemensamt intresse för samarbetet. Genomförandet av samarbetet har underlättats genom att det skett på många nivåer i samhället, såväl på central som på regional och lokal nivå. Statliga myndigheter på central nivå, länsstyrelser, landsting, regionförbund och kommuner, enskilda organisationer och folkrörelser har skapat ett brett engagemang i hela utvecklingssamarbetet som givit detta en närmast unik karaktär. Utredningen konstaterar att de svenska parterna utför allt mer professionella insatser inom samarbetet med Central- och Östeuropa.

Sverige är starkt engagerat i omvandlingsprocessen i närområdet. Det engagemanget har haft en betydelsefull effekt på utvecklingen i samarbetsländerna och har också skapat förutsättningar för att utvecklingssamarbetet verkligen skall kunna övergå i reguljärt grannlandssamarbete. Det är främst i samarbetet med de baltiska länderna och Polen detta hittills haft störst genomslag. Regeringen anser att detta breda engagemang i utvecklingssamarbetet är mycket betydelsefullt och har skapat mervärde.

Regeringen anser att samarbetets aktörer inom olika sektorer och på olika nivåer bör beredas tillfälle att delta i landstrategiprocessen på ett tidigt stadium för att få en bred förankring av samarbetet.

## 8.1 Central nivå

De statliga myndigheterna har under flera år spelat en avgörande roll i samarbetet med Central- och Östeuropa. De har bidragit till utvecklingen i samarbetsländerna och samtidigt har inom många områden grunden lagts för ett reguljärt grannlandssamarbete. Som exempel kan nämnas Luftfartsverket, Sjöfartsverket, Vägverket, Naturvårdsverket och Kustbevakningen som i dag har ett omfattande bilateralt projektsamarbete som växt fram ur utvecklingssamarbetet. Även svenska universitet och högskolor har bidragit med värdefull kompetens i samarbetet med Central- och Östeuropa och har byggt upp nätverk som har förutsättningar att förbli livaktiga efter utfasningen av utvecklingssamarbetet.

För utvecklingen av ett reguljärt grannlandssamarbete har utvecklingssamarbetet bidragit dels genom den kompetens som byggts upp hos grannländers myndigheter och ministerier, dels genom att personliga kontakter och nätverk etablerats vilket har bidragit till samarbetsrelationer.

Statliga myndigheter kommer även framgent att spela en betydelsefull roll i samarbetet, i det bilaterala samarbetet men också genom deltagande i EU:s institutionsuppbyggande insatser genom partnersamverkan (*twinning*). Frågan om kompletterande bilateralt stöd för deltagande i partnersamverkan ses för närvarande över.

Exempel på andra aktörer på central nivå är *Stiftelsen Östekonomiska Institutet* (ÖEI) som grundades år 1989 gemensamt av staten och näringslivet. Institutets syfte är att främja kunnandet i Sverige om de ekonomiska förhållandena i Östeuropa. Institutet riktar sig till både stat och näringsliv och förmedlar forskningsresultat genom publikationer och seminarier. Institutet är även verksamt internationellt genom att delta i forskningsprojekt och konferenser. Staten har genom ett nytt avtal år 1999 förbundit sig att bidra till institutets verksamhet t.o.m. år 2004. Statens bidrag uppgår till 4,6 miljoner kronor årligen.

ÖEI är främst inriktad på forskning om omställningsprocessen i övergångsekonomierna. Institutet bidrar också till att motverka s.k. "brain-drain" i samarbetsländerna genom att få forskare som studerat utomlands att återvända hem. ÖEI har nyligen etablerat forskningsinstitutet CEFIR i Moskva. Ett forskningsinstitut, BICEPS, har också etablerats i Riga med hjälp av finansiering från staten. ÖEI uppfyller en viktig funktion såväl inom forskning som utbildning och policyrådgivning.

Ytterligare en viktig aktör är *Swedfund International AB* som är ett av staten helägt aktiebolag. Dess huvuduppgift är att genom riskkapital tillsammans med svenska företag i samriskprojekt medverka till överföring av svenskt näringslivskunnande till bl.a. länder i Central- och



Östeuropa. Syftet är att främja den industriella och ekonomiska utvecklingen i dessa länder. Stöd ges i form av aktiekapital och lån för utveckling av bärkraftiga företag.

Efter ett regeringsbeslut år 1995 avsattes 240 miljoner kronor för riskkapitalinvesteringar i affärsbanker i Baltikum. Verksamheten har bedrivits genom Swedfund Financial Markets AB (SFM), dotterbolag till Swedfund International AB. Avsikten har varit att de svenska investeringarna skulle hjälpa till att stabilisera kreditmarknaden och verka för ett sunt bankväsende. I strategin har ingått att långsiktigt förvalta aktieinnehavet, med avsikt att sälja det när lokala eller rent kommersiella intressen kan ta över aktieposterna. SFM har sedan starten gjort ett tjugotal investeringar i banker i Baltikum och har med stor framgång genomfört sitt uppdrag. I samband med försäljningen av aktierna i tre baltiska banker under hösten 2000 avslutade Swedfund Financial Markets huvuddelen av sin verksamhet. Satsningen beräknas ha genererat en vinst för Swedfund på 220 miljoner kronor.

Av propositionen 2000/2001:1 utgiftsområde 7, framgår att huvudansvaret för satsningar av riskkapital i Central- och Östeuropa fortsatt kvarstår hos Swedfund och att en tydlig uppdelning görs mellan denna verksamhet och Swedfunds verksamhet i u-länder. Regeringen överväger en omstrukturering av Swedfundkoncernen.

## 8.2 Lokal och regional nivå

Ett mycket rikt samarbete finns också mellan lokala och regionala aktörer. Samarbetet på lokal och regional nivå omfattar verksamhet som bedrivs av andra aktörer än staten, det vill säga främst kommuner och landsting, regionförbund samt sammanslutningar på subnationell nivå. Härtill kommer även länsstyrelserna, vilka bedriver samarbete på regional nivå. Till följd av de politiska förändringarna under början av 1990-talet i Central- och Östeuropa och Sveriges inträde i EU ökade svenska kommun- och regionförbindelser med Östeuropa explosionsartat. Ett stort antal kommuner, landsting och länsstyrelser har i dag egna internationella strategier, tar initiativ till och sköter egna förbindelser med utlandet.

Det regionala och lokala samarbetet har under 1990-talet visat sig utgöra ett effektivt instrument för främjande av den demokratiska processen i våra grannländer. Samtidigt har samarbetet bidragit till att förstärka grannlandsrelationerna och till att skapa ett värdefullt kontaktnät inför framtiden inom Europeiska unionen.

Den centrala nivån representeras av Regeringskansliet samt centrala intresseföreningar för kommuner och landsting, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Flera olika former av regelbundna informella kontakter förekommer mellan kommun- och landstingsförbunden och Regeringskansliet.

Den regionala nivån representeras av länsstyrelser, landsting och regionförbund medan kommunerna företräder den lokala nivån. Kommunerna är de största internationella aktörerna på lokal nivå. Fler

än 200 av Sveriges 289 kommuner har vänortssamarbete med Central- och Östeuropa.

Länsstyrelserna anknuter ofta sitt kontaktsystem till existerande vänorts- och vänregionsamarbete. Även om länsstyrelsernas och de folkvalda organens (landstings och kommuners) mandat är av fundamentalt olika slag är det inte ovanligt att dessa parter tillsammans, ibland i kombination med regionsammanslutningar och enskilda organisationer, samverkar kring projekt med regional inriktning.

Landstingens engagemang är betydligt mindre än kommunernas men har under senare år ökat betydligt, särskilt vad gäller medverkan i EU:s interregionala projekt. Lokala och nya regionalt baserade aktörer samverkar för att etablera sig i internationella sammanhang, framför allt inom ramen för EU-medlemskapet. I dag är nästan alla svenska kommuner representerade i Bryssel genom något organ för interregional samverkan t.ex. regionkontoren för West Sweden, Sydsam, East Sweden, North Sweden, Mälardalsrådet och Stockholmsregionen. Syftet med verksamheten är att öka regionens aktiviteter inom EU och verka för möjligheterna att söka och få bidrag från EU:s många stödprogram.

Östersjöinstitutet i Karlskrona har ett omfattande samarbete på regional och lokal nivå med framför allt norra Polen, Litauen och Kaliningrad.

### 8.3 Enskilda organisationer

Svenska enskilda organisationer har också en central roll i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. De är aktiva inom ett flertal områden såsom sociala frågor, miljö och utbildning. Allra viktigast är dock den roll de spelar i utvecklingen av en demokratisk kultur och ett civilt samhälle i samarbetsländerna.

Svenska enskilda organisationer har i många fall bättre förutsättningar än regeringen och myndigheter att få genomslag i sina insatser, inte minst därför att enskilda organisationer i samarbetsländerna i många fall har ersatt den verksamhet som i Sverige bedrivs av statliga och kommunala myndigheter, särskilt på det sociala området. En annan viktig del i samarbetet är dock att uppmuntra kontakter och utbyte av erfarenheter mellan samarbetslandets myndigheter och enskilda organisationer. Vidare skapar gränsöverskridande kontakter och nätverk på gräsrotsnivå goda förutsättningar för en övergång till reguljärt grannlandssamarbete utan särskilt statligt stöd.

Hörnstenen i samarbetet består i att bygga upp och stärka lokala organisationer i samarbetsländerna, med tydlig tonvikt på partnerskap, kompetensutveckling, långsiktighet och enskilda organisationers specifika roll i det civila samhället. På så vis kan organisationerna stärkas i sitt arbete så att de kan hävda sig i dialogen med myndigheter och beslutsfattare i samarbetslandet.

Sida fördelar större delen av de medel som finns tillgängliga för utvecklingsinsatser via enskilda organisationer till sina s.k.

ramorganisationer, vilka senare i sin tur fördelar medlen vidare till sina medlemmar. De tre största mottagarna är Forum Syd, LO/TCO:s biståndsfond och Olof Palmes internationella center. Sedan år 1995 har bidrag även getts via Sida till politiska partier eller partianknutna organisationer i Sverige som i sin tur ger stöd till sina systerorganisationer i Central- och Östeuropa. Dessutom ger både Sida och Svenska institutet bidrag till studieförbund med verksamhet i samarbetsländerna.

I syfte att förbättra samordningen organisationerna emellan och öka kapaciteten och effektiviteten i arbetet, har Sida under senare tid genomfört årsgenomgångar, seminarier och systemrevisioner tillsammans med enskilda organisationer för att diskutera metodutvecklingsfrågor och organisationsutveckling.

#### 8.4 Svenskt näringsliv

Näringslivets deltagande i utvecklingssamarbetet är av stor vikt för att bidra till utvecklingen i samarbetsländerna. Utvecklingssamarbetet innebär dessutom betydande möjligheter för svenska företag. Den svenska resursbasen används nästan uteslutande i projekten och utvecklingssamarbetet kan på flera olika sätt bidra på ett positivt sätt för företagen, såväl direkt som indirekt.

Utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa bidrar till att stärka den miljö inom vilken svenska företag verkar i samarbetsländerna. Samarbetet bidrar till att stärka kompetensen i samarbetsländerna, utveckla och förstärka marknadens institutioner och främja stabila regelverk i närområdet. Förutsättningarna för svenska företags engagemang i samarbetsländerna förbättras därmed. Bankstödet via Swedfund Financial Markets AB till de baltiska länderna är ett sådant exempel.

Vidare innebär utvecklingssamarbetet också möjligheter för företag att genom upphandling delta i olika projekt. Samarbetet inriktar sig på en rad områden som är av intresse för svenskt näringsliv och svensk kompetens, t.ex. miljö. En god utväxling på insatserna främjas genom samverkan med aktiviteter som finansieras under Östersjömiljard 2.

De konsultfonder som Sverige bidragit till via internationella finansiella organisationer innebär också en möjlighet för svenska konsulter och företag att komma in på samarbetsländernas marknader. De omfattande samfinansieringar som genomförs i samarbete med t.ex. Världsbanken och EBRD innebär också möjligheter för svenska företag. Möjligheterna har ytterligare stärkts genom regeringens åtgärd att placera projektexportfrämjare i Bryssel mot EU-institutionerna, i London mot EBRD och i Washington mot Världsbanken samt den förstärkning som skett av Regeringskansliets projektexportsektariat i Stockholm. Härigenom har svenska konsulter och företag getts nya ingångar till dessa institutioner. Av stor betydelse är att Sida fortsatt verkar för att svenska lösningar och svenska företag i så hög grad som möjligt skall användas i de projekt som genomförs tillsammans med

dessa organisationer. Även riskkapitalsatsningar via Swedfund erbjuder möjligheter att bidra till svenska företagsatsningar i samarbetsländerna.

Den särskilda exportkreditgarantiramen har haft betydelse för svenska företag genom ett stöd till etablering i länder som EKN inte kunnat erbjuda i den ordinarie verksamheten. Insatser med anknytning till svenska företags investeringar i Ryssland och Ukraina har genomförts genom insatser för att höja kompetensen hos parterna i samarbetslandet.

Regeringen anser att det är viktigt att ansvariga myndigheter fortsätter utveckla positiva samarbetsrelationer med svenska företag och organisationer, som har ett intresse av att verka i samarbetsländerna, förutsatt att de initiativ som aktualiseras faller inom ramen för riktlinjerna för utvecklingssamarbetet och gällande landstrategier. De ansvariga myndigheterna bör således uppmärksamma idéer från svenska företag och organisationer som faller inom ramen för utvecklingssamarbetets riktlinjer och föra en dialog om dessa med berörda aktörer

## 9 Europeiska unionens instrument i regionen

**Regeringens bedömning:** Det svenska stödet bör samordnas med stödet från EU och utgöra ett komplement till detta. Sverige bör aktivt delta i policyformuleringen och verka för ökad effektivitet.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser pekar på trögheten och svårigheterna med att använda EU-finansiering och anser att det svenska bilaterala stödet är mer flexibelt. Behovet av koordinering mellan det bilaterala stödet och EU-stödet samt mellan olika EU-instrument, i synnerhet Interreg och Phare/Tacis, lyfts fram. Den försämrade möjligheten att tillvarata svenska intressen då EU-finansiering används i ökad utsträckning lyfts fram. Behovet av tilläggsfinansiering då EU-finansiering används betonas av såväl myndigheter som kommuner och länsstyrelser.

