

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Genom beslut 12 december 1996 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet.

Med stöd av bemyndigandet förordnades den 27 februari 1997 som ordförande i kommittén f.d. generaltulldirektören Ulf Larsson.

Som vice ordförande förordnades den 10 mars 1997 rikspolischefen Sten Heckscher.

Som ledamöter förordnades den 10 mars 1997 byråchefen Per Colliander, byråchefen Per Bylén, avdelningschefen Birgitta Johansson, numera polisintendenten Maria Lager, byråchefen Kazimir Åberg samt enhetschefen AnnLis Åberg. Den 1 december 1997 förordnades kammaråklagaren Lise Tamm, samma dag entledigades byråchefen Kazimir Åberg.

Som sakkunniga förordnades den 10 mars 1997 kanslirådet Anna Brandt samt departementssekreteraren Pia Stavås. Den 27 oktober 1997 förordnades departementsrådet Peter Strömberg.

Som sekreterare förordnades den 10 mars 1997 numera kanslirådet Ulrik Åshuvud. Som sekreterare förordnades den 27 oktober 1997 förbundssekreteraren Anders Frick, samma dag entledigades kanslirådet Ulrik Åshuvud från sitt uppdrag som sekreterare och förordnades till expert i utredningen.

Härmed överlämnas delbetänkandet Utvecklingssamarbete på rättsområdet – Östeuropa.

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande från vice ordföranden Sten Heckscher till vilket ordföranden Ulf Larsson samt ledamöterna Per Bylén, Per Colliander, Maria Lager och Lise Tamm har anslutit sig.

Stockholm i juni 1998

Ulf Larsson

Sten Heckscher

Birgitta Johansson

Lise Tamm

Per Colliander

Maria Lager

Per Bylén

AnnLis Åberg

/Anders Frick

Innehållsförteckning

<i>Sammanfattning</i>	7
<i>Summary</i>	11
1 <i>Uppdraget</i>	15
2 <i>Den svenska politiken</i>	17
2.1 Övergripande mål	17
2.2 De ekonomiska ramarna	19
2.3 Kanalisering av anslagen till utvecklingssamarbetet.....	20
3 <i>Insatserna inom rättsområdet</i>	25
4 <i>Svenska erfarenheter</i>	31
4.1 Myndigheter utanför rättsväsendet	31
4.2 Erfarenheter och slutsatser	34
4.3 Finns det några typiska modeller?	38
5 <i>Slutsatser och förslag</i>	41
5.1 Allmänna överväganden	41
5.2 Utvecklingssamarbete med kandidatländerna	45
5.3 Utvecklingssamarbete med Ryssland och Ukraina.....	47
5.4 Organisation och finansiering av utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet	48
5.4.1 Erfarenheterna från andra områden	50
5.4.2 Förslag till organisation och finansiering	51
<i>Särskilt yttrande</i>	55
BILAGOR	
1. Utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa – sex exempel	57
2. Sida, Insatser i Central- och Östeuropa – information till svenska parter	79

Sammanfattning

Utvecklingssamarbetet på rättsområdet intensifieras

I maj 1998 antog riksdagen regeringens förslag till nytt samarbetsprogram för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa (prop. 1997/98:70). Enligt det nya programmet, som avser perioden 1999-2001, skall de svenska insatserna inriktas på att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU. Dessutom skall Ryssland och Ukraina integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna. Med denna inriktning blir rättsområdet ett nyckelområde som prioriteras i utvecklingssamarbetet. Regeringen återkommer även till frågan i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150) där man konstaterar att "Sveriges utvecklingssamarbete med Estland, Lettland, Litauen och Polen intensifieras för att påskynda ländernas medlemskap i EU samt för att öka rättssäkerheten och minska brottsligheten i vårt närområde".

Samarbetet fram till i dag

Under de sju år som utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa har pågått inom rättsområdet har de svenska kostnaderna uppgått till sammanlagt 63,5 miljoner kronor, varav rättsväsendet svarar för merparten eller ca 50 miljoner. Rättsväsendets insatser är starkt koncentrerade till de baltiska staterna som svarar för 90% av de totala insatserna. Inom rättsväsendet är det Rikspolisstyrelsen och Kriminalvårdsstyrelsen som har den mest omfattande verksamheten medan insatserna från Domstolsverket och Riksåklagaren är mer begränsade.

Insatserna under de första årens samarbete hade tonvikt på utrustningsleveranser för att modernisera samarbetsländernas organisationer, främst inom polisområdet. Från 1997 har emellertid insatserna ändrat karaktär och är numera så gott som uteslutande inriktade på kunskapsöverföring och utbildning.

Kommitténs utgångspunkter

Mot bakgrund av innehållet i det nya samarbetsprogrammet är det angeläget att de svenska insatserna på rättsområdet skyndsamt kan öka i Central- och Östeuropa. I samråd med Justitiedepartementet har kommittén beslutat att under våren koncentrera sitt arbete till detta område. Det delbetänkande som nu föreligger behandlar alltså enbart utvecklingssamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Kommitténs förslag syftar till att underlätta den nödvändiga ökningen av insatserna, genom att den politiska förankringen förbättras och en organisation skapas för ökad samordning inom rättsväsendet.

Det svenska samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa har sedan 1989 bedrivits på bred front och ett stort antal myndigheter och organisationer har varit engagerade. Kommittén har haft kontakter med ett antal av dessa, framför allt har vi intresserat oss för hur samarbetet har organiserats och finansierats. Vi har valt att studera sex verksamheter med sinsemellan mycket olikartade sätt att lägga upp arbetet. Erfarenheter och slutsatser från dessa sex exempel har kommittén i lämpliga delar tagit hänsyn i de förslag vi lägger när det gäller den framtida inriktningen av utvecklingssamarbetet inom rättsområdet.

Kommittén har haft ett antal utgångspunkter för sina förslag:

- Rättsväsendets insatser skall under den kommande programperioden öka i enlighet med riksdagens beslut – grundat på propositionerna 1998:70 och 1998:150.
- Rättsväsendets samarbete skall i första hand inriktas på de baltiska staterna. Det svenska samarbetet med Polen, Ryssland och Ukraina bör också kunna utvecklas om efterfrågan och resurser finns, men det finns inte utrymme för någon mer heltäckande insats från svensk sida i dessa länder.
- Rättsväsendets insatser måste vara sammanhållna och bilda en helhet. Detta ställer krav på att Regeringen, framför allt genom Justitiedepartementet, tar ett aktivt ansvar för hur det operativa arbetet fungerar och samordnas. Det innebär också att en samlad bedömning av verksamhet och finansiering måste göras.
- Rättsväsendet måste få en väsentligt bättre vägledning för sitt arbete under den kommande programperioden. Det måste finnas en tydlig, och med samarbetsländerna gemensam, ram för insatserna. Samarbetet måste ha en politisk förankring såväl i Sverige som i respektive samarbetsland.
- Regeringens långsiktiga mål är att bygga upp ett reguljärt grannlandssamarbete med länderna i Central- och Östeuropa. De insatser och det stöd som utgår under omvandlingsperioden måste alltså vara

organiserat på ett sådant sätt att de främjar bestående kontakter och ett reguljärt samarbete.

- Sverige måste öka sitt engagemang i EU:s Phare-program, dels därför att vi faktiskt är delansvariga för verksamheten, dels därför att vi har en möjlighet att få en del av de svenska insatser som pågår finansierade via Phare. Svenska experter från rättsväsendet måste alltså i större omfattning engageras i olika Phareprojekt.

En bättre politisk förankring

Kommittén föreslår att Regeringen, genom Justitiedepartementet, omgående tar initiativ till överläggningar på politisk nivå med samarbetsländerna, i första hand Estland, Lettland och Litauen, i syfte att träffa en bilateral överenskommelse på regeringsnivå avseende utvecklingssamarbetet inom rättsområdet under programperioden 1999-2001. I beredningsarbetet inför en sådan överenskommelse bör myndighetsrepresentanter från Sverige och respektive samarbetsland inom polis, kriminalvård, domstols- respektive åklagarväsende utarbeta handlingsplaner för insatserna under programperioden. Tjänstemän från respektive departement bör diskutera samarbete på lagstiftningsområdet och ägna särskild uppmärksamhet åt att insatserna bildar en helhet som tar hänsyn till hela rättskedjan. I beredningsarbetet ingår att bedöma hur de svenska insatserna kan samordnas med andra länder och vad som bör skötas genom Phare. För att säkerställa att de förslag som arbetas fram också kan finansieras måste Sida delta i beredningsarbetet.

En nytt sätt att arbeta

För att kunna leva upp till den höjning av ambitionsnivån som de bilaterala överenskommelserna kommer att innebära krävs förändringar av arbetsformerna inom rättsväsendets myndigheter. Inom myndigheterna måste utvecklingssamarbetet bättre integreras i den ordinarie verksamheten. För att säkerställa att tillräckliga resurser avsätts krävs bl.a. att myndigheternas ledningar tar en aktiv del i beslut och styrning av myndighetens medverkan i utvecklingssamarbetet.

För att åstadkomma den helhetssyn som skall präglade det svenska samarbetet inom rättsområdet måste de inblandade myndigheterna och regeringskansliet finna bättre former för samarbete och samordning. Kommittén föreslår därför en arbetsmodell som är avpassad till rättsväsendets speciella förutsättningar.

Vi föreslår att en informell styrgrupp inrättas för utvecklings-samarbetet inom rättsväsendet för programperioden 1999-2001. Ledamöter i gruppen skall vara Generaldirektören/Överdirektören, eller motsvarande, för Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Riks-åklagaren, Domstolsverket samt Sida. Regeringskansliet bör dessutom delta i arbetet genom Justitie- och Utrikesdepartementen. En sekreterare/samordnare till stöd för gruppens arbete utses av Justitiedepartementet

Styrgruppens uppgift skall vara:

- att aktivt delta i beredningsarbetet inför de bilaterala överenskommelserna på regeringsnivå
- att ansvara för att intentionerna de bilaterala överenskommelserna uppfylls
- att bedöma huruvida tänkta projekt inom rättsväsendets område ligger inom ramen för de träffade överenskommelserna
- att främja kompetensuppbyggnaden inom rättsväsendets myndigheter vad avser utvecklingssamarbete och inom Sida vad gäller rättsväsendet samt att bidra till ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna
- att lägga särskild tonvikt vid att de olika insatserna i respektive land inordnas i ett rättskedjeperspektiv
- att tillsammans med myndigheterna utveckla och öka det svenska engagemanget bl.a. i de Phare-projekt som pågår i samarbetsländerna
- att främja en bättre samordning mellan de insatser som görs från svensk sida och de som görs från andra länder
- att identifiera behov av särskilda medel för förstudier eller andra förberedande insatser.

Summary

By order of the Government the Minister of Justice formed a commission for international development cooperation in the legal sector in October 1996.

In May, 1998 the Parliament passed a Government Bill introducing a new programme for development cooperation in Central and Eastern Europe (Gov. Bill 1997/98:70). This new programme, which covers the period 1999-2001, will concentrate on facilitating the forthcoming enlargement of the European Union and, in particular, the accession to the Union of Estonia, Latvia, Lithuania and Poland. Furthermore, it is designed to promote closer integration of Russia and Ukraine into the European cooperation structures. Given this orientation, the legal sector will be a priority area for development cooperation. The Government returns to this theme in its Spring Economic Bill (Gov. Bill 1997/98:150), which notes that "Sweden's development cooperation with Estonia, Latvia, Lithuania and Poland will be intensified in order to expedite these countries' accession to the EU and to enhance the rule of law and reduce crime in our neighbouring region".

Sweden has spent a total of 63.5 million SEK in the seven years during which development cooperation in the legal sector with the countries of Central and Eastern Europe has been in progress, and about 50 million SEK of this has been allocated to the judicial authorities. The contribution of these four authorities has focused mainly on the Baltic states, at which 90 per cent of the programmes have been directed. The National Police Board and the National Prisons and Probation Administration have accounted for the major share of these activities, while the contributions of the National Courts Administration and the Office of the Prosecutor-General have been on a smaller scale.

During the first years of development cooperation the focus was on supplying equipment for the purpose of modernizing the counterpart organizations in the cooperation countries, police organizations in particular. Starting in 1997, however, the thrust of development

cooperation has shifted, and it now focuses almost exclusively on transfer of knowledge and training.

Given the orientation of the new development cooperation programme, rapid intensification of Sweden's activities in the legal field (justice and home affairs) is essential in the countries of Central and Eastern Europe. The Commission has decided, in consultation with the Ministry of Justice, to concentrate its work during the spring on this area. The present report therefore deals solely with development cooperation with the countries of Central and Eastern Europe. The purpose of the Commission's proposals is to facilitate the necessary intensification of activities by ensuring broader political support and creating an organization that will improve coordination between the judicial authorities.

Since 1989 Sweden's cooperation with Central and Eastern Europe has been wide-ranging and has involved a large number of public authorities and other organizations. The Commission has been in contact with several of these and has concentrated on the organization and financing of cooperation. We decided to select six sectors in which the organization differs greatly. The Commission has based its proposals on the future orientation of development cooperation in the legal field on the experience gained from these six sectors.

The points of departure for our proposals were as follows:

- Under Gov. Bills 1998:70 and 1998:150 the judicial authorities must intensify their operations during the forthcoming programme period.
- The cooperation efforts of these authorities will focus mainly on the Baltic states. It should also be possible for Sweden to develop its cooperation with Poland, Russia and Ukraine, assuming that there is a demand and that sufficient resources are available, but there is no scope for large-scale Swedish input in these countries.
- The contribution of the judicial authorities must be based on an integrated approach. This means that the Government, primarily through the Ministry of Justice, must assume effective responsibility for operations and cooperation. It also means that project proposals must be reviewed in a single context.
- The guidance of the work of the authorities must improve significantly during the forthcoming programme period. There must be a clearly defined, unified implementation framework both in Sweden and the recipient countries, and development cooperation must likewise command political support both in Sweden and among its cooperation partners.

- The Government's long-term objective is to build up regular cooperation with the neighbour countries of Central and Eastern Europe. Therefore, the support given under the transitional period must be organized in such a way as to promote lasting contacts and regular cooperation.
- Sweden must strengthen its commitment to the EU's Phare programme, not only because we share responsibility for its operations, but also because of the possibility that Phare can cofinance some of the Swedish projects. Consequently, Swedish experts from the judicial authorities must play a more prominent part in various Phare projects.

The Commission proposes that the Government, through the Ministry of Justice, initiates discussions with Sweden's cooperation partners, above all Estonia, Latvia and Lithuania, with a view to conclude bilateral agreements on a governmental level concerning development cooperation in the legal sector for the programme period 1999-2001. In preparing for such agreements representatives of the police, the Prisons and Probation Service, the National Courts administration and the Office of the Prosecutor-General in Sweden and its cooperation partners should elaborate plans of action for the forthcoming programme period. Officials from the respective ministries of justice should discuss cooperation on legislation and devote special attention to ensuring that projects are integrated into a coherent framework throughout the judicial chain. This preparatory work should also include assessments of ways of coordinating Sweden's efforts with those of other countries and of the extent to which these efforts should be channelled through Phare. In order to assure the financing of the proposed projects, the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida) should participate in the planning phase.

To ensure that the higher level of ambition set by the bilateral agreements can be achieved, the procedures applied by the authorities will have to be modified. They will have to integrate development cooperation more closely into their regular activities. To ensure that sufficient resources are allocated, the managements of the authorities will have to play an active part in decisionmaking and control of the authorities' participation in development cooperation.

In order to achieve the integrated approach that must characterize Sweden's cooperation in the legal field, the authorities concerned and the Government Offices will have to find better forms for their cooperation and coordination arrangements. The Commission therefore proposes a working model that is appropriate to the special situation in the law enforcement sector.

We propose that a steering committee be set up for development cooperation in the legal field for the programme period 1999-2001. This committee should consist of the Directors-General (or Deputy Directors-General) of the National Police Board, the National Prison and Probation Administration, the Office of the Prosecutor-General, the National Courts Administration and Sida. In addition, the Government Offices should take part in the committee's work through the Ministry of Justice and the Ministry for Foreign Affairs. A secretary/coordinator should be appointed by the Ministry of Justice.

The steering committee should be assigned the following tasks:

- active participation in the preparation of the bilateral agreements
- responsibility for ensuring that the intentions of these agreements are fulfilled
- assessments of the projects planned by the authorities as to whether they are consistent with the concluded agreements
- to promote the build-up of competence within the judicial authorities concerning international cooperation and within Sida concerning the legal sector and also to promote the exchange of experience between the authorities
- attaching special importance to integrating the projects in the cooperation countries into a coherent framework throughout the judicial chain
- developing and increasing, together with the authorities concerned, Sweden's commitment to the Phare projects under way in the cooperation countries
- promoting a better coordination between the Swedish projects and the projects of other countries
- to identify the needs for financing of fact-finding missions or other preparatory studies.

1 Uppdraget

Vid regeringssammanträdet 1996-12-12 bemyndigade regeringen chefen för Justitiedepartementet att tillkalla en kommitté med uppdrag att samråda i frågor om utvecklingssamarbete inom rättsområdet.

Av direktiven framgick att kommittén skulle ha till uppgift att:

- fungera som ett forum för samråd och utbyte av information och erfarenheter vad avser rättsbiståndsinsatser,
- utforma förslag till och finna former för uppbyggandet av biståndskompetens hos den personal som engageras i rättsbiståndsinsatser,
- knyta till sig och finna lämpliga samarbetsformer med andra intressenter i Sverige som också är involverade i rättsbiståndsprojekt eller liknande insatser,
- under det första halvåret genomföra en kartläggning av det samlade svenska rättsbiståndet,
- även i det löpande arbetet lägga fram förslag till förändringar för att ytterligare förstärka Sveriges roll och kompetens inom rättsbiståndet för beredning i vanlig ordning inom berörda myndigheter och regeringskansliet,
- kartlägga och öka kännedomen om biståndsfinansiering från andra möjliga finansörer än de svenska,
- efter ett års verksamhet lämna en delrapport om kommitténs verksamhet,
- efter två år, grundat på de erfarenheter man gjort av kommitténs löpande arbete, lägga ett förslag till en långsiktig lösning på organisationen vad avser utbyte av information, samråd, erfarenhetsåtervinning, kompetensutveckling samt förslag till hur en fortsatt samsamrådsverksamhet skall finansieras.

I maj 1998 antog riksdagen regeringens förslag till nytt samarbetsprogram för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa (prop. 1997/98:70, bet 1997/98:UU12, rskr. 1997/98:244). Enligt det nya programmet, som avser perioden 1999-2001, skall de svenska insatserna inriktas på att underlätta den förestående EU-utvidgningen och

särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU. Dessutom skall Ryssland och Ukraina integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna. Med denna inriktning blir rättsområdet ett nyckelområde som prioriteras i det svenska utvecklings-samarbetet. Regeringen återkom även till frågan i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150) där man konstaterar att "Sveriges utvecklingssamarbete med Estland, Lettland, Litauen och Polen intensifieras för att påskynda ländernas medlemskap i EU samt för att öka rättssäkerheten och minska brottsligheten i vårt närområde".

Mot bakgrund av innehållet i det nya samarbetsprogrammet är det angeläget att de svenska insatserna på rättsområdet skyndsamt kan öka i Central- och Östeuropa. I samråd med Justitiedepartementet har kommittén beslutat att under våren koncentrera sitt arbete till detta område. Det delbetänkande som nu föreligger behandlar alltså enbart utvecklingssamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa. Kommitténs förslag syftar till att underlätta den nödvändiga ökningen av insatserna genom att den politiska förankringen av insatserna förbättras och en organisation skapas för ökad samordning inom rättsväsendet

Kommittén har i sitt arbete tagit del av den övergripande utvärderingen av utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa (Ds 1997:75) samt den särskilda utvärderingen av det säkerhetsfrämjande stödet (Ds 1998:30).

I slutbetänkandet, som kommittén avser att lämna i mars 1999, kommer utvecklingssamarbetet inom rättsområdet i övriga delar av världen att behandlas. Likaså kommer kommittén då att behandla vissa övergripande frågor som exempelvis hur biståndskompetensen skall kunna byggas upp hos den personal som engageras i utvecklingssamarbetet.

2 Den svenska politiken

2.1 Övergripande mål

Samarbetet med de nya länderna i Central- och Östeuropa är en viktig del i svensk utrikes- och säkerhetspolitik. Sverige har ett starkt intresse av att främja en demokratisk och marknadsekonomisk utveckling i regionen. Ökad handel, ökad ekonomisk integration och en intensifierad utrikes- och säkerhetspolitisk dialog med länderna i Central- och Östeuropa syftar ytterst till att främja säkerheten, demokratin och en bärkraftig utveckling i hela Europa.

En nordeuropeisk region som karaktäriseras av stabila politiska förhållanden, fördjupat samarbete på grundval av gemensamma värderingar och ett ansvarsfullt utnyttjande av regionens rika resurser kan bli en stor tillgång för Sverige.

De tidigare samarbetsprogrammen

I det första svenska samarbetsprogrammet, som regeringen initierade hösten år 1989, prioriterades insatser som syftade till en grundläggande politisk och ekonomisk stabilisering. Det fanns vid den tiden en mängd akuta resursbehov och de svenska insatserna koncentrerades på att täcka dessa.

