

Utrikesdepartementet

## Strategi för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa 2021–2027

### 1. Inriktning

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Utvecklingsarbetet ska ta sin utgångspunkt i principerna om bistånds- och utvecklingseffektivitet liksom i Agenda 2030, Addis Ababa Action Agenda och Parisavtalet. Det svenska reformsamarbetet med länderna i Östeuropa syftar till att stödja dessa länders reformprocesser för att uppnå ökat EU-närmande vilket är det mest effektiva sättet att uppnå det övergripande målet för svenskt internationellt bistånd i regionen. EU:s Östliga Partnerskap utgör här ett viktigt ramverk.

Strategin för Sveriges reformsamarbete med Östeuropa ska gälla under perioden 2021–2027 och omfattar totalt 6,6 miljarder kronor. Sidas verksamhet i Östeuropa omfattar 6,4 miljarder kronor. Svenska institutets (SI) verksamhet i Östeuropa omfattar 150 miljoner kronor. Folke Bernadotteakademins (FBA) verksamhet omfattar 50 miljoner kronor. Strategisamarbetet med Östeuropa omfattar Moldavien, Georgien, Armenien och Belarus där både bilaterala och regionala insatser kan genomföras. Ukraina och Azerbajdzjan kan endast ingå i regionala insatser.

Strategin styr användningen av medel som anslås under utgiftsområdet 7 Internationellt bistånd 1:1 biståndsverksamhet anslagspost 23 i regleringsbrev avseende Sida för respektive budgetår, medel som anslås under anslagspost 21 i regleringsbrev avseende SI för respektive budgetår, medel som anslås under anslagspost 1:1.4 Biståndsverksamhet och 1:4.1

FBA, avseende förvaltningskostnader i genomförandet av strategin, i regleringsbrev avseende FBA för respektive budgetår.

Sidas och SI:s verksamhet ska bidra till följande mål:

### **Mänskliga rättigheter, demokrati, rättsstatens principer och jämställdhet**

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

Sidas och FBA:s verksamhet ska bidra till:

### **Fredliga och inkluderande samhällen**

- Stärkta förutsättningar för inkluderande försoningsprocesser samt konflikt- och våldsförebyggande arbete

Sidas verksamhet ska även bidra till följande mål:

### **Migration och återvändande**

Strategin ska bidra till att målen i regeringens strategi för Sveriges globala utvecklingssamarbete inom migration, återvändande och frivillig återvandring 2024–2028 (UD2024/14340) uppfylls. Strategin ska särskilt bidra till:

- Stärkt kapacitet att hantera migration, med fokus på att motverka irreguljär migration, stärka asylhantering och bekämpa migrantsmuggling
- Stärkt kapacitet i värdsamhällen för inkludering av flyktingar och internflyktingar

## **Miljö- och klimatomässigt hållbar utveckling och hållbart nyttjande av naturresurser**

- Stärkta förutsättningar för minskad miljöpåverkan, hållbar förvaltning och hållbart nyttjande av naturresurser samt skydd, bevarande och restaurering av biologisk mångfald och dess ekosystem
- Minskad klimatpåverkan, inklusive ökad tillgång till förnybar energi och en högre energieffektivitet
- Förbättrad anpassningsförmåga och stärkt motståndskraft mot klimatförändringar och miljö- och naturkatastrofer.

## **Inkluderande ekonomisk utveckling**

- Förbättrade förutsättningar för produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor
- Förbättrade försörjningsmöjligheter för exkluderade eller diskriminerade grupper
- Stärkta förutsättningar för en fri, rättvis och hållbar handel

## **2. Kontext**

Utvecklingen i EU:s östra grannskap är av stor betydelse för såväl Sverige som EU. Genom ett fortsatt reformsamarbete med länderna inom EU:s Östliga Partnerskap kan Sverige bidra till en mer demokratisk utveckling där mänskliga rättigheter, rättsstatens principer och jämställdhet står i fokus.

