

Evaluering av Nordiska ministerrådets verksamhet i närområdet

Nordiska ministerrådet utvecklar under 2004 sitt samarbete med Estland, Lettland, Litauen och Nordvästryssland. Det sker bland annat mot bakgrund av att de tre förstnämnda länderna nu är medlemmar i EU. Därmed förändras också relationerna med de nordiska länderna och det nordiska samarbetet.

Dr. Hanna Ojanen vid Finlands Utrikespolitiska Institut har för ministerrådets räkning evaluerat den hittillsvarande närområdesverksamheten. Detta är hennes rapport.

Rapporten är en del a underlaget för ministerrådets arbete för att utveckla riktlinjer för det fortsatta samarbetet med Estland, Lettland och Litauen resp. Nordvästryssland. Den är att betrakta som ett internt arbetsmaterial. Slutsatserna och iakttagelserna i rapporten svarar naturligtvis Ojanen själv för.

Köpenhamn 13 maj 2004

Per Unckel
Nordisk Ministerråd

Utvärdering av
Nordiska ministerrådets
närområdesstrategi:

LITEN MEN SMART?

Maj 2004

Dr Hanna Ojanen
Utrikespolitiska institutet (Helsingfors)

Forskningsteam:
Vadim Kononenko
Teemu Palosaari
Mikko Väyrynen

Innehåll

Tack

1 Förord: Om metod och målsättningar

2 Den politiska bakgrunden

2.1 Närområdespolitikens uppkomst

2.2 Närområdespolitikens målsättningar

3 De institutionella ramarna

3.1 NMR:s plats i raden av organisationer

3.2 Många "nordiska" aktörer

3.3 Problem i fråga om samordning och beslutanderätt

4 De "nya" baltiska EU-grannarna

4.1 Norden i de baltiska ländernas närområdespolitik

4.2 Inombaltiskt samarbete

5 Nordvästra Ryssland

5.1 Förändringar i relationerna mellan maktcentrum och periferi i nordvästra Ryssland (av Vadim Kononenko)

5.2 Konsekvenser för NMR

6 Informationskontor

6.1 Allmänna iakttagelser

6.2 Tallinn

6.3 Riga

6.4 Vilnius

6.5 S:t Petersburg

7 Iakttagelser om valda strategiområden

7.1 Energi och miljö

7.2 Social- och hälsosektorn

7.3 Stipendie- och utbytesprogram

7.4 Jämställdhet mellan kvinnor och män

7.5 Gränsöverskridande samarbete

7.6 Kultur

8 Slutsatser

8.1 Framtida relevans för närområdesstrategi i de baltiska länderna och framtida samarbetsformer

8.2 Närområdespolitik i nordvästra Ryssland

8.3 NMR:s informationskontor

8.4 Fokuseringsproblem

8.5 Imageproblem

Bilagor

Bilaga 1:	Social- och hälsosektorn
Bilaga 2:	Energi och miljö
Bilaga 3:	Stipendie- och utbytesprogram
Bilaga 4:	Jämställdhet mellan kvinnor och män
Bilaga 5:	Gränsöverskridande samarbete
Bilaga 6:	Förteckning över intervjuade
Bilaga 7:	Mandatet

Tack

Allra först vill vi rikta ett varmt tack till samtliga intervjupersoner för deras tid och engagemang. Lika varmt vill vi också tacka NMR:s sekretariat i Köpenhamn och personalen på informationskontoren för all den kontaktinformation de lämnade oss, och för deras hjälpsamhet när det gällde att få fram allt det material vi behövde; vi tackar i synnerhet de som med häpnadsväckande effektivitet lyckades sätta ihop ett imponerande program för våra många besök i grannländerna. Finlands ambassader i Oslo och Stockholm var även till synnerligen stor hjälp.

Här hemma i Finland vill vi tacka Utrikespolitiska institutet och dess direktör Tapani Vaahtoranta för att vi fick möjligheten att ägna tre månader åt detta projekt och använda oss av institutets lokaler. Den alltid lika effektiva ekonomiska administrationen som sköttes av Pernilla Wasström jämte den logistiska expertis som Erja Kangas och Eeva Kairisalo erbjöd var även ett stort stöd i vårt arbete.