I de nya programmen år 1991 och framför allt år 1995 utvecklades samarbetet både till form och innehåll. Insatserna gick över till mera långsiktiga engagemang och tonvikten låg på kunskapsöverföring och stöd till institutionsuppbyggnad. I det tredje samarbetsprogrammet som antogs av riksdagen i maj 1995 (prop. 1994/95:160) fastställdes målen för det svenska utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa till:

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

I juni år 1996 beslutade också riksdagen att hela utvecklingssamarbetet skulle präglas av ett jämställdhetsperspektiv.

Europaintegrationen i fokus

I maj 1998 antog riksdagen regeringens förslag till nytt samarbetsprogram för perioden 1999-2001 (prop. 1997/98:70, bet 1997/98:UU12, rskr. 1997/98:244). Regeringen konstaterar att de fyra målen för det bilaterala samarbetet fortfarande är relevanta som grund för samarbetet och föreslår därför att de skall gälla även för den kommande programperioden. Samtidigt anser dock regeringen att utvecklingen nu har gått in i ett nytt skede som motiverar en annorlunda betoning av insatserna.

Efter den inledande fasen av stöd till demokratisering och frigörelse och den andra fasen av stöd till institutionsuppbyggnad står vi nu inför en ny fas av EU-utvidgning och en bred Europaintegration. Insatserna under den kommande programperioden skall ha som huvudmål att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar i EU. Ryssland och Ukraina skall integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna.

Regeringen konstaterar också att den genomgripande samhällsomvandling som ägt rum i Central- och Östeuropa har fört med sig betydande problem på vissa områden. Vidgade inkomstklyftor, växande sociala problem och en ökad obalans mellan olika landsdelar gör det angeläget att i ökad utsträckning integrera de sociala frågorna i de svenska insatserna. Den organiserade brottsligheten har dragit nytta av de öppnade gränserna och de förbättrade kommunikationerna vilket gör att brottsbekämpningen bör ägnas fortsatt hög uppmärksamhet.

Samarbete – inte bistånd

Redan från starten år 1989 har de svenska insatserna i Central- och Östeuropa varit inriktade på samarbete, kunskapsutveckling och erfarenhetsutbyte. Det långsiktiga målet är att bygga upp ett fungerande och reguljärt grannlandssamarbete på alla nivåer. Under den genomgripande omvandlingsprocess som de nya demokratierna i Central- och Östeuropa genomgår har dessa självfallet ett stort behov av stöd från Sverige och andra europeiska grannländer. Det rör sig dock om ett stöd under en övergångsperiod. Det långsiktiga målet är hela tiden, vilket regeringen betonar, ett bestående och reguljärt samarbete grannländer

emellan. Det är först när vi kommit dithän som förutsättningarna finns för att förverkliga visionen om en dynamisk nordeuropeisk region.

Rättsområdet prioriteras

En fungerande rättsstat är inte bara en förutsättning för att åstadkomma en demokratisk samhällsutveckling. Rättsstaten med en fungerande och effektiv förvaltning är också en viktig förutsättning för att skapa tillväxt och ekonomisk utveckling.

Regeringen har successivt lyft fram betydelsen av demokrati och mänskliga rättigheter i det svenska utvecklingssamarbetet, oavsett var i världen detta bedrivs. I en skrivelse (skr. 1997/98:76) som behandlades av riksdagen våren 1998 redovisar regeringen strategin för att ytterligare öka insatserna inom detta område. Insatserna för ökad demokrati och respekt för mänskliga rättigheter spänner över ett brett fält och berör många samhällssektorer. Det handlar bl.a. om att utveckla det civila samhället med en mångfald av demokratiska organisationer, etablering av fria och oberoende media, effektiva demokratiska institutioner och procedurer som val och parlament samt sist men inte minst att man har en väl fungerande rättsstat.

Rättsväsendet är ett av de områden som regeringen lyfter fram som strategiskt viktigt för att åstadkomma en demokratisk utveckling och en ökad respekt för mänskliga rättigheter. Denna prioritering av rättsväsendets insatser återfinns också i regeringens proposition angående utvecklingssamarbetet i Central- och Östeuropa (prop. 1997/98:70). Regeringen konstaterar att EU-medlemskapet ställer höga krav på en väl fungerande rättslig infrastruktur och ett effektivt rättsväsende. Därför är insatser på detta område av stor betydelse för kandidatländernas allmänna förmåga att leva upp till de krav som ett EU-medlemskap ställer. Det svenska stödet bör avse såväl rutiner och arbetsätt som attityder och förhållningssätt. Insatserna bör också vara relativt långsiktiga och omfatta hela rättskedjan med ett helhetsperspektiv på rättsproblematiken.

2.2 De ekonomiska ramarna

Sammanlagt har Sverige från och med år 1989 till och med år 1998 avsatt 6,5 miljarder kronor för bilateralt utvecklingssamarbete med länderna i Central- och Östeuropa. Sedan Sverige blivit medlem i EU har vi dessutom bidragit till EU:s samarbetsprogram med Central- och Östeuropa, Phare och Tacis. Medräknat dessa bidrag blir det totala

svenska stödet knappt 7,7 miljarder kronor under perioden. Värt att notera är att insatserna i Central- och Östeuropa ligger utanför biståndsbudgeten.

I årets ekonomiska vårproposition (prop. 1997/88:150) föreslår regeringen en ram för samarbetsprogrammet på 800 miljoner kronor per år för åren 1999-2001, vilket ligger på ungefär samma nivå som tidigare år. Därutöver kommer också Sveriges bidrag till EU:s budget för utvecklingsinsatser i området som hittills varit 335 miljoner kronor per år.

2.3 Kanalisering av anslagen till utvecklingssamarbetet

Utrikesdepartementet har en samordnande roll för utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. Anslagen för det bilaterala arbetet fördelas mellan Utrikesdepartementet, Sida, Svenska institutet samt, från och med år 1998, Östekonomiska institutet. Utöver dessa anslag tillkommer Sveriges bidrag till EU:s program.

Sida ansvarar för den större delen

Av de 800 miljoner som det bilaterala samarbetet med Central- och Östeuropa omfattar under år 1998 ansvarar Sida för den större delen eller 500 miljoner kronor. Handläggningen inom Sida sker på en särskild avdelning, Sida-Öst, som bildades år 1995. Sida-Öst övertog då uppgifterna från bl.a. BITS och Swedecorp, och SIDA. Genom denna samordning har möjligheterna ökat till kraftsamling, flexibilitet och effektivitet inom utvecklingssamarbetet.

De verksamheter som finansieras via Sida spänner över ett brett fält. Insatserna omfattar allt från institutionellt stöd på det ekonomiska och sociala området och näringslivsfrämjande insatser till demokratistöd, miljöinvesteringar och insatser för ökad kärnkraftssäkerhet.

Sida utför inget eget lokalt arbete i samarbetsländerna. Tonvikten ligger i stället på förmedling. Utifrån de behov som finns i samarbetsländerna kan Sida hjälpa till med att anskaffa erforderlig kompetens i form av samarbetspartners (myndigheter, institutioner, organisationer, företag). Sida är normalt sett inte kontraktspart. Under förutsättning att Sida beslutar sig för att stödja en insats är det i så fall fråga om en finansiering av ett kontrakt eller avtal som slutits mellan samarbetslandet och en samarbetspartner.

Sidas arbete styrs utifrån de uppdrags- och målformuleringar som fastställts av regeringen i form av regleringsbrev, land- och sektorstrategier samt handlingsprogram. Genom sin lokala kännedom och genom löpande uppföljning och utvärdering har Sida ackumulerat en kunskap som gör det möjligt att styra insatserna på ett effektivt sätt, med den helhetssyn som är nödvändig för allt utvecklingsamarbete.

En viktig uppgift för Sida är också att samarbeta med andra biståndsgivare. Det räcker inte att bedöma de svenska insatserna isolerat. Den helhetssyn som ligger bakom landstrategierna kräver en samordning också med andra biståndsgivare.

Utrikesdepartementet ansvarar för det säkerhetsfrämjande stödet

Drygt 200 miljoner av det bilaterala stödet hanteras inom regeringkansliet. Dessa medel är uppdelade på tre separata anslagposter; säkerhetsfrämjande stöd, multilateralt stöd samt ett anslag till regeringens disposition. Regeringen fattar beslut i varje enskilt ärende och Utrikesdepartementet svarar för beredningen.

Det säkerhetsfrämjande stödet kan användas för insatser i hela Central- och Östeuropa, men särskild prioritet ges insatser i närområdet, främst i de baltiska staterna men också i Polen och i de nordvästra delarna av Ryssland inklusive Kaliningrad. Insatserna avser stöd för att stärka demokratins och rättsstatens institutioner, bekämpande av icke-militära säkerhetshot som t.ex. organiserad brottslighet och flyktingsmuggling, olaga hantering av vapen och kärnämnen. Inom försvarsområdet prioriteras utbildnings- och rådgivningsinsatser. Stödet samordnas av en interdepartemental arbetsgrupp under ledning av biträdande statssekreteraren i Utrikesdepartementet.

Sedan år 1990 har totalt 300 miljoner utgått i säkerhetsfrämjande stöd. I 1998 års budget anslås 85 miljoner. Huvuddelen av samarbetet har gällt de tre baltiska länderna och omfattar bl.a. stöd till säkerhetspolitisk kompetensutveckling, kust- och gränsbevakning, sjö- och luftfart, polis, tull, civilförsvaret och räddningstjänst. Sverige har också bistått de baltiska staterna att bygga upp försvarsmakter under demokratisk kontroll. En del av stödet har använts för att öka de baltiska staternas förmåga att delta i PFF-samarbetet (Partnerskap för fred).

I 1998 års budget finns också ett anslag till multilateralt stöd på 55 miljoner kronor. Inom ramen för det samarbete som bedrivs av internationella organisationer finns det behov av vissa särskilda satsningar. Regeringen vill ha en handlingsfrihet att aktivt kunna stödja angelägna

insatser. Från detta anslag har exempelvis regeringen finansierat Sveriges deltagande i Riga Graduate School of Law.

Slutligen finns en post på 78 miljoner till regeringens disposition. Med hänsyn till den snabba utvecklingen i länderna i Central- och Östeuropa är det nödvändigt att reservera obundna medel. Exempel på insatser som hittills har finansierats över denna post är hantering av radioaktivt avfall i Barentsregionen, EU-relaterade stödinsatser för associationsländerna samt medel till handelshögskolan i Riga.

Regeringskansliets roll som beredningsorgan för det säkerhetsfrämjande stödet kommer att minska. Regeringen kommer att delegera beredning och beslut avseende en del av insatserna till Sida. Regeringen kommer att ta ställning till vilka delar av stödet som skall delegeras samt formerna för detta under år 1998.

EU:s program allt viktigare

Det svenska bidraget till EU:s budget för utvecklingsinsatser i Central- och Östeuropa har hittills uppgått till 335 miljoner årligen. Det samlade stödet från EU uppgår till mycket betydande belopp och unionen är utan jämförelse den störste givaren i de berörda länderna.

EU-stödet kanaliseras genom de särskilda programmen Phare och Tacis. Phare, som riktar sig till alla de centraleuropeiska länderna, Baltikum och delar av forna Jugoslavien, har en budget på knappt 13 miljarder kronor årligen. Tacis, som riktar sig till länderna inom OSS och Mongoliet, har en årlig budget på drygt 4 miljarder kronor. Merparten av Phares medel, ca 70%, går till direkta investeringsstöd medan ca 30% förutses gå till institutionsuppbyggnad. Ytterligare medel kommer att satsas på kandidatländerna från och med år 2000.

Rätts- och inrikesfrågor är ett av fyra prioriterade områden i det sk. Twinningprogrammet som syftar till att möta kraven i "Accession Partnership", dvs. EU:s bedömning av vilka krav som måste uppfyllas för medlemskap.

EU:s program har kritiserats från en mängd olika håll. Kritiken har framför allt gällt den långsamma hanteringen och den låga utnyttjandegraden av medlen. Inte minst från mottagarländerna har man kunnat notera en tilltagande kritik mot omfattande konsultinsatser av kartläggningskaraktär som inte har resulterat i genomförbara projekt.

Från svensk sida har vi, i likhet med många andra, kritiska synpunkter framför allt vad avser Phare. Regeringen kommer därför att verka för att EU:s insatser vidareutvecklas och effektiviseras. Regeringen menar dessutom att det finns anledning till en viss optimism i detta avseende. Sverige har fått genomslag för vissa prioriteringar i

EU:s samarbetsprogram, exempelvis avseende rättsligt- och inrikes-samarbete, miljöfrågor, gränsöverskridande samarbete och det ökade engagemanget i Östersjö- och Barentsregionerna.

Regeringens bedömning är att EU-programmen kommer att öka i betydelse. I samband med utvidgningsarbetet kommer framför allt Phare-insatserna att kunna spela en viktig roll och medlemsländerna kommer då också att få ett större inflytande över programmets utformning.

Mot bakgrund av den vikt som regeringen lägger vid europaintegrationen är det nödvändigt att de svenska bilaterala insatserna samordnas bättre med Phare. Det är också regeringens ambition att de svenska engagemangen i Phare-projekten skall öka väsentligt.

3 Insatserna inom rättsområdet

Utvecklingssamarbetet inom rättsområdet utgör volymmässigt en mycket liten andel av det totala svenska stödet till Central- och Östeuropa. I pengar räknat rör det sig om 66 miljoner kronor för hela perioden 1989-1998. Detta skall ställas mot anslaget för det totala svenska bilaterala stödet under perioden som uppgick till 6.500 miljoner. Rättsområdet svarade alltså för en procent av de samlade svenska insatserna.

Kostnaderna är emellertid ett dåligt mått för att värdera insatserna inom rättsområdet. Rättsområdets mycket strategiska betydelse för utvecklingen av demokrati och välförstånd går inte att mäta i kronor och ören. Framför allt vore det orimligt att jämföra krona för krona med andra insatser. Ett annat och mera offensivt sätt att uttrycka det är att vi med ganska blygsamma medel, rent kostnadsmässigt, kan uppnå betydande effekter på utvecklingen i ett samarbetsland om insatserna sker inom rättsområdet. En satsning på rättsområdet är m.a.o. strategisk.

Även om kostnaderna är ett trubbigt mått, så kan de ändå vara användbara i en mera avgränsad mening, nämligen om man vill följa utvecklingen av insatserna inom rättsområdet över tiden. Eftersom regeringen så tydligt har fastslagit att insatserna inom detta område skall öka under de kommande åren, är det viktigt att ha någon utgångspunkt att mäta från.

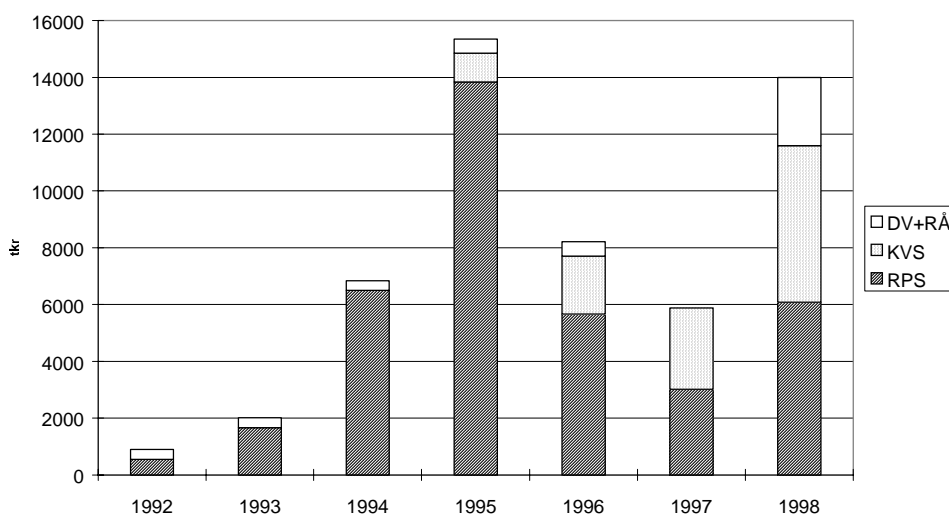
Av de totala insatserna på 66 miljoner inom rättsområdet svarar rättsväsendet för merparten eller 53 miljoner. Kostnaden för den svenska andelen av Riga Graduate School of Law uppgår till 10 miljoner och resterande del av stödet har gått till olika icke-statliga organisationer.

Kunskapsöverföringen ökar

Under de sju år som samarbetet hittills har pågått har rättsväsendets myndigheter genomfört insatser till en sammanlagd kostnad av 53 miljoner kronor. Den verkliga kostnaden ligger ca 14 miljoner högre eftersom myndigheterna först under år 1997 har fått full kostnadstäckning

för sina insatser. I de följande diagrammen har vi dock bortsett från dessa 14 miljoner och redovisar endast de anslag som har utgått från UD och Sida.

Rättsväsendets insatser i Östeuropa 1992-1998

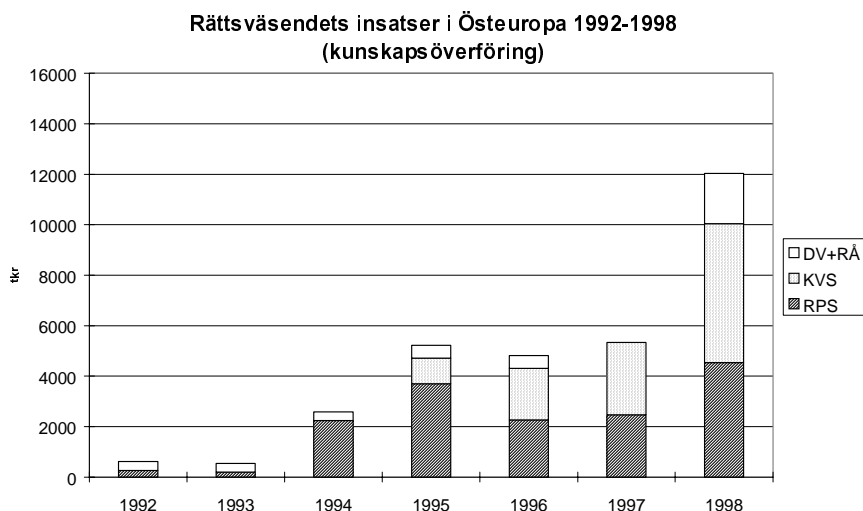


Ser man enbart till totalsiffrorna, skulle rättsväsendet snarast ha minskat sitt engagemang under den senaste programperioden. Totalsiffrorna ger emellertid inte en rättvis bild av verksamheten. Under de inledande åren 1992-1996 fanns en mycket kraftig tonvikt på utrustning. Ungefär 70% av polisens totala insatser under denna period bestod av utrustning som exempelvis begagnade bilar, datorer, kriminalteknisk utrustning samt radiokommunikationssystem.

Tonvikten på utrustning var naturlig av flera skäl. I grunden fanns ett mycket stort behov i mottagarländerna, eftersom man vid den tidpunkten led en brist även på de mest elementära områdena. Från svensk sida ville man komma igång snabbt med insatserna och då var det mest effektivt att satsa just på en modernisering av utrustningen. Initialt fanns också en osäkerhet både på mottagarsidan och från svensk sida hur de mera långsiktiga behoven såg ut.

Från och med år 1997 har insatserna ändrat karaktär. De mest skriande bristerna på utrustningssidan förefaller nu ha blivit avhjälpna. Både mottagare och givare har nu börjat tänka mer långsiktigt, och numera är så gott som samtliga insatser inriktade på kunskapsöverföring och utbildning. Det enda undantaget härvidlag är att polisens insatser i Ryssland fortfarande så gott som uteslutande handlar om leveranser av utrustning.

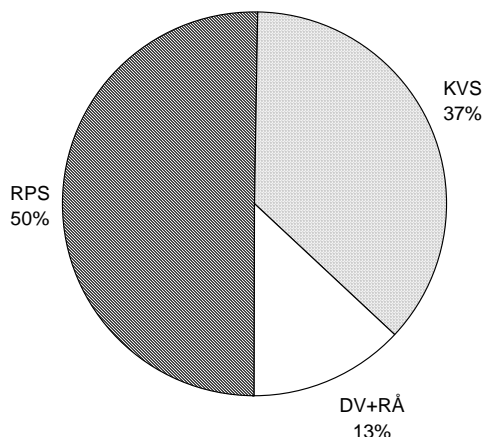
En mera rättvis bild av hur verksamheten har utvecklats över tiden får man alltså om siffrorna rensas för utrustningsleveranser. Kvar blir då de insatser som handlar om kompetensöverföring och kunskapsuppbyggnad, dvs. de personalmässigt mera resurskrävande insatserna som kommer att dominera utvecklingsarbetet framöver. Som framgår av nedanstående diagram har rättsväsendet nu kommit över uppbyggnadsfasen och under år 1998 ligger insatserna på en väsentligt högre nivå än något tidigare år. Siffrorna för år 1998 avser dessutom enbart de projekt som är beslutade t.o.m. juni månad. En helårsprognos landar ca 3-5 miljoner högre.



Helhetsperspektivet saknas

Om man fortfarande håller sig enbart till de insatser som rör kunskapsöverföringen, kan man konstatera att Polisen och Kriminalvården tillsammans svarar för knappt 90% av rättsväsendets engagemang.

Rättsväsendets insatser i Östeuropa 1992-1998
(kunskapsöverföring)



Justitiedepartementet har sedan år 1992 haft löpande kontakter med de baltiska staternas justitie- och inrikesministerier. Initiativ till att de rättsvårdande myndigheterna kunde engagera sig i olika insatser på rättsområdet togs redan år 1992, och tanken var då att det var myndigheterna som skulle vara genomförare.