**Skälen för regeringens bedömning:** Europeiska unionen är en viktig aktör inom utvecklingssamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. En kraftig nivåhöjning av stödet till kandidatländerna har skett från och med år 2000. Budgeten för förmedlemskapsstöden uppgår till 3120 miljoner euro per år under perioden 2000- 2006. Vidare kommer länderna efter medlemskap i EU att åtnjuta stöd från EU:s interna stödformer, t.ex. strukturfonder. De kraftigt utökade resurserna understryker behovet av koordinering mellan det svenska bilaterala stödet till samarbetsländerna och EU:s stöd, inte minst mot bakgrund av att kandidatländernas förmåga att absorbera stödet är begränsad. Koordinering sker både i fält och genom att Sida deltar i möten med styrkommittéerna för Phare och Tacis. Unionens stöd till Ryssland, Ukraina och Vitryssland är av en betydligt mindre storlek än stödet till kandidatländerna men ändå omfattande i relation till de bilaterala svenska insatserna. Regeringen anser att det svenska stödet bör samordnas med stödet från EU och utgöra ett komplement till detta.

De svenska aktörerna bör sträva efter att i ökad utsträckning utnyttja EU:s finansieringsinstrument och växla över det bilaterala utvecklingssamarbetet till finansiering via EU. EU:s institutionsuppbyggande insatser genom partnersamverkan (*twinning*) utgör ett viktigt instrument för att främja utvecklingen i länderna som svenska parter bör använda sig av. EU:s stöd för samarbete på lokal och regional nivå bör också utnyttjas i högre grad. För att uppnå en ökad användning av EU:s stöd är det av vikt att stärka kunskapen bland de svenska aktörerna om EU:s stödformer.

Sverige bör aktivt delta i policyformuleringen av EU:s stöd till regionen mot bakgrund av bilaterala erfarenheter och prioriteringar. Deltagande i policyarbetet bidrar även till ökad samordning av svenska insatser och EU-insatser.

EU:s stödprogram har ofta kritiserats för att vara långsamma och byråkratiska. Även utredningen konstaterar att tiden mellan projektförberedelse och genomförande inom EU-programmen är avsevärd. Programmen är också mer administrativt tunga för såväl EU-partnern som samverkanspartnern. Det bilaterala stödet anses mer flexibelt och snabbt. En omorganisering av EU:s stöd är för närvarande under genomförande. Regeringen anser att Sverige bör verka för att EU:s stöd blir mer effektivt, bl.a. genom ökad öppenhet i upphandlingsprocessen, förenklade upphandlingsförfaranden samt bättre betalningsrutiner. Sverige bör också verka för en bättre samordning mellan de olika EU-instrumenten.

### *Upphandling*

De svenska exportörernas andel av projektexporten, dvs. upphandlingar från multilaterala finansierings- och biståndsorgan, har länge varit låg i förhållande till den svenska resursbasens kunnande och kapacitet och till Sveriges bidrag till dessa organisationer. Sveriges andel när det gäller leveranser av konsulttjänster till EU:s biståndsprogram brukar ligga mellan 1 procent och 1,5 procent. Jämfört med Sveriges andel av BNP i förhållande till andra länders borde den ligga på 2,5 procent

Den svenska medlemsavgiften till EU (drygt 20 miljarder kronor) utgör ca 2,8 procent av de totala medlemsavgifterna. Det totala anslaget per år till biståndsprogrammen Phare, ISPA, SAPARD och Tacis är ca 3,56 miljarder euro. Sveriges andel därav är ca 100 miljoner euro eller ca 860 miljoner kronor. Det finns ingen direkt koppling mellan denna svenska andel och återflödet till Sverige i form av kontrakt för genomförande av EU:s olika program. En målsättning har dock varit 3 procent upphandling till svenska företag.

Sedan år 1998 finns en utsänd person med uppgift att främja projektexport på Sveriges representation i Bryssel som arbetar för att bistå svenska företag i upphandlingen av kontrakt genom EU-programmen. Främjaren arbetar aktivt med spridande av strategisk information om affärsmöjligheter, upphandlingsregler m.m.

I det följande beskrivs de instrument som EU har till förfogande i regionen.

#### 9.1 Phare

Phareprogrammet inrättades år 1989 som EU:s finansiella instrument för stödet till ekonomiska och institutionella reformer för länderna i

Central- och Östeuropa. De första insatserna riktades till Polen och Ungern (Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy). Programmet omfattar nu de tio kandidatländerna i Central- och Östeuropa.

Programmet hade ursprungligen ett dubbelt syfte, dels att förbereda kandidatländerna för medlemskap, dels att lämna stöd till reformprocessen på Balkan. Efter inledandet av utvidgningsprocessen har programmet alltmer kommit att inriktats på stöd till kandidatländerna i uppfyllandet av de s.k. Köpenhamnskriterierna, dvs. de kriterier för EU-medlemskap som antogs av Europeiska rådet i Köpenhamn år 1993.

När Europeiska rådet i Essen år 1994 fastställde hur stödet skulle utformas – den s.k. förmedlemskapsstrategin – gavs Phareprogrammet en central roll. Varje kandidatland skulle erhålla dels stöd till laganpassning, dels råd och utbildning genom stödinsatser riktade till de myndigheter som hade att tillämpa EU:s regelverk. Därutöver inrättades särskilda program för gränsöverskridande regionalt samarbete – en kombination av EU:s interna program för samarbete mellan medlemsstater och Phare-insatser.

Ytterligare steg i utformningen av anslutningsstödet togs när kommissionen i den s.k. Agenda 2000 sommaren år 1997 lade fram ett förslag till förstärkt förmedlemskapsstrategi. Avsikten var att åstadkomma en närmare koppling mellan det stöd som lämnades och takten i utvidgningsförhandlingarna. Strategin gjordes, efter beslut av Europeiska rådet i Luxemburg i december år 1997, till övergripande mål för Phareprogrammet.

Den förstärkta förmedlemskapsstrategin innehöll tre grundelement. Den förutsatte en fortsatt nära uppföljning av den laganpassning man enats om i associeringsavtalen med kandidatländerna, s.k. Europaavtal. Vidare beslutades att skriftliga överenskommelser skulle ingås med varje kandidatland – s.k. partnerskap – som angav vilka områden som varje ansökarland i första hand borde utveckla för att uppfylla medlemskapskraven. Dessa två element kompletterades med ett utökad förmedlemskapsstöd, varvid en total ram på drygt tre miljarder euro per år under perioden 2000-2006 anslogs. Europeiska rådet slog även fast att medel inom denna ram skulle omfördelas till de kvarvarande länderna i takt med varje enskilt kandidatlands anslutning. Som en del av beslutet inrättades ett särskilda program till stöd för jordbruk och landsbygdsutveckling och ett särskilt program för infrastruktur på miljö och transport (ISPA och SAPARD, avsnitt 9.2 och 9.3).

Phareprogrammet kan i princip delas upp i tre former av underprogram: De nationella programmen, programmen för gränsöverskridande samarbete (CBC) och horisontella program. De nationella programmen utformas helt med utgångspunkt i de prioriteringar som lagts fast i partnerskapen. Huvuddelen av Pharemedlen går till dessa program.

Programmen för gränsöverskridande samarbete (CBC) har funnits sedan år 1994 och syftar till att skapa samarbete mellan Phareländer och gränsregioner inom EU. Stöd lämnas till miljöinsatser, transporter, turism, lokal demokrati samt utbildning och kultur. Budgeten uppgår till ca 10 procent av den totala ramen. Under senare år har en harmonisering skett med Interreg, programmet för gränsöverskridande samarbete mellan EU-länder (avsnitt 9.6).

Horisontella program har funnits inom ett flertal områden, t.ex. miljö, statistik, kärnsäkerhet och utveckling av små och medelstora företag. Antalet minskas successivt och ersätts av mer differentierade insatser i takt med att kandidatländerna kommer längre i sin utveckling.

Phareprogrammet är således anslutningsinriktat. Enligt riktlinjerna skall 30 procent av resurserna användas till institutionsuppbyggnad och 70 procent till investeringar i näringslivs- och infrastrukturutveckling. Investeringarna skall kopplas samman med insatser för att bygga upp nödvändiga administrativa strukturer, och påskynda kandidatländernas förberedelser för deltagande i EU:s strukturfonder. Detta gör att regionala och lokala myndigheter nu involveras allt mer i processen.

Beslut av kommissionen kräver godkännande av medlemsländerna. Pharekommittén svarar för den övergripande samordningen vad gäller allt förmedlemskapsstöd inklusive ISPA och SAPARD. Den förstärkta förmedlemskapsstrategin har inneburit visst ökat inflytande från medlemsstaterna, då partnerskapen har antagits genom beslut av ministerrådet. För att kunna stoppa förslag krävs att en majoritet av medlemsländerna har denna önskan, vilket är mycket ovanligt.

Kommissionens utvidgningsdirektorat svarar främst för policyfrågor och programmering. Genomförandet decentraliseras i allt större utsträckning till kandidatländerna. Anledningen är att dessa förväntas bygga upp finansiella strukturer m.m. inför hanteringen av det finansiella stödet efter medlemskapet. Kommissionens delegationer har redan i nuläget rätt att skriva under avtal upp till 5 miljoner euro, vilket i praktiken innebär att en stor andel projekt handläggs på plats i respektive kandidatland.

Finansministerierna i kandidatländerna får successivt mer och mer ansvar för att hantera EU:s medel på egen hand. Särskilda enheter har byggts upp, s.k. Central Financing and Contracting Units, med ansvar för upphandling och annan projektadministration beträffande de projekt som understiger 5 miljoner euro. Ansvaret delegeras endast om landet i fråga uppfyller ett antal kriterier som rör förmågan till finansiell kontroll. Delegationerna utövar översyn samt deltar vid upphandling och annan projektadministration.



## 9.2 ISPA

Programmet ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) har utformats med EU:s sammanhållningsfond som förebild, och syftar till att förbereda kandidatländerna i EU:s olika strukturarrangemang. Projekten skall bidra till de mål som formuleras i partnerskapen. Stöd ges på två områden, dels insatser på miljöområdet för införlivande av EU:s regelverk, dels satsningar på infrastruktur inom transportområdet – särskilt insatser projekt med koppling till transeuropeiska nät. För perioden 2000-2006 har ca 1 miljard euro, per år satts av varav 50 procent avser infrastruktur och 50 procent miljö. Stödet ges i form av gåvomedel till investeringar. Tekniskt bistånd skall endast utgöra en mindre del av ett investeringsprojekt.

Varje projekt bör omfatta minst 5 miljoner euro. Stödet kan uppgå till 75 procent av projektkostnaden. Undantagsvis kan stödet utökas till 85 procent för de projekt som anses vara av mer avgörande betydelse. Andelen kan minskas om projekten genererar inkomster samt enligt principen att den som förorenat betalar.

Ansvar för genomförandet och administrationen av ISPA skall gradvis övergå till kandidatländerna. Kommissionen förblir dock ansvarig för beslut om stöd till projekt. Hanteringen inom kommissionen sköts av direktoratet för regionalpolitik. En särskild ISPA-kommitté har inrättats för konsultationer med medlemsländerna.

Programmet är i likhet med SAPARD fortfarande under utveckling. Vissa insatser har emellertid redan inletts. Under år 2000 gick övervägande delen av budgeten till transportsektorn. Under de kommande åren förutses en ökning i andelen miljöinsatser.

## 9.3 SAPARD

EU:s finansiella instrument till stöd för jordbruk och landsbygdsutveckling är från år 2000 SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) och syftar till att främja införlivandet av EU:s regelverk på jordbruksområdet i kandidatländerna. Under perioden 2000-2006 skall ca 520 miljoner euro årligen avsättas för programmet. Stödet skall i huvudsak inriktas på investeringar för uppbyggnad av livsmedelssektorn och infrastrukturutvecklingen samt till marknadsföring av jordbruks- och fiskeprodukter. Miljöaspekterna skall tas tillvara genom stöd till utveckling av jordbruksmetoder utan skadeverkningar på miljön. Medelstillelningen till varje kandidatland grundar sig på hur stor andel av befolkningen som är sysselsatt inom jordbruk, jordbruksareal, BNP av årlig avkastning och den territoriella situationen. EU kommer i normalfallet att bidra med mer än 75 procent av de offentliga utgifterna.

Ansvar för SAPARD är redan från början delegerat till kandidatlandet. Utvecklingen av nationella myndigheter med ansvar för

utbetalning av stöd från SAPARD pågår. Inget stöd kommer att betalas ut från EU förrän landet i fråga har en ackrediterad myndighet. Jordbruksdirektoratet svarar för hanteringen av programmen inom kommissionen av jordbruksdirektoratet. Avstämningen av SAPARD-frågor med medlemsländerna sker i redan existerande jordbrukskommittéer.

#### 9.4 Partnersamverkan (*twinning*)

Konceptet partnersamverkan, eller *twinning*, lanserades i maj 1998 som den främsta Phare-mekanismen för institutionsbyggande, dvs. för att stödja kandidatländerna att utveckla moderna och effektiva statsförvaltningar. Målet är att statsförvaltningar i kandidatländerna, på samma sätt som nuvarande medlemsstater, kan genomföra EU:s regelverk. Detta ställer höga krav på strukturer, mänskliga resurser och kunskap.

Partnersamverkan utgör ett ramverk för statsförvaltningar och organisationer i kandidatländerna för samarbete med deras motparter i medlemsstaterna i syfte att utveckla och genomföra projekt som involverar överföring, efterlevnad och genomförande av specifika delar av regelverket. Partnersamverkan är inte avsett att utveckla samarbete i allmänhet utan är inriktat på att leverera på förhand överenskomna resultat inom prioriterade områden, som definierats i förmedlemskapsstrategin. Istället för att använda kortidsexperts fokuserar samarbetet på sekondering av EU-experts till kandidatländerna för att åstadkomma långsiktig förändring. Varje projekt har minst en förmedlemskapsrådgivare, en individ sekonderad från en medlemsstats förvaltning eller annan relevant organisation, som finns på plats i kandidatlandets förvaltning under minst tolv månader för att genomföra projektet i fråga. En utvärdering som genomförts av kommissionen har visat på behovet av något kortare insatser. Under år 2001 har kommissionen därför introducerat ett nytt koncept, s.k. *twinning light*, där kraven på projektens längd och långsiktig expertnärvaro är lägre. Projekt under det nya konceptet kommer troligen att påbörjas under år 2001, och kan utgöra en mer flexibel stödform men med samma syfte som ordinarie partnersamverkan.