Länderna i Östeuropa står inför många gemensamma utmaningar samtidigt som regionen uppvisar väsentliga skillnader vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter. Den politiska utvecklingen i regionen är instabil och varierad. Några av länderna har sett en positiv demokratiutveckling medan det i andra råder ett politiskt system präglad av ett begränsat och krympande demokratiskt utrymme. Systemisk korruption är ett omfattande problem i ett flertal av länderna och förekommer på samtliga nivåer i samhället.

Länderna i Östeuropa rankas relativt högt i FN:s index för mänsklig utveckling, samt i mätningar av ekonomisk jämlikhet, även om det förekommer stora skillnader mellan och inom länderna. Covid-19 har dock lett till en kraftig ökning av fattigdomen i regionen. Pandemins konsekvenser, både sociala och ekonomiska, bedöms slå särskilt hårt mot

redan sårbara grupper. Sidans multidimensionella fattigdomsanalys indikerar att hbtqi-personer, personer med funktionsvariationer, etniska minoriteter, personer på landsbygden, äldre personer, ungdomar och barn samt, i förekommande fall, internflyktingar, utgör de mest utsatta grupperna samt att kvinnor i högre grad än män utsätts för fattigdom i samtliga dimensioner. Dessa grupper är även överrepresenterade bland de som lever i inkomstfattigdom. Regionen utmärks av ett fortsatt stort fossilberoende, bristande tillgång till samhällsservice som hälsovård, och utbildning av god kvalitet, infrastruktur för vatten och sanitet samt avfallshantering. Detta bidrar i sig till ökade ojämlikheter. Likaså karaktäriseras regionen av begränsade sysselsättningsmöjligheter, i synnerhet för unga människor. Befolkningen på landsbygden och i mindre kommuner har en avsevärt mer begränsad tillgång till god samhällsservice jämfört med människor i större städer.

Rättsväsendets brist på självständighet utgör en utmaning i hela regionen. I de länder där reformer har initierats är resultaten blandade och stora utmaningar kvarstår såsom ett mycket lågt förtroende för rättsväsendet. Korruption, brist på transparens, klientelism, nepotism och ineffektivitet påverkar rättsväsendena i samtliga länder. Likaså lider den offentliga förvaltningen av brist på transparens och ansvarstagande.

Resultaten av decentraliseringsprocesserna i länderna har överlag varit blygsamma vilket utgör ett betydande hinder för lokal styrning och försvårar i många fall ett effektivt användande av resurser samtidigt som det bidrar till sämre samhällstjänster och ett urholkat förtroende för myndigheterna bland befolkningen. Ukraina utgör ett undantag, där stora framsteg gjorts under 2020–2021 med en ny territoriell indelning och ökat inflytande för landets nya kommuner.

Civilsamhället och dess utrymme att verka varierar kraftigt länderna emellan. I flera länder kan konstateras att allmänhetens förtroende för civilsamhällsorganisationer är lågt. Samtidigt spelar civilsamhället en viktig och ibland avgörande roll i att utkräva ansvar och att driva på reformarbetet i regionen samt att tillhandahålla samhällstjänster till allmänheten.

Samtliga länder i regionen har åtagit sig att respektera det internationella regelverket för mänskliga rättigheter och alla länder, med undantag av Belarus, är parter till Europakonventionen. Av länderna i Östeuropa är det

endast Georgien och Moldavien som har ratificerat Istanbulkonventionen. Trots existerande lagstiftning till skydd mot diskriminering är implementeringen ofta bristfällig. Graden av medie- och yttrandefrihet varierar kraftigt emellan länderna. Med undantag av Belarus och Azerbajdzjan, där medie- och yttrandefrihet är starkt begränsad, präglas ländernas medielandskap av mångfald, men också politiska kopplingar och polarisering bland större medier eller hög koncentration av medieägande hos en liten grupp ekonomiskt starka aktörer.