Regeringen betonar nu inför den kommande programperioden att de svenska insatserna bör omfatta hela rättskedjan med ett helhetsperspektiv på rättsproblematiken (prop. 1997/98:70). Någon sådan sammanhållen insats från rättsväsendet har hittills inte existerat. Med något enstaka mindre undantag har samtliga insatser hittills skett myndighetsvis. Bortsett från en mindre insats i Estland har heller inte Justitiedepartementet varit involverat i samarbetet i någon mer organiserad form, även om man under årens lopp deltagit i ett antal mindre aktiviteter i form av seminarier och rådgivningsinsatser.

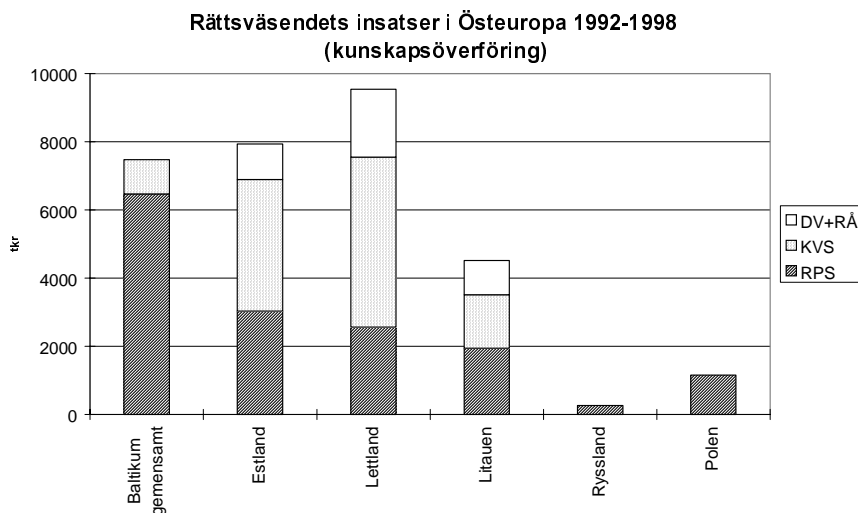
Även när man analyserar insatserna myndighetsvis är det i många fall svårt att se någon entydig linje i engagemangen:

- Polisens största och mest långvariga engagemang är Nordic Baltic Police Academy. Tillsammans med polishögskolorna i de övriga nordiska länderna har den svenska polishögskolan sedan år 1995 bedrivit en omfattande utbildningsverksamhet som är gemensam för de baltiska länderna. I övrigt har polisen genomfört insatser företrädesvis inom områden som immigrationskontroll, narkotika och kriminalteknik. Relativt många av engagemangen är förhållandevis små och utspridda.

- Kriminalvårdsstyrelsen är den av myndigheterna som hittills har haft den mest strukturerade verksamheten. Det viktigaste skälet är att deras insats bygger på Europarådets kartläggning av hur fängelserna i Baltikum uppfyller internationella konventioner. Med denna kartläggning som bas har KVS sedan år 1995 etablerat ett långsiktigt samarbete mellan s.k. tvillinganstalter i Sverige och de baltiska staterna. KVS har också inlett ett samarbete för att bygga upp en personalutbildning för fängelsepersonal.
- Domstolsverket inledde ett samarbete med Estland respektive Lettland redan år 1992. Riksåklagaren anslöt till detta samarbete år 1995, då också samarbetet med Litauen inleddes. Insatserna, som främst bestod av seminarier och besöksutbyten, har dock varit av liten omfattning. Den sammanlagda kostnaden under perioden 1992-1996 ligger på ca två miljoner kronor. Från och med år 1996 och fram till våren 1998 har inga insatser gjorts. I juni 1998 slöts avtal om ett samarbete mellan Domstolsverket och Lettland respektive Litauen avseende utveckling av domstolsorganisationen.
- Riksåklagaren och Rikspolisstyrelsen inledde våren 1998 gemensamt ett samarbete med sina lettiska motsvarigheter avseende narkotikabekämpning. Den första insatsen som ägde rum i juni 1998 omfattade en utbildningsdel och en praktisk del med fallstudier.
- Justitiedepartementets hittills enda formaliserade insats är ett samarbete med det estniska Justitieministeriet. Det handlar om ett utbyte exempelvis i form av praktiktjänstgöring och rådgivning. Genomförandet har påbörjats under våren 1998. Sida finansierar den inledande fasen med 100.000 kr.

Insatserna i de baltiska staterna dominerar

Rättsväsendets insatser är mycket starkt koncentrerade till de baltiska staterna. Av de 53 miljoner som rättsväsendet totalt har erhållit i anslag sedan år 1992 har 48 miljoner eller 90% avsett insatser i Estland, Lettland och Litauen.



Rikspolisstyrelsen är den enda myndigheten inom rättsväsendet som över huvud taget engagerat sig utanför de tre baltiska staterna och då rör det sig om enstaka projekt i Polen och Ryssland. Insatserna i Ryssland har hittills enbart handlat om finansiering av utrustning.

Även mellan de olika baltiska staterna finns skillnader. Estland och Lettland har hittills stått för merparten av samarbetsprojekten medan utvecklingen i Litauen varit långsammare. Under år 1998 har dock flera projekt startats i Litauen och det finns skäl att tro på en jämnare fördelning av de framtida insatserna. Merparten av den stora gemensamma kostnaden för de baltiska staterna avser Nordic Baltic Police Academy, den gemensamma utbildningssatsningen från de nordiska länderna inom polisområdet.

4 Svenska erfarenheter

4.1 Myndigheter utanför rättsväsendet

Det svenska samarbetet med länderna i Central- och Östeuropa har sedan år 1989 bedrivits på bred front, och ett stort antal myndigheter och organisationer har varit engagerade. Kommittén har haft kontakter med ett antal av dessa för att undersöka i vad mån deras erfarenheter kan vara av intresse för rättsväsendets myndigheter i deras fortsatta arbete. Framför allt har vi intresserat oss för hur samarbetet har organiserats och finansierats. Vi har valt att särskilt studera sex verksamheter med sinsemellan mycket olikartade sätt att lägga upp arbetet. Utgångspunkten har alltså varit att få ett allsidigt underlag; vi har därvid inte beaktat huruvida just dessa sex verksamheters arbetssätt kan anses vara representativa eller ej för det svenska utvecklingssamarbetet i stort.

De sex myndigheter/verksamheter vi studerat presenteras kortfattat nedan, för en fylligare presentation hänvisas till bilaga 1.

Swedish International Projekt Nuclear Safety (SIP)

SIP är en operativt självständig enhet inom Statens kärnkraftsinspektion (SKI). Stödet inom kärnkraftsäkerhetsområdet har hittills till nästan 100% riktats till Ingalinaverket i Litauen. Totalt har Sverige, via SIP, under perioden 1991-1997 satsat nästan 230 miljoner på att förbättra säkerheten i Ignalina. Insatserna omfattar tre områden.

- Myndighetssamarbete som syftar till att bygga upp en fungerande kontrollmyndighet och att utveckla det legala ramverket för driften.
- Industrisamarbete i form av teknikstöd och kunskapsöverföring.
- Tekniska förbättringar av säkerhetskaraktär i form av anläggningsinvesteringar.

SIP har sammanlagt nio anställda som driver verksamheten, svarar för kontakterna med mottagarna samt sköter de upphandlingar som är aktuella. Övriga delar av SKI är inte involverade i samarbetet.

Anslagen till SIP:s verksamhet kommer från Sida men fastställs av regeringen i Sidas regleringsbrev. Anslagen är baserade på den årliga

budget som SIP presenterar. Den löpande verksamheten med de olika beslut som krävs hanteras helt av SIP.

Statens naturvårdsverk (SNV)

Inom SNV har ett särskilt Östeuropaprojekt bildats för att hantera utvecklingssamarbetet. Under perioden 1993-1997 har projektet erhållit anslag på sammanlagt 46 miljoner kronor. SNV:s insatser syftar till

- att stödja mottagarländernas ministerier/myndigheter så att de kan utveckla en effektiv miljöorganisation
- att stödja länderna i deras arbete för att kunna leva upp till internationella åtaganden
- att biträda länderna i anpassningen av lagar och förordningar till EU:s krav.

Projektledningen består av ett mindre sekretariat på sammanlagt tre personer. För att genomföra de olika insatserna engageras företrädesvis personal från SNV:s linjeorganisation.

Kostnaderna för SNV:s Östeuropaprojekt täcks av anslag från Sida men fastställs av regeringen i Sidas regleringsbrev. Utbetalningen av anslaget sker årsvis baserat på projektets budget. De löpande besluten i projektet tas i en styrgrupp bestående av de ledande befattningshavarna på Naturvårdsverket samt en representant från Sida.

Generaltullstyrelsen (GTS)

Sedan augusti 1995 bedriver GTS ett utvecklingssamarbete med den lettiska tullen. Projektet förväntas vara slutfört vid halvårsskiftet 1998. Den totala kostnaden har för hela perioden beräknas till 4,5 miljoner kronor. GTS insatser är uteslutande inriktade på utbildning och målet är att bygga upp ett komplett utbildningssystem för de 1800 anställda i den lettiska tullen. Det handlar bl.a. om grundläggande utbildning av tulltjänstemän, utbildning av lärare samt chefs- och ledningsutveckling.

Som grund för samarbetet har Generaltulldirektören på den svenska regeringens uppdrag tecknat avtal med det lettiska finansministeriet i två omgångar. För att genomföra och leda insatserna har en gemensam projektgrupp bildats. Från lettisk sida ingår bl.a. skatteministern och generaldirektören för tullen. Från svensk sida ingår fyra chefer från GTS samt den svenske projektledaren (tullens utbildningschef).

GTS Lettlandsprojekt finansieras via UD:s medel för säkerhetsfrämjande insatser. Medlen har utbetalats till tullen i två omgångar i samband med avtalens undertecknande, då det också har funnits detaljerade projektplaner.

Statistiska Centralbyrån (SCB)

International Consulting Office (ICO) som är en resultatenhet inom SCB bedriver sedan drygt 15 år en omfattande tjänsteexport. Verksamheten som bedrivs på affärsmässiga grunder har en årlig omsättning på knappa 60 miljoner kronor. Den viktigaste marknaden för ICO är utvecklingsländer i tredje världen, endast en fjärdedel av omsättningen är hänförlig till Central- och Östeuropa. ICO:s engagemang är vanligtvis mycket långvariga eftersom de oftast handlar om institutionsuppbyggnad. I Östeuropa är däremot insatserna kortare och det handlar vanligtvis om delprojekt

ICO:s kansli består av sju personer som hanterar övergripande frågor som marknadsföring, anbudsförfaranden, reseplanering och fakturering. Konsulter för att genomföra de enskilda uppdragen hämtas från SCB:s olika enheter.

ICO lämnar offerter på de insatser som man bedömer vara intressanta, ibland är insatserna direktupphandlade och ibland är det fråga om normal anbudsupphandling. Alla uppdrag är dock biståndsfinansierade. Ungefär 90% omsättningen är betald av Sida medan resterande del kommer från olika internationella biståndsorgan.

Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK)

ÖEK är en ideell förening med ca 30 medlemmar (statliga myndigheter, vård- och personalorganisationer samt enskilda personer med anknytning till svensk hälso- och sjukvård). ÖEK:s insatser är avsedda att vara ett stöd för hälso- och sjukvård samt angränsande sociala verksamheter. Man bedriver också ett psykiatriskt utvecklingsarbete. I Bosnien-Hercegovina bedrivs dessutom ett fysisk, psykiskt och socialt rehabiliteringsarbete.

Hittills har ÖEK inte drivit några egna projekt. Det är i stället de olika medlemmarna (myndigheter, landsting, enskilda läkare) som har stått för utförandet och för detta har man sökt bidrag från ÖEK. Föreningens roll har alltså hittills varit finansiärens. Antalet beviljade bidrag (exkl. Bosnien) för år 1997 uppgick till drygt 300. Flertalet bidrag ligger i storleksklassen 10.000 – 30.000 kronor; genomsnittsbeloppet ligger på knappa 50.000 kronor. Vanligtvis täcker bidragen kostnaderna för resor och logi. Övriga kostnader förväntas medlemmarna stå för själva. Insatserna har alltså hittills ett utpräglat gräsrotsperspektiv där enskilda medlemmar är både initiativtagare och utförare.

ÖEK disponerar ca 20 miljoner kronor på årsbasis. Bortsett från medlemsavgifter på sammanlagt 300.000 kronor är all verksamhet finansierad genom anslag från Sida. Inför varje budgetår inkommer ÖEK med en anslagsframställan där den allmänna inriktningen av

kommande års verksamhet presenteras. Anslaget utbetalas därefter från Sida.

Svensk-Ryska samarbetsprojektet

Sedan år 1992 ger det svenska finansdepartementet ett förvaltningsstöd till de ryska ekonomi- och finansministerierna. Insatserna är koncentrerade till fem områden: det statliga betalningssystemet, statsskuldförvaltning, statlig revision, skattelagstiftning och uppbörd samt uppbyggandet av ett system för auktorisation och utbildning av revisorer. Samarbetet baseras på överenskommelser med de ryska ministerierna där riktlinjerna dras upp för det kommande året.

Organisatoriskt är projektet en del av Finansdepartementet. Tre personer arbetar från Stockholm med administration, planering och samordning av insatserna. Projektet har också ett permanent kontor i Moskva bemannat med den svenska projektledaren och en handläggare. I det direkta arbetet i olika delprojekt engageras personal från olika myndigheter som exempelvis Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Riksgäldskontoret och Tullverket. Beslut om den övergripande inriktningen av projektet tas i en styrgrupp med företrädare för Finansdepartementet, Utrikesdepartementet, Riksskatteverket, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret och Sida. Beslut om de enskilda projekten fattas dock av projektledaren.

Kostnaderna för projektet ligger för närvarande på ca 8 miljoner om året. Pengarna kommer från Utrikesdepartementets anslag för samarbetet med Central- och Östeuropa och betalas ut som ett ramanslag, baserat på en detaljerad anslagsframställan.

4.2 Erfarenheter och slutsatser

Trots att de sex verksamheter kommittén studerat representerar vitt skilda områden inom statsförvaltningen och trots att de har valt mycket olikartade sätt att organisera verksamheten, är det ändå tydligt att det finns flera gemensamma erfarenheter som är intressanta att notera.

En gemensam problembild

Utvecklingsarbetet har efter en trevande inledning utvecklats positivt och insatserna har också hela tiden ökat i samtliga de verksamheter som vi studerat. Engagemanget från samarbetsländerna är stort och man arbetar med att lösgöra sig från sitt gamla arv. Omvandlingsprocessen är genomgripande och berör alla delar av samhället och den

går dessutom snabbt. Det är ofrånkomligt att en sådan omvandling också innehåller problem och hinder av skilda slag. Vi har kunnat notera några hinder som påverkar utvecklingssamarbetet och som dessutom är generella för alla de områden vi studerat och som vi känner igen även från rättsväsendet.

Samarbete bygger inte bara på att parterna har gemensamma utgångspunkter. Det krävs också på ett mer praktiskt plan att man kan bygga upp fungerade personliga relationer för att få kontinuitet i arbetet. Under dessa inledande år av samarbetet har samarbetsländerna, till följd av bl.a. den parlamentariska situationen, haft ett antal regeringsombildningar och därmed personförändringar på ministerposterna. Likaså har ett antal förändringar skett när det gäller myndighetschefer. Självfallet måste ett samarbete stå på egna ben och ha en sådan stadga att det lever vidare även om olika nyckelpersoner slutar, men det är onekligen ett problem för kontinuiteten och tempot i samarbetet när förändringarna sker alltför ofta.

Ett annat problem är den starkt centraliserade, hierarkiska och kontrollerande förvaltningstraditionen. Det gamla sovjetsystemet byggde på att en mycket stor del av besluten togs i Moskva. Ett sådant system leder ofelbart till effektivitetsförluster, men ännu viktigare är kanske de negativa effekterna på arbetsorganisationen och medarbetarnas vilja och förmåga att ta initiativ och ansvar. Det centralistiska arvet, som samarbetsländerna arbetar aktivt för att komma till rätta med, får flera negativa återverkningar på samarbetet. Rent praktiskt tar det både tid och kraft att få fram ett beslut, om även mycket triviala frågor skall bedömas av den högste chefen. Effektförluster uppstår när frågor faller mellan stolar. Ovilja eller oförmåga att ta eget ansvar leder ibland till att frågor går i stå. Om det saknas tydliga instruktioner från högre ort, kan det ibland vara svårt att få ett helhjärtat lokalt och regionalt stöd för olika aktiviteter.

Ett tredje problem är det stora behovet av samordning som i sin tur är en följd av den stora mängden aktörer. Det är inte bara Sverige som vill stödja den angelägna utvecklingen i samarbetsländerna. Flertalet Västeuropeiska länder, EU, Europarådet, USA – alla vill hjälpa till, vilket bl.a. leder till samordningsproblem och överlappande aktiviteter. Problemen med många aktörer är i sannolikt störst för mottagarländerna eftersom samarbete är något som tar tid och kraft från en redan ansträngd statsförvaltning.

Lösningarna likartade

En viktig gemensam nämnare för de myndigheter vi hittills studerat är att de har en solid bas för sitt engagemang genom överenskommelser i en eller annan form med samarbetslandet.

- Inom kärnkraftsområdet har man mycket precisa anvisningar för arbetet baserat på den säkerhetsstudie som gjordes gemensamt mellan Sverige och Litauen. Man har dessutom ett omfattande internationellt samarbete med ett övergripande regelverk att falla tillbaka på. Uppföljning sker kontinuerligt av internationella kontrollorgan. Via de internationella organ som finns inom kärnkraftsområdet har man dessutom gjort en tydlig arbetsfördelning på givarsidan vilket innebär att Sverige, dvs. SIP, ensam ansvarar för Ignalinaverket.
- Naturvårdsverkets arbete baseras på internationella konventioner, bilaterala avtal och en mycket tydlig intern projektpolicy. Varje år förs bilaterala uppföljningsdiskussioner av insatserna. Samordningen av insatserna med andra givare förutsätts ske av samarbetslandet men man för en kontinuerlig dialog i dessa frågor.
- Tullverket skapade sin egen struktur genom de avtal som träffats med den lettiska regeringen. Uppföljningen sker genom regelbundna möten mellan lettiske skatteministern och generaltulldirektören. Samordningen med andra givare har skrivits in i avtalen. I praktiken har detta medfört att GTS koncentrerat alla sina insatser på utbildningssidan och avstått från andra engagemang.
- Det svensk-ryska samarbetsprojektet är förankrat på ministernivå både i Sverige och Ryssland. De årliga överenskommelserna lägger fast en tydlig plan för insatserna. Den lokala närvaron i form av det svenska kontoret i Moskva har skapat värdefulla vardagskontakter, inte minst när det gäller samordningen med andra givare.

Även om den formella ramen ser lite olika ut i de olika fallen, har man utvecklat en detaljerad och tydlig plan som är förankrad på politisk nivå i samarbetslandet. Detta har gett en stadga och kontinuitet åt arbetet som har varit helt nödvändig för framgång. Det ger legitimitet för att ställa krav och det öppnar dörrarna på lägre nivåer i den hierarkiska statsförvaltningen. Det gör att projekten kan drivas vidare utan tempoförluster, även om ledande befattningshavare slutar och ersätts med nya. Förutsättningarna för en samordning med andra givare ökar dessutom om samarbetet har fastare former. Med den tydliga formella ram som man har givit arbetet har man alltså på ett rimligt sätt lyckats bemästra de problem som finns.

Organisation och finansiering hänger ihop

Eftersom kommittén har i uppdrag bl.a. att föreslå en långsiktig lösning på organisationen har det varit av särskilt intresse att studera hur andra myndigheter har byggt upp sitt utvecklingssamarbete. I det sammanhanget måste också finansieringen vägas in eftersom de ekonomiska förutsättningarna så tydligt påverkar organisationsstrukturen.

SNV, SIP, GTS, ÖEK och det Svensk-Ryska samarbetsprojektet har samtliga fått anslag som täcker minst ett år. SCB bygger sin verksamhet på en mer affärsmässig grund, vilket innebär att man träffar avtal med Sida om varje enskilt projekt. Så gott som samtliga projekt sträcker sig dock över flera år och då sker också årliga avstämningar av projekten mellan SCB och Sida. I praktiken har alltså SCB en god överblick över intäkterna för det kommande året och därmed också en rimlig planeringshorisont.

Även om tekniken för att ersätta myndigheterna för deras kostnader skiljer sig åt, är ett gemensamt drag att myndigheterna har en planeringshorisont och en tryggad finansiering som sträcker sig över åtminstone ett år. I dessa anslag ligger också ersättning för administrations-, projektlednings- och samordningskostnader. Denna ersättning varierar något, men nivåer på omkring 10% av de totala kostnaderna är vanliga.

Med en tryggad planeringshorisont och finansiering har myndigheterna kunnat bygga upp en mera långsiktig projektorganisation för att hantera samarbetet. Även om det finns skillnader i uppläggningsen går det ändå att spåra vissa gemensamma drag.

Naturvårdsverket, Tullverket och det Svensk-Ryska samarbetsprojektet har byggt upp en särskild projektorganisation som övergripande håller samman arbetet, samordnar och sköter kontakterna med mottagarländerna, utvecklar strategier och driver samarbetet framåt. De konkreta insatserna i olika delprojekt genomförs dock av övriga enheter inom myndigheterna. Eftersom det Svensk-Ryska samarbetsprojektet spänner över ett brett område med flera myndigheter inblandade (samtliga myndigheter ligger dock under Finansdepartementet) har man funnit det mest ändamålsenligt att placera projektorganisationen på Finansdepartementet. Principiellt är det dock ingen skillnad på själva uppläggningsen.