Till sist går ett varmt tack till Mark Waller och Lynn Nikkanen, som gjorde huvudparten av arbetet, för en otrolig effektivitet och flexibilitet vid korrekturläsningen.

Personligen är jag även skyldig det skärpta och starkt engagerade forskningsteamet ett stort tack; de bemödade sig om att inte bara undersöka sina egna specialområdena, utan ansträngde sig bortom det. De många diskussioner som vi fört – på *Repin*, vid flygplatsernas check-in-diskar och sist men inte minst runt konferensbordet har haft en stor betydelse för slutresultatet.

1 Förord: Om metod och målsättningar

Vårt mål har varit att ge en översikt över den politiska funktionen, det aktuella läget och de framtida visionerna för NMR:s närområdespolitik. Eftersom vi inte lika ingående bearbetat varje enskild fråga som nämns i mandatet, och i synnerhet utelämnat andra nordiska institutioners roll som för närvarande utvärderas på annat håll, har vi tagit med en del överväganden utanför mandatet som ter sig ytterst viktiga för att man fullt ut skall förstå betydelsen av strategierna, särskilt kulturens och de rådgivande kommittéernas (Advisory Boards) roll. Rapportens slutsatser kan även läsas som ett sammandrag.

I fråga om forskningsteamets arbetsfördelning har bilagorna om energi och miljö, om jämställdhet mellan könen och om gränsöverskridande samarbete skrivits av Teemu Palosaari. Mikko Väyrynen har skrivit bilagorna om social- och hälsosektorn liksom även den om stipendie- och utbytesordningarna. Vadim Kononenko har medverkat i rapporten med ett kapitel om Rysslands förvaltningssystem och har även varit vår ovärderliga uttolkare av läget i Ryssland.

Vår arbetsmetod har gått ut på iakttagelser, och att lyssna till synpunkter från de personer som är involverade i dessa aktiviteter på olika sätt. Under våra många resor till de ifråga varande länderna intervjuade vi totalt 180 personer.¹ Rapporten stödjer sig på dessa intervjuer och följaktligen på de intervjuades kunskaper och tolkningar. Några direkta citat har dock inte tagits med. Därtill har använts skriftlig dokumentation, särskilt de i mandatet nämnda NMR-dokumenten, liksom andra dokument som varit tillgängliga under processens gång.

Vi ber om ursäkt för eventuella fel i texten som kan ha berott på tidsbrist under detaljgranskningen. I vissa fall utgjorde problem med tidsschemat det omöjligt att träffa alla dem vi hade önskat intervju. I synnerhet beklagar vi att vi inte hade möjlighet att besöka informationspunkterna i Ryssland. De svarade emellertid mycket tjänstvilligt på våra frågor via e-post.

Helsingfors i maj 2004

Hanna Ojanen

¹ Se förteckningen över intervjupersoner i bilaga 6.

2 Den politiska bakgrunden

2.1 Närområdespolitikens uppkomst

Nordiska ministerrådet (NMR) har haft en speciell strategi för dess närområden – först och främst för de baltiska länderna och senare för nordvästra Ryssland – sedan 1991. Dessa handlingsplaner, formellt kallade närområdesstrategier, får generellt en mycket positiv utvärdering av sina mottagare, inte minst för deras symboliska värde som helt tydligt har överträffat deras rätt blygsamma finansiella värde. Bland de få kritiska rösterna kan man emellertid lägga märke till uppfattningen att en tydligare strategi hade gjort handlingsplanerna ännu effektivare. Med efterklokhet har det sagts att större vikt kunde ha lagts vid att utveckla förvaltnings- och rättssystemen. För en korrekt utvärdering är det nödvändigt att veta hur och varför strategierna formulerades och vilka mål man kan ha haft i sikte.