Hittills har projekt inriktats på de prioriterade områdena jordbruk, miljö, finans och rättsliga och inrikes frågor. Gradvis kommer samarbetet att utsträckas till att omfatta hela EU:s regelverk.

Projekten hanteras inom ramen för en årlig cykel där önskade projekt i respektive kandidatland presenteras av kommissionen. Medlemsstaterna sammanställer förslag som skall möta behovet. Därefter sker ett anbudsförfarande i kandidatlandet, som till sist väljer det projekt och den samarbetspartner som förefaller mest lämplig. Detta

resulterar naturligen i att konkurrensen om projekt är hård, och stora krav ställs på projektförslagsställarna.

Svenska myndigheter har varit aktivt involverade i partnersamverkan sedan det lanserades. Ett avsevärt arbete har lagts ned inom Regeringskansliet (UD) för att väcka myndigheternas intresse och engagemang. Detta arbete har burit frukt och ett antal myndigheter är nu involverade i projekt i ett flertal kandidatländer, inte enbart i närområdet. Regeringen bedömer att detta engagemang bör fortsätta. Det är viktigt att Sverige stödjer kandidatländernas EU-anpassning med den expertis och kunskap som vi har. Dagens kandidatländer blir inom kort medlemsländer och det är viktigt ur flera perspektiv att samarbete och kontakter byggs upp nu.

Från och med 1 januari 2001 hanterar Sida det svenska arbetet med partnersamverkan, både förberedelse- och genomförandefas gentemot svenska myndigheter. I och med att partnersamverkan nu är väl förankrad hos svenska myndigheter utgör överföringen till Sida en naturlig utveckling av det svenska engagemanget. Sidas kunskap om och erfarenheter av metodstöd och projekthantering kommer att underlätta de svenska myndigheternas engagemang. Partnersamverkan kan också komplettera de bilaterala samarbetsprogrammen särskilt i närområdet.

Vissa frågor rörande de svenska myndigheternas engagemang har rests. Det rör främst kostnadstäckning för myndigheternas engagemang och den tillgängliga svenska resursbasen. En annan fråga gäller tillgängligheten av den svenska kompetensbasen på sikt. Dessa behöver utredas närmare.

## 9.5 Tacis

Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States) är EU:s biståndsprogram för OSS-länderna. Programmet inleddes år 1991 och syftar ytterst till att stödja övergången till en marknadsekonomi med särskild tonvikt på att stödja demokrati och utvecklingen till ett rättssamhälle. Sedan programmet tog sin början har stödet uppgått till 4,7 miljarder euro. Ryssland har varit den i särklass enskilt största mottagaren av stöd då ungefär hälften av medlen har allokerats dit.

En ny förordning för Tacisprogrammet antogs i december 1999. Den nya förordningen eftersträvar koncentration i insatserna genom mer omfattande projekt. Koncentration skall också uppnås genom att alla insatser i ett land skall ske inom de tre huvudområden som landet har valt. Det finns sex huvudområden att välja på vilka är, stöd för institutionell, rättslig och administrativ reform, stöd för utveckling av privata sektorn och ekonomisk utveckling, stöd på sociala området, infrastruktur, miljö och energi samt jordbrukssektorn och

landsbygdsutveckling. Kärnsäkerhet tillkommer för de länder som har kärnkraft.

Den nya förordningen fokuserar i högre grad än tidigare på miljö och på gränsöverskridande samarbete. Vikten av att överbrygga eventuella klyftor i samband med EU-utvidgningen lyfts fram. Detta har bidragit till att Tacis allt mer inriktas på de delar av OSS som ligger nära EU.

Insatser sker i form av kunskapsöverföring och i mindre omfattning investeringar. I den nya förordningen höjdes taket för investeringar från tidigare 10 procent till 20 procent. Ett par nya instrument för investeringar kommer att prövas under den närmaste tiden, ett avseende kommunala investeringar och ett avseende små och medelstora företag.

Vikten av partnerskap och långsiktigt samarbete understryks. Ett nytt program, baserat på partnersamverkan inom Phareprogrammet (*twinning*), kommer därför att introduceras. Programmet kommer i det första skedet främst att fokusera på Ryssland.

Tacisprogrammet styrs genom s.k. indikativa program för respektive land. De indikativa programmen lägger fast riktlinjerna för samarbetet med respektive land för en period på fyra år. Baserat på det indikativa programmet fastställs sedan, varje år för Ryssland och Ukraina och vartannat för övriga länder, s.k. åtgärdsprogram där de enskilda insatserna preciseras. Programmen godkänns av en styrkommitté med representanter EU-medlemsstaterna.

Indikativa program togs under år 2000 för Ryssland, Ukraina och, för första gången sedan år 1995, för Vitryssland. Tacis skall i Ryssland och Ukraina samarbeta inom områdena stöd för institutionell, rättslig och administrativ reform, den privata sektorn och det sociala området. I Vitryssland skall insatser endast göras på demokratiområdet.

Vid sidan av de nationella programmen som beskrivits ovan består Tacis av en rad regionala och horisontella program. Exempel på dessa är programmet gränsöverskridande samarbete (CBC), kärnsäkerhetsprogrammet och Tempusprogrammet för utbildning.

## 9.6 Interreg III-programmet

Interreg III-programmet är det största gemenskapsinitiativet inom ramen för EU:s strukturpolitik. Programmet som enbart är riktat till EU:s medlemsstater, finansieras ur Europeiska regionala utvecklingsfonden och avser samarbete över nationsgränserna med syfte att minska de hinder som nationella gränser kan utgöra för den europeiska integrationen.

Unionens yttre gränser är också i vissa fall kandidatländer och Rysslands nationsgränser, vilket gör Interreg III-programmen till ett viktigt instrument med syfte att stödja kandidatländerna i utvidgningsprocessen. Phare- och Tacisprogrammen öppnar möjlighet för kandidatländerna, Ryssland och Vitryssland för gränsnära samarbete

vilket i kombination med Interreg-medel kan utmynna i gemensamma gränsöverskridande projekt. Kopplingen mellan Interreg III och Phare/Tacis är således av stor betydelse generellt och särskilt för Barents/Kolarctic- och Östersjöprogrammen. Det sistnämnda som syftar till att integrera Östersjöregionen ur ett regionalt perspektiv kräver kandidatländernas och Rysslands aktiva medverkan. Det har dock visat sig svårt att få till stånd tillräcklig samordning mellan de olika finansieringssystemen. Kommissionen och medlemsländerna arbetar på att skapa större synergi mellan systemen.

Interreg III löper över perioden 2000-2006 och har tre samarbetsinriktningar: III A – gränsregionalt samarbete, III B – transnationellt samarbete och III C – interregionalt samarbete. Sverige har under perioden tilldelats 154 miljoner euro av totalt 4,875 miljarder euro. Enligt fördelningsreglerna skall minst 50 procent av medlen gå till A-, 14 procent till B- och 6 procent till C-programmet. Härtill kommer offentlig och till viss del privat finansiering.

Interreg III A strävar efter fördjupning av redan existerande gränsregionalt samarbete.

Interreg III B avser samarbete inom större transnationella områden och är en del i EU:s arbete att uppnå en samordning mellan stora europeiska regioner inom EU, men även en ökad samordning med kandidat- och andra grannländer. Sverige deltar i tre Interreg III B-program: Östersjön, Nordsjön, och Norra Periferin.

Sverige satsar 38,3 procent av Interreg-medlen på Östersjöprogrammet, vilket omfattar 11 länder: hela Sverige, Danmark, Finland, Norge och de sex nordligaste delstaterna av Tyskland, Estland, Lettland, Litauen, Polen, nordvästra Ryssland inklusive Kaliningrad samt de västra delarna av Vitryssland. Totalt beräknas EU-finansieringen av Östersjöprogrammet till 90 miljoner euro, varav Sverige bidrar med ca 35 miljoner euro eller 297,5 miljoner kronor till programmet. Interreg III B-programmet för den nordliga periferin kan också finansiera samarbete med Ryssland.

Nordsjöprogrammet, vilket omfattar delar av Sverige och Norge (med egna medel), Danmark och östra Storbritannien möjliggör ej samarbete österut.

Interreg III C syftar till interregionalt samarbete mellan regioner i hela EU och grannländerna. Genom arbete i nätverk skall politik och instrument för regional utveckling och sammanhållning göras mer effektiv. Alla regioner inom EU kan ansöka om finansiering ur Interreg III C. Kommissionen föreslår att genomförandeorganisationen kopplas till Interreg III B. Med utgångspunkt från de samarbetsområden som fastställts för B – forskning, teknisk utveckling, företagande, IT, turism, kultur och miljö – skall berörda medlemsstater gemensamt utarbeta program för interregionalt samarbete på respektive område.

## 9.7 Europeiska investeringsbanken

Sedan år 1990 är Europeiska investeringsbanken (EIB) aktiv i Central- och Östeuropa. Verksamheten fokuserar på investeringar som bidrar till integration och omfattar en gränsöverskridande dimension. Sedan år 1992 ingår miljöförbättrande åtgärder i Östersjöregionen. Under de senaste åren har utlåningen vuxit kraftigt i kandidatländerna. Utestående åtaganden uppgår till ca 13 miljarder euro. Polen och Tjeckien är de länder som erhållit mest krediter. EIB har hittills inte varit verksam i OSS-länderna

EIB har tilldelats en viktig roll i att stödja utvidgningsprocessen finansiellt. Sedan år 1996 finns en särskild lånefacilitet som ger stöd till kandidatländerna. Beslut om en andra lånefacilitet togs under år 1999. Den kommer att utgöra ett centralt instrument för EIB:s verksamhet de närmaste åren. Det indikativa beloppet för perioden 2000-2003 är 8,5 miljarder euro.

Utlåningen är knuten till speciella projekt i offentliga eller privata sektorn. Projekten skall vara ekonomiskt, tekniskt och miljömässigt sunda. Tonvikten ligger på de stora transeuropeiska nätverken (TEN). Miljöinvesteringar är också betydelsefulla.

EIB:s utlåning utanför EU bestäms genom uppdrag från bankens ägare. Sådana uppdrag har givits för sammanlagt ett 100-tal länder i världen inom ramen för överenskommelser mellan EU och olika grupperingar av länder.

Regeringen har verkat för att främja investeringar från internationella finansiella organisationer i Ryssland. Ett exempel är pilotprojekt med EIB-finansiering som har en tydligt positiv miljöeffekt och som är av stort gemensamt intresse för Ryssland och EU. Vid EU:s toppmöte i Stockholm i mars 2001 bekräftades att medlemsländerna ställer sig positiva till sådan begränsad utlåning till Ryssland.

## 9.8 EU:s Nordliga dimension

Inom EU utvecklas nu en sammanhållen politik för unionens Nordliga dimension. Syftet är att öka EU:s engagemang för norra Europa och därmed unionens förmåga att bidra till en stabil och positiv utveckling i regionen. Den viktigaste aspekten är naturligtvis att minska de klyftor i utvecklingsnivå som idag finns mellan olika länder i regionen och mellan olika områden inom länderna för att undanröja spänningar som annars på längre sikt kan leda till konflikter i vårt närområde.

Till grund för arbetet ligger de riktlinjer som antogs av allmänna rådet i maj 1999 och sedan godkändes av Europeiska rådet i Köln. På basis av riktlinjerna har en handlingsplan för perioden 2000-2003 utarbetats. Handlingsplanen godkändes av Europeiska rådet i Feira. Rådet gav kommissionen en ledande roll i genomförandet av handlingsplanen. Medlemsstaterna deltar i arbetet och ger fortsatt vägledning till

kommissionen via de rådsarbetsgrupper som ansvarar för de politikområden som omfattas av handlingsplanen.

Genom EU:s utvidgning ökar unionens territorium österut och dess direkta gräns gentemot Ryssland förlängs ytterligare. Östersjön blir alltmer ett innanhav inom unionen med Kaliningrad- och S:t Petersburgs-områdena som enda undantag. EU får samtidigt nya möjligheter att driva en aktiv och framsynt politik för långsiktig stabilitet och hållbar utveckling i Östersjöområdet.

En regional ansats är nödvändig för att EU effektivt skall kunna ta sig an de gränsöverskridande frågor som står på dagordningen, infrastrukturbyggnad, trafikplanering, hälsofrågor, miljöförstöring, kärnsäkerhetsrisker, brottsbekämpning etc.

De instrument som unionen har till sitt förfogande har antingen utformats för att genomföra åtgärder inom EU, för att stödja kandidatländernas anslutningsförhandlingar eller för att utveckla vissa typer av samarbete med tredje land. Att kombinera åtgärder inom ramen för olika EU-instrument har i många fall visat sig vara svårt, särskilt på finansieringssidan.

Genom EU:s Nordliga dimension har en plattform skapats för att utveckla ett gränsöverskridande förhållningssätt till frågor som är viktiga för norra Europas utveckling. Den nordliga dimensionen är en utgångspunkt för att utveckla nya arbetsformer och nya instrument på basis av en sammanhållen geografisk regional ansats. En sådan sammanhållen EU-politik kommer, när den så småningom har etablerats fullt ut, att kunna bli av stort värde för länderna och folken i norra Europa.

En viktig komponent i arbetet är koordinering för att skapa mervärde ur en given mängd insatta resurser. Genom förenkling och samordning inom EU-strukturerna, och i EU:s relationer med externa aktörer, kan effektiviteten i EU:s åtgärder till förmån för norra Europa öka. Genom att fullt ut utnyttja det arbete som bedrivs på regional nivå runt Östersjön, såväl mellanstatligt, subnationellt som subregionalt, kan EU dra fördel av det stora kunnande och den kompetens i enskilda frågor som finns i regionen.

Det regionala samarbetet i Sveriges närområden som Sverige, tillsammans med övriga nordiska länder har byggt upp under det senaste årtiondet är ett mycket värdefullt och väl fungerande exempel som i demokratiska former och med stor öppenhet har förmågan att utveckla en samsyn inom viktiga politikområden. Dessa politikområden omfattas också av EU:s Nordliga dimension.