SIP är avvikande såtillvida att man har byggt upp en särskild organisation som inte bara leder och administrerar utvecklingssamarbetet. SIP är också i högsta grad operativt inblandat i att driva arbetet på plats i Ignalina. Kärnkraftsinspektionens övriga enheter är alltså inte alls är engagerade. Denna uppdelning är en direkt följd av att SKI som

kontrollmyndighet anser att det inte är förenligt med verksamheten att också gå in i drift, projektledning och upphandling av Ignalinaverket.

4.3 Finns det några typiska modeller?

När kommittén har valt att studera de sex verksamheter som beskrivits ovan har vi enbart haft utgångspunkten att få ett allsidigt underlag för att kunna bedöma hur en organisation för rättsområdets insatser skulle kunna se ut. Vi har därvidlag inte beaktat huruvida just dessa sex verksamheter har ett arbetssätt som kan anses vara representativt eller ej för det svenska utvecklingssamarbetet i stort. Vad man kan konstatera är att det finns betydande variationer såväl vad avser organisation som finansieringsmodeller. I stor utsträckning synes skillnaderna vara historiskt betingade.

När utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa inleddes i början av 1990-talet hade inte Sida sin nuvarande organisation. En stor del av den verksamhet som nu leds av Sida-Öst sköttes på den tiden av en egen myndighet (BITS). En betydande del av det utvecklingssamarbete som bedrevs av olika myndigheter var också inledningsvis finansierat direkt från de olika fackdepartementen eller från UD.

Från och med år 1995 avvecklades BITS och verksamheten övergick i det nybildade Sida-Öst. Fackdepartementen avsatte inte längre egna medel till utvecklingssamarbetet utan myndigheternas finansiering kanaliserades nu via Sida eller UD.

Naturvårdsverket och SKI (dvs. SIP) är exempel på myndigheter som ursprungligen var finansierade via de egna fackdepartementens budgetar men som nu får sina anslag via Sida. Tullverket och det Svensk-Ryska samarbetsprojektet under Finansdepartementet är exempel på myndigheter som hela tiden fått sina anslag via UD. SCB har sedan länge fått sina uppdrag och därmed också finansieringen direkt från Sida.

De olika finansiärerna har haft en olikartad syn på hur finansieringen skall läggas upp vilket är en viktig förklaring till de skillnader vi nu ser. En annan förklaring är naturligtvis de olika förutsättningar som gäller inom respektive område.

En generell iakttagelse är att Sida vanligen har en mer "affärs-mässig" relation till de myndigheter som engageras i utvecklingssamarbetet. SCB är därför ett bra exempel hur Sida vanligen arbetar med de svenska myndigheter och företag som är engagerade i biståndsprojekt och utvecklingssamarbete. I den information som Sida tillhandahåller till svenska parter (bilaga 2) beskrivs den arbetsmodell som Sida vanligen tillämpar i Östsamarbetet.

Kommittén har för sin del nöjt sig med att konstatera att det uppenbart finns olika modeller för att finansiera olika myndigheters utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa. Vi har inte funnit att det finns några principiella hinder för att välja den ena eller andra modellen. Vår utgångspunkt har därför varit att hitta en modell som är avpassad till de förutsättningar som finns för rättsområdet.

5 Slutsatser och förslag

5.1 Allmänna överväganden

Med det nya samarbetsprogrammet för perioden 1999-2001 (prop. 1997/97:70) tar regeringen ett nytt steg i utvecklingssamarbetet med Central- och Östeuropa. För den del av samarbetet som avser rättsområdet innebär riksdagens beslut med anledning av propositionen en betydande ambitionshöjning. Detta bekräftas också i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1997/98:150) där regeringen uttryckligen säger att utvecklingssamarbetet inom rättsområdet skall intensifieras. Detta får konsekvenser för rättsväsendets insatser, såväl avseende volym och inriktning som arbetssätt och organisation.

Rättsväsendets insatser måste öka

Regeringen säger mycket tydligt att rättsområdet, och därmed också rättsväsendets insatser, skall prioriteras under den kommande treårsperioden. Den starka betoningen av Europaperspektivet pekar i samma riktning. Regeringen säger bl.a. "I allt samarbete med kandidatländerna skall högsta prioritet ges till insatser som underlättar integrationsprocessen i EU." Eftersom rättsväsendets insatser i sin helhet ligger inom detta högprioriterade område är det kommitténs tolkning att regeringen förväntar sig en märkbar ökning under de kommande åren. Detta har också varit utgångspunkten för kommitténs förslag.

Kommittén ser inga ekonomiska hinder för en kraftig expansion av insatserna på rättsområdet. Nuvarande aktivitetsnivå inom rättsväsendet uppgår till omkring 15 miljoner kronor per år vilket är en ringa del av de sammanlagt 800 miljoner kronor per år som är anvisade i statsbudgeten för utvecklingssamarbete med Central- och Östeuropa. Även med en flerdubbling av insatserna inom rättsväsendet ser kommittén inte några problem att skapa det ekonomiska utrymmet inom den anvisade totalramen. Restriktionerna är i stället organisatoriska, personella och kompetensmässiga.

De baltiska staterna har högst prioritet

Den grundläggande inriktningen i propositionen som helhet är att de svenska insatserna skall inriktas på att underlätta den förestående EU-utvidgningen och särskilt bidra till att Estland, Lettland, Litauen och Polen blir medlemmar, samt att Ryssland och Ukraina skall integreras närmare i de europeiska samarbetsstrukturerna. Just när det gäller rättsområdet pekar dock regeringen särskilt ut behovet av ett fördjupat samarbete med Estland, Lettland och Litauen. För rättsväsendets del betyder detta att man skall fortsätta på den redan inslagna linjen, och kommitténs förslag syftar också till att i första hand prioritera dessa länder. Det svenska samarbetet med Polen, Ryssland och Ukraina bör också kunna utvecklas om efterfrågan och resurser finns, men det finns inte utrymme för någon mer heltäckande insats i dessa länder. Kommitténs bedömning är att det svenska rättsväsendet inte har en tillräcklig kapacitet, personellt och kompetensmässigt, för att under den nu aktuella programperioden klara av omfattande engagemang utöver de baltiska staterna.

Rättsväsendets insatser skall vara sammanhållna

Som framgått av den tidigare redovisningen har rättsväsendets insatser hittills skett myndighetsvis och de har i regel dessutom varit förhållandevis små och utspridda. Justitiedepartementet har heller inte spelat någon aktiv roll när det gäller konkreta insatser i mottagarländerna.

Det helhetsperspektiv som regeringen vill åstadkomma när det gäller de svenska insatserna inom rättsområdet är enligt kommitténs bedömning en nödvändig förutsättning för ett bra resultat och det har också varit utgångspunkten för våra förslag. Kommittén vill dock betona att helhetsperspektivet måste anläggas på de samlade insatserna i respektive land.

Enligt kommitténs bedömning är det framför allt tre frågor som är viktiga för att åstadkomma ett helhetsperspektiv på rättsväsendets insatser, och detta har också varit utgångspunkten för våra förslag:

- För det första måste Regeringen, framför allt genom Justitiedepartementet, spela en ledande roll i samarbetet och ta ett aktivt ansvar för hur det operativa arbetet fungerar och samordnas. Ingen av myndigheterna kan rimligen förväntas ta ansvar för något annat än det egna kompetensområdet. Ansvaret för helheten faller på Justitiedepartementet såsom den enda aktören som ansvarar också för lagstiftning och utvecklingen av rättssystemet.

- För det andra måste en samlad bedömning av verksamhet och finansiering göras. Det krävs alltså någon form av övergripande organisation som är gemensam för hela rättsväsendet.
- För det tredje måste också finansieringen vara samordnad. Hittills har polisen erhållit sina anslag från UD medan de övriga myndigheterna finansierats via Sida. Regeringen aviserar i propositionen en förändring av handläggningen för en del av det säkerhetsfrämjande stödet. Kommittén har utgått från att denna förändring kommer att innebära att Sida från och med nästa år kommer att ansvara även för det utvecklingssamarbete som hanteras av polisen.

En tydlig ram krävs för att utvecklingssamarbetet skall kunna bedrivas effektivt

En av de viktigaste förutsättningarna för ett framgångsrikt samarbete är att det finns en tydlig, och med mottagarländerna gemensam, ram för insatserna. Detta framgick mycket klart när kommittén studerade hur andra myndigheter organiserat sitt arbete (se kapitel 4 samt bilagor).

Hur denna ram är konstruerad spelar mindre roll. I vissa fall handlar det om internationella konventioner eller andra gemensamma åtaganden, i andra fall handlar det om bilaterala överenskommelser. Det viktiga är emellertid att det finns en tydlig formell ram som är förankrad på politisk nivå både hos givare och mottagare. Avsaknaden av en sådan formell ram är sannolikt den viktigaste orsaken till att rättsväsendets insatser hittills varit alltför fragmentariska. Med undantag för Kriminalvårdsstyrelsen, som byggt sina insatser på Europarådets kartläggning av hur fängelserna i de baltiska staterna uppfyller internationella konventioner, saknar de övriga myndigheterna en entydig och klar agenda för sina insatser. Detta har bl.a. resulterat att insatserna ofta haft formen av relativt avgränsade projekt på lokal och regional nivå i samarbetsländerna.

Kommittén konstaterar att uppdraget för rättsväsendets myndigheter inte har varit tillräckligt väl definierat. Ännu tydligare blir bristen på struktur när man ser till helheten. Kommitténs bedömning är att rättsväsendet måste få en väsentligt bättre vägledning för sitt arbete under den kommande treårsperioden. Det krävs helt enkelt en mycket tydligare politisk förankring av samarbetet, och detta är också den mest centrala delen av det förslag kommittén lägger.

Kommittén menar dessutom att förutsättningarna för att åstadkomma en sådan politisk förankring av samarbetet under programperioden är goda. I grunden har vi ett gemensamt intresse med ansö-

karländerna att de så snabbt som möjligt blir medlemmar i EU samt att rättssäkerheten ökar och brottsligheten minskar. För att åstadkomma detta krävs förändringar i ansökarländernas rättssystem, vilka också är nödvändiga för att åstadkomma ekonomisk och demokratisk utveckling. Den gemensamma måttstocken för detta arbete är EU:s regelverk och de rättsprinciper som ligger till grund för unionen. Med denna gemensamma grund bör det vara möjligt att relativt snabbt komma fram till vilka konkreta insatser vi kan göra från svensk sida för att underlätta ansökarländernas anslutning till EU.

Målet är reguljärt samarbete

Regeringen säger mycket tydligt att det långsiktiga målet är att bygga upp ett reguljärt grannlandssamarbete på alla nivåer. Denna målsättning ställer enligt kommitténs bedömning särskilda krav på organisationen både på kort och lång sikt. De insatser och det stöd som utgår under omvandlingsperioden måste vara organiserat på ett sådant sätt att de främjar bestående kontakter och ett reguljärt samarbete. Kommitténs förslag avseende organisation och finansiering är utformat med dessa förutsättningar.

Sverige måste spela en aktiv roll i Phare

Hittills har Phare inte genomfört några direkta insatser inom tredje pelarområdet. Man befinner sig fortfarande på ett förberedande stadium med olika förstudier och fact finding missions. I dessa förberedelser är redan i dag ett antal svenska tjänstemän från rättsväsendet involverade. Utgångspunkten för kommitténs förslag är att Sverige måste öka sitt engagemang i Phare, dels därför att vi faktiskt är delansvariga för verksamheten, dels därför att vi har en möjlighet att få en del av de svenska insatser som pågår, samordnade med och finansierade via Phare. Svenska experter från rättsväsendet måste alltså i större omfattning engageras i olika Phareprojekt. Kommittén lägger inget konkret förslag om hur detta skall gå till utan menar att samordningen måste ske löpande när man bedömer varje enskild insats. Om det finns möjlighet till samordning, måste som huvudregel Pharemedverkan föredras framför bilaterala insatser.

5.2 Utvecklingssamarbete med kandidatländerna

Förslag

Med hänvisning till att förberedelsearbetet inför medlemskapsförhandlingarna nu måste intensifieras bör Regeringen genom Justitiedepartementet omgående ta initiativ till överläggningar på politisk nivå med vart och ett av länderna Estland, Lettland och Litauen, samt i tillämpliga delar också Polen, i syfte att utarbeta ett bilateralt ramverk för utvecklingssamarbetet inom rättsområdet. Arbetet med att ta fram ett sådant ramverk delas in i tre faser.

Sondering

En kontakt tas på politisk nivå med samarbetsländerna för att efterhöra deras intresse av ett mer omfattande samarbete på rättsområdet. Om intresset är ömsesidigt, bör ett beredningsarbete startas omgående och det bör kunna vara avslutat inom tre månader.

Beredning

- Myndighetsrepresentanter från Sverige och respektive samarbetsland inom polis, kriminalvård, domstols- och åklagarväsende utarbetar handlingsplaner för insatserna under programperioden 1999-2001.
- Tjänstemän från respektive departement bör diskutera samarbete på lagstiftningsområdet och ägna särskild uppmärksamhet åt att de svenska insatserna bildar en helhet som tar hänsyn till hela rättskedjan.
- I beredningsarbetet ingår att bedöma hur de svenska insatserna kan samordnas med andra givarländer och vad som bör skötas genom Phare eller andra källor.
- För att säkerställa att de förslag som arbetas fram också kan finansieras måste Sida delta i beredningsarbetet.

Beslut

Baserat på det underlag som arbetats fram träffas en bilateral överenskommelse på regeringsnivå för hur utvecklingssamarbetet skall bedrivas under programperioden 1999-2001.

I allt utvecklingssamarbete måste en viktig utgångspunkt naturligtvis vara samarbetslandets behov och önskan att samarbeta med Sverige eftersom det finns många aktörer. Man skulle då kunna göra det enkelt för sig genom att konstatera att de hittillsvarande svenska insatserna kunde tänkas vara en spegling av detta. Sambanden är dock mera

komplicerade än så. Utvecklingssamarbete är framför allt ett samspel, där också givaren ibland måste agera snarare än bara reagera. Kommittén anser därför att Sverige bör ta ett initiativ till en ökning av samarbetet. Med kommitténs förslag att ge samarbetet en fastare form anser vi att det finns stora möjligheter att nå ett bra resultat i enlighet med de allmänna överväganden som redovisats i föregående avsnitt.

Kommittén är medveten om att tre månader kan uppfattas som en kort tid för att utarbeta kompletta överenskommelser. Det viktiga är i och för sig inte huruvida arbetet tar tre eller fem månader. Vad som är viktigt att markera är dock att arbetet måste bedrivas skyndsamt. Anslutningsförhandlingarna ligger trots allt nära i tiden och det kommer att krävas stora ansträngningar från de baltiska staterna för att hinna med de nödvändiga anpassningarna av sina rättssystem. Det förtjänar också att påpekas att utvecklingssamarbetet knappast börjar från noll. Redan nu har rättsväsendet ett antal pågående projekt, och det handlar inte i första hand om att förändra dessa utan snarare om att fylla igen de luckor som finns i samarbetet så att insatserna skapar en helhet.

Arbetet under sommaren och hösten 1998 skall alltså enligt kommitténs förslag resultera i en överenskommelse på regeringsnivå mellan Sverige och vart och ett av de baltiska länderna, samt i tillämpliga delar också Polen. Hur dessa överenskommelser skall betecknas är av underordnad betydelse; det kan möjligen av tidsmässiga och andra skäl vara en fördel om man undviker ordet avtal och i stället använder sig av beteckningen avsiktsförklaring eller gemensam viljeyttring. Det viktiga är alltså inte formen utan innehållet och den tydliga politiska förankringen. Innehållet måste vara tillräckligt precist för att kunna fungera som styrmedel för insatserna, och den politiska förankringen måste till för att ge kraft och stadga åt vardagsarbetet.

Enligt kommitténs uppfattning är det mycket som talar för att utvecklingssamarbetet med Polen skall hanteras något annorlunda inte minst p.g.a. landets utvecklingsnivå. Det är förvisso lika angeläget att få den tydliga styrningen och den politiska förankringen som en bilateral överenskommelse innebär. Kommittén är dock, av rena resurs-skäl, tveksam till om anslaget skall vara lika brett.

Hittills är det enbart polisen som över huvud taget har genomfört några insatser i Polen. Det rör sig om sammanlagt fyra smärre insatser som samtliga gjordes under år 1997. I två fall var det fråga om leveranser av datautrustning till utredningsenheter för ekobrott och bilstölder. En insats avsåg ett regionalt samarbete i form av traineutbyte mellan polismyndigheter i södra Sverige och norra Polen. Den fjärde insatsen var ett narkotikaprojekt. Sammanlagt har projekten i Polen kostat 1,7 miljoner kronor.

De övriga myndigheterna inom rättsväsendet har alltså inte bedrivit något samarbete med Polen. Det har helt enkelt inte funnits någon efterfrågan från polsk sida. Detta kan bero på bl.a. att Tyskland och Polen har ett relativt omfattande samarbete. Inom kriminalvården har man exempelvis inom Europarådssamarbetet gjort en arbetsfördelning som innebär att de nordiska länderna prioriterar insatser i Estland, Lettland och Litauen medan exempelvis tyskarna skall prioritera Polen och Ukraina.

Kommitténs sammantagna bedömning är att de svenska insatserna i Polen inte har förutsättningar att bli lika breda och omfattande som insatserna i Estland, Lettland och Litauen. Därför bör man också avvakta med att skissa på en så brett upplägg som kommittén föreslår för de baltiska länderna. Kommittén ser dock, som tidigare nämnts, samma behov av en tydlig ram och en politisk förankring vilket gör att de inledande diskussionerna bör tas på den politiska nivån.

5.3 Utvecklingssamarbete med Ryssland och Ukraina

Förslag

Samarbetet med Ryssland bör bygga på de formella avtal som redan finns mellan länderna och som behandlar bl.a. polissamarbetet och samarbetet mellan Justitiedepartementet och ryska Justitieministeriet inom det rättsliga området. Om intresse finns att vidga samarbetet även till andra delar av rättsområdet, bör Sverige ha en positiv hållning till detta.

Samarbetet inom rättsområdet med Ukraina skall utvecklas i den takt som efterfrågan och de tillgängliga resurserna tillåter.

År 1995 undertecknades ett polissamarbetsavtal med Ryssland på regeringsnivå och år 1996 ett på myndighetsnivå. På rysk sida är inrikesministeriet, riksåklagarämbetet, säkerhetstjänsten och statliga tullkommittén motpart. I samband med president Jeltsins besök i Stockholm i december 1997 anslöts till myndighetsavtalet även ett avtal om valutaexportkontroll, VEK-avtalet som sedermera också resulterat i ett avtal mellan polismyndigheterna. Justitiedepartementet undertecknade också i samband med president Jeltsins besök ett samarbetsavtal med ryska justitieministeriet vilket är ett ramavtal för samarbete inom det rättsliga området.

Det utvecklingssamarbete som hittills pågått mellan Sverige och Ryssland är av begränsad omfattning. Totalt rör det sig om insatser från

polisen för sammanlagt ca 3 miljoner kronor. Dessa insatser rörde sig uteslutande om materialleveranser i form av bilar, datorer och viss kriminalteknisk utrustning. Insatserna gjordes under åren 1995 och 1996 och riktade sig uteslutande till regionala polismyndigheter i S:t Petersburg och Kaliningrad. I övrigt har det svensk-ryska samarbetet haft formen av reguljärt utbyte. Det har exempelvis förekommit ett antal besök och erfarenhetsutbyten, inte bara inom polisen utan också inom domstolsväsendet.

Kommitténs bedömning är att samarbetet med Ryssland bör bygga på de formella avtal som redan finns mellan länderna och som behandlar bl.a. polissamarbetet och samarbetet mellan Justitiedepartementet och ryska Justitieministeriet inom det rättsliga området. Även om dessa avtal inte omfattar insatser som finansieras från utvecklingssamarbetets ram finns det inget som hindrar att avtalen kompletteras med sådana insatser. Om intresse finns att vidga samarbetet även till andra delar av rättsområdet, bör Sverige ha en positiv hållning till detta. Detta gäller inte minst närmare samverkan med det ryska inrikesministeriet som har ansvar för bl.a. polisen.

Hittills har rättsväsendet inte genomfört några insatser i Ukraina. I den mån samarbete kommer att efterfrågas från Ukraina bör Sverige ha en positiv hållning till detta.

Hittills har rättsväsendets utvecklingssamarbete totalt sett varit förhållandevis blygsamt. Ett viktigt skäl till detta är att resurserna, personal- och kompetensmässigt, varit begränsade. När kommittén nu föreslår en kraftig satsning i de baltiska staterna kommer detta att ställa mycket höga krav på rättsväsendets myndigheter. Mot den bakgrunden bedömer kommittén att det skulle vara orealistiskt att också inleda mer omfattande samarbete med Ryssland och Ukraina. Däremot bör det kunna vara möjligt att göra vissa avgränsade insatser om sådana önskemål framställs.

5.4 Organisation och finansiering av utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet

Utvecklingssamarbetet bland rättsväsendets myndigheter startade på allvar först år 1992. Den organisation som växte fram för att hantera samarbetet präglades av de krav som då ställdes. Inledningsvis, då en stor del av insatserna bestod av att förse samarbetsländerna med modernare utrustning, var relativt få människor engagerade i verksamheten och den uppfattades som ett ganska avgränsat projekt utan någon

koppling till myndigheternas ordinarie verksamhet. Det sätt som verksamheten finansierades, med beviljande av medel från BITS, Sida och UD för varje enskilt projekt, förstärkte intrycket av att det var fråga om en tillfällig insats som egentligen låg utanför den ordinarie verksamheten.