Nordiska parlamentariker tog initiativet till att etablera kontakter med sina baltiska parter och utövade påtryckningar på de nordiska regeringarna för att konkret hjälpa sina mindre grannar att nå målet om politisk självständighet.² De nordiska ländernas politiska ställningstaganden skiljde sig dock åt: medan Finland var mycket försiktigt, hedrades Island så småningom med en gata som bar landets namn i Vilnius för dess initiativ att erkänna Litauens självständighet. Samtliga nordiska länder ansåg emellertid NMR vara ett lagom neutralt redskap för att åstadkomma någonting. Generalsekreteraren gjorde ett första besök i huvudstäderna i Baltikum i januari 1990. Genom att etablera informationskontor i huvudstäderna visade NMR att man hade näsa för och förmåga att handla snabbt. Skyltar och flaggor med den nordiska svanen sattes upp. De nordiska utrikesministrarna och det enda nordiska konsulatet på ort och ställe vid den tiden kunde ha känt sig trampade på tårna av en nykomling, men de nordiska länderna valde att inte gå ut och vifta med sina egna flaggor i det politiskt instabila läget. NMR blev således den första internationella aktören i regionen. Eventuella problem med Sovjetunionen och senare med Ryssland löstes när de uppkom – att de nordiska länderna agerade genom NMR var ett smart drag för att dela den politiska risktagningen på fem.

Nordvästra Ryssland togs snart med i grannskapet och formellt skedde det i mitten av 1990-talet. Ett flertal länder gjorde anspråk på att ha lanserat politiska initiativ,

² De initierade samarbete mellan 1989 och 1990, men de utverkade inte visum för att resa till de baltiska länderna till en början. År 1990 besökte de emellertid Moskva och de baltiska huvudstäderna.

åtminstone sådana som varit lyckade. Norge kan nämnas i detta sammanhang eftersom det landet redan hade bildat Barentsrådet år 1993, även om Ryssland självt möjligen också var en drivande kraft i detta avseende. Det måste fastslås att framstegen dock har varit mycket mindre påtagliga i nordvästra Ryssland, och en motsatt utveckling kan kanske ha skett eftersom regionerna var starkare när samarbetet startade än de är i dag. Målet har trots det varit att utsträcka närområdesstrategin till den regionen så mycket det varit möjligt. Den typiskt nordiska ”bottom-up”-strategin och verksamheten på gräsrotsnivån har också visat sig användbara i den regionen.

2.2 Närområdespolitikens målsättningar

Närområdespolitiken kan ha tjänat ett flertal olika målsättningar. Följaktligen finns det olika utvärderingssätt för dem. En överordnad målsättning gällde det politiska uppdraget som de nordiska länderna hade visavi de baltiska länderna: att stödja dem i deras självständighetssträvan³ och bistå i övergångsprocessen. Detta mål har nu nåtts och därmed kunde någon säga att man bör lägga om motiven för samarbetet med de baltiska länderna, kanske mer i riktning mot något som också kunde vara till nytta för de nordiska länderna.

En andra målsättning har varit att förbättra levnadsvillkoren i närområdena i största allmänhet, och att öka rörligheten mellan de nordiska länderna och närområdena. Detta är en uppgift som alltjämt är relevant.

En tredje senare målsättning var att hjälpa de baltiska länderna att uppfylla medlemskriterierna för Europeiska unionen (liksom för Nato). I dag avspeglas detta mål i de baltiska ländernas förväntningar på de nordiska länderna: de välkomnar handfast hjälp vid ansökningar om EU-medel.

En fjärde målsättning kan vara alltigenom intern. Närområdespolitiken gav i hög grad nytt liv åt det nordiska samarbetet. Samarbetet hade redan uppnått allt det som möjligen kunde uppnås på 1950- och 1960-talen, inräknat även målet att hjälpa fram EG-förenlighet i slutet av 1980-talet och i början av 1990-talet. Å andra sidan var det nya uppdraget långtifrån planlagt: det fanns goda skäl att tro att de nordiska strategierna inte

³ Litauen var först med att ge sin självständighetsförklaring i mars 1990. Sovjetunionen erkände de baltiska staternas självständighet i september 1991, och upplöstes själv i december samma år.

skulle vara särskilt verkningsfulla i regionen om det fanns stora skillnader, exempelvis i levnadsvillkor, mellan de nordiska och baltiska länderna, eller mellan de nordiska länderna och Ryssland.