Det regionala samarbetet och dess gränsöverskridande konsultations- och beredningsroll fyller en viktig funktion i den svenska närområdespolitiken och representerar en garanti för stabilitet och dynamisk tillväxt i närområdet. Det regionala samarbetet för samman grannländer runt Östersjön som har olika roller i den långsiktiga europeiska integrationsprocessen, EU-medlemmar, kandidatländer och

icke-kandidatländer, i en struktur där alla har möjlighet att få särskilda frågor redovisade, analyserade och beaktade. Det är därför ett starkt svenskt intresse att de regionala organen och de regionala samarbetsstrukturerna i norra Europa ges en framträdande roll inom den nordliga dimensionen. Regeringen avser att verka för att en konstruktiv samverkan kommer till stånd mellan de regionala samarbetsstrukturerna i Östersjöregionen och EU:s olika institutioner.

Från svensk sida har initiativ också tagits till att förstärka samarbetet mellan de internationella finansinstitutionerna och kommissionen vad gäller genomförandet av infrastruktur- och miljöprojekt inom den nordliga dimensionens ram. För närvarande pågår överläggningar om att etablera ett partnerskap för gemensamma miljöåtgärder i regionen. Genom förstärkt samarbete mellan de viktigaste finansiella aktörerna och lämpliga kombinationer av låne- och gåvomedel kan förutsättningar skapas för ett snabbare genomförande av ett antal angelägna miljöprojekt i det svenska närområdet.

## 10 Ett internationellt perspektiv – andra aktörer

### 10.1 Mellanstatliga organisationer i Östersjöregionen

**Regeringens bedömning:** De regionala organisationerna i Östersjöområdet och Barentsregionen är viktiga instrument för att fördjupa samarbetet i regionen. Samordning och samverkan med de mellanstatliga regionala organisationerna bör eftersträvas.

**Utredningens förslag:** Utredningen föreslår till skillnad från regeringen att mellanstatligt regionalt samarbete antas som en riktlinje för utvecklingssamarbetet.

**Remissinstanserna:** Flera remissinstanser håller med om vikten av samverkan mellan svenska och multilaterala institutioner, bl.a. för att öka verkningsgraden i de svenska insatserna.

**Skälen för regeringens bedömning:** De regionala organisationerna i Östersjöområdet och Barentsregionen är viktiga instrument för att fördjupa samarbetet i regionen. Denna form av närområdessamarbete bygger på gemensamma intressen hos alla deltagande länder i den berörda regionen. Underliggande gemensamma intressen gör att samarbetet kan fortsätta och smidigt övergå i den typ av grannlandssamarbete mellan jämbördiga parter som sedan länge bedrivs mellan de nordiska länderna. Det ligger i Sveriges intresse att bygga upp och vidmakthålla denna form av närområdessamarbete med våra grannländer runt Östersjön även efter EU:s utvidgning.

Sverige bidrar till och har positiva erfarenheter från regionalt samarbete i Östersjöregionen som genomförs av Nordiska



ministerrådet, Östersjöstaternas råd, Barentsrådet och Arktiska rådet. Det bör finnas en strävan mot ett samlat svenskt agerande i dessa organisationer. Sverige bör verka aktivt i de regionala organisationerna för att deras verksamhet skall spegla svenska prioriteringar för samarbetet med Central- och Östeuropa.

Det finns ett samspel mellan multilaterala organisationers normgivande verksamhet och det bilaterala svenska utvecklingsarbetet med Öst- och Centraleuropa som är viktigt. Regeringen anser att detta samspel bör fördjupas och effektiviseras. Inom de regionala samarbetsorganen kompletteras som regel de nationellt genomförda delinsatserna med multilateralt erfarenhetsutbyte och löpande uppföljning i form av gemensamma konferenser, seminarier och arbetsmöten. Bidrag bör kunna ges till projekt i länder i vårt närområde som initieras i dessa organisationer eller till projekt där Sverige inte verkar direkt bilateralt.

I det följande lämnas en redogörelse för några av de viktigaste mellanstatliga regionala organisationerna i Östersjöregionen.

#### *Östersjöstaternas råd*

Östersjöstaternas råd (CBSS) är en mellanstatlig organisation för samarbete mellan regeringarna i Östersjöområdet. Medlemmar är de fem nordiska länderna, de tre baltiska länderna, Ryssland, Polen och Tyskland samt Europeiska kommissionen. CBSS bildades år 1992 och symboliserar de möjligheter till nära samarbete mellan likasinnade länder som uppstod efter de stora politiska omvälvningarna i området åren dessförinnan. CBSS fokus ligger numera på ett brett samarbete inom en lång rad områden. Praktiskt taget samtliga svenska fackdepartement och flera myndigheter deltar i olika delar av CBSS verksamhet. Samarbetet består av:

- diskussioner av politiken inom utvalda sakområden, antagande av mål och aktionsplaner, ibland syftande till harmonisering (normgivning)
- erfarenhetsutbyte i form av konferenser, seminarier och arbetsmöten
- praktiskt operativt samarbete
- enstaka utvecklingsprojekt.

Sedan år 1996 har regeringscheferna träffats vartannat år vid Östersjötoppmöten. CBSS leds av utrikesministrarna som möts en gång om året. En ämbetsmannakommitté samordnar verksamheten och det finns en rad tjänstemannagrupper, aktionsgrupper och arbetsgrupper på olika områden. Organisationen har ett litet sekretariat beläget i Stockholm. CBSS har också en särskild kommissarie för demokratisk utveckling.

CBSS söker främja handel och investeringar i regionen genom samarbete för att avlägsna handelshinder (såsom de alltför långa väntetiderna vid gränspassager) och öka informationsutbytet (bl.a.

genom samordnade webbplatser för handelsinformation). Genom en Agenda 21 för Östersjöområdet – Baltic 21 – söker CBSS främja en hållbar utveckling inom en rad samhällssektorer. På energiområdet finns ett omfattande samarbete för harmonisering av regelverk i syfte att säkra en hållbar energiförsörjning. CBSS söker också bevara det gemensamma kulturarvet genom samarbete mellan ansvariga myndigheter. Samarbetet på lokal och regional nivå uppmuntras särskilt och det gäller både samarbete mellan kommuner och regioner och samarbete mellan icke-statliga organisationer, inte minst ungdomsorganisationer. Ett direkt utvecklingsprojekt är EuroFaculty som syftar till uppgradering av vissa fakulteter vid universiteten i Tartu, Riga, Vilnius och Kaliningrad.

En viktig del av CBSS verksamhet är att hantera nya utmaningar. Den mest operativa verksamheten sker inom aktionsgruppen mot organiserad brottslighet bl.a. med dygnet-runt-öppna sambandscentraler och gemensamma aktioner vid gränserna mot bl.a. narkotika och stulna bilar. Den ökade förekomsten av tuberkulos och hiv, främst i de östra delarna av regionen, motarbetas genom en lång rad insatser med en aktionsgrupp som pådrivare och samordnare. Människors säkerhet mot civila hot främjas också bl.a. genom samarbete när det gäller räddningstjänst, förebyggande av olyckor och ett särskilt kustbevakningssamarbete. Ett IT-baserat projekt finns för erfarenhetsutbyte rörande skyddet av utsatta barn, särskilt mot sexuellt utnyttjande.

En långsiktig utmaning är att främja en hållbar utveckling i regionen, i enlighet med principerna från 1992 års FN-konferens om miljö och utveckling. Vid utrikesministermötet år 1998 antog CBSS en regional Agenda 21 inriktad på ett systematiskt arbete för att uppnå hållbar utveckling inom jordbruk, energi, fiske, skog, industri, turism, transporter och fysisk planering och senare har utbildning tillkommit. Arbetet bygger på sektorsansvar, indikatorer har tagits fram och ett antal konkreta projekt genomförs. Sektors- och miljöministrarna har givits en viktig roll i uppföljningen av genomförandet av Baltic 21.

### *Nordiska ministerrådet*

Nordiska ministerrådet (NMR) inledde 1990/91 samarbetet med de baltiska länderna i syfte att bidra till ländernas självständighetsprocess. År 1995 inkluderades det ryska närområdet i samarbetet och år 1999 även delar av Arktis. Polen ingår inte i samarbetet.

Målet för samarbetet med närområdena är att bidra till en säker och stabil utveckling, förstärkt demokrati och ökad värdegemenskap i norra Europa samt att medverka i utvecklandet av marknadsekonomi och ökat ekonomiskt samarbete. De samnordiska insatserna omfattar NMR:s närområdesprogram, NMR:s och nordiska institutioners sektoriellt inriktade program och projekt samt de nordiska finansieringsinstitutionernas aktiviteter i samarbete med närområdet. Ett nytt närområdesprogram antogs år 2000. En successiv förskjutning av

tyngdpunkten sker till det ryska närområdet i Östersjö- och Barentsregionerna, medan samarbetet med de baltiska länderna går över i normalt grannlandssamarbete. Det arktiska samarbetsprogrammet från år 1996 skall revideras mot bakgrund av Arktiska rådets bildande år 1996 och att Nordiska ministerrådet upptagits som permanent observatör vid Arktiska rådet i oktober 2000.

Insatserna bör koncentreras till större projekt som ger en mer synlig effekt i mottagarländerna. Behoven skiftar mellan Ryssland och de baltiska länderna och insatserna bör förankras bättre i syfte att motsvara olika behov. Det nya närområdesprogrammet kommer att börja operationaliseras i samband med arbetet med Nordiska ministerrådets budget för år 2002 och beaktas vid sammanställandet av Nordiska ministerrådets kommande ramprogram för perioden 2003–2005.

Närområdesprogrammet har vuxit i volym under perioden 1991–2001 från 15 miljoner danska kronor till 67 miljoner danska kronor per år. De sektoriella insatserna har en större budget ca 70–75 miljoner danska kronor per år. Närområdesaktiviteter finansieras också genom den ordinarie budgeten för år 2001, totalt 65 miljoner danska kronor, samt från sektorsmedel i kombination med närområdesprogrammet på ca 10 miljoner danska kronor.

#### *Nordiska investeringsbanken*

Nordiska investeringsbanken (NIB) är en multilateral finansieringsinstitution, som ägs av de fem nordiska länderna och drivs enligt bankmässiga principer. NIB finansierar privata och offentliga projekt, investeringsprojekt och projektexport, som prioriteras i de nordiska länderna och av låntagarna. Långfristiga lån och garantier erbjuds på konkurrenskraftiga, marknadsmässiga villkor. Inget lån beviljas utan tillfredsställande miljöutlåtande.

Den kreditgivning som sker till utomnordiska kunder (ett 30-tal) skall i princip lämnas till regeringar eller mot regeringsgarantier. NIB har dock möjlighet, särskilt i närområdet, att även stödja den privata sektorn. I NIB:s utomnordiska verksamhet är Östersjö- och Barentsregionerna prioriterade.

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

Sedan år 1997 kan NIB bevilja speciella miljöinvesteringslån upp till ett totalbelopp om 100 miljoner euro. För projekt av dessa slag i de baltiska länderna och nordvästra Ryssland har banken bidragit med betydande belopp.

Projektinvesteringslån beviljas till kreditvärdiga utvecklingsländer och till länderna i Central- och Östeuropa för finansiering av projekt av nordiskt intresse. Utlåningen till de baltiska länderna kommer successivt att inordnas i NIB:s ordinarie verksamhet.

### *Nordiska miljöfinansieringsbolaget*

Nordiska miljöfinansieringsbolaget (NEFCO), är en internationell finansieringsinstitution med uppgift att finansiera miljöprojekt i Central- och Östeuropa. NEFCO etablerades år 1990 av de nordiska länderna som en investeringsfond med målsättning att i Nordens närområden underlätta genomförandet av miljöprojekt. Investeringsfondens grundkapital är 80 miljoner euro. Sveriges andel i fonden är 38 procent. Genom investeringsfonden medverkar NEFCO i projekt som delägare, långgivare eller garant. Syftet med NEFCO:s verksamhet är att främja miljöinvesteringar i nordens närområde genom att medverka i projekt tillsammans med nordiska företag. I NEFCO:s uppdrag ingår att miljöeffekterna sätts i första rummet. Det förutsätts dock att projekten uppfyller rimlig lönsamhet. Från och med år 1996 förvaltar NEFCO även Nordiska miljöutvecklingsfonden, en särskild ordning för mjuk finansiering av miljöprojekt i Nordens närområde.

På uppdrag av Nordiska ministerrådet genomfördes under hösten år 2000 en utvärdering av NEFCO. Utvärderingen ger NEFCO:s verksamhet generellt sett positiva omdömen. Utvärderingen anser att NEFCO:s projekt åstadkommit positiva effekter och haft en hög grad av miljömässig måluppfyllelse. Utvärderingens slutsats och rekommendation är att medlemsländerna skall besluta att utöka NEFCO:s grundkapital för att säkerställa en fortsatt aktiv och dynamisk process. NEFCO:s styrelse har ställt sig bakom denna bedömning och Nordiska ministerrådet, miljöministrarna, har förordat att medlemsländerna höjer grundkapitalet med 40 miljoner euro över perioden 2002–2007. Det skulle för Sveriges del innebära, i enlighet med den nordiska fördelningsnyckeln, ett kapitaltillskott till NEFCO motsvarande 15,2 miljoner euro.

Det är regeringens bedömning att det är motiverat att höja NEFCO:s grundkapital. Regeringen avser därför att medverka till att Nordiska ministerrådet under innevarande år tar beslut om att höja NEFCO:s grundkapital med 40 miljoner euro under åren 2002–2007.

### *Barentsrådet*

I Barentsregionen bor drygt 5 miljoner människor på en yta två gånger så stor som Frankrike. Området har Europas största skogar, över 700 mineraler, världens rikaste fiskevatten, stora olje- och gasfyndigheter. Klimatet är hårt, avstånden långa och infrastrukturen i stora delar bristfällig. Levnadsstandarden varierar kraftigt mellan olika delar av

regionen. Natur och miljö är känslig och utsatt för stora ingrepp som behöver åtgärdas. Det gäller särskilt de stora mängder kärnavfall och de osäkra kärnreaktorer som finns i regionen. Tre ursprungsfolk, samer, vepser och nenetser, lever i Barentsregionen och upprätthåller sina traditionella livsstilar.

I januari 1993 formaliserades Barentssamarbetet när utrikesministrarna från de nordiska länderna och Ryssland samt en representant för Europeiska kommissionen undertecknade den s.k. Kirkenäs-deklarationen. Barentsrådet etablerades därmed som forum för mellanstatligt samarbete i Barentsregionen.