Utvecklingssamarbetet är något som kommer att vara bestående under ett antal år framöver. Nu handlar det inte längre om några enskilda insatser utan det är fråga om ett omfattande samarbete med kandidatländerna i Östersjöregionen, där det dessutom finns ett inslag av svenskt egenintresse. Denna nya situation ställer också nya och annorlunda krav på organisationen.

Utvecklingssamarbetet måste nu bli en integrerad del av respektive myndighets verksamhet. Den personal som skall delta i de skilda projekten måste hämtas från många olika håll i organisationen och det måste då också finnas en acceptans från medarbetare och chefer på olika nivåer att släppa till den personal som behövs. Det krävs dessutom utbildnings- och utvecklingsinsatser för att klara av de nya arbetsuppgifterna. Eftersom resurserna i takt med besparingar och rationaliseringar blivit allt knappare uppstår lätt en konkurrenssituation. För att kunna lösa detta krävs ett mycket tydligt engagemang från myndighetens ledning som måste ta en aktiv del i beslut och styrning av myndighetens medverkan i utvecklingssamarbetet.

De nya krav som utvecklingssamarbetet ställer på rättsväsendets myndigheter och de allmänna överväganden som redovisats i avsnitt 5.1 bör enligt kommitténs uppfattning också återspeglas i den organisation och de finansieringsformer man väljer. De kriterier som bör vara utgångspunkten för den organisationsform man slutligen väljer är enligt vår uppfattning:

- att insatserna inom rättsområdet måste ses som en helhet
- att organisationen skall kunna klara av en ökad insatsvolym med en hög kvalitet
- att insatserna skall kunna följas upp på ett adekvat sätt
- att utvecklingssamarbetet måste vara integrerat i myndigheternas verksamheter
- att ledningen i respektive myndighet tar en aktiv del i arbetet
- att det skapas förutsättningar för en långsiktig planering.
- att en samlad bedömning av verksamhet och finansiering kan göras.
- att kompetensen inom rättsväsendet avseende utvecklingssamarbete respektive Sidas kompetens inom rättsområdet skall kunna öka.

5.4.1 Erfarenheterna från andra områden

I kapitel 4 har kommittén redovisat organisations- och finansieringsformerna för utvecklingssamarbetet inom sex andra områden av statsförvaltningen. Även om dessa exempel sinsemellan uppvisar relativt stora skillnader, kan man ändå dela upp dem i två, principiellt sett, skilda modeller.

Den ena modellen, som man kan kalla för ramanslagsmodellen, representeras närmast av Naturvårdsverket och SIP. Verksamheterna finansieras genom ett årligt anslag som är baserat på den budget som presenterats. Besluten om de löpande insatserna tas sedan inom projekten.

Fördelen med denna arbetsmodell är att ansvaret för utvecklingssamarbetet blir tydligt. De som skall genomföra det praktiska arbetet får också ansvar för resurserna. Modellen anknyter dessutom till vad som är gängse beträffande medelstilledningen för myndigheternas kärnverksamheter. Den bidrar sannolikt också till att samarbetsinsatserna uppfattas som en självklar uppgift för myndigheterna, och det finns därmed också möjligheter att hitta enkla och smidiga arbetsformer.

En nackdel med ramanslagsmodellen är att den ställer stora krav på myndigheternas kompetens inom helt nya områden. Den sakkompetens man besitter inom det egna ansvarsområdet är självklart en nödvändig, men dock inte tillräcklig förutsättning för att kunna bedriva utvecklingssamarbete med andra länder. Utöver sakkompetensen krävs också erfarenhet och kunskap om de särskilda problem och förutsättningar som är förknippade med sådana insatser. Att bygga upp en sådan kompetens kräver lång praktisk erfarenhet, något som rättsväsendets myndigheter i stor utsträckning saknar.

Den andra modellen, som man kan kalla för Sidamodellen eftersom det är den vanligast förekommande arbetsmodellen inom utvecklingssamarbetet såväl bilateralt som multilateralt, representeras av SCB. Insatserna finansieras av Sida baserat på en framställan från samarbetslandet. Den offerter/projektförslag som är underlag för framställan har den svenska parten utarbetat tillsammans med den berörda myndigheten i samarbetslandet, men det är alltså samarbetslandet som söker finansiering och som äger projektet.

Fördelen med denna modell är att Sida kommer in med sin biståndskompetens och kan bedöma om insatserna är ändamålsenligt upplagda, målstyrda och samordnade med andra länders insatser på ett effektivt sätt. Rollerna som genomförare och finansiär blir också tydligare. Nackdelen sett ur de utförande myndigheternas perspektiv är att man får svårare att överblicka vilka resurser man förfogar över och hur den långsiktiga finansieringen ser ut. Det finns också en risk att utvecklingsverksamheten behandlas mer skild ifrån den ordinarie verk-

samheten eftersom den behandlas separat ur finansieringssynpunkt. Slutligen finns också en risk för en viss byråkratisering.

En gemensam nackdel med bägge dessa arbetsmodeller är att de inte hanterar det som kommittén bedömer vara den mest centrala frågan, nämligen behovet av en sammanhållen svensk insats. Regeringen har tydligt angett att de svenska insatserna inom rättsområdet måste ses som en helhet där rättskedjeperspektivet blir mycket centralt.

Sammantaget gör kommittén bedömningen att ingen av de ovan beskrivna modellerna uppfyller samtliga de kriterier vi ställt upp. Vi anser oss därför inte kunna rekommendera någon av dem under den programperiod som nu är aktuell. I stället måste en lösning sökas som tar tillvara båda modellernas goda sidor och såvitt möjligt undviker deras nackdelar. Skall intentionerna i det av regeringen föreslagna och av riksdagen godkända programmet förverkligas, måste de berörda myndigheterna utveckla ett nära samarbete.

5.4.2 Förslag till organisation och finansiering

Förslag

För att kunna fullgöra det uppdrag som rättsväsendet och Sida har fått av regeringen måste det skapas en arbetsmodell som är anpassad till rättsväsendets speciella förutsättningar. Kommitténs förslag i detta avseende bygger på de förslag vi tidigare presenterat i avsnitten 5.2-5.3, de allmänna överväganden vi presenterat i avsnitt 5.1 samt de kriterier för organisationen vi ställt upp i avsnitt 5.4.1.

Vi föreslår att berörda myndigheter inrättar en informell styrgrupp för utvecklingssamarbetet inom rättsväsendet för programperioden 1999-2001. I gruppen skall ingå generaldirektör eller överdirektör eller motsvarande från Rikspolisstyrelsen, Kriminalvårdsstyrelsen, Riksåklagaren, Domstolsverket samt Sida. Regeringskansliet bör dessutom delta i arbetet genom Justitie- och Utrikesdepartementen. Vi förutser att Justitiedepartementet sammankallar gruppen och utser en sekreterare/samordnare till stöd för gruppens arbete. Gruppen utser ordförande inom sig.

Gruppen bör ha följande arbetsuppgifter:

- att aktivt delta i beredningsarbetet inför de bilaterala överenskommelserna på regeringsnivå
- att ansvara för att intentionerna i de bilaterala överenskommelserna uppfylls

- att bedöma huruvida tänkta projekt inom rättsväsendets område ligger inom ramen för de träffade överenskommelserna
- att främja kompetensuppbyggnaden inom rättsväsendets myndigheter vad avser utvecklingssamarbete och inom Sida vad gäller rättsväsendet samt att bidra till ett erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna
- att lägga särskild tonvikt vid att de olika insatserna i respektive land inordnas i ett rättskedjeperspektiv
- att tillsammans med myndigheterna utveckla och öka det svenska engagemanget i bl.a. de Phare-projekt som pågår i samarbetsländerna
- att främja en bättre samordning mellan de insatser som görs från svensk sida och de som görs från andra länder
- att identifiera behov av särskilda medel för förstudier eller andra förberedande insatser.

Sekreterarens uppgift är att bistå Sida och rättsväsendets myndigheter i beredningen av de ärenden som kommer in till styr. Sekreteraren har alltså en nyckelroll som kontaktperson både för rättsväsendets myndigheter och för Sida.

Riksdagens beslut om ett nytt program för utvecklingssamarbetet med länderna i Central- och Östeuropa – grundat på propositionerna 1997/98:70 och 150 – innebär en påtaglig ambitionshöjning för rättsområdets del. Detta ställer såväl Regeringskansliet som berörda myndigheter inom rättsväsendet – men också biståndsorganet – inför en ny situation. Kommittén har i avsnitten 5.2-5.3 redovisat sina förslag till hur ett bilateralt ramverk med berörda länder skall tas fram. Detta, utarbetat under medverkan av myndigheterna, måste ge tydliga riktlinjer för vad som skall uppnås. Regeringskansliet, främst Justitiedepartementet, åläggs ett betydande ansvar.

Det praktiska genomförandet av det program som ramverket innefattar kan dock inte ankomma på regeringskansliet utan måste ske i huvudsak på myndighetsnivån.

Om en höjd ambitionsnivå skall bli verklighet, måste former för samverkan mellan Sida och rättsväsendets myndigheter komma till som garanterar att insatserna ses som en helhet, att samtliga myndigheters ledning gemensamt svarar för planering och genomförande, att onödig tidsutdräkt och administration undviks samt att finansieringen är överblickbar och smidig för de inblandade myndigheterna. Kompetensen från samtliga inblandade myndigheter behövs när insatserna skall planeras och genomföras och det slutliga beslutsfattandet underlättas, om de förberetts i en gemensam högnivågrupp. Styrgruppens

sammansättning är sådan att de bedömningar som där görs blir vägledande för verksamheten.

Genom de bilaterala överenskommelserna får rättsväsendets myndigheter och Sida en tydlig anvisning om vad som skall göras. Då bör det också vara möjligt att anlägga ett helhetsperspektiv på insatserna i respektive land. Rättsväsendets myndigheter skall tillsammans med respektive myndigheter i mottagarländerna utarbeta långsiktiga program för insatserna. Dessa underställs därefter styrgruppen för bedömning innan de överlämnas till Sida för beslut. I normalfallet bör endast ett beslut behövas för respektive land och myndighet under året. Ambitionen är således att komma bort från en resurskrävande hantering av enstaka projekt.

En utgångspunkt är, som regeringen angett i propositionerna 1997/98:70 och 150, att besluten om här aktuella insatser skall fattas av Sida och ej, som nu, av såväl UD som Sida. En sådan lösning bör underlätta att insatserna formas till helhetslösningar. Redan i samband med att de bilaterala överenskommelserna träffas måste Sida – liksom rättsväsendets myndigheter – vara med i diskussionerna. För att säkerställa att det finns finansiella möjligheter att fullfölja överenskommelserna bör Sida avsätta medel för detta och därmed ange den totala kostnadsram som finns för insatser inom rättsväsendet. Denna totala kostnadsram skall emellertid inte specificeras i överenskommelserna med samarbetsländerna.

En annan utgångspunkt är att rättsväsendets myndigheter skall er hålla full kostnadstäckning för de insatser som de genomför inom utvecklingssamarbetets ram. Även kostnaderna för administration, projektsamordning etc skall därvid täckas. Ett riktmärke bör vara att maximalt 10 procent av de samlade insatserna skall kunna användas härtill.

En tredje utgångspunkt är att rättsväsendets myndigheter för att kunna planera och genomföra sin del av utvecklingssamarbetet måste med hänsyn till sina övriga uppgifter ha den långsiktiga finansieringen tryggad. Detta talar för vad kommittén föreslagit om en samlad bedömning av verksamhet och finansiering med deltagande från såväl rättsväsendets myndigheter som Sida.

Beslut om beviljande och utbetalning av medel ankommer på Sida. Genom den föreslagna sammansättningen av styrgruppen och beredningsformerna bör man kunna räkna med att det skall ske friktionsfritt.

I en situation där verksamheten kan förväntas växa väsentligt och när insatserna blir mer långsiktiga och planmässiga och när projekten pågår under en längre tid med betydligt fler människor inblandade, är det väsentligt att utvärdering och kvalitetssäkring blir ett normalt och regelmässigt inslag i verksamheten. De bilaterala avtalen för program-

perioden bör bli föremål för en årlig uppföljning tillsammans med samarbetsländerna för att stämma av att verksamheten utvecklas som planerat och för att säkerställa kvalitén i insatserna. Styrgruppen bör också kunna spela en betydelsefull roll för uppföljning och kvalitets-säkring som är avpassad till rättsväsendets speciella förutsättningar.

Kommittén är medveten om att den föreslagna arbetsmodellen delvis är okonventionell men har övertygelsen att styrgruppen kommer att kunna lösa sina arbetsuppgifter på ett sätt som svarar mot av statsmakterna fastlagda krav om en väsentlig förbättring och expansion av rättsväsendets insatser inom utvecklingssamarbetet med berörda länder i Central- och Östeuropa.

Särskilt yttrande

av vice ordföranden *Sten Heckscher*

Till det särskilda yttrandet ansluter sig också ordföranden *Ulf Larsson* samt ledamöterna *Per Bylén*, *Per Colliander*, *Maria Lager* och *Lise Tamm*

En fungerande rättslig infrastruktur har avgörande betydelse inte bara för en demokrati och för möjligheterna att hävda mänskliga rättigheter utan även för en gynnsam ekonomisk utveckling i ett land. Det är bl.a. mot den bakgrunden glädjande att rättsligt utvecklingssamarbete numera tillmäts större betydelse än förr. Vad gäller samarbetet med de länder som nu kandiderar för medlemskap i EU får den rättsliga dimensionen särskild betydelse eftersom EU är en gemenskap byggd på juridisk grund som förutsätter att medlemmarnas rättsväsenden och förvaltningar fungerar väl.

I betänkandet utvecklas närmare betydelsen av att våra insatser på detta område får en fastare och mera sammanhållen struktur. Det utan jämförelse viktigaste förslaget i betänkandet är att Sverige med berörda länder skall träffa överenskommelser, med tidsangivelser, om vad som gemensamt skall åstadkommas på det rättsliga området.

På sätt som framhålls i betänkandet måste emellertid genomförandet av dessa överenskommelser i huvudsak ankomma på berörda myndigheter under regeringen, dvs. SIDA och rättsväsendets myndigheter.

En renodlad modell kunde vara att med utgångspunkt från de överenskommelser regeringen träffar ge var och en av rättsväsendets myndigheter distinkta uppdrag och anvisa dem medel för att kunna genomföra dessa. Då riskerar man emellertid att förlora det sammanhållna perspektivet och den nödvändiga biståndskompetensen.

En annan renodlad modell kunde vara att låta SIDA ensam ta hela ansvaret vilket i och för sig inte utesluter ömsesidiga överenskommelser ad hoc med rättsväsendets myndigheter. Men en sådan lösning har också betydande svagheter; ånyo garanteras inte helhetsperspektivet, det finns inga garantier för nödvändiga kunskaper om och erfarenheter från det rättsliga området, och hittills gjorda erfarenheter är inte enbart uppmuntrande.

Det fordras i stället, som kommittén föreslår, särskilda arrangemang för att uppgiften skall kunna lösas på ett planerat och sammanhållet sätt

och med vederbörlig hänsyn till såväl utvecklingssamarbetets som rättsväsendets villkor. Man bör alltså söka sig fram på nya och oprövade vägar.

Hur en fungerande modell skall åstadkommas har, inte utan meningsskiljaktigheter, diskuterats ingående i kommittén. Det har gällt att finna en form som å ena sidan har tillräcklig stadga och klara ansvarsförhållanden men som å den andra är flexibel och tar till vara och för samman de olika myndigheternas skilda kompetens. Detta är inte någon lätt uppgift.

Det bör å ena sidan inte råda någon tvivel om att SIDA är regeringens biståndsmyndighet med ansvar för Sveriges utvecklingssamarbete. Detta har med rätta hävdats från SIDA:s representanter i kommittén. Men för att kunna axla detta ansvar på det nu aktuella området krävs emellertid å andra sidan också en erkänd, aktiv och ansvarsfull roll, och goda arbetsvillkor, även för rättsväsendets aktörer samt en insikt om att SIDA är beroende av detta för att lösa sin uppgift.

Kommitténs förslag om den särskilda styrgruppen är ett försök att, i kompromissens tecken, lösa detta dilemma utan att träda SIDA:s roll för när. Man kan i och för sig hysa tvivel om denna tänkta struktur är tillräckligt fast för att uppfylla de krav som bör ställas på den och om den ger rättsväsendets myndigheter en tillräckligt stark roll och tillräckliga befogenheter för att resultatet av de gemensamma ansträngningarna skall bli tillräckligt bra. Man kan också med fog hävda att hittills ingenting hindrat SIDA från att aktivt söka samråd med rättsväsendets myndigheter på ungefär det sätt som nu föreslås i betänkandet och att det egentligen knappast skulle behövas ett kommittéförslag för att åstadkomma detta.

Det kompromissförslag som nu läggs fram bör emellertid trots detta genomföras.

Angelägna insatser får inte hindras av mindre betydelsefulla meningsskiljaktigheter i formfrågor. Det är hög tid att gå från ord till handling och snabbt få till stånd ett professionellt, väl strukturerat, sammanhållet och väl planerat konkret och målinriktat samarbete på det aktuella området. Och om regeringsöverenskommelser snabbt kan träffas med de berörda länderna, skapas det nödvändiga ramverket. Den lösning vad gäller genomförandet som läggs fram i betänkandet bör därför, trots sin lösliga struktur, nu prövas.

Det är emellertid viktigt för dem som deltar att inse att den uppnådda kompromissen är skör och att besinna de krav på ömsesidig förståelse och respekt som den valda formen, utan formella åtaganden eller åligganden, ställer upp. Det finns en uppenbar risk att arrangementet annars blir meningslöst och snabbt rinner ut i sanden. Detta skulle allvarligt skada både den sak för vilken formen är avsedd och Sveriges internationella anseende.

Bilaga 1

Utvecklingsamarbete i Central- och Östeuropa – sex exempel

Swedish International Project Nuclear Safety (SIP)

Verksamhet

Kärnkraftsäkerhet har av tradition och nödvändighet alltid varit ett område med ett omfattande internationellt samarbete och erfarenhetsutbyte. Kärnkraftverken i Central- och Östeuropa blev därför snabbt en angelägenhet för hela världens säkerhetsmyndigheter. Via olika internationella organ (IAEA, G-24, EU, EBRD) skedde en arbetsfördelning av stödet till Central- och Östeuropa.

Sverige har i första hand koncentrerat sig på reaktorer av den typ som finns i Tjernobyl. I andra hand är de svenska insatserna begränsade till närområdet. I praktiken har detta inneburit att så gott som samtliga svenska insatser sedan 1991 har avsett de bägge reaktorerna i Ignalina i Litauen. Med början 1996 har dock ett antal projekt med svensk medverkan startats i kärnkraftverket i Sosnovy Bor (S:t Petersburg) och förberedande studier pågår avseende verket i Kola.

Det svenska bilaterala stödet på kärnkraftsäkerhetsområdet inleddes alltså 1991. Totalt har Sverige satsat 228 miljoner kronor under perioden 1991-1997 varav 98% är hänförligt till Ignalina. Stödet har organiserats inom tre delprogram:

- Myndighetssamarbete. Detta innebär bl.a. att bygga upp en fungerande kontrollmyndighet samt att utveckla det legala ramverket för driften. Denna del av stödet har utgjort ca 15% av de totala insatserna.
- Industrisamarbete mellan Ignalinaverket och västliga företag för teknikstöd och kunskapsöverföring svarar för ca 40% av insatserna
- Tekniska förbättringar i Ignalinaverket svarar för ca 40% av det totala stödet.

Finansiering av anläggningsinvesteringar förväntas ske genom litauiska eller internationella kanaler. Sverige kan emellertid åta sig finansiering av utrustning som bedöms som viktig och kostnadseffektiv för säkerheten och där annan finansiering inte kunnat ordnas. Ett villkor för sådan svensk finansiering är dock att litauerna svarar för delar av kostnaden.

Insatserna i Ignalina baseras på en s.k. PSA-studie dvs. en grundläggande säkerhetsstudie av de bägge reaktorerna (Barselinaprojektet). Detta ger en mycket detaljerad, konkret och långsiktig grund för samarbetet. Arbetet med att höja säkerheten följs hela tiden upp av utvärderingar som utförs internationellt. Sverige har i Litauen ett koordineringsansvar för samtliga internationella aktörer. Det svenska stödet omfattar också hela kedjan lagstiftning – drift och ledning av anläggningarna – säkerhetsmyndigheter. Detta totala koncept har varit av avgörande betydelse för att nå framgång.

Ambitionen är att det svenska stödet till Ignalina skall bedrivas i oförminskad omfattning när det gäller mjukvarusidan dvs. utbildning, organisationsutveckling, säkerhetsorganisation. Hårdvarusidan i form av finansiering av utrustning och anläggningsinvesteringar skall dock successivt dras ner. De medel som då frigörs kan i stället satsas på de ryska verken i Sosnovy Bor och Kola.

Organisation

När de svenska insatserna påbörjades 1991 bedrevs verksamheten som ett projekt inom Statens kärnkraftsinspektion (SKI), vilket efterhand visade sig ha vissa nackdelar.