Länderna i Östeuropa befinner sig i olika stadier av ekonomisk utveckling och präglas av en varierande grad av ekonomisk ojämlikhet. Inkomstfattigdomen i regionen varierar kraftigt och når i vissa länder mycket höga nivåer (40 procent i Georgien 2019). Migrationen från Östeuropa till EU är omfattande och utgör en socioekonomisk utmaning för de östeuropeiska länderna men erbjuder även möjligheter för utveckling. Remitteringar är en viktig inkomstkälla för regionen. De olika ländernas diaspora utgör en viktig källa för investeringar, export och kunskapsöverföring. Den omfattande emigrationen är emellertid en utmaning för länderna i regionen och kan leda till kunskapsflykt då många unga välutbildade personer väljer att emigrera. Irreguljär migration liksom frånvaron av ett återvändande och återintegration kan ha negativa utvecklingseffekter.

Länderna i regionen står inför omfattande utmaningar på miljö- och klimatområdet. Ekonomierna präglas av tung, centraliserad fossilbaserad industri som fortsatt påverkar naturresurser och ekosystem. Vidare har årtionden av sovjetisk och postsovjetisk misskötsel av miljön bidragit till negativa konsekvenser inte bara för den naturliga miljön utan även för befolkningens hälsa. De allvarligaste utmaningarna på området är relaterade till klimatförändringar, luftföroreningar, vattenkvalitet, vattenhantering och avfallshantering samt energi, men problem finns även vad gäller markförstöring, avskogning och förlust av biologisk mångfald. Utmaningarna inom miljö/klimat kan i flera länder även kopplas till konflikterna. Klimatförändringar och ohållbar naturresurshantering kan leda till katastrofer, utarmning av ekosystem, vatten- och hälsoproblem. Naturbaserade lösningar, hållbart nyttjande, skydd och restaurering av ekosystem är insatser som behöver utvecklas.

Sedan Sovjetunionens fall har regionen präglats av konflikter med varierad intensitet över tid. Rysslands aggressiva agerande påverkar stabiliteten i länderna negativt, försvårar en fredlig lösning av konflikterna i regionen och utgör ett utvecklingshinder för flera av länderna. Rysslands inblandning i ländernas politik och kränkningar av flera av ländernas suveränitet och territoriella integritet i strid med internationell rätt och den europeiska säkerhetsordningen är i flera fall en av grundorsakerna till konflikterna. Vad gäller ekonomisk utveckling kan nämnas att Ryssland vid olika tillfällen har initierat sanktioner mot flera av länderna i regionen. Därtill har Ryssland använt sin export av naturgas som ett påtryckningsmedel. Desinformation i regionen är omfattande och en del av Rysslands hybridkrigföring.

Hållbar ekonomisk utveckling, inklusive en hållbar handel, en transparent och effektiv offentlig förvaltning, digitalisering, anti-korruption samt utbildning och hälsa är viktiga utvecklingsprioriteringar i regionen. EU-närmandets relevans för utvecklingen varierar kraftigt länderna emellan. Associeringsavtalen mellan EU och Georgien, Moldavien och Ukraina är centrala drivkrafter i en bredare reformagenda. Sveriges varaktiga stöd till regionen och det långsiktiga perspektiv som följer av en sjuårig strategilängd ger tydliga mervärden. Sverige ses som en pålitlig, kompetent och flexibel partner som är aktivt involverad utan att detaljstyra, vilket har byggt upp förtroendefulla relationer med nationella och internationella partners.

### 3. Verksamhet

Sida, SI och FBA ska genomföra, följa upp och redovisa verksamhetens resultat i linje med vad som föreskrivs i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd (UD2017/21053). Av riktlinjerna framgår att analys, lärande och erfarenhetsåterföring ska genomsyra utvecklingssamarbetet. Det ska finnas ett fokus på resultat i strategiprocessens samtliga steg. Underlaget ska övergripande redovisa förutsättningarna för genomförande och hur uppföljning är tänkt att ske i det aktuella sammanhanget. Den årliga strategirapporten ska vara övergripande och bland annat innehålla en redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål. Resultatinformation ska användas för beslutsfattande, lärande, ansvarsutkrävande och för att säkerställa transparens gentemot allmänheten. Uppföljningen ska ge tillförlitlig och användbar information om resultat på såväl kortare som längre sikt genom både kvalitativ och kvantitativ information, där så är möjligt.