Det kan rentav finnas ”dolda” mål relaterade till säkerhet, både till ”hård” militär säkerhet och till ”mjuka”⁴ säkerhetsskäl. Stöd och samarbete skulle vara ett sätt för de nordiska länderna att gardera sig mot eventuella problem som utgår från närområdena, om de så är smittsamma sjukdomar eller förorening. Relationerna mellan de baltiska länderna och Ryssland har också tydliga konsekvenser för säkerheten.

Den första egentliga strategin för närområdesprogrammen utarbetades år 1996. I och med det föreliggande strategidokumentet kom de officiella målen eller syftena för närområdessamarbetet att fastställas enligt följande:⁵

- att bidra till en säker och stabil utveckling i alla avseenden,
- att förstärka demokratin,
- att bredda de gemensamt delade värderingarna till de norra delarna av Europa,
- att bidra till utvecklandet av en marknadsekonomi och
- att främja en hållbar utveckling i regionen.

I dag uppgår det totala närområdesprogrammet till 86 MDKK per år. Därtill använder ”sektorerna”⁶ 60 MDKK på sina projekt i närområdena. Sammanlagt allokeras därmed omkring 150 MDKK årligen till närområdena av NMR.

De tre baltiska länderna, numera medlemmar av Europeiska unionen, har undergått en beaktansvärd förvandling, och deras relationer med de nordiska länderna är också något annorlunda i dag. En ny form av nordisk-baltisk ”nytta” anses av somliga finnas i samarbetet inom EU, det så kallade 3+3 samarbetet som skulle stärka de enskilda ländernas ställning.

⁴ Se Holger Moroff (red.) *European Soft Security Policies. The Northern Dimension*. Programme on the Northern Dimension of the CFSP; Utrikespolitiska institutet och Institut für Europäische Politik, Helsingfors 2002.

⁵ Ramprogrammet 2003-2005 för Nordiska ministerrådets aktiviteter i närområdena. Antaget av de nordiska samarbetsministrarna 30.10.2002. NSK/MR-SAM 59/2002 REV. 1

⁶ Dessa är de olika grupperingarna inom ministerrådet, i dagsläget finns det 19. Skälet till en sådan överlappning är att söka i det faktum att åtminstone de största ministerråden har egna resurser för programaktiviteter, exempelvis i form av närområdesprojekt.

Man kan således dra slutsatsen att det inte finns endast ett mål bakom policyn. Frågan som återstår är snarast – vem fastställer målen? Medan termerna ”pro-aktiv”, ”synlig” och ”nordisk nytta” används allt oftare, är det också uppenbart att närområdesprogrammen bör vara meningsfulla för samtliga och gjorda i samverkan, om inte helt och hållet ”mottagarstyrda”. Om närområdesprogrammen brukade hänföra sig till de nordiska ländernas strategi gentemot de baltiska länderna och nordvästra Ryssland, ser det ut som termen nu skulle peka på en sammansmältning av de nordiska och baltiska ländernas framtida strategi gentemot Vitryssland och kanske till och med Ryssland.

3 De institutionella ramarna

3.1 NMR:s plats i raden av organisationer

NMR är en av många internationella, regionala och subregionala organisationer i Östersjö- och Barentsområdet. Nätet av institutioner, ofta beskrivet som onödigt komplicerat, är i hög grad ett resultat av den nordiska iveren på 1990-talet för att skapa nya organisationer avpassade för det nya politiska läget.⁷ Varken Arktiska rådet (AC), Barentsrådet (BEAC) eller den återstående ”kakofonin av arktiska initiativ”⁸ kommer att behandlas i denna rapport.

Mestadels var de nya organisationerna också intresserade av likartade aktiviteter och likartade strategiområden. Åtskilliga försök har gjorts för att samordna organisationernas aktiviteter