- SKI:s huvuduppgift är att bevaka och följa upp säkerhetsstandarden på de svenska kärnkraftverken. Man tyckte sig ha svårt att förklara och försvara att man samtidigt arbetade med andra standards och regelverk för ett utländskt kraftverk.
- Engagemanget i Litauen handlar i första hand om projektledning och upphandling. Som övervaknings- och kontrollmyndighet har SKI ingen direkt erfarenhet inom dessa områden.
- Samordningsrollen i Litauen innebär bl.a. mycket kontakter inom EU, inklusive anbud av tjänster (Phare, Tacis, EBRD) något som SKI normalt inte har anledning att ägna sig åt.
- Som säkerhetsmyndighet ansågs SKI ha problem att engagera sig i hela kedjan dvs. även i driften av Ignalina.

Som en följd av de upplevda problemen bildades den i juli 1995 Swedish International Project Nuclear Safety (SIP). SIP är en operativt självständig enhet inom SKI. I formell mening är SIP en del av myn-

digheten men i praktiken förefaller kontakterna mellan SIP och SKI vara mest begränsade till det administrativa området. SIP arbetar med särskilda anslag, har egen personal och egna lokaler. SIP rapporterar också direkt till miljödepartementet och agerar självständigt i förhållande till SKI såväl när det gäller själva insatserna som de internationella kontakterna.

SIP har åtta anställda som arbetar med Stockholm som bas, i Litauen finns dessutom en halvtidsanställd. Medarbetarna har i samtliga fall erfarenhet från utbyggnaden av den svenska kärnkraftsindustrin och således en vana att hålla samman stora projekt. Tyngdpunkten i SIP:s verksamhet ligger på rådgivning, kompetensöverföring, planering och uppföljning. De enskilda projekten drivs av litauerne själva och vanligen finns också krav på delfinansiering från litauerne med som ett villkor för att SIP skall gå in med svenska medel. SIP svarar för upphandlingen av nödvändiga varor och tjänster, men är noga med att det är litauerne som äger själva projekten och kontrakten skrivs också mellan litauerne och leverantören (vanligen svenska kraftföretag).

SIP:s kostnader för 1997 uppgick till 50 miljoner kronor. Av detta var de gemensamma kostnaderna för projektadministration och resor 4,2 miljoner.

Finansiering och styrning

Inledningsvis kom anslagen från UD och Miljödepartementet. Med början 1995 går pengarna in stället via Sida. Regeringen har dock i Sidas regleringsbrev lagt fast kostnadsramen för SIP. I vart fall sett ur SIP:s perspektiv utövar Sida inget inflytande över hur medlen används. SIP presenterar en budget och får anslaget beviljat. Varje halvår avger SIP en rapport till Regeringen och denna rapport skickas även till Sida. Några kontakter med Sida därutöver förekommer egentligen inte. SIP har heller inte upplevt några sådana behov.

Sammanfattningsvis kan man säga att SIP arbetar mycket självständigt, inte bara i förhållande till SKI, utan även i förhållande till finansieraren Sida. Med tanke på verksamhetens speciella karaktär är detta måhända inte orimligt. Det faktum att SKI och Sida inte utövar någon styrning betyder ju inte att styrningen saknas. Tvärtom är SIP:s insatser utsatta för en omfattande och noggrann utvärdering av internationella organ. Insatserna är väldefinierade genom de grundläggande säkerhetsanalyserna. Det faktum att Sverige gick in i samarbetet torde väl i praktiken innebära åtminstone ett moraliskt åtagande att också fullfölja hela projektet att anpassa Ignalina till en normal västlig säkerhetsnivå.

Enligt SIP:s egen utsago har de svenska insatserna fått mycket goda vitsord av de oberoende utvärderingar som gjorts. Det finns ett intresse att tillämpa SIP:s arbetsmodell också när det gäller andra kärnkraftverk i Öst.

Problem

På det hela taget anser SIP att samarbetet har fungerat mycket bra med Litauen. De problem man trots allt har haft ligger på två plan.

På den politiska nivån har man haft vissa svårigheter med kontinuiteten. Man har bytt energiministrar vid flera tillfällen och energifrågorna hanteras också på ett antal ministerier, vilket har varit tungarbetat. Kontakterna mellan regering och parlament har inte fungerat bra, vilket ledde till att den nya lagstiftningen kring kärnkraftsäkerhet blev alltför oprecis. SIP:s bedömning är att det krävs ytterligare förändringar i lagstiftningen vid ett EU-inträde. Trots att det funnits problem har de ändå varit hanterbara tack vare att samarbetet är så tydligt preciserat redan i utgångsläget.

Ett annat problem som man mött handlar om mentalitet, initiativförmåga och arbetsmoral dvs. säkerhetskultur. Svenskt säkerhets-tänkande bygger på att de enskilda människorna i kärnkraftverken måste kunna fatta beslut och ta initiativ även i situationer där det inte finns skriftliga instruktioner. Det gamla sovjetsystemet främjade knappast initiativ- och beslutförmåga. SIP har därför gjort mycket omfattande satsningar på organisations- och ledarutveckling i Ignalinaverket.

Statens Naturvårdsverk (SNV)

Verksamhet

Miljöarbetet i Central- och Östeuropa har ägnats stor uppmärksamhet i olika internationella fora. Det finns därför ett antal internationella konventioner och riktlinjer som väl beskriver behoven och inriktningen av utvecklingssamarbetet runt Östersjön. Dessutom har Sverige slutit bilaterala miljöavtal med respektive land om inriktningen av de svenska insatserna. Ansvar för implementeringen av dessa avtal ligger på SNV.

De svenska insatserna på miljöområdet är omfattande och engagerar ett antal olika myndigheter. SKI och SSI är arbetar inom området kärnkraftsäkerhet. Nutek stöder ombyggnaden av äldre oljekraftverk samt arbetar med effektivisering av energianvändning. SLU är engagerat inom området skogsvård-jordbruk-miljövård. Genom Sida och den sk Östersjömiljarden ges ett omfattande stöd till olika typer av miljöinvesteringar framför allt när det gäller vatten- och luftvård. Kommunförbundet arbetar inom ramen för vänortssamarbetet bl.a. med att stödja arbetet med Agenda 21 på lokal nivå. Naturvårdsverket slutligen arbetar med förvaltningsbistånd på nationell nivå.

Från 1993 och fram till slutet av 1997 har SNV genomfört insatser i Baltikum, nordvästra Ryssland samt i viss mån Polen till ett sammanlagt belopp av 46 miljoner kronor. Beloppsmässigt utgör detta en relativt ringa del av de samlade svenska insatserna men målen för SNV:s samarbete är strategiskt viktiga.

- att ge stöd till miljövårdsministerier/myndigheter så att de kan utveckla en effektiv miljöorganisation
- att stödja länderna i deras arbete för att kunna leva upp till internationella åtaganden
- att biträda länderna i deras anpassning av lagar och förordningar till EU:s krav.

Arbetsfördelningen mellan de svenska aktörerna fungerar enligt SNV:s bedömning bra. Insatserna kompletterar varandra på ett naturligt sätt i förhållande till de kompetenser som respektive myndighet besitter. På det internationella planet finns ingen uttalad arbetsfördelning. SNV deltar i regelbundna träffar både på nordisk och europeisk basis för att utbyta information om pågående och planerade aktiviteter. Samordningen av de olika internationella insatserna ligger dock på mottagarsidan.

Under senare delen av 1997 genomfördes en utvärdering av SNV:s Östeuropaprojekt med hjälp av två fristående konsulter. Utvärderingen gav genomgående goda betyg åt insatserna. Den innehåller visserligen ett antal förslag till förändringar men som konsulterna själva uttrycker det, så är det fråga om ”detaljförbättringar”.

Organisation

När SNV fick regeringens uppdrag att inleda ett utvecklingssamarbete i Central- och Östeuropa bildades ett särskilt Östeuropaprojekt. Projektsekretariatet är för närvarande bemannat med en projektledare, en handläggare samt en administratör på 70%.

Projektsekretariatet svarar för kontakterna med resp mottagarland när det gäller ramarna för verksamheten i form av bilaterala programdiskussioner. Sekretariatet har en stödjande och uppmuntrande roll när det gäller att hitta lämpliga projekt. Sekretariatet ansvarar dock också för urval av projekt och förhandlar fram projektförslag med samarbetslandets miljömyndighet och potentiella projektledare (företrädesvis från Naturvårdsverket). Efter beredning behandlas respektive projekt i den styrgrupp som finns för Östeuropaprojektet. Gruppen, som fattar beslut om alla projekt som överstiger 100.000 kronor, består av de ledande befattningshavarna på Naturvårdsverket samt en representant från Sida.

När ett beslut väl är fattat om att ett visst projekt skall stödjas, upprättas ett kontrakt mellan styrgruppen och den projektansvarige som därmed övertar det fulla ansvaret för att genomföra projektet tillsammans med berörd myndighet i samarbetslandet. Styrkan i detta förfaringssätt är att parterna i Sverige och i samarbetslandet får ta ansvaret för planering och genomförande. En svaghet har visat sig vara att bristen på erfarenheter av internationellt samarbete ibland har resulterat i onödiga förseningar och missförstånd.

Den svenska personal som är engagerad i projekten hämtas i första hand från Naturvårdsverket men det är också vanligt med personal från länsstyrelsernas miljövårdsenheter. I viss mån händer det också att projekten köper tjänster från andra myndigheter och på den öppna marknaden.

För enheterna inom Naturvårdsverket har engagemanget i Östeuropaprojektet inneburit en ökad belastning. Från och med 1998 har verksledningen tagit konsekvenserna av detta och låtit en intern utredning se över frågan. Det ligger nu ett förslag att ledningen skall tillåta vissa överanställningar på de enheter som är mest belastade. Det finns visserligen inga garantier för projektets framtida finansiering, men man

bedömer ändå att sannolikheten är tillräckligt hög för att man skall kunna ta den risk som överanställningarna innebär.

De bägge konsulter som genomförde utvärderingen anser att den nuvarande organisationen är ändamålsenlig i förhållande till dagens projektvolym. Om verksamheten växer ytterligare anser dock utvärderarna att organisationen måste stärkas, framför allt på två plan. Dels måste den generella biståndskompetensen öka bland verkets personal, dels måste projektledningen förstärkas och styrfunktionerna utvecklas.

Finansiering och styrning

Östersjöprojektet är i sin helhet finansierat via Sida, beloppet är dock fastställt av regeringen som i Sidas regleringsbrev anvisat en årlig kostnadsram som för närvarande uppgår till 11 miljoner kronor. Därutöver har Naturvårdsverket också kunnat få tilläggsanslag på ytterligare några miljoner. Den totala volymen för innevarande år landar på 15-17 miljoner, dessutom krävs regelmässigt någon form av medfinansiering i pengar eller prestationer från samarbetslandet. Sidas anslag är ett ramanslag och det krävs således ingen precisering av de enskilda projekten i samband med utbetalningen. Samtliga projektbeslut tas i stället av styrgruppen där Sida är representerat.

En gång per år lämnar Östeuropaprojektet en rapport om sin verksamhet till Sida. Till denna rapport bifogas också en kort utvärdering av de olika delprojekten.

Som tidigare framgått har de övergripande ramarna för Östeuropaprojektet preciserats i internationella och bilaterala överenskommelser. Projektet har utifrån dessa ramar utarbetat en arbetsplan och policy som dels ger en mer detaljerad inriktning av arbetet, dels klarlägger ansvarsfördelning och praktisk hantering av de enskilda projekten.

Från och med 1997 får anslagen från Sida också användas till att täcka personalkostnader i projekten. Dessutom får Naturvårdsverket använda 10% av det årliga anslaget till administrativa kostnader, vilket täcker den större delen av sekretariatets kostnader. I princip arbetar Naturvårdsverket numera med full kostnadstäckning.

Problem

Insatserna i Ryssland har visat sig vara svårast att hantera. Det har varit svårt att avgöra vem som har legitimitet i olika frågor. De många olika statliga, regionala och lokala organ som finns i Ryssland är ofta oeniga, vilket bl.a. leder till effektivitetsförluster.

Den arbetsfördelning som finns mellan olika svenska myndigheter har skapat en viss förvirring på mottagarsidan. Framför allt har man haft svårt att dra gränserna mellan Naturvårdsverkets och Sidas insatser. Utvärderarna föreslår ett ökat informationsutbyte på svensk botten för att komma till rätta med gränsdragningsproblemen.

Generaltullstyrelsen (GTS)

Verksamhet

Tullens insatser är mycket starkt koncentrerade till Lettland. Det sk Lettlandsprojektet inleddes i augusti 1995 och avslutades i sin första fas i årsskiftet 1996/97. Den andra fasen startade i början av 1997 och skall vara avslutad vid halvårsskiftet 1998.

Lettlandsprojektets ursprung var en förfrågan från den Lettiska regeringen som ställdes till Statsministern i samband med ett besök i Riga i början av 1995. Innan projektet drogs igång gjordes omfattande analyser av den lettiska tullens behov av stöd och den svenska tullens kapacitet att möta dessa behov. Man kunde snabbt konstatera att det redan fanns ett 20-tal olika utvecklingsprojekt inom den lettiska tullen som bedrevs med internationellt stöd. Stora aktörer var bl.a. EU och Crown Agency (en avknoppning från den Brittiska tullen). De projekt som redan var igång handlade om allt ifrån lagstiftning till korruptionsbekämpning och teknisk upprustning.

Mot bakgrund av den stora mängden aktörer och projekt fanns en uppenbar risk för överlappningar. Det var därför angeläget att finna en tydlig avgränsning för det svenska engagemanget. Det var också av stor vikt att finna former för att löpande information om de andra aktörernas insatser. En tredje förutsättning för ett fungerande utvecklingssamarbete var enligt GTS uppfattning att projektet var väl förankrat på högsta politiska nivå i Lettland.

I det utvecklings- och samarbetsavtal som undertecknades i augusti 1995 av Lettlands skatteminister och den svenske generaltulldirektören ges en detaljerad beskrivning av insatserna, som är koncentrerade på utbildnings- och organisationsutvecklingsområdet. Målet är att bygga upp ett komplett utbildningssystem för de 1800 anställda i den lettiska tullen omfattande bl.a. grundläggande utbildning av tulltjänstemän, lärarutbildning och chefs- och ledningsutveckling. Som ett första steg i samarbetet och som ett underlag för de fortsatta insatserna var man också överens om att genomföra en kartläggning av utbildningsbehoven genom att använda sig av Världstullorganisationens diagnosinstrument. I avtalet stipulerades också att projektet skulle koordineras med andra relevanta projekt som pågår inom den lettiska tullen.

Den första delen av projektet avslutades vid utgången av 1996 och man hade då uppnått de uppställda målen i avtalet. Från Lettisk sida beskrevs GTS insatser som de mest givande av de projekt som genomförts i Lettland, mycket på grund av den långsiktighet och kontinuitet

som funnits i samarbetet. De goda erfarenheterna från samarbetet ledde till ett nytt avtal som sträcker sig fram till halvårsskiftet 1998. Det nya avtalet innehåller en fortsatt satsning på chefsutveckling och uppbyggnaden av utbildningsorganisationen men det lägger en ökad tyngd på verksamhets- och personalplanering.

Den sammanlagda kostnaden för hela perioden uppgår till 4,5 miljoner kronor. Jämförelsevis är detta sannolikt en av de minsta insatserna om man ser till hela det svenska engagemanget i Östeuropa. Med tanke på att det rör sig om ett enda land och att anslagen så gott som uteslutande handlat om kunskapsöverföring kan man ändå säga att det haft en strategisk betydelse för den lettiska tullen. De samordningsproblem som man befarade i förhållande andra aktörer har klarats genom täta kontakter med den EU-samordnare som finns på plats i Riga.

Organisation

För att genomföra och leda insatserna bildades en gemensam projektgrupp. Från lettisk sida ingick skatteministern, generaldirektören samt ytterligare några av de högre tjänstemännen inom tullen. Från svensk sida ingick fyra chefer som representerade olika delar av tullens verksamhet. Den svenske projektledaren har varit tullens utbildningschef.

Uppskattningsvis har de svenska insatserna uppgått till 1,25 tjänster på årsbasis.

Uppföljningen av insatserna har löpande skötts av den svenske projektledaren. Med viss regelbundenhet har också den lettiske skatteministern och den svenske generaltulldirektören träffats för avstämning av hur projektet fortskrider i förhållande till de ingångna avtalen.

Parallellt med Lettlandsprojektet har också det normala samarbetet mellan de bägge tullverken utvecklats. Från projektets sida har man varit angelägen att hålla isär det reguljära samarbetet och utvecklingsinsatserna. Lettland och Sverige har slutit ett tullavtal som utgör en bas för det reguljära samarbetet, vilket har gjort att alla vanliga ”yrkesfrågor” har kanaliserats den vägen utan sammanblandning med Lettlandsprojektet.

Sett ur den svenska tullens synpunkt har projektet varit möjligt att hantera inom ramen för det löpande arbetet, inte minst därför att arbete varit uppdelat på flera befattningshavare. Omfattningen av insatserna har alltså inte varit av den omfattningen att några extra resurser har krävts.

Finansiering och styrning

Lettlandsprojektet har i sin helhet finansierats via UD:s medel för säkerhetsfrämjande insatser. Pengarna har tillförts tullen som två klumpsummor i samband med att de bägge avtalen har undertecknats. Tullen har fått full kostnadstäckning för sina insatser dock har man inte gjort några påslag på lönekostnaderna utöver sedvanliga lkp.

Som bilagor till respektive avtal har man haft detaljerade beskrivningar av de olika delprojekt. Visserligen har man behövt göra vissa justeringar under arbetets gång men grunderna har ändå legat fast. Dessa beskrivningar har fungerat som mycket tydliga styrinstrument för den gemensamma projektgruppen och givit en stadga åt samarbetet som varit av stor värde.

Genom att tullen fått anslagen som ramanslag från UD har man också kunnat hantera de smärre förändringar som varit nödvändiga att göra i projektets uppläggning.

Projektgruppens sammansättning har gjort att insatserna hela tiden varit starkt förankrade i de bägge Tullorganisationernas ledningar. De löpande avstämningarna mellan de bägge undertecknarna av avtalen dvs. Skatteministern och generaltulldirektören har också inneburit att projektet haft en politiska förankring.

Problem

Under de dryga två år som projektet nu har pågått har ett antal ledande befattningshavare inom den lettiska tullen bytts ut vilket har inneburit vissa problem för projektets kontinuitet. Tack vare den tydliga formella ramen med avtal och projektplaner har dock problemen varit hanterbara och tidplanerna har också hållits. Den lettiske skatteministern har dock funnits med hela tiden och vilket också bidragit till kontinuiteten.

Ett annat mer generellt problem som finns inom tullväsendet är den låga status som tullyrket har i allmänhetens ögon. Det finns också en brist på förståelse från allmänhet och företag när det gäller behovet av tullregler. Inställningen synes vara att när man fått en fri ekonomi skall det inte behöva finnas några regler alls. Slutligen finns också ett korruptionsproblem inom tullverksamheten som bidrar till det låga anseendet.

Sett ur Lettlandsprojektets perspektiv har dessa generella problem inte utgjort något egentligt hinder eftersom man så tydligt avgränsat projektet till utbildnings- och organisationsutvecklingsområdet. Däremot påverkas rekryteringsbasen för nya tulltjänstemän vilket på lång sikt blir ett problem. I detta perspektiv blir den svenska insatsen strategiskt viktig som ett led i att lyfta kompetensen hos tullpersonalen och därmed bidra till att höja statusen på yrket.

Slutligen har också den starkt centraliserade beslutsstrukturen i Lettland inneburit ett problem. Även mycket triviala beslut måste tas högt upp i organisationen. I detta perspektiv är satsningen på chefs- och ledningsfrågor ett mycket angeläget område där också projektet har lagt en stor del av sina insatser.

Statistiska centralbyrån (SCB)

Verksamhet

SCB var en av de första nationella statistikproducenterna som började marknadsföra sina tjänster på den internationella marknaden och man har nu efter drygt 15 års verksamhet en omfattande tjänsteexport. För 1998 ligger budgeten på 57 miljoner kronor och för de kommande åren förväntas en fortsatt ökning.

Tjänsteexporten är numera ett betydelsefullt inslag i myndighetens ordinarie verksamhet. Huvuduppgiften för SCB, dvs. att producera statistik och föra register i enlighet med statsmakternas intentioner, är dock överordnad. Tjänsteexporten får alltså inte inkräkta på möjligheterna att fullfölja huvuduppgiften. Ofrånkomligt är dock att viss konkurrens kan uppstå om viss strategisk personal. Det viktigaste skälet, sett ur SCB:s synpunkt, för att bedriva tjänsteexport är den kompetenshöjning som verksamheten innebär för personalen, men man ser också biståndspolitiska motiv för sitt engagemang.

Den viktigaste marknaden för SCB är utvecklingsländerna i tredje världen, framför allt i Afrika, men även i Asien. Ungefär tre fjärdedelar av omsättningen kommer från dessa marknader. På senare år har Baltikum och de andra nya länderna som uppstått ur det forna Sovjetunionen ökat i betydelse och de står nu för ungefär en fjärdedel av omsättningen. All den tjänsteexport som SCB bedriver är biståndsfinansierad. Ungefär 90% av omsättningen är betald av Sida medan resterande del kommer från olika internationella biståndsorgan som FN, Världsbanken och EU:s biståndsprogram.