Samtidigt enades landshövdingar, guvernörer och andra provinsledare om att bilda Barents regionråd för samarbete på länsnivå. I regionrådet ingår i dag företrädare för 12 län eller motsvarande (tre från Norge, två från Sverige, tre från Finland och fyra från Ryssland) samt en representant för ursprungsfolken i Barentsregionen. Regionrådet har antagit ett s.k. Barentsprogram som anger fem prioriterade arbetsområden för perioden 2000–2003, industriell och kommersiell utveckling/infrastruktur, kompetens/utbildning, miljö/hälsa, välfärd/kultur och ursprungsfolk. Ordförandeskapet i regionrådet roterar med tvåårsintervall.

Det mellanstatliga Barentsrådet har sju medlemmar (de fem nordiska länderna, Ryssland samt en representant för EU-kommissionen) och nio observatörer (Kanada, Frankrike, Italien, Japan, Nederländerna, Polen, Tyskland, Storbritannien och USA). Ordförandeskapet roterar mellan Norge, Finland, Ryssland och Sverige. Barentsrådet möts varje år på utrikesministernivå i ordförandelandet. Däremellan sköts arbetet av en ämbetsmannakommitté. Sverige kommer att inneha ordförandeskapet i Barentsrådet från mars 2001 till mars 2002. Rådets verksamhet har successivt utvecklats till att omfatta en rad arbetsområden, ekonomiskt samarbete, kärnsäkerhetsfrågor, den nordliga sjörutten, miljöfrågor, energieffektivisering och -besparing, ungdomspolitiska frågor, transportplanering, hälsofrågor, utbildnings- och forskningsfrågor, tullsamarbete och skogsfrågor.

De senaste åren har arbetet inom Barentsrådet allt mer fokuserats på frågor som rör förbättring av förutsättningarna för handel och ekonomiskt samarbete och underlättande av rörlighet över gränserna. EU:s stödprogram för regionalt gränsöverskridande samarbete (Interreg) har ökat intresset för och möjligheterna att finansiera lokalt utformade samarbetsprojekt på subnationell nivå i Barentsregionen. Det är därför viktigt att Barentsrådets verksamhet inriktas på att undanröja onödiga hinder och på att förenkla och harmonisera relevanta regelverk.

*Arktiska rådet*

Arktiska rådet bildades år 1996 av de åtta arktiska staterna Danmark, Finland, Island, Kanada, Norge, Ryssland, Sverige och USA och utgör ett mellanstatligt samarbete för länderna runt polen. Unikt är att även arktiska ursprungsbefolkningar ingår som permanenta representanter i rådet. Samerna från Finland, Norge, Sverige och Ryssland representeras av Samerådet. De övriga ursprungsbefolkningarna är inuiter, aleuter, två indianska grupper samt Raipon, ett samlingsnamn för ryska ursprungsbefolkningar i norr. Observatörer är bl.a. Frankrike, Storbritannien, Nederländerna, Polen och Tyskland. Dessutom finns ett femtontal icke-statliga organisationer som observatörer.

Även på parlamentarisk nivå finns stort intresse för arktiskt samarbete. De åtta ländernas parlamentariker, inklusive representanter för Europeiska parlamentet, har hållit fyra konferenser i Reykjavik i Island, Yellowknife i Kanada, Salekhard i Ryssland samt Rovaniemi i Finland. Nästa möte blir i Norge år 2002.

Arktiska rådet skapades som ett forum för att främja samarbete och samordning särskilt vad gäller hållbar utveckling och miljöskydd i norr. Miljösamarbetet hade utvecklats ur den s.k. Rovaniemi-processen som startade år 1991. När Arktiska Rådet bildades breddades agendan och samarbetet utsträcktes till att även omfatta hållbar utveckling. En särskild arbetsgrupp för hållbar utveckling bildades med i princip samma sammansättning som ämbetsmannarådet.

Arktiska rådet har haft två möten på ministernivå, år 1998 i Iqaluit, huvudstad i Nunavut, Kanada, och år 2000 i Barrow, Alaska. Vid mötet i Barrow antog ministrarna en handlingsplan för att eliminera miljöföroreningar i Arktis. Prioriterade områden är långlivade organiska föroreningar, tungmetaller, radioaktivitet och uttunning av ozonlagret. Som ett exempel på samarbetsprojekt har ett projekt påbörjats för utfasning av PCB-användningen och hantering av PCB-avfall i Ryssland. Sverige har tagit initiativ till ett projekt rörande dioxiner och furaner i Ryssland, som kommer att genomföras tillsammans med USA och Ryssland.

Man har bl.a. överenskommit att utarbeta en översikt över status och trender i förändringar i ekosystemet, habitater och arter i Arktis. Ett nytt stort projekt (ACIA), som analyserar och värderar effekterna av klimatförändringar och UV-B-strålning på de arktiska ekosystemen och i vilket samtliga länder deltar, kommer att omspanna flera år.

Rörande hållbar utveckling har man enats om ett ramprogram samt identifierat ett antal områden av gemensamt intresse, såsom hälsa, livsstil, kommunikationer, landsbygdens infrastruktur och turism. Projekt som är under arbete är en granskning av levnadsvillkoren i Arktis samt utveckling av ett övervakningssystem för smittsamma sjukdomar.

Även renskötsel, nordliga timmerskogar och transporter kommer att behandlas.

Ett särskilt projekt är ett nätverksuniversitet, "University of the Arctic", som är under uppbyggnad.

En central fråga är finansieringen av aktiviteter och projekt. Det saknas ett gemensamt åtagande för finansiering av dessa aktiviteter liksom för ursprungsbefolkningarnas deltagande och för de olika sekretariatsfunktionerna.

Arktiska rådet kom igång långsamt, men har under de senaste två åren utvecklats på ett framgångsrikt sätt. Den stora uppslutningen visar att det finns ett behov av ett forum för arktiska och nordliga frågor.

Det finns anledning anta att Arktiska rådet kommer att öka i betydelse allteftersom en fredlig utveckling i området befästs. Målet är att säkerställa en ekonomisk och social utveckling för de boende i ett område som är mycket utsatt och ömtåligt för förändringar, vare sig dessa är av människohand eller naturliga klimatförändringar. Arktiska rådet kan bli ett av instrumenten för samarbetet inom den Europeiska unionens Nordliga dimension.

### *Helsingforskommissionen*

Helsingforskonventionen för skydd av Östersjöns marina miljö skrevs under år 1974 som en av de första marina konventionerna i världen. Alla Östersjöns kuststater har ratificerat den, liksom EU. Knutet till konventionen finns en kommission som är det beslutande organet för signatärländerna. Helsingforskommissionen – HELCOM – skall enligt konventionen utforma och besluta om rekommendationer om åtgärder för att skydda Östersjöns marina miljö. Åtgärder kan vidtas i hela Östersjöns avrinningsområde och mot alla källor till belastning på Östersjöns miljö. Arbetet är organiserat i 6 arbetsgrupper, strategigruppen, landbaserade källor, fartygsutsläpp, miljöövervakning och utvärdering, naturskydd och kustzonsförvaltning, samt arbetsgruppen för genomförande av Åtgärdsprogrammet för Östersjön. I HELCOM:s arbete deltar också andra viktiga mellanstatliga organisationer i regionen, bl.a. den Internationella fiskeorganisationen för Östersjön och ICES, en marint inriktad forskningsorganisation. Ett antal icke-statliga organisationer deltar också i arbetet.

Samtidigt med att konventionen reviderades år 1992 antogs ett 20-årigt Åtgärdsprogram för Östersjön för att återställa Östersjöns ekologiska balans som administrativt integrerades i HELCOM. Programmet var ett direkt resultat av toppmötet i Ronneby år 1990 mellan Östersjöländernas regeringschefer. Listan med 132 s.k. hot spots har spelat en stor roll för att tydliggöra investeringsbehoven och locka finansiärer till att bidra till programmet.

Under senare år har HELCOM prioriterat bl.a. insatser mot övergödning, utsläpp av farliga ämnen, utsläpp av olja i Östersjön och fortsatt genomförande av Åtgärdsprogrammet.

## 10.2 Multilateralt samarbete

**Regeringens bedömning:** Fortsatt samordning och samverkan med de internationella finansiella organisationerna bör ske.

**Utredningens bedömning:** Överensstämmer i huvudsak med regeringens bedömning.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av de instanser som uttalat sig instämmer att samverkan mellan svenska och multilaterala institutioner ökar de svenska insatsernas verkningsgrad. Några instanser menar att det finns en risk att svenska intressen går förlorade vid koordinering med andra aktörer.

**Skälen för regeringens bedömning:** De multilaterala organisationerna är viktiga aktörer i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa, med betydande resurser. De svenska bilaterala aktörerna har i det hittillsvarande samarbetet i hög grad samverkat med de internationella finansiella institutionerna. Både Världsbanken och EBRD har varit viktiga samarbetsparter och utredningen konstaterar att några av de insatser som varit mest framgångsrika i det svenska utvecklingssamarbetet har gjorts i samarbete med de internationella finansiella organisationerna. Regeringen anser att en fortsatt samordning med de internationella finansiella organisationerna skall ske. Samverkan bidrar till att förstärka de svenska insatserna och ge det större verkningsgrad.

Sverige bör i de multilaterala organisationerna aktivt verka för att deras verksamhet skall spegla svenska prioriteringar för samarbetet med Central- och Östeuropa. Sverige bör också fortsätta verka för institutionernas medverkan i t.ex. miljö- och infrastrukturprojekt inom ramen för EU:s Nordliga dimension.

Regeringen anser vidare att Sida i samarbetet med de internationella finansiella organisationerna bör verka för att den svenska resursbasen används i så hög utsträckning som möjligt.

Särskilda svenska bilaterala bidrag till de multilaterala organisationerna kan vara motiverade, om dessa organisationer har en komparativ fördel eller där Sverige av olika skäl inte kan agera bilateralt. Sverige bör också aktivt delta i gemensamma miljöpolitiska initiativ, t.ex. inom ramen för Nordliga dimensionen. Regeringen anser vidare att en högre andel svenskar anställda i organisationerna skall eftersträvas.



### *Världsbanken*

Världsbanken (IBRD) spelar en viktig roll i Central- och Östeuropa genom sitt stöd för strukturella reformer. Världsbankens engagemang i regionen Europa och Centralasien har ökat kraftigt under senare år. Sedan år 1992 har det mer än fördubblats även en budgetminskning i denna region kan noteras under det senaste året. Det land i regionen som mottagit mest stöd under perioden är Ryssland. Under perioden 1990-1999 har nästan 12 miljarder US-dollar lämnats till Ryssland. De största låntagarna år 1999 var Ryssland, Ukraina, Turkiet, Rumänien och Polen.

Världsbankens insatser sker i form av både lån och icke-långivande verksamhet. Exempel på icke-långivande verksamhet är policyrådgivning, rapporter, bedömningar och tekniskt stöd. Områden där Världsbanken är aktiv är offentlig förvaltning, finansiella sektorn, privatisering och miljö. Även energi, transport, jordbruk och vatten är viktiga områden och på senare tid har allt större uppmärksamhet riktats mot problemen med korruption. I kandidatländerna vill banken stödja EU-anpassningen, dels genom finansiellt stöd men framför allt genom att vara en opartisk rådgivare.

Världsbankens mandat är att bekämpa fattigdom, både genom reformer och institutionsuppbyggnad och genom lån och insatser på det sociala området, t.ex. pensionsreformer, socialservicesystem och hälso- och sjukvård. En ny typ av fattigdomsanalys genomförs nu som syftar till att få in ett fattigdomsperspektiv i makroekonomiska och strategiska reformfrågor.

Bankens engagemang i de baltiska länderna har följt en nedåtgående trend. En liten uppgång kunde noteras i Lettland och Litauen efter krisen i Ryssland. Bland annat beviljades två stora strukturanpassningslån respektive land under år 2000 (40 miljoner USD till Lettland och 98,5 miljoner USD till Litauen). Estland däremot har knappast tagit några lån alls. Flera länder i Centraleuropa har nu tillgång till marknadsfinansiering till attraktiva villkor och stödet från Världsbanken är på väg att fasas ut. Detta gäller bl.a. Slovenien och Tjeckien och i viss mån Estland. Även i Polen har åtagandena minskat, även om landet var en av de största mottagarna i regionen under år 1999.

Vad gäller Ryssland och Ukraina är Världsbanken beredd att även fortsatt ha stort och även utökat engagemang i dessa länder.

Sverige samfinansierar en rad projekt i Central- och Östeuropa med Världsbanken, både på miljöområdet och på det sociala området. Ett flertal mycket lyckade projekt har genomförts.

### *Europeiska utvecklingsbanken*

Europeiska utvecklingsbanken (EBRD) bildades år 1991 i syfte att underlätta övergången till en marknadsekonomi i länderna i Central- och

Östeuropa inklusive hela före detta Sovjetunionen. Vid utgången av år 2000 var EBRD regionens största enskilda investerare med en utlåningsvolym på 12,2 miljarder euro. Bankens politiska mandat gör gällande att verksamhetsländerna skall bekänna sig till flerpartidemokrati, pluralism och marknadsekonomi. Banken är verksam i 27 länder.

EBRD finansierar projekt i både privata och offentliga sektorn genom krediter, riskkapitalinvesteringar och garantier. Enligt bankens stadgar skall andelen projekt i den offentliga sektorn inte överstiga 40 procent. Vid utgången av år 1999 svarade den privata sektorn för 70 procent av bankens portfölj. Grundkriterier för att EBRD skall gå in i ett projekt är att det följer sunda bankprinciper, att additionalitet gäller och att projektet har en påtaglig transitionseffekt. Banken har av ägarna försetts med miljömandat vilket innebär krav på positiva miljöeffekter.

Den finansiella sektorn har sedan starten varit ett viktigt område för banken. Långivning till små och medelstora företag har fått ökad betydelse. Bankens instrument för kreditgivning till nystartade eller mycket små företag har varit framgångsrik och förutses öka. Infrastruktur är en av de viktigaste sektorerna, med tonvikt på kommunal infrastruktur och miljö, energieffektivisering och transport i både privata och offentliga sektorn. Viktiga aspekter av EBRD:s verksamhet är också policyrådgivning samt mobilisering av utländskt och inhemskt kapital.

Det totalt enskilt största mottagarlandet är Ryssland med projekt år 1999 för totalt 2,7 miljarder euro. Trenden är att detta fokus på Ryssland fortsätter. Under år 1999 var Ukraina det största mottagarlandet.