Resultatuppföljning ska i första hand svara på frågan om verksamheten gjort skillnad, hur och för vem. Uppföljningen ska med utgångspunkt i de förutsättningar som finns svara på i vilken omfattning utvecklingsarbetet gjort skillnad.

Det svenska strategistyrda reformsamarbetet bidrar också till hållbar utveckling utifrån Agenda 2030, åtagandena om utvecklingsfinansiering från Addis Ababa Action Agenda och Parisavtalet. Verksamhetens bidrag är relevant för samtliga mål i Agenda 2030. I strategirapporteringen till regeringen ska referenser till hur verksamheten bidrar till genomförandet av Agenda 2030 i relation till strategins prioriteringar också ingå. I sin helhet ska det svenska utvecklingsarbetet bidra till att minska fattigdomen, till bättre förutsättningar för en demokratisk utveckling och till respekt för de mänskliga rättigheterna.

Verksamheten ska skapa stärkta förutsättningar för en demokratisk och inkluderande utveckling. Sveriges bistånd ska stödja reformprocesser för ökat EU-närmande eller EU-samarbete i de länder i regionen som strävar efter detta och i de kontexter där detta är tillämpligt. Samordning och samarbete med EU:s bistånd ska eftersträvas. Att främja ett effektivt genomförande av reformer som kommer samarbetsländernas invånare till del och motiverar till fortsatta reformansträngningar är prioriterat.

Verksamheten ska bidra till att bygga och stärka en transparent, ansvarstagande, oberoende och mer effektiv offentlig förvaltning på nationell och lokal nivå. Institutions- och förvaltningsstöd genom myndighetssamarbeten, direktstöd och givargemensamma lösningar bör utforskas för att bidra till ländernas policyutveckling och -genomförande och därmed till en ökad effektivitet i reformarbetet. Förbättrade förutsättningar för att bekämpa korruption och organiserad brottslighet inklusive dess grogrund ska främjas. Stöd till kapacitetshöjande verksamhet bör bidra till ett migrationsmottagande i linje med EU-normer samt åtgärder för att sänka remitteringskostnaderna, motverka kunskapsflykt, samt ett väl fungerande återvändande och återintegration.

Civilsamhällets roll i att skapa inkluderande dialog och bidra till ökad tillit i samhället ska stärkas, inbegripet ökade förutsättningar för ansvarsutkrävande samt hållbar samverkan mellan en bredd av förändringsaktörer, inklusive kulturlivets aktörer. Att bidra till att bygga motståndskraft mot

antidemokratisk påverkan, inte minst genom stöd för yttrande- och föreningsfrihet och fri och oberoende media, är prioriterat.

Stödet till Belarus ska inriktas på aktörer som bedöms ha viljan och förutsättningarna att bidra till en demokratisk utveckling, ökad öppenhet och stärkt respekt för de mänskliga rättigheterna. Utgångspunkten ska vara att stöd inte ska utgå till statliga aktörer och att samarbete med offentliga institutioner och dess företrädare bör undvikas, så länge dessa inte bedöms bidra till att främja reformer och demokratisk utveckling. Verksamheten bör vara fokuserad på att genom erfarenhetsutbyte, kapacitetsutveckling och utbildningsinsatser på sikt bidra till en mer demokratisk utveckling i landet. Inriktningen på stödet kommer under strategiperioden att kontinuerligt anpassas till utvecklingen i landet.

Ökad jämställdhet är ett mål för hela strategin och ska genomsyra genomförandet av samtliga mål inom alla stödområden. Inom jämställdhet ska verksamheten bidra till att minska könsdiskrimineringen, stärka kvinnors ekonomiska egenmakt och rättigheter samt stödja kvinnliga människorättsförsvarare, öka kvinnors inflytande och deltagande i politiska processer samt bidra till ökad tillgång till och respekt för SRHR. Detta innefattar arbete med att motverka sexuellt och könsrelaterat våld samt förändrade sociala normer.