Förutsättningarna för projekten i Syd respektive Öst skiljer sig väsentligt åt. I Syd är engagemangen oftast mycket långvariga eftersom det handlar om institutionsuppbyggnad och SCB tar ensamma ett helhetsansvar för projekten. Kontraktstiderna löper vanligen på 2-3 år i taget men projekten i sig kan pågå betydligt längre tid än så. I Öst är däremot SCB:s insatser kortare och det handlar oftast om delprojekt eftersom det finns ett antal andra aktörer främst från olika EU-länder som är engagerade.

SCB:s tjänsteexport bedrivs i affärsmässiga former, vilket bl.a. innebär att man arbetar aktivt med marknadsföring främst i samband med internationella konferenser, nyhetsblad och annonsering.

Organisation

Ansvarig för tjänsteexporten är International Consulting Office (ICO) som är en särskild resultatenhet inom SCB, direkt underställd generaldirektören.

ICO har ett eget kansli bestående av 7 personer som hanterar alla övergripande frågor som marknadsföring och anbudsförfaranden. Man sköter också rent administrativa frågor som reseplanering och fakturering.

Personalen som är direkt engagerade i projekten hämtas från SCB:s olika enheter. Den personal som deltar i projekten under kortare perioder har kvar sina ordinarie befattningar och betalningen går direkt från ICO till berörd enhet. Den långtidsengagerade personalen som är stationerad i respektive land är tjänstledig från SCB och anställd i Swedtel, som är ett dotterbolag till Telia. Vid den tidpunkt som ICO:s verksamhet startade var det inte tillåtet för myndighetspersonal att arbeta utomlands. Eftersom SCB inte fick tillåtelse att bilda ett eget dotterbolag för verksamheten etablerades i stället samarbetet med Telia som väl snarast är att betrakta som ett administrativt engagemang.

För att ge en rimlig framförhållning för olika enheter inom SCB som skall släppa till personal till utlandsprojekten lägger man upp planeringen årsvis. På årsbasis är ca 60 årsarbetskrafter engagerade i ICO:s projekt, av dem är drygt 20 långtidsengagerade. Under årens lopp har uppskattningsvis 600 personer inom SCB varit engagerade i längre eller kortare utlandsprojekt. Resursbasen i form av erfarna utlandskonsulter är en trång sektor i verksamheten. För att säkerställa återväxten har ICO därför etablerat en traineeverksamhet, där sex personer årligen deltar i olika utlandsprojekt för att se och lära.

ICO arbetar systematiskt med utbildning och förberedelser för personal som skall ut på uppdrag. De korttidsengagerade hanterar man själv inom ICO medan de långtidsengagerade utbildas av Sida.

Finansiering och styrning

Alla utlandsengagemang är kontraktbundna, vanligen löper kontrakten på 2-3 år och då genomförs också årliga diskussioner med Sida för att stämma av hur projekten löper och om det behövs justeringar av något slag. Faktureringen sker löpande under året i förhållande till de upprättade kontrakten. Värt att notera är att kostnaderna för traineesystemet delas lika mellan Sida och SCB.

Enligt RRV:s direktiv skall tjänsteexporten vara självfinansierad. Den skall taxesättas för att kunna finansiera samtliga självkostnader

inklusive resurser för utveckling, investeringar samt uppbyggnad av riskkapital. SCB får alltså inte subventionera tjänsteexporten men denna får heller inte ge något överskott. I praktiken betyder detta att timkostnaden för utlandskonsulterna ligger på 700-750 kronor.

Genom kontraktförhandlingarna och de årliga uppföljningsdiskussionerna har Sida en god kontroll över projektens utveckling. Den interna styrningen av projekten, kostnadsmässigt och professionellt, ligger helt på ICO. Det handlar ju i grunden om ett rent affärsmässigt förhållande där ICO genom sin kontraktbinding löper den ekonomiska risken om man inte lyckas driva projekten på ett effektivt sätt.

Problem

Enligt SCB:s bedömning drivs insatserna i Central- och Östeuropa inte på ett effektivt sätt. En mängd olika aktörer är inne i de enskilda länderna. Var och en gör sin del, vilket leder till att helheten blir lidande och samordningen svår. Uppdragen är därmed också kortare, vilket inte underlättar ett systematiskt och långsiktigt arbete. Samarbetsländerna verkar också ha ett mindre inflytande över insatserna.

Under de senaste åren har flera nationella statistikmyndigheter satsat på internationella verksamheter och det börjar alltså uppstå en viss konkurrens. En ökande konkurrens och också ett ökad inslag av öppna upphandlingar, där Sida förefaller vara pådrivande, kan möjligen leda till att förutsättningarna blir svårare framöver.

Hälso- och Sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK)

Verksamhet

Hälso- och sjukvårdens östeuropakommitté är numera en ideell förening. Medlemmarna, som för närvarande är ca 30 stycken, består av statliga myndigheter, vård- och personalorganisationer samt enskilda personer med anknytning till svensk hälso- och sjukvård.

ÖEK disponerade förra året 20 miljoner kronor, varav hälften var ett allmänt anslag till stöd för hälso- och sjukvård och till angränsande sociala verksamheter i de näraliggande östliga grannländerna. Fem miljoner kronor avsåg psykiatriskt utvecklingsarbete i samma länder. Fem miljoner kronor avsåg fysisk, psykiskt och socialt rehabiliteringsarbete i Bosnien-Hercegovina.

Bortsett från insatserna i Bosnien-Hercegovina är aktiviteterna således koncentrerade till Baltikum och nordvästra Ryssland. Det allmänna anslaget används främst till olika former av utbildningsinsatser, ett annat större användningsområde är auskultationsverksamhet i Sverige för läkare, sjuksköterskor, tandläkare och annan vårdpersonal.

Hittills har ÖEK inte drivit några egna projekt, det är i stället de olika medlemmarna (myndigheter, landsting, enskilda läkare) som har stått för utförandet och för detta har man sökt bidrag från ÖEK. Föreningens roll har alltså hittills varit finansärens. Antalet beviljade bidrag (exkl. Bosnien) för 1997 uppgick till drygt 300. Flertalet bidrag ligger i storleksklassen 10.000 – 30.000 kronor, genomsnittsbeloppet ligger på knappa 50.000 kronor. Vanligtvis täcker bidragen kostnaderna för resor och logi. Övriga kostnader förväntas medlemmarna stå för själva.

Från och med budgetåret 1998 har håller verksamheten på att förändras. En större del av anslagen kommer att styras över till Ryssland. ÖEK har också för avsikt att successivt minska på bidragen till smärre enskilda aktiviteter och i stället satsa mer på några större projekt inom primärvårdssektorn i form av s.k. modellverksamheter. Planer finns också att medverka till uppbyggnaden av en funktionell School of Public Health.

En konsekvens av att den ändrade inriktningen är att ÖEKs egen roll förändras. De planerade projekten är så pass stora att man inte längre kan förvänta sig att någon enskild medlem i föreningen kan förväntas ta ansvar för insatserna vare sig personellt eller ekonomiskt. I stället kommer ÖEK att få ta på sig ett större ansvar.

Socialstyrelsen har på regeringens uppdrag utrett möjligheten att engagera sig i tjänsteexport inom Hälso- och sjukvårdsområdet. I det förslag som presenterats för regeringen ser Socialstyrelsen stora möjligheter för en ökad svensk insats. Den organisatoriska lösning man förordar är att ge ÖEK väsentligt utökade uppgifter och personella resurser. Regeringen har ännu inte behandlat förslaget.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att ÖEK är i början av en omvandlingsprocess, där man övergår från ett ideellt arbete med en stor mängd smärre insatser, till en mer professionell organisation med större inslag av förvaltningsbistånd. Hur snabbt denna omvandling kan ske är för dagen svårt att bedöma, riktningen torde dock vara klar och den ligger också i linje med regeringens önskemål om en ökad satsning på den sociala sektorn i Östsamarbetet (prop. 1997/98:70).

Organisation

ÖEK:s kansli består av en kanslichef och en kontorschef. Kansliet är fristående men placerat i Socialstyrelsens lokaler.

Beredningen av bidragsansökningarna samt planeringen av verksamheten sker i sex olika beredningsgrupper. Grupperna som bemannas av experter inom respektive område får inga anslag för sitt arbete utan respektive medlem som bidrar med personal svarar också för lönekostnaderna.

I tre större projekt som drivs av ÖEK finns anställd personal där ÖEK står för lönen. Bl.a. drivs insatserna i Bosnien-Hecegovina av en anställd psykiatriker.

Styrelsen för ÖEK utses på den årliga föreningsstämman.

Finansiering och styrning

Bortsett från medlemsavgifter på sammanlagt 300.000 kronor är all verksamhet inom ÖEK finansierad genom anslag från Sida. Inför varje budgetår inkommer ÖEK med en anslagsframställan där den allmänna inriktningen av kommande års verksamhet presenteras. Anslagen utbetalas därefter från Sida.

Enligt det avtal som upprättats mellan ÖEK och Sida skall föreningen en gång per halvår avge en ekonomisk rapport och i samband med årsskiftet också en fylligare verksamhetsrapport. ÖEK ansvarar för att den verksamhet som beviljas bidrag ligger i linje med de allmänna riktlinjer som överenskommits mellan parterna. Av avtalet framgår dock

också att ÖEK vid utbetalningar överstigande 300.000 kronor bör underställas Sida för beslut.

Hittills har det varit ett krav att de medlemmar i ÖEK som beviljats bidrag också skall bidra med en egeninsats om minst 20%. För de projekt som ÖEK själv initierar och upphandlar krävs dock ingen egeninsats.

Av de medel som Sida ställer till föreningens förfogande får högst 5% användas till administrativa kostnader.

Svensk-ryska samarbetsprojektet (SRSP)

Verksamhet

Diskussionerna kring ett utvecklingssamarbete på finansdepartementets område inleddes i slutet av 1980-talet. Initiativet kom ursprungligen från ryska sida där det fanns ett stort intresse av att dra lärdom av "den svenska modellen". Inte minst från rysk sida betonades behovet av ett långsiktigt och uthålligt samarbete, vilket ledde fram till ett formellt samarbetsprojekt. Det svensk-ryska samarbetsprojektet etablerades i början av 1992 och har allt sedan dess haft en stadigt ökande volym.

Budgeten för 1998 uppgår till drygt 8 miljoner kronor och den totala svenska kostnaden för hela perioden 1992-1998 uppgår till knappt 26 miljoner kronor.

Samarbetsprojektet är ett renodlat förvaltningsbistånd som är inriktat på fem delområden; statliga betalningssystem, statsskuldförvaltning, statlig revision, skattelagstiftning och uppbörd samt uppbyggandet av ett fungerande system för auktorisation, utbildning och tillsyn av revisorer. Inför 1998 planerades sammanlagt ett 30-tal insatser inom dessa delområden.

Merparten av insatserna sker på federal nivå och består i första hand av rådgivning, expertstöd och utbildningsinsatser. SRSP har dock också engagerats i utbildning av högre tjänstemän på regional nivå. Större delen av de teoretiskt inriktade insatserna sker på plats i Ryssland medan de mer praktiskt inriktade insatserna äger rum i Sverige i form av studiebesök och utbildningar.

Inriktningen av verksamheten baseras på årliga områdesvisa överenskommelser med det ryska finansministeriet där man dessutom i viss utsträckning reglerar vilka kostnader som skall tas av respektive part. Dessa överenskommelser upprättas efter förhandlingar mellan svenska och ryska tjänstemän med ansvar för respektive område. SRSP:s medverkan i denna process omfattar beredning, avstämning och resursfördelning.

En gång per år sker en avstämning av hur samarbetet utvecklas mellan den svenska projektledningen och den ryske finansministern.

SRSP har av resursskäl avstått från att engagera sig i alltför omfattande projekt. Likaså har man med hänsyn till sitt uppdrag avstått från att delta i projekt där den privata sektorn varit huvudsaklig mottagare. När omfattande projekt aktualiseras från rysk sida försöker SRSP överföra dessa till andra aktörer som exempelvis Sida och Tacis. Något direkt samarbete med andra aktörer sker inte från SRSP:s sida

men man är däremot inte främmande för att åta sig uppdrag som ligger i linje med den egna inriktningen och kompetensen. Under 1997 och 1998 har man exempelvis åtagit sig ett uppdrag som till större delen finansieras av världsbanken. Uppdraget som var utlagt på anbud uppgår till 400.000 USD.

Samarbetet i SRSP har varit mycket uppskattat från rysk sida, vilket framförts vid flera tillfällen bl.a. i samband med den utvärdering som gjordes 1996.

Organisation

Organisatoriskt är SRSP en del av Finansdepartementet. Två handläggare och en projektsekreterare arbetar från Stockholm med administration, planering och samordning av insatserna. Projektet har också ett permanent kontor i Moskva bemannat med den svenska projektchefen, en handläggare samt en kotorsassistent (ryska).

Moskvakontoret tillkom på begäran från rysk sida. Den lokala närvaron skapar vardagskontakter inom den ryska administrationen som är ovärderliga och möjligheterna ökar också till samordningen med andra aktörer. Den svenska personalen både på kontoret i Moskva och i Stockholm är rysktalande vilket ytterligare har underlättat kontakterna. Genom sina goda kontakter med den ryska administrationen har SRSP också kunnat medverka till att förmedla kontakter exempelvis för Sida i något fall.

Den personal som är anställd i projektet arbetar med övergripande planering, samordning och administration av arbetet. I de direkta insatserna i olika delprojekt engageras personal från olika myndigheter som exempelvis Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Riksgäldskontoret, Revisorsnämnden, Riksbanken samt Regeringskansliet.

Finansiering och styrning

Kostnaderna för projektet ligger alltså för närvarande på ca 8 miljoner om året. Pengarna kommer från UD:s anslag för samarbetet med Central- och Östeuropa och betalas ut som ett ramanslag, baserat på en detaljerad anslagsframställan.

De svenska myndigheter som är engagerade i projekten får full kostnadstäckning för de insatser som görs.

Beslut om den övergripande inriktningen av projektet tas i en styrgrupp som sammanträder 3-4 gånger per år. Styrgruppen är bemannad med företrädare för Finansdepartementet (Ordföranden), Utrikes-

departementet, Riksskatteverket, Riksrevisionsverket, Riksgäldskontoret och Sida.

Alla operativa beslut i anslutning till de enskilda projekten tas av projektchefen.

Under 1996 genomfördes en utvärdering av samarbetsprojektet, vilket bl.a. resulterade i att kraven på uppföljning och styrning av verksamheten skärptes. Mer uppmärksamhet ägnas nu åt verksamhetsmål och budgetering för de olika delområdena. Styrgruppen inrättades under 1997, vilket också var ett konkret resultat av utvärderingen. I utvärderingen konstaterades också att de administrativa kostnaderna för detta projekt var högre än för andra jämförbara projekt.

Problem

I likhet med vad många andra aktörer har erfarit i sitt östsamarbete, konstaterar SRSP att det varit en förhållandevis stor omsättning på de ledande befattningshavarna i den ryska administrationen. Tack vare sin lokala representation och den tydliga politiska förankringen av projektet har emellertid dessa problem varit hanterbara.

Man kan också konstatera att det samarbetet måste vara mycket långsiktigt för att det skall gå att åstadkomma resultat. Ryssland är inte bara en stormakt utan också ett mycket stort land med en tung och in-grodd förvaltningstradition. Som bidrag till moderniseringen av statsförvaltningen måste man inse att åtta miljoner om året inte räcker särskilt långt. Insatserna måste alltså vara både långsiktiga och strategiskt utvalda. Även om detta har varit en grundförutsättning som varit känd för projektet redan inledningsvis känns det ibland en aning otillfredsställande att det är svårt att redovisa konkreta effekter av insatserna.

Bilaga 2

Sida

Insatser i Central- och Östeuropa

– information till svenska parter

Bakgrund

Utgångspunkten för Sidas verksamhet i Central- och Östeuropa – med tonvikt på Sveriges geografiska närområde – är de mål som regering och riksdag fastställt.

Samarbetet skall:

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

Ett jämställdhetsperspektiv skall genomsyra hela samarbetet. Insatserna skall också underlätta kandidatländernas anpassning till EU.

Riktlinjerna för samarbetet fram till och med 1998 fastställdes av riksdagen våren 1995 på grundval av proposition 1994/95:160.

Samarbetsprogrammet omfattar totalt drygt 800 milj kr förutom de medel som kanaliseras via EU. Av detta belopp disponerar Sida under budgetåret 1998 drygt 500 milj kr för samarbete med Central- och Östeuropa. För det direkt säkerhetsrelaterade stödet ansvarar utrikesdepartementet, UD. Kultur, forskning, och akademiskt samarbete ligger huvudsakligen inom Svenska Institutets ansvarsområde.

Sida har en särskild avdelning för Central- och Östeuropa, Sida-Öst, som har ansvar för merparten av de svenska insatserna i regionen. Stöd via enskilda organisationer (med en egeninsats på 20 procent) administreras av Sidas avdelning för samarbete med enskilda organisationer och humanitärt bistånd, SEKA. Detsamma gäller eventuellt humanitärt bistånd till regionen.

Vilka länder samarbetar vi med?

Regering och riksdag har prioriterat följande länder och områden:

Litauen, Lettland, Estland, Polen och Ryssland – främst de nordvästra regionerna dvs S:t Petersburg, Leningrads län, Kaliningrad, Pskov och Novgorod med omgivande län samt Barentsregionen – dvs Archangelsk och Murmansk med omgivande län samt republiken Karelen. Insatser i Moskva gäller främst federala system och institutioner. Också andra områden såsom republiken Komi och Vologdas län och i övrigt där reformprocessen är av särskilt intresse, kan komma ifråga.

I övrigt sker samarbete med främst Ukraina men även med Moldavien, Georgien och några av de andra länderna i OSS.

Sida-Öst ansvarar också för ett omfattande biståndsprogram i det forna Jugoslavien, främst Bosnien-Hercegovina. Den verksamheten beskrivs inte i denna skrift. För information hänvisas till Sida-Östs enhet för västra Balkan, EVB.

Vilka insatser kan få stöd?

Stödet via Sida till Central- och Östeuropa ska göra det möjligt:

- för samarbetsländerna att dra nytta av svenska erfarenheter och svensk konkurrenskraftig kompetens i sitt reformarbete.
- för svenska institutioner, företag, myndigheter och enskilda experter att delta i förändringsprocessen i Central- och Östeuropa och därmed också bygga upp ett bestående grannlandssamarbete till ömsesidig nytta.

Insatserna ska vara konkreta, väl avgränsade och åstadkomma effekter som blir bestående även sedan det biståndsfinansierade samarbetet upphört.

Insatserna ska avse verksamheter som är strategiska för omvandlingsprocessen, t ex när det gäller institutions- och systemutveckling. De bör åstadkomma positiva spridningseffekter och utformas så att det svenska stödet så snart som möjligt kan avvecklas.

Stöd som snedvrider konkurrens mellan företag i samarbetsländerna ska inte förekomma. Sida stödjer därför normalt inte verksamhet som riktas till enbart ett enskilt företag.

För samarbetsprojekt mellan svenska företag och företag i samarbetsländerna finns ett särskilt program, StartÖst. Information om programmet finns bl a på www.sida.se.

Utrustning finansieras normalt inte. Utrustning kan bara ingå som en mindre komponent i kunskapsutvecklande insatser som Sida finansierar.

Eventuell sådan utrustning ska normalt upphandlas i konkurrens. Upphandlingsförfarandet ska dokumenteras.

Driftskostnader finansieras normalt inte heller. En förutsättning för finansiering från Sida är att parten i samarbetslandet har tillräckliga ekonomiska resurser för att finansiera den egna verksamheten inklusive nödvändig administration.

Enstaka seminarier finansieras endast i särskilt motiverade undantagsfall, t ex om seminariet rör en av Sida mycket starkt prioriterad fråga eller målgrupp, kompletterar eller förstärker effekterna av andra svenska insatser på området eller har en egen varaktigt positiv effekt.

Sidas handläggning

1. Förankring i samarbetslandet en förutsättning

En förutsättning för att Sida ska pröva ett projektförslag är att det är förankrat i samarbetslandet och samordnat med annan relevant verksamhet som bedrivs där.

En skriftlig framställning till Sida från den myndighet i samarbetslandet som koordinerar utländskt stöd är ett uttryck för den begärda förankringen. I Estland och Lettland har finansministerierna denna uppgift. I Litauen ligger den på utrikesministeriet och i Polen på kommittén för EU-integration samt för miljöinsatser på miljöministeriet.

För samarbetsprojekt i Ryssland tillmäts den regionala och lokala förankringen en avgörande betydelse. Samarbetsparten i mottagarlandet ansvarar för kontakterna med den egna koordineringsmyndigheten.

Resultatet av verksamheten är beroende av att samarbetslandet genom egna åtaganden visar beslutsamhet när det gäller att vidareutveckla den verksamhet som det svenska stödet avser.

2. Sidas bedömning

Sida lämnar stöd till projekt som genomförs av våra samarbetsländer. De svenska insatserna är just insatser. Det är alltså inte svenska projekt som ska genomföras utan estniska, lettiska, litauiska, ryska, polska och ukrainska projekt med stöd av svenska kunskaper och erfarenheter.

En viktig utgångspunkt i Sidas prövning av ett insatsförslag är de av regeringen beslutade landstrategierna för de prioriterade länderna samt de av riksdagen fastställda målen för östsamarbetet.

Vid prövning av insatser fäster Sida särskilt avseende vid följande.