EBRD är fortsatt aktiv i kandidatländerna. Kravet på additionalitet jämte de allt bättre möjligheterna till alternativ finansiering innebär att banken är selektiv i sitt engagemang i kandidatländerna. I de baltiska länderna har verksamheten inriktats på små och medelstora företag, den finansiella sektorn, banksektorn i synnerhet där man bl.a. samarbetat med Swedfund Financial Markets AB. Insatserna vid Ignalina är också betydande. Miljö, transport och telekom är andra viktiga områden. I takt med att politiska, institutionella och kommersiella villkor förbättras förmodas en allt större del av EBRD:s projektportfölj koncentreras till södra Kaukasus och Centralasien. Banken är mycket aktiv i länderna på västra Balkan, där dess möjlighet att bevilja lån mot subnationella garantier utgör en särskild fördel.

Sverige samarbetar med EBRD via flera rådgivningsprogram, bl.a. Turn Around Management Programme (TAM) och Business Advisory Services (BAS) som varit aktiva i Baltikum och nordvästra Ryssland där rådgivning ges till små och medelstora företag. Sverige har också bidragit till en riskkapitalfond i nordvästra Ryssland. Bidrag har också lämnats till tre EBRD-administrerade fonder med anknytning till kärnsäkerhet, Nuclear Safety Account, Tjernobyl Shelter fund och till

avvecklingsfonden för Ignalina. Vidare har Sverige bidragit till en konsultfond i banken ur vilken medel kan användas för svenska konsulter.

Sverige bör även fortsättningsvis sträva efter en hög grad av samverkan med EBRD. I synnerhet bör bankens miljöprofil och ambition att göra stora satsningar i Ryssland innebära möjligheter till samverkan med Sverige under de närmaste åren. Ett fortsatt betydande engagemang av EBRD i kandidatländerna, t.ex. inom områden som miljö och kommunal infrastruktur, ligger i svenskt intresse.

### *Internationella valutafonden*

Internationella valutafonden (IMF) spelar en viktig roll för länderna i Central- och Östeuropa genom sin utlåning och rådgivning. Verksamheten syftar till att utgöra ett stöd för genomförande av ekonomiska reformer i syfte att uppnå makroekonomisk och finansiell stabilitet på medellång sikt. Under perioden 1990-1999 gjordes faktiska utbetalningar om 27,117 miljarder SDR till Europa. I t.ex. Ukraina och Ryssland har lånen från IMF fortsatt stor betydelse, medan andra länder i regionen inte längre har behov av finansiering från IMF. I dessa länder inriktas samarbetet med fonden på dess rådgivning.

### *Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling*

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har i dag 30 medlemmar sedan Slovakien blev medlem år 2000. Av länderna i Central- och Östeuropa är nu, förutom Slovakien, Polen, Tjeckien och Ungern medlemmar. Flera andra länder har observatörskap i någon eller några av de ca 200 kommittéerna som genomför OECD:s arbete. Ryssland har ansökt om medlemskap i OECD. Ett avtal om samarbete mellan Ryssland och OECD undertecknades år 1994 och ett särskilt landprogram initierades. Huvudsyftet med programmet är att främja Rysslands integration i den globala ekonomin genom att överföra OECD:s "best practices". Aktiviteterna sker främst i form av analyser och policyrekommendationer genom seminarier och arbetsgruppsmöten. En av de viktigaste syftena med programmet är att förbereda Ryssland för medlemskap i OECD.

De baltiska länderna lämnade år 1996 en gemensam avsiktsförklaring till OECD i vilken de uttryckte sin vilja att bli medlemmar i organisationen. Ett särskilt regionalt program för de baltiska länderna initierades år 1998 på nordiskt initiativ. Programmet finansieras huvudsakligen av frivilliga bidrag från de nordiska länderna, Polen och Irland. Sverige har varit en av de största bidragsgivarna. De baltiska länderna bidrar också själva. Syftet med programmet är att stödja ländernas övergång till en marknadsekonomi, deras integration i den

globala ekonomin samt att främja tillämpningen av OECD:s "best practices".

OECD:s aktiviteter i Central- och Östeuropa handhas av "Centre for Cooperation with Non-Members" (CCNM). CCNM driver andra program där även övriga länder i regionen kan delta.

### *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 12 miljoner kronor. Fonden syftar till att stödja demokratiserings- och integrationsprocesserna, utvecklingen av offentlig förvaltning samt till att motverka den negativa inverkan omvandlingen har haft på den sociala sektorn. Sverige har även bidragit med mer än 14 miljoner kronor till UNDP-program för språkträning och integration av de rysktalande minoriteterna i Lettland och Estland och till flyktingmottagning i Litauen.

### *Europarådet*

Europarådet har för närvarande 43 medlemsstater omfattande samtliga central- och östeuropeiska länder förutom Vitryssland, Bosnien-Hercegovina samt Förbundsrepubliken Jugoslavien. Samarbetsprogrammet med Central- och Östeuropa omfattar mänskliga rättigheter, jämställdhet, media, rättssamarbete, utbildning, kultur, ungdomar och miljö. Europarådets utvecklingsbank har under senare år ökat sin låneverksamhet i Central- och Östeuropa. Utöver bidraget till Europarådets reguljära budget har Sverige bidragit till ett program för att stärka kunskapen om mänskliga rättigheter hos polisen i medlemsstaterna samt ett ungdomsprojekt i Litauen.

### *Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa*

Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa har 55 medlemsstater, däribland samtliga länder i Central- och Östeuropa. Organisationen är en regional sammanslutning enligt kapitel VIII i FN:s stadga och har ett 20-tal missioner och andra fältaktiviteter i forna Sovjetunionen och på Västra Balkan. Den s.k. rådgivande gruppen AMG i Vitryssland (OSCE Advisory and Monitoring Group in Belarus) har exempelvis spelat en mycket viktig roll i arbetet med att stärka demokratin i landet. Andra viktiga OSSE-organ vars verksamhet ligger i linje med Sveriges politik gentemot Öst- och Centraleuropa är minoritetskommisariaten HCNM med säte i Haag och demokratiinstitutet ODIHR med säte i Warszawa.

OSSE kännetecknas av sitt vida säkerhetsbegrepp, där förutom militärpolitiska aspekter även socioekonomiska aspekter, miljöaspekter samt mänskliga rättigheter tillmäts stor betydelse. I vårt prioriterade närområde stöder Sverige vissa projekt där OSSE deltar som genomförande part, bl.a. inom mänskliga rättigheter och på det migrationspolitiska området. Sverige har också haft ett gott samarbete med OSSE-missionerna i Estland och Lettland i vår strävan att integrera de rysktalande minoriteterna i de båda länderna.

### *Andra bilaterala givare*

De huvudsakliga målområdet för de nordiska givarna är nästan helt sammanfallande och omfattar de baltiska länderna, Polen och nordvästra Ryssland. I viss omfattning sker också samarbete med Ukraina. Det danska samarbetet är huvudsakligen fokuserat på de baltiska länderna, i synnerhet Litauen. Finland som nyligen antagit en närområdesstrategi har en stark inriktning på närområdet i sitt samarbete, framför allt nordvästra Ryssland och Kaliningrad, Estland, Lettland och Litauen. Norge samarbetar främst med nordvästra Ryssland, i synnerhet Barentsregionen. Storbritannien fokuserar också främst på Ryssland och endast i mycket liten utsträckning på de baltiska länderna. En successiv neddragning av stödet till kandidatländerna har inletts och stödet förväntas upphöra år 2003. Även Tyskland har beslutat att avveckla stödet till Estland och Tjeckien och att dra ned i Polen och Ungern.

De prioriterade sektorerna för samarbetet varierar. I det danska samarbetet har miljöinsatser högsta prioritet och ca 80 procent av stödet går till miljö. Även i det finska samarbetet har miljö stor betydelse, liksom ekonomiskt samarbete inklusive energi. Norge har som huvudmål att bidra till demokratiskt styre och bärkraftig marknadsorienterad ekonomi. Storbritannien har en tydlig inriktning på fattigdomsbekämpning medan Tyskland i stor omfattning inriktar sig på näringslivet i mottagarländerna.

## 11 Östersjömiljarderna

**Sammanfattning:** Östersjömiljarderna utgör ett viktigt komplement till det stöd som lämnas genom politikområde 9 Samarbete med Central- och Östeuropa. Samordning mellan dessa båda anslag är angeläget.

Genom Östersjömiljarderna 1 och 2 har Sveriges riksdag beslutat att satsa 2 miljarder kronor för att särskilt stimulera ekonomiskt utbyte, tillväxt och sysselsättning i Sverige och Östersjöregionen, och för att stärka svenska företags positioner i regionen. Östersjömiljarderna avser insatser i de baltiska länderna, Polen och nordvästra Ryssland.

Utredningen anser att en viss överlappning kvarstår mellan insatser under Östersjömiljarden och utvecklingssamarbetet. För att uppnå större komplementaritet mellan anslagen anser utredningen att det fordras att tyngdpunkten i Östersjömiljarden förskjuts mot mer renodlat näringslivsfrämjande och offensiva satsningar. Av de remissinstanser som kommenterat Östersjömiljarden menar flera att de aktuella riktlinjerna för Östersjömiljard 2 har bidragit till tydligare gränser i förhållande till utvecklingssamarbetet. Flera instanser pekar på viss överlappning och anser att förbättrad samordning vore önskvärt.

### *Östersjömiljard 1*

För att stimulera tillväxt och sysselsättning anslog riksdagen i juli 1996 en miljard kronor för "åtgärder och projekt inom bl.a. områdena livsmedel, energisystem, kunskapsutbyte, infrastruktur och miljö samt för att öka handeln och investeringarna och i övrigt stärka samarbetet mellan stater och näringsliv i Östersjöregionen". Östersjömiljard 1, anslaget Samarbete och utveckling inom Östersjöregionen, är i allt väsentligt in-tecknad. Medlen har huvudsakligen använts till insatser för kunskapsöverföring i vid bemärkelse samt för energi- och miljöprojekt och projekt avseende annan infrastruktur och IT.

### *Östersjömiljard 2*

Hösten 1998 fattade riksdagen beslut om den andra Östersjömiljarden, som skall användas för näringslivsutveckling i Östersjöregionen under en femårsperiod (1999–2003). I slutet av maj 1999 presenterade Kommittén för ekonomiskt samarbete i Östersjöregionen (den s.k. Östersjöberedningen) sitt slutbetänkande (SOU 1999:125) med förslag på hur anslaget skulle utnyttjas och på kriterier för fördelning av medel. Som mål för insatserna angav beredningen "att förstärka svenska företags position i Östersjöregionen och att förbättra förutsättningarna för svenska företags deltagande i utvecklingen av regionens näringsliv". Verksamhetsplanering och riktlinjer för användning av Östersjömiljard 2 har tagits fram gemensamt i Regeringskansliet.

Östersjömiljard 2 skall utnyttjas för att genomföra de stödåtgärder Östersjöberedningen rekommenderat för att möta näringslivets behov. Myndigheter och statsstödda organ får regeringens uppdrag att genomföra åtgärderna – med återrapporteringsskyldighet och delegerade medel från anslaget.

Hittills har uppdrag lämnats till Exportrådet för programmet Marknadsplats Östersjön samt för IT-satsningar för små- och medelstora företag. Till Sida har uppdrag lämnats för internationella kurser, påfyllning till den svenska konsultfonden i Världsbanken, inrättandet av en svensk konsultfond i den Nordiska investeringsbanken, påfyllning till den svenska konsultfonden vid IFC samt

demonstrationsinsatser av utrustning på miljö- och energiområdet. NUTEK har uppdragits att göra en översikt av pågående IT-projekt i regionen samt att medfinansiera insatser inom ramen för de regionala tillväxtavtalen och näringslivsinriktade projekt inom Baltic 21. Invest in Sweden Agency (ISA) genomför investeringsfrämjande åtgärder i regionen och Statens kärnkraftinspektion insatser för avvecklingen av kärnkraftverket Ignalina 1.

Medel har också avsatts för näringslivsinriktade insatser inom Baltiska ländernas år, Baltic Sea Partenariat i Riga, näringslivsinriktade insatser inom ramen för EU:s Nordliga dimension, insatser inom ramen för Öresundssamarbetet, och inom sjukvårdssektorn i Estland, bidrag till finansieringen av Nordiska projektexportfonden (Nopef) samt för "Aktiv projektutveckling" inom Regeringskansliets Projektexportsektariat vid UD.

Regeringen har fattat beslut om ca 320 miljoner kronor. Strävan är att Östersjömiljarden i stort skall fördelas jämnt mellan de fem partnerländerna. Projektens kvalitet är dock främsta kriterium för stöd.

I september 1999 upprättades Östersjömiljardsektariatet vid UD:s enhet för Central- och Östeuropa. Sekretariatets uppgift är att samordna hanteringen av Östersjömiljard 2 och att avsluta Östersjömiljard 1.

#### *Förhållandet mellan Östersjömiljarderna och utvecklingssamarbetet*

När verksamheten under den första Östersjömiljarden började genomfördes i viss mån insatser som liknade insatserna inom det ordinarie utvecklingssamarbetet. Idag kan konstateras att de båda anslagen i betydande grad kompletterat varandra. Den andra Östersjömiljarden är utformad på ett sätt som tydligt fokuserar på näringslivsfrämjande insatser och ett antal åtgärder vidtas kontinuerligt för att verksamheten under detta anslag skall bli så klart definierad som möjligt.

Riktlinjerna för Östersjömiljard 2 bidrar till att gränserna har blivit tydligare till utvecklingssamarbetet. Stor vikt fästs vid ett samordnat agerande mellan de två verksamheterna. Samrådsmöten hålls löpande mellan UD och Sida men också med övriga myndigheter och organ som har uppdrag inom ramen för anslaget. För uppdragen finns referensgrupper där berörda myndigheter ingår. Dessa myndigheter deltar också i beredningen av nya stödformer.

På infrastrukturuområdet finns genom Östersjömiljarden möjligheter till åtgärder som kompletterar det ordinarie utvecklingssamarbetet. Det nya instrument som skapats för projektförberedande och projektunderstödjande insatser inom "Aktiv projektutveckling", och som genomförs av Projektexportsektariatet inom UD, bör kunna bidra till ett utökat näringslivssamarbete i regionen.