Verksamheten ska bidra till en miljö- och klimatmässigt hållbar utveckling och ett hållbart nyttjande av naturresurser. Detta inbegriper verksamhet för en bredare grön omställning genom bland annat åtgärder för förnybar energi, utsläppsminskningar, bevarande av biologisk mångfald och omställning till en resurseffektiv cirkulär ekonomi. Verksamheten kan också innefatta hållbart lantbruk och fiske, en mer hållbar samhällsservice inom vatten, sanitet, energieffektivisering och avfalls- och kemikaliehantering, exempelvis genom insatser i linje med EU:s Gröna giv. Klimatanpassning och naturbaserade lösningar, vilka har förutsättningar att bidra till en hållbar stads- och landsbygdsutveckling inklusive bevarande av biologisk mångfald, bör ges ökad uppmärksamhet.

Inom området inkluderande ekonomisk utveckling ska verksamheten bidra till genomförandet av associeringsavtalen och till att utveckla möjligheterna till produktiv sysselsättning med anständiga arbetsvillkor och förbättrade möjligheter till försörjning. Marginaliserade grupper är prioriterade. Stärkta



förutsättningar för fri, rättvis, hållbar och inkluderande handel samt för samarbetsländernas ekonomier att integreras i regionala och internationella värdekedjor och marknader, inklusive EU:s, ska främjas. Potentialen i ökat intra-regionalt ekonomiskt samarbete bör tillvaratas.

Inom området fredliga och inkluderande samhällen ska verksamheten vara ömsesidigt stärkande till verksamhet inom området demokrati, mänskliga rättigheter inklusive fackliga rättigheter, rättsstatens principer och jämställdhet. Den ska inriktas på grundorsakerna till konflikt, bidra till konfliktlösning samt att öka motståndskraften mot konflikt. Ökat inflytande och deltagande av kvinnor, ungdomar, och diskriminerade grupper i konfliktlösning, försoning, beslutsfattande och övergångsrättvisa ska främjas. Att bidra till minskade våldsnivåer, inbegripet könsrelaterat våld, är prioriterat. FBA:s verksamhet ska vara anpassad till varje konflikts särskilda beskaffenhet och bör primärt inriktas mot ökad motståndskraft, konfliktförebyggande och förtroendebyggande arbete. Verksamheten kan bedrivas med förstärkt bilateralt fokus i något eller några samarbetsländer.

Sveriges utvecklingssamarbete ska vara relevant och effektivt. Sida, SI och FBA ska säkerställa att det finns en helhetssyn på det samlade svenska stödet liksom stödets komplementaritet och mervärde i förhållande till ländernas reformarbete utifrån deras EU-närmande. Regional verksamhet utgör ett viktigt komplement till de bilaterala insatserna och förväntas bidra till ökad effektivitet för strategigenomförandet. Potentialen i digitalisering och innovation som verktyg för måluppfyllelse ska tillvaratas.

Synergier ska sökas mellan strategimålen, liksom med verksamhet inom ramen för andra relevanta strategier för det svenska utvecklingssamarbetet och det humanitära biståndet. En effektiv givarsamordning ska eftersträvas, särskilt genom en aktiv samordning och samarbete med EU – särskilt genom Team Europe-ansatsen - och med andra relevanta multilaterala aktörer inklusive multilaterala utvecklings- och investeringsbanker. Möjligheten att genomföra insatser med medel delegerade av EU ska utvecklas vidare.

I genomförandet av strategin ska genomförarna verka för att bygga bredare, mer självbärande och långsiktiga relationer mellan Sverige och samarbetsländerna. Detta omfattar även tillfällen att engagera akademiska institutioner, kulturlivets aktörer och näringslivet. SI:s verksamhet ska främja tillskapandet av mellanfolkliga kontakter som leder till ökat förtroende och

samverkan mellan svenska aktörer och aktörer i regionen. Att ge förändringsaktörer ökad förståelse för- och möjligheter att bidra till att uppnå strategimålen är prioriterat. Möjligheter att genom myndighetssamverkan bidra till institutionsbyggande och kapacitetsutveckling ska tillvaratas. Det strategiska arbetet med sekunderingar bör utvecklas.

För att skapa legitimitet för verksamheten och möta desinformation ska genomförarna bedriva ett aktivt arbete inom strategisk kommunikation kopplat till reformarbetet.