- * *Relevans*: Står det klart vilka utvecklingsproblem i landet som projektet ska bidra till att lösa?
- * *Resultatorientering*: Är förslaget inriktat på tydligt formulerade mål och förväntade resultat?
- * *Logisk uppbyggnad*: Finns det ett tydligt samband mellan problem, mål och de aktiviteter som ska genomföras inom ramen för insatsen?
- * *Risker*: Framgår det av förslaget vilka risker som kan påverka insatsens genomförande och hur de riskerna ska hanteras?
- * *Genomförbarhet*: Är roll- och ansvarsfördelningen mellan medverkande parter tydlig och trovärdig?
- * *Uthållighet*: Tar samarbetslandet ett sådant ansvar för insatsens genomförande att det får bestående effekter även när projektet är slut?
- * *Kostnadseffektivitet*: Kan slutresultatet uppnås på ett annat och mindre kostsamt sätt? Projekt och insatser som istället kan finansieras på kommersiell basis kan t ex inte beviljas stöd.

Vid mer omfattande insatser tillämpas i regel en indelning i faser i avsikt att åstadkomma ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt stöd.

Regering och riksdag har beslutat att allt samarbete med Central- och Östeuropa skall genomsyras av ett jämställdhetsperspektiv liksom att hänsyn ska tas till insatsers konsekvenser för miljön. Sida fäster därför särskilt avseende vid att dessa frågor belyses i underlaget.

Jämställdhet

En utgångspunkt är att de flesta insatser medför att resurser fördelas eller omfördelas eller att regler eller verksamheter utformas eller förändras. Eftersom fördelningen av resurser (pengar, tid, information etc) mellan kvinnor och män i regel är olika är det troligt att förändringar i dessa avseenden får olika effekter för kvinnor respektive män. Alla insatsförslag förutsätts därför redogöra för hur kvinnor respektive män deltar i planering och genomförande av insatsen och hur effekterna av den föreslagna insatsen förväntas påverka kvinnor respektive män.

Insatser ska vara utformade så att de tar tillvara möjligheter att bidra till ökad jämställdhet såväl vid genomförandet som genom insatsens långsiktiga effekter. Den svenska parten har ansvar för att tillräcklig kompetens finns då det gäller att analysera och att främja jämställdhet i verksamheten. Målbeskrivningen ska ange hur insatsen förväntas bidra till ökad jämställdhet mellan kvinnor och män. Om en insats bedöms sakna relevans då det gäller jämställdhet ska detta motiveras.

Miljökonsekvenser

Förslag till insatser ska även beskriva förväntad positiv eller negativ påverkan på miljön inklusive inverkan på människors hälsa, mark, luft, vatten osv. Hänsyn ska tas till såväl direkta som indirekta effekter. En obligatorisk beskrivning av miljökonsekvenser skall bl a svara på om projektet kommer att ge bättre eller sämre förutsättningar för en miljömässigt hållbar utveckling på lång sikt, om kompetensutveckling eller metodutveckling som relaterar till miljö och hållbar utveckling innefattas i projektet, om projektet bidrar till utveckling av system som påverkar miljön på ett positivt eller negativt sätt. Om en insats bedöms sakna relevans då det gäller miljöpåverkan ska detta motiveras. Parten i samarbetslandet har huvudansvar för att miljökonsekvenserna utreds och för att åtgärder vidtas för att minska eventuella negativa konsekvenser.

3. Identifiering av svensk part

Kund eller beställare av den aktuella tjänsten från svensk leverantör är alltid parten i samarbetslandet. Sida fungerar som mäklare och finansiär.

I många fall har mottagaren inte något eget förslag till svensk part. Sida kan då bistå i en anbudsupphandling genom att antingen lämna förslag på svenska parter till mottagaren som själv genomför upphandlingen eller assistera genom att medverka i utarbetandet av en uppdragsbeskrivning och på mottagarens vägnar infordra anbud.

Ett urvalsförfarande skall tillgodose två intressen:

- att genom tillräcklig konkurrens få den bästa möjliga kombinationen av prestation och pris som marknaden erbjuder,
- att ge svenska leverantörer möjlighet att lämna anbud.

Direktupphandling, dvs upphandling utan konkurrensförfarande, kan i vissa fall accepteras, t ex då det finns ett tidigare, förtroendefullt samarbete etablerat mellan parterna eller vid ”systersamarbete”, exempelvis mellan två kommuner eller två offentliga myndigheter. Andra skäl kan vara att endast en leverantör av den önskade tjänsten finns i Sverige eller att den sannolika vinsten med konkurrens mellan flera anbudsgivare är mindre än kostnaden för förfarandet. I samtliga dessa fall gäller att en prövning skall utvisa att kostnaderna för insatserna är rimliga för branschen.

I vissa fall har samarbetslandet, innan det kontaktar Sida, etablerat en kontakt med en svensk samarbetspart. Att så skett är dock inte liktydigt med att Sida accepterar den valda parten utan upphandlingsförfarande eller att Sida åtar sig att stödja en föreslagen insats utan att pröva dess innehåll och kostnadseffektivitet.

Vid genomförbarhetsstudier (feasibility studies) inför investeringsprojekt accepteras aldrig direktupphandling. För att Sida skall bidra till en sådan studie erfordras att finansiering av den tilltänkta investeringen är säkerställd. Aktuella områden är vanligen offentlig infrastruktur såsom vatten- och avloppsrening eller fjärrvärme.

Sidas utgångspunkt är att finansiera överföring av svensk, konkurrenskraftig kompetens. I fall där konkurrensen i Sverige är svag eller obefintlig kan dock en bredare upphandling, exempelvis på nordisk basis, bli aktuell.

Sida upphandlar i vissa fall konsulttjänster för eget bruk. Det kan gälla insatsformulering och bedömning, sektoranalyser, utvärderingar och liknande utredningsarbete.

Information om Sidafinansierade insatser publiceras löpande i Sidas nyhetsbrev Globala Affärer. Ytterligare information om Globala Affärer finns bl a på www.globala.sida.se.

4. Beslut och åtaganden

Sidas beslut om stöd för en insats meddelas i s k bekräftelsebrev som sänds både till den lokala och den svenska parten. Bekräftelsen utgör Sidas åtagande och är ett klartecken till att insatskontrakt kan undertecknas och träda i kraft. Sida har inga förpliktelser gentemot kontrakt som undertecknats av de genomförande parterna utan föregående skriftlig bekräftelse.

Utgångspunkten är att kontraktsparterna åtagit sig att utföra angivet arbete till det i kontraktet angivna priset. Sidas åtagande gäller havda kostnader och högstbelopp i enlighet med den budget som godkänts av Sida och bifogas kontrakt mellan parterna. Sida finansierar inte kostnader som avviker från den budget som godkänts eller de högstbelopp som angivits i bekräftelsebrevet. Automatisk indexuppräknung accepteras ej.

5. Vad krävs av ett insatskontrakt?

Sidas stöd innebär finansiering av vissa aktiviteter och tillhörande kostnader inom ramen för ett kontrakt mellan den svenska och den utländska parten. Sida är således inte själv kontraktspart.

Utformningen av insatskontraktet ankommer på samarbetsparterna. Några bygger sina kontrakt på den internationella konsultföreningen FIDICs "Model Services Agreement" (*"The White Book Guide with other Notes on Documents for Consultancy Agreements"*, 1991). Andra följer en annan ordning.

Kontrakten skall uppfylla vissa minimikriterier, t ex när det gäller klarhet i ansvarsfördelningen mellan konsult och kund, i prestationer som ska fullgöras, tidsplan, rapportering och kostnadsangivelse samt

budget och betalningsplan. Svensk part är i normalfallet företag, institution, myndighet eller annan juridisk person.

Innan kontraktet undertecknas av parterna ska det godkännas av Sida. Sida ska också tillställas en kopia av det undertecknade kontraktet.

Ett insatskontrakt har två huvudändamål:

- a. att ange villkor för samarbetet, inklusive kostnader (den juridiska delen)
- b. att ange samarbetets innehåll (projekt- eller uppdragsdokumentet).

Ett insatskontrakt bör i en eller annan form innehålla åtminstone följande:

- * *Tydlig mål- och resultatangivelse.* Kontraktet bör ange vad kunden ska ha uppnått vid insatsens slut. Vid kunskapsöverföring och kompetensutveckling kan detta gälla vad kunden ska kunna åstadkomma efter insatsen, till skillnad mot före. Kurser eller liknande utbildning ska alltid utvärderas av deltagarna efter avslutad insats.
- * *Klar uppdrags/arbetsbeskrivning* (Scope of Work; Terms of Reference) med bifogad arbets- och tidsplan.
- * Uppgift om vilka *resurser* den svenska parten sätter in samt *meritförteckning* för experter eller en passus i kontraktet som anger att kunden i varje enskilt fall ska godkänna de av konsulten föreslagna experterna.
- * Uppgift om vilka resurser den mottagande parten sätter in. Detta kan gälla personal, tolkar, åtagande att svara för husrum för svenska experter mm.
- * *Roll- och ansvarsfördelning* mellan svensk part och kund (Obligations and Liabilities).
- * *Rapportering.* Hur ska rapportering ske och vilken eller vilka slags rapporter ska tillställas kunden.
- * *Kostnader, finansiering och budget.* Den svenska respektive lokala partens skyldigheter. Här kan också specificeras om delar skall upphandlas i konkurrens
- * Om *utrustning* ingår i det av Sida finansierade samarbetet ska kontraktet klart ange villkoren för *a)* nyttjande av densamma under genomförandet av en insats och *b)* överföring av utrustningen till samarbetslandets ägo vid insatsens slut.

(Sida finansierar inte inköp av bilar.)

- * När *utbildningsmaterial* utarbetas av den svenska parten och detta arbete finansieras av Sida ska materialet kunna användas fritt av den lokala parten utan krav på ersättning för upphovsrätt.

6. Rapportering

Sida ska erhålla kopia på de rapporter som enligt kontraktet ingår i den svenska partens åtaganden gentemot kunden i samarbetslandet. Sida kräver därutöver kortfattad rapportering om projektet vid varje faktureringsstillfälle – dock minst varje halvår.

Om insatsen pågår längre än ett år, ska delrapporter lämnas varje halvår. Delrapporterna ska redogöra för vad som skett under perioden och kommentera alla eventuella avvikelser i förhållande till plan, t ex förseningar, personalbyten, anpassningar, etc, samt föreslå lösningar på eventuella problem.

Slutrapporten ska utgå från målformulering och redogöra för måluppfyllelse samt resonera kring problem och lärdomar. En detaljerad finansiell uppföljning med förklaring till eventuella avvikelser skall bifogas slutrapporten.

Slutrapport skall vidare skrivas utifrån ett könsuppdelat perspektiv, dvs i möjligaste mån redogöra för hur kvinnor respektive män deltagit i planering och genomförande av insatsen samt hur resultatet av insatsen påverkar kvinnor respektive män. Såväl kvantitativa som kvalitativa uppgifter bör ges.

Slutrapporten ska avspegla den miljökonsekvensbedömning som insatsförslaget baseras på och redogöra för insatsens eventuella inverkan på miljön.

Slutrapporten ska vara gemensam för parterna och är en förutsättning för slutbetalning från Sida.

7. Hur betalar Sida?

Sidas betalningsansvar gäller endast enligt Sidas beslut och bekräftelsebrev till kontraktsparterna. Dessa har i kontraktet åtagit sig att genomföra överenskomna prestationer till angiven kostnad. Betalning sker efter upparbetad tid för utförda prestationer och havda kostnader enligt kontrakt. Till varje faktura skall bifogas en kort lägesrapport över arbetets genomförande i förhållande till uppgjorda planer. Betalningstiden är 30 dagar från det att faktura inkommit till Sida. Faktura ska inte sändas till Sida förrän den attesterats av kontraktspart i samarbetslandet.

Sida betalar enbart mot faktura och i enlighet med av Sida bekräftad budget eller godkända revideringar av denna. Sidas åtagande gäller i budgeten angivet högstbelopp. Endast faktiska kostnader (i tidsåtgång respektive omkostnader) faktureras. Den sista betalningen, på minst 10% av kontraktbeloppet, görs först sedan slutrapport och slutredovisning av

verifierbara kostnader godkänts av Sida och kunden godkänt insatsens resultat.

Smärre omdisponeringar inom respektive kostnadsslag (d v s. *inom* posten arvoden eller *inom* posten omkostnader) kan – utan godkännande i förväg av Sida – göras inom ramen för de ändamål som anges i insatskontraktet om detta ökar insatsens effektivitet. Sådana justeringar ska emellertid alltid förtydligas vid fakturatillfället eller genom ny budget.

Andra avvikelser, inklusive sådana som avser omdisponeringar *mellan* de av Sida godkända takbeloppen för arvoden och omkostnader, ska underställas Sida för godkännande innan de företas. Med halvårsrapporteringen ska vid förändringar även en reviderad tidsplan och faktureringsprognos inom ramen för takbeloppen sändas till Sida.

Sida måste informeras om eventuella förseningar som leder till att en insats kommer att avslutas senare än planerat. Sida ska därefter ge sitt godkännande till den nya tidplanen.

För att underlätta en snabb hantering av inkommande fakturor ska dessa klart och tydligt hänvisa till insats eller kontrakt som berörs liksom del av budgeten i beslutet som kostnaderna avser.

Sida genomför regelbundet revisioner hos de svenska parter som ingått i samarbetet.

8. Vad innebär kostnadsdelning?

Sida tillämpar principen om kostnadsdelning. Det innebär att samarbetslandet och den lokala samarbetsparten bär delar av kostnaderna för det arbete som ska utföras. Om samarbetslandet tar på sig ett visst kostnadsansvar visar det tydligt att projektet är väl förankrat och högt prioriterat.

Sida täcker normalt följande kostnader i svensk valuta:

– För *svenska experter* : arvoden, biljettkostnad till och från landet (ekonomiklass, möjlighet till rabatter ska alltid undersökas och utnyttjas) samt traktamenten enligt den svenska statens utlandsreseförordning (måltider som ingår i hotell och program dras av med 15% för frukost och 35% för lunch resp middag).

– För *deltagare från samarbetsländerna* (i studieprogram etc) *i Sverige*: hotell, resor inom Sverige samt programarrangemang. Traktamente på upp till 250 kr per dag kan utgå med avdrag för frukost (40 kr), lunch (60 kr) och middag (100 kr). Huvudregeln är att resorna till och från Sverige ska bekostas av den lokala parten. I vissa fall kan undantag göras och ett schablonbelopp utgå som bidrag till resekostnaderna.

Motivering för att resebidrag ska utgå måste anges redan i framställningen.

Vad gäller deltagare från *privata företag* är huvudregeln att dessa själva betalar sina rese- och uppehållskostnader för t ex medverkan i branschmässor etc eller för annan utbildning som syftar till att öka den kommersiella kompetensen. Sida finansierar endast själva programmet i Sverige.

Exempel på *kostnader som normalt bör åligga samarbetslandet* är lokala kostnader förknippade med insatsen och *den svenska partens arbetsutövning i landet*. Det handlar då om kontorslokaler, sekreterar och tolk/översättningshjälp, lokala resor i landet etc. Hotell eller annan boendeform för de svenska experterna ska normalt tillhandahållas av den lokala parten utan kostnad för Sida. Undantag kan beviljas av Sida, men detta ska då motiveras i samband med framställningen. Lokala kostnader ska så långt är möjligt anges i kronor men kan också uttryckas ”in natura”, som t ex sekreterarhjälp, kontorsutrymme, lokala transporter, boende, lokala konsulter och tillträde till datorutrustning.

Den lokala partens del i och åtagande för samarbetet ska anges i insatskontraktet.

I vissa fall, exempelvis i samband med förstudier inför investeringsprojekt, kan Sida även bestrida kostnader för lokala underkonsulter som anlitas av det svenska företaget. Villkoren för detta ska i så fall vara tydligt angivna i kontraktet mellan parterna.

Konsultfonder

Sida kanaliserar medel till s k konsultfonder inom Världsbanken (IBRD) och Europeiska utvecklingsbanken (EBRD). Bankerna kan utnyttja dessa fonder för att finansiera svenskt deltagande vid förberedelser eller genomförande av projekt. Konsultfonderna ska öka möjligheten för svenska experter att medverka i uppdrag/projekt som bedrivs inom ramen för dessa finansieringsinstitutioners verksamhet.

”Östersjöprogrammet”

Sida förfogar över särskilda medel som skall användas för investeringar på miljöområdet. Utgångspunkten är i huvudsak åtgärdsprogrammet för Östersjön, *Baltic Sea Joint Comprehensive Action Program*, där avloppsrening är en viktig komponent. Sidas arbetssätt är delvis annor-

lunda än i insatser som gäller kunskapsöverföring. Sida har en aktiv roll i alla faser av ett projekt. Projekt för finansiering väljs ut i samarbete med länderna och internationella finansieringsinstitutioner som Världsbanken och Europeiska utvecklingsbanken, EBRD. Under förberedelsefasen följs projekten aktivt av Sida och lämpliga delinsatser för svensk medverkan väljs ut. Villkoren för svensk finansiering regleras i ett särskilt avtal mellan Sida, landet ifråga och den lokala parten.

Riktlinjer för upphandling och utbetalningsrutiner ingår i de särskilda avtalen. Ansvaret för upphandling av tjänster och utrustning till projekten åligger den genomförande lokala parten. Sidas roll i upphandlingen är att granska anbudsdocument och anbudsutvärderingar samt kontrakt. Upphandlingen förutsätter konkurrens och har hittills varit begränsad till Sverige. Information om upphandling av större utrustningskomponenter sker normalt via annonser i svensk dagspress och i Exportrådets upphandlingsnytt.

Investeringsprojekten beräknas pågå under tre till fyra år. I Sidas uppdrag ingår att följa projekten under själva genomförandet.

Bilaga

GUIDELINES FOR PROJECT PROPOSALS

The project proposal shall be written in English and include the following information:

I. PROJECT DESCRIPTION

1. Title: (formulated in such a way that it gives a clear picture of the purpose of the project)

2. Summary of the project: (a brief and comprehensive description of the project that can be published separately)

3. Parties

- Swedish part (organization, contact person, address, phone/fax)
- Recipient organization/local part (organization, contact person, address, phone/fax)

4. Background of the project (max. one page)

- How was the proposed project identified?
- The parties experiences from previous or similar activities
- Results and conclusions from such experiences
- Other organizations, both local and foreign (if involved in similar activities in the area/sector, describe how identification and coordination will be carried out)
- Environmental effects, positive or negative, shall be analysed

5. Project description:

a) Problem(s) to be solved

b) Overall Objective(s)

Stipulate, as concrete as possible, the development objectives or sector objectives of the project related to the reform process within the sector.

c) Project Objective(s)

The objective of the project is to remove the cause of the problem that has been identified and should be:

- Specific what? where? who?
- Measurable how much?
- Achievable how?

- Relevant why?
 - Time bound when?
- d) Target group**
- Indicate the sectors involved, private/public, professional categories etc
 - Specify the roles of women and men in the project and anticipated impact of project on women and men.
- e) Results**
- Specify the services and/or goods to be received by the target groups
 - Specify the expected results (must be related to the objective(s) and indicators described above, item c)
 - Specify benefits for women and men separately
 - Specify sources for verification of the results achieved and where and how the achievement of results can be checked
- f) Implementation of the project**
- Specify the activities that will be carried out (Verify the logical relationship between activities, results and project objectives)
 - Describe the managerial, organizational and administrative set up
 - Set out the responsibilities of parties involved (foreign, local, men and women)
 - Indicate the time schedule for implementation
- Please enclose CV for the proposed project leaders
- g) Plan for phasing out of foreign assistance**
- Specify how long the assistance will be required and how the foreign participation will be rendered redundant

II. RISK ANALYSIS

1. Preconditions for the successful implementation of the project
 - what conditions in the project environment need to be fulfilled in order for the project to succeed? (Legal, economical, financial, human resources, material, institutional etc)
2. Analyze the prospects for the project's outcomes to be economically sound and sustainable. Are there sufficient management and institutional capacity, as well as enough financial resources to keep the activity running in the long term?
3. What other factors or conflicts of interest may hinder or substantially delay the implementation of the project? What will be done to minimize the risks?

4. Has sufficient attention been paid to the roles and needs of both women and men?
5. What will the environmental impact of the project be? (The negative and the positive consequences, if any.) If there is no environmental impact, please specify the reason. If the project will have negative environmental impact, an environmental impact assessment must be attached.
6. Describe possible other negative side effects of the project, if any.

III. FINANCING

1. Total cost of the project (Provide a detailed specification of fees and reimbursables, prepare budget per activity)

2. Contribution by the recipient/local organization (specify the contribution in kind and indicate the type of costs such as personnel, accommodation, local transport, etc. In principle, all costs in local currency)

3. Other financing partner(s), if any

- in the project
- in closely related projects

4. The amount requested from Sida (in principle, only costs that need to be met in Swedish Kronor. If financing of expenditures in local currency is included in the request, the reasons therefore must be clearly explained)

Type of cost	Foreign costs (currency)	Local costs (currency)
Fees, foreign consultants	,000	
Reimbursables, foreign consultants	,000	
Local costs, foreign consultants	-	,000
Other local costs	-	,000
Total cost	00,000	00,000

IV GUIDELINES FOR REPORTING

The final report shall account for the degree of achievement of the objectives, in quantitative and qualitative terms, using indicators defined

under 5c). The achievements should be compared with the planned results and an analysis of the difficulties, bottlenecks and successes made. The report shall comment on the participation in the project of women and men and its impact on their respective roles.

The final report shall contain an executive summary which also covers the conclusions.

The final report shall be elaborated in cooperation with the local counterpart and agreed upon by both parties.

Brief progress reports shall be submitted in connection with invoicing.