## Sammanfattning av *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa* (SOU 2000:122)

### *Inledning*

Med verkan från och med den 1 september 2000 utsåg regeringen civilekonomen Claes de Neergaard till särskild utredare, civilekonomen Krister Eduards till utredare och agronomen Helen Holm till sekreterare med uppdrag att ge ett underlag för beslut om omfattning, behov, inriktning och former för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa efter år 2001. Uppdraget omfattade framför allt utvecklingssamarbetet med Estland, Lettland, Litauen, Polen, Ryssland, Ukraina och Vitryssland.

Uppdraget har av Utrikesdepartementet delats i två separata delar, en utvärdering av utvecklingssamarbetet för perioden 1997–2000 och en del med bedömningar och förslag avseende det framtida samarbetet. Utvärderingen har legat till grund för den framåtblickande delen.

För programperioden 1997–2001 har totalt 2,4 miljarder kronor anslagits för utvecklingssamarbetet. Det totala svenska statliga stödet för samarbete med Central- och Östeuropa, inklusive det samarbete som bedrivs med västra Balkan, Centralasien och Kaukasus och Östersjömiljarden, uppgår till ca 1,4 miljarder kronor år 2000. Detta gör Sverige till en mycket stor bilateral aktör i närområdet och en stor aktör i Central- och Östeuropa.

Utredningen anser att samarbetet ger ett värdefullt bidrag till både transition och konvergens i närområdet. Det är också av stort värde för Sveriges relationer med dessa länder. I de baltiska länderna har samarbetet med Sverige haft relativt stor betydelse. En bidragande faktor är att kandidatländerna snabbat upp EU-anpassningen på ett mer mål- och resultatutriktat sätt. I Ryssland är Sverige en mindre samarbetspartner och möter en mer komplex miljö. Samarbetet med Polen är snart utfasat. Samarbetet med Estland minskar. Ett stort antal aktörer deltar i samarbetet på svensk sida. Programmet har blivit bättre och de svenska aktörerna verkar göra mer professionella insatser, i huvudsak i Baltikum. De riktlinjer som riksdagen har satt upp har hittills följts. Ambitionerna på jämställdhetsområdet har emellertid bara nåtts partiellt på grund av ointresse i samarbetsländerna. Utvärderingen anser, att utgiftsbegränsningen har bromsat expansionen i Ryssland. Med dessa reservationer har man konstaterat att programmet hittills har varit väl genomfört.

Utvärderingen pekar inte på några större brister, men indikerar att programmet kan behöva justeras på en del punkter. Vissa särskilt värdefulla insatser har identifierats men utvärderingen har inte kunnat peka på områden med lägre prioritet.



## Mål

Utredningen anser att den övergripande ambitionen för samarbetet bör vara att med ett statsstött samarbete bidra till en hållbar utveckling och fördjupad integration i Östersjöområdet. Utredningens slutsats är att det nya programmet bör innefatta en utfasningsstrategi för kandidatländerna. Det måste också precisera ambitionsgraden för samarbetet med Ryssland. Det finns därmed behov av ökad differentiering mellan samarbetsländerna, vilket skulle göras i landstrategierna vars betydelse därmed ökar. Tidsperspektivet i Baltikum bör förkortas men bli längre i OSS.

Utredningen föreslår följande huvudområden för programmet för nästa period:

- en säkerhetsgemenskap
- marknadsekonomi och social trygghet
- miljö och energi
- ett samarbete på lokal och regional nivå
- utbildning och forskning
- demokratins kultur och ökad värdegemenskap.

Genom att beskriva huvudområdena på detta sätt anser man att programmets innehåll framgår klarare. I substans skulle det innebära mindre förändringar. Utredningen lägger även vissa specifika förslag i anslutning till huvudområdena, t.ex. beträffande forskning och utveckling. Programmet föreslås även fortsättningsvis präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Utredningen avvisar idén om att sätta fattigdomsbekämpning som en ledstjärna för programmet. Detta motiveras bl.a. med att Sverige under innevarande programperiod ökat insatserna på det sociala området. Även enskilda organisationer är aktiva inom detta område.

Insatser inom huvudområdena föreslås styras av fem riktlinjer. Två av dem är överordnade. Dessa är att främja EU-anpassningen i kandidatländerna och systemförändringar och europaintegration i Ryssland, Ukraina och Vitryssland samt att främja relationerna med Sverige. Programmet föreslås ha sin utgångspunkt i behoven i samarbetsländerna. Svenska intressen skall tillgodoses såväl i utformningen som i genomförandet av programmet.

De andra riktlinjerna är att successivt avveckla stödet inför kandidatländernas medlemskap i EU, att främja mellanstatligt regionalt samarbete samt att förstärka effekterna av de svenska insatserna genom koordinering med andra aktörer. Detta och andra sätt skall säkerställa kostnadseffektivitet i genomförandet

Nedtrappningen föreslås anpassas med hänsyn till tre faktorer, behoven i kandidatlandet, hur länge det dröjer till medlemskap samt det sätt på vilket det svenska stödet kan anpassas till EU-programmen. Landstrategierna bör ange takten i utfasningen. Avvecklingen föreslås kunna justeras årligen vid behov.

Utredningen har signalerat två tänkbara undantag från principen om utfasning. Det ena är det säkerhetsfrämjande samarbetet, där utfasningen bör bestämmas av behoven, inte EU:s tidtabell. Det andra är rättssamarbetet, där Sverige dock bör verka för att finansieringen i första hand kommer från EU. Programmet föreslås vidare få en ökad långsiktighet i Ryssland och Ukraina med hänsyn till rådande förutsättningar.

#### *Programmets organisation, omfattning och styrinstrument*

Utredningen har bedömt att en geografisk koncentration av programmet lönar sig, framför allt i Ryssland och Ukraina. Det gagnar inte en liten aktör att sprida sig tunt över ett stort område i en komplex miljö. Utredningen rekommenderar en selektiv satsning i Ukraina och i rådande läge endast demokratifrämjande satsningar i Vitryssland.

Utredningen anser att det för närvarande finns en relativt stor överlappning mellan insatser som finansieras av utvecklingsanslaget och Östersjömiljarden. Denna bristande komplementaritet kan spegla det faktum att det finns stora gråzoner där utvecklings- och främjandeinsatserna sammanfaller. Mer offensiva satsningar med Östersjömiljarden vore motiverat. En partiell sammanslagning på sikt kan övervägas.

Programperioden föreslås förlängas till 4–5 år. Detta skulle ge ökad långsiktighet i planeringen med framför allt Ryssland och Ukraina. En sådan förlängning skulle också vara positiv ur administrativ synpunkt.

Utredningen föreslår att regeringen överväger medelstildelning per länderområden istället för per samarbetsområden. En ökad harmonisering mellan de två anslagen för samarbete med Central- och Östeuropa bör eftersträvas. Utredningen fäster uppmärksamhet på värdet av strategier per verksamhetsområde.

Landstrategiernas relevans ligger fast. De bör emellertid differentieras ytterligare och göras mer konkreta. För Polen bör en avvecklingsplan tas fram. Nya landstrategier bör fastställas för samtliga samarbetsländer, förutom Vitryssland. Näringslivet och andra aktörer, t.ex. Svenska institutet, bör involveras på ett tidigare stadium vid utarbetandet av landstrategier.

Utredningen föreslår att Sida bemyndigas få besluta om placering av fältpersonal i Ryssland och Ukraina.

Utredningen bedömer också att behovet av kompletterande finansiellt stöd till genomförandefasen inom Phares partnersamverkan måste klargöras. Utredningen föreslår att Sida får ansvar för det stöd till förberedelser av partnersamverkan som för närvarande hanteras av UD.

### *Instrument*

Utredningen diskuterar i huvudsak två finansiella lösningar för att underlätta finansieringen av energi- och miljöinvesteringar i Ryssland, antingen den lösning som Sida föreslagit, det vill säga en garantiram för åtaganden i samband med kreditgivning för projekt i Central- och Östeuropa, eller en liknande lösning med i princip samma syfte via Nordiska investeringsbanken (NIB). Utredningen föreslår att regeringen i första hand prövar en utökning av NIB:s ram för miljöinvesteringsslån och som ett alternativ prövar förslaget om en låneram hos Sida. Näringslivet bör konsulteras. Utredningen anser också att regeringen i EU bör verka för att EIB får ett utlåningsmandat för projekt av stort europeiskt intresse i OSS.

### *Näringslivets medverkan i utvecklingssamarbetet*

Utredningen anser att samarbetet med det svenska näringslivet i östprogrammet har förbättrats väsentligt, men ännu inte är riktigt bra. Sida anses ha visat betydligt större öppenhet under senare år och tagit seriöst på budskapet från näringslivets kritiska röster. Utredningen anser vidare att den viktiga tidpunkten för dialog mellan Sida och näringslivet är inför utarbetandet av landstrategier. Utredningen föreslår att näringslivet inbjuds i ett tidigt skede i denna process. Man bör även pröva att ta fram en sektorsstrategi för näringslivsinriktade insatser.

### *Samarbete på lokal och regional nivå*

Samarbete på lokal och regional nivå, framför allt mellan kommuner, landsting och länsstyrelser, anses viktigt för att utveckla lokala och regionala förvaltningar för att därigenom förankra och utveckla demokratin. Utredningen har bedömt att det decentraliserade samarbetet är ett viktigt bidrag till den demokratiska processen, samtidigt som det bidrar till att förstärka grannlandsrelationerna och att skapa ett värdefullt kontaktnät inför framtiden inom EU.

Det synes finnas fortsatta behov av att utveckla den regionala och lokala nivån i Lettland, Litauen, Ryssland och Ukraina. Behoven av en svensk insats i Polen förefaller redan vara tillgodosedd, medan vissa behov kvarstår i Estland. Sida föreslås kontinuerligt identifiera vilka verksamheter som lämpar sig för en snar avveckling. Finansiering av decentraliserat samarbete från EU-programmen föreslås öka och stöd för att åstadkomma detta fortsätta. Samordning mellan svenska insatser på lokal/regional nivå och de på central nivå bör stärkas. En bredare utvärdering av det decentraliserade samarbetet bör göras.

## Förteckning över remissinstanser

### Remissinstanser

### Yttrande Avstår Ej svarat

AB Svensk Exportkredit	x		
AI-företagen	x		
Ambassaden i Belgrad			x
Ambassaden i Berlin	x		
Ambassaden i Budapest	x		
Ambassaden i Bukarest			x
Ambassaden i Helsingfors	x		
Ambassaden i Kiev	x		
Ambassaden i Köpenhamn	x		
Ambassaden i Ljubljana			x
Ambassaden i Moskva	x		
Ambassaden i Oslo	x		
Ambassaden i Prag			x
Ambassaden i Reykjavik	x		
Ambassaden i Riga	x		
Ambassaden i Rom		x	
Ambassaden i Sarajevo			x
Ambassaden i Sofia	x		
Ambassaden i Tallin	x		
Ambassaden i Warszawa	x		
Ambassaden i Washington			x
Ambassaden i Vilnius	x		
Ambassaden i Zagreb	x		
Arbetskyddsstyrelsen			x
Arbetsmarknadsstyrelsen	x		
Arbetsmiljöverket	x		
Coalition Clean Baltic			x
Domstolsverket	x		
EBRD-svensk/isl/est-kontoret			x
Exportkreditnämnden	x		
Fiskeriverket	x		
FOJO			x
Folkhälsoinstitutet	x		
Forum Syd	x		
Föreningen Norden	x		
Försvarets forskningsanstalt	x		
Försvarets materielverk	x		
Försvarsmakten		x	

Generalkonsulatet i S:t Petersburg	x		
GLOBKOM			x
Gotlands kommun	x		
Grossistförbundet Svensk Handel	x		
Hallstahammars kommun	x		
Handelshögskolan i Stockholm		x	
Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté	x		
Högskoleverket	x		
IBRD-nordisk-baltiska kontoret			x
Internationella programkontoret för utbildningsområdet	x		
IOGT-NTO-rörelsens internationella råd	x		
Karlskrona kommun	x		
Kommerskollegium	x		
Kriminalvårdsstyrelsen	x		
Kungliga tekniska högskolan	x		
Kustbevakningen			x
Landstingsförbundet	x		
Lantbrukarnas riksförbund	x		
Lantmäteriverket	x		
LO-TCO:s biståndsnämnd	x		
Luftfartsverket	x		
Lunds Universitet		x	
Länsstyrelsen i Blekinge län	x		
Länsstyrelsen i Dalarnas län	x		
Länsstyrelsen i Gotlands län	x		
Länsstyrelsen i Gävleborgs 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 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 Västra Götalands län	x		

Länsstyrelsen i Örebro län	x		
Länsstyrelsen i Östergötlands län	x		
Malmö kommun	x		
Migrationsverket	x		
Mitthögskolan	x		
Naturvårdsverket	x		
Norrbottens läns landsting	x		
Norrtälje kommun	x		
NUTEK	x		
Nyköpings kommun	x		
Olof Palmes Internationella Centrum			x
OSSE-delegationen			x
Pliktverket			x
PMU Interlife			x
Regionförbundet i Kalmar län	x		
Representationen i Bryssel			x
Riksantikvarieämbetet	x		
Riksbanken		x	
Riksdagens revisorer		x	
Rikspolisstyrelsen	x		
Riksrevisionsverket	x		
Riksskatteverket	x		
Riksåklagaren	x		
Riksförsäkringsverket	x		
Rädda Barnen			x
Röda Korset		x	
SHIA	x		
Sida	x		
Sjöfartsverket	x		
Skövde kommun		x	
Smittskyddsinstitutet	x		
Socialhögskolan i Stockholm	x		
Staffanstorps kommun			x
Statens Energimyndighet	x		
Statens jordbruksverk	x		
Statens Kärnkraftinspektion	x		
Statens livsmedelsverk	x		
Statens räddningsverk	x		
Statens strålskyddsinstitut	x		
Statens VA-nämnd	x		
Statistiska Centralbyrån	x		
Statskontoret	x		
Stiftelsen Östekonomiska Institutet			x
Stockholm Environment Institute	x		

Stockholms kommun	x		
Stockholms läns landsting	x		
Stockholms Universitet	x		
Sv. Vatten- och Avloppsföreningen			x
Swedac	x		
Swedfund Financial Markets AB			x
Swedfund International AB	x		
Svensk-Lettiska föreningen	x		
Svensk-Litauiska Riksföreningen	x		
Svensk Projektexport			x
Svenska handelskammarförbundet	x		
Svenska institutet	x		
Svenska Kommunförbundet	x		
Svenska Kyrkan			x
Svenska Naturskyddsföreningen	x		
Sveriges exportråd	x		
Sveriges Industriförbund	x		
Sveriges Lantbruksuniversitet	x		
SydSam	x		
Södermanlands läns landsting	x		
Södertörns högskola	x		
Tullverket	x		
Töreboda kommun		x	
Umeå Universitet	x		
Uppsala Universitet	x		
Utrikespolitiska Institutet			x
Vingåkers kommun	x		
Vägverket	x		
Vänskapsförbundet Sverige-Estland	x		
Västra Götalandsregionen	x		
Zenit			x
Örebro kommun			x
Östergötlands läns landsting	x		
Östersjöinstitutet			x
Östersunds kommun	x		
Österåkers kommun	x		
ÖsthandelsForum	x		
Överstyrelsen för civilberedskap			x

# Sammanställning över remissinstansernas yttranden över *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa* (SOU 2000:122)

Prop. 2000/01:119  
Bilaga 3

SOU 2000:122 *Att utveckla samarbetet med Central- och Östeuropa* har sänts till sammanlagt 152 instanser för remissyttrande. Utöver ovan nämnda instanser har ytterligare tio inkommit med yttrande. Av de 152 instanser som bereddes möjlighet att inkomma med yttranden har 31 stycken valt att ej svara. Således har 80 procent av instanserna inkommit med svar. Det absoluta flertalet av remissinstanserna instämmer i utredningens konstaterande att programmet hittills varit väl genomfört. Majoriteten av instanserna delar betänkandets bedömningar och förslag i huvudsak.

Samtliga remissinstanser delar utredningen slutsatser om utvecklingstendenserna i Central- och Östeuropa, ibland med vissa tillägg. Problemet med stora skillnader i utveckling mellan kandidatländerna vill flera instanser rikta större uppmärksamhet mot. Vidare lyfts även problem med försämrad folkhälsa och ökad spridning av smittsamma sjukdomar fram.

## **Förutsättningar för närområdessamarbetet**

Utredningen menar att det starkt kan ifrågasättas om distinktionen mellan utvecklingsamarbete och främjande är helt meningsfullt i ett närområdes perspektiv. Många instanser delar denna uppfattning och som exempel på samarbetsområden där det kan vara svårt att göra en distinktion lyfts bl.a. miljö- och rättssamarbetet fram. Ett par instanser menar dock att det är relevant att göra en åtskillnad för att minska riskerna för intressekonflikter och otydligheter i roller och utformning.

## **Utfasning av stöd till kandidatländerna i samband med EU-medlemskap**

Att EU:s utvidgning är den faktor som mest kommer att påverka förutsättningarna för det bilaterala samarbetet de kommande åren har ingen av instanserna haft någon invändning emot. Att det enligt utredningens bedömning inte skall utgå något stöd till kandidatländerna efter medlemskap i EU motsätter dock majoriteten av instanserna. De flesta tror att det även efter ett medlemskap kommer finnas kvar ett behov av stöd inte minst på lokal och regional nivå. Andra områden som uppmärksammas av flera är behovet av satsningar på det civila samhället samt insatser inom miljö- och energiområdet och det sociala området. De flesta som uttalar sig i frågan delar utredarens uppfattning att undantag bör göras vad gäller utfasningen av rättssamarbetet så att det även omfattar tiden efter ett EU-inträde. Utfasningen av det bilaterala stödet till kandidatländerna bör enligt flera instanser ge möjligheter till övergångslösningar. Behoven, inte EU:s tidtabell, måste avgöra när och hur det bilaterala stödet fasas ut. Ett par instanser instämmer i allt



väsentligt med utredningens uppfattning beträffande utfasningsstrategin medan huvuddelen instämmer i att en nedtrappning av stöd bör ske men att bilateralt stöd dock skall finnas kvar i någon form. Några menar att utvecklingssamarbetet rimligtvis kan fasas ut på några områden förutsatt ökade EU-insatser inom motsvarande områden. Den huvudsakliga inställningen är att utfasningen av länderna måste ha sin utgångspunkt i behov och takten i EU:s integrationsprocess.

## **Mål**

De flesta instanserna delar utredningens förslag när det gäller målen för framtida verksamheten och konstruktionen med huvudområden och riktlinjer på två nivåer. Vissa undantag finns dock.

Majoriteten av instanserna instämmer i de av utredningen föreslagna huvudmålen och remissinstansernas inställning till huvudområdena är i huvudsak positiv. Mest välkommet är förslaget att föra upp samarbetet på lokal och regional nivå samt forskning och utbildning till egna huvudområden. Genom att fastställa ett antal huvudområden menar några att de svenska prioriteringarna blir tydligare medan andra anser att det inte behövs. Ett par instanser ser ingen anledning att utöka antalet huvudområden med två och därigenom frångå väl etablerade mål som fungerat mycket bra hittills. Dessutom menar man att de föreslagna målen täcks in inom ramen för gällande huvudområden. Ett annat skäl för att behålla samma mål som tidigare är att det blir lättare med uppföljning över en längre tidsperiod.

Det har från flera håll ifrågasatts att föra ihop marknadsekonomi med social trygghet i samma huvudområde då det inte anses ha en naturlig koppling. Vidare önskar ett flertal en mer programorienterad ansats även inom den sociala sektorn. Förändringen i rubricering från "att stödja en miljömässig hållbar utveckling" till "miljö och energi" möter ett visst motstånd hos ett par instanser.

Att programmet även fortsättningsvis skall präglas av ett jämställdhetsperspektiv är de flesta överens om. Endast en instans anser att jämställdhetsmålet i många fall inte är relevant. Utredningens förslag på områden som signaleras som tänkbara undantag från utfasning möter inte något motstånd. Vad gäller utredningens avvisande av idén att sätta fattigdomsbekämpning som ledstjärna för programmet råder det dock något delade meningar om. En liten övervikt tenderar dock att anse att fattigdomsbekämpning i traditionell mening inte måste vara ett uttalat mål.

## **Programmets organisation, omfattning och styrinstrument**

### *Relationen mellan utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa och Östersjömiljarden*

Att de aktuella riktlinjerna för Östersjömiljard 2 har bidragit till större klarhet och tydligare gränser i förhållandet till utvecklingssamarbetet motsätter sig ingen av instanserna. Likaså instämmer flertalet i

konstaterandet att det finns vissa överlappningar och att det vore önskvärt med förbättrad samordning för att förstärka effekterna av satsningarna i Östeuropa. Särskilt länsstyrelser framhäver att det i framtiden är angeläget att svenskt stöd via Östersjömiljarden eller motsvarande kan fortsätta. Ett antal instanser ställer sig liksom utredningen tveksam till att riktlinjerna för Östersjömiljard 2 exkluderar möjligheten att utfärda garantier.

#### *Programperiodens längd och geografisk koncentration.*

En absolut majoritet av instanserna stödjer förslaget att programperioden utsträcks till 4–5 år, ingen motsätter sig förslaget. Ingen motsätter sig heller utredningens förslag om en geografisk koncentration av programmet. Främst lyfts behovet av en geografisk koncentration fram av stödet till Ryssland och Ukraina.

#### *Styrinstrument, Landstrategier*

De allra flesta stödjer förslaget om att landstrategierna skall differentieras och ytterligare konkretiseras. Många framhåller, och instämmer, i rekommendationen att Sida bör föra en dialog med näringslivet om utformningen av landstrategierna.

En absolut majoritet av instanserna är positiva till upprättandet av en databas för samtliga svenska bilaterala samarbetsprojekt och endast Sida motsätter sig att Sida får ansvaret för upprättandet. Likaså instämmer majoriteten i behovet av fältpersonal och stödjer förslaget att Sida bemyndigas få placera fältpersonal i Ryssland och Ukraina.

#### *Kompletterande stöd till export av statligt förvaltningskunnande*

För att ge svenska myndigheter ökade möjligheter att medverka i EU:s insatser för institutionsuppbyggande genom partnersamverkan önskar flera remissinstanser tilläggsfinansiering från svenska staten. Flera instanser, främst länsstyrelser anser att full kostnadstäckning för personella insatser från svenska myndigheter måste finnas om man skall kunna fortsätta sitt stöd till Östersjöregionen.

Många instanser framhåller vikten av att en utökning av partnersamverkan med insatser ner på regional nivå kan komma att behöva samordnas med insatser på den centrala nivån

#### **Instrument**

Några instanser är tveksamma till om efterfrågan på ett svenskt kreditinstrument i första hand skall tillgodoses via en utökad ram till Nordiska investeringsbanken (NIB) och förespråkar istället en kreditram hos Sida. Att Sida bör få möjlighet att finansiera investeringar via kredit- och garantiinstrument anser flera av instanserna. Några bifaller betänkandets förslag att tillåta NIB att bevilja lån inom miljöområdet i nordvästra Ryssland och de baltiska länderna.

Majoriteten av länsstyrelserna efterlyser komplettering till Sidas utvecklingsmedel som möjliggör stöd till mindre investeringar som ett inslag i regional och lokal samverkan. Det förordas att resurser för regionalt och lokalt samarbete ställs till länsstyrelsernas förfogande direkt från regeringen. Andra områden där det efterfrågas finansiering är infrastrukturella projekt samt medel till förstudier.

### **Bilateralt samarbete i samverkan med multilateral finansiering**

Majoriteten av instanserna instämmer i att samverkan mellan svenska och multilaterala institutioner ökar den svenska insatsens verkningsgrad och flera framhåller att det finns stora fördelar med att koordinera de svenska insatserna med andra aktörer.

Ett antal aktörer lyfter fram faran med att svenska intressen för utveckling som nu kan gå hand i hand med Sverigefrämjande riskerar att försvinna vid en koordinering med nationella och internationella aktörer.

Många instanser vänder sig mot utredningens uppfattning att koordineringen med EU och andra givare fungerar bra och behovet av koordinering mellan framför allt Interreg och Phare/Tacis lyfts fram.

### **Samarbete på lokal och regional nivå**

Samarbetet på lokal och regional nivå lyfts fram av majoriteten av instanserna som ett synnerligen bra instrument för en positiv utveckling i samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Flertalet understryker vikten av ett decentraliserat samarbete. Att samverkan på lokal och regional nivå bör ges ett ökat ansvar och klarare finansieringsmöjligheter är en vanligt återkommande åsikt bland remissvaren. Inte minst välkomnar majoriteten som uttalar sig i frågan att det decentraliserade samarbetet lyfts upp till ett eget huvudområde.

Flertalet är inte överens med utredningen om att svenskt bilateralt stöd för decentraliserat samarbete utan svårigheter och nackdelar kan bytas ut mot EU-finansiering. Många delar inte heller utredningens åsikt om att EU:s krav på medfinansiering inte utgör något hinder för att lokala och regionala aktörer skall kunna engagera sig i EU-projekt. Vanligt är att man ser en risk att det långsiktiga samarbetet påverkas negativt om allt för stor vikt läggs vid att samarbetet finansieras via stora EU-projekt istället för koncentrerade bilaterala insatser

## Förkortningsordlista

Prop. 2000/01:119  
Bilaga 4

ABF	Arbetarrörelsens bildningsförbund
Baltic 21	Agenda 21 för Östersjöområdet
BITS	Beredningen för Internationellt Tekniskt-Ekonomiskt Samarbete
CBC	Cross-Border Cooperation, EU-program för gränsöverskridande samarbete riktat till kandidatländerna eller OSS-länderna
CBSS	Council of the Baltic Sea States, Östersjöstaternas råd
DAC	Development Assistance Committee, OECD:s biståndskommitté
EfE	Environment for Europe
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development, Europeiska utvecklingsbanken
EIB	European Investment Bank, Europeiska investeringbanken
EKN	Exportkreditnämnden
EU	Europeiska unionen
FMV	Försvarets materielverk
GEF	Global Environmental Fund, Globala miljöfonden
HCNM	High Commissioner for National Minorities, OSSE:s minoritetskommissarie
HELCOM	Helsingforskommissionen
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development, Världsbanken
IFC	International Finance Corporation, det internationella finansieringsbolaget
IFI:s	internationella finansiella organisationer
IMF	International Monetary Fund, Internationella valutafonden
Interreg	EU:s program för gränsöverskridande samarbete riktat till EU:s medlemsstater
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, EU:s program för insatser inom miljö- och infrastruktur riktat till kandidatländerna
IOM kommissionen	International Organisation of Migration Europeiska kommissionen
KUR	Kommittén för utvecklingssamarbete på rättsområdet
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NEFCO	Nordiska miljöfinansieringsbolaget
NIB	Nordiska investeringsbanken
NMF	Nordiska miljöutvecklingsfonden

NMR	Nordiska ministerrådet	Prop. 2000/01:119
Nopef	Nordiska projektexportfonden	Bilaga 4
NUTEK	Närings- och teknikutvecklingsverket	
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights, OSSE:s demokratiinstitut	
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development	
OSS	Oberoende staters samvälde, dvs de före detta sovjetrepublikerna utom de baltiska länderna	
OSSE	Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa	
PFF	Partnerskap för fred	
Phare	Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy, EU:s samarbetsprogram för kandidatländerna	
PSA	Partnerskaps- och samarbetsavtalen mellan EU och OSS-länder	
RGSL	Riga Graduate School of Law	
RFSU	Riksförbundet för sexuell upplysning	
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, EU:s program för kandidatländerna inom jordbruksområdet	
Sida	Swedish International Development Cooperation Agency	
SFM	Swedfund Financial Markets AB	
SHIA	Svenska handikappsorganisationers internationella biståndsförening	
SI	Svenska institutet	
SKI	Statens kärnkraftinspektion	
SME	Små och medelstora företag	
SSER	Stockholm School of Economics Riga	
SSI	Statens strålskyddsinstitut	
Tacis	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States, EU:s samarbetsprogram för OSS-länderna	
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office i Bryssel	
TEN	Trans-European Networks	
UNDP	United Nations Development Programme, FN:s utvecklingsprogram	
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees, FN:s flyktingkommissariat	
WTO	World Trade Organisation	
ÖEI	Östekonomiska institutet	
ÖEK	Hälso- och Sjukvårdens Östeuropakommitté	

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 5 april 2001

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Thalén, Winberg, Lindh, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén, Ringholm, Bodström

Föredragande: statsrådet Pagrotsky

---

Regeringen beslutar proposition 2000/01:119 Europa i omvandling – Sveriges utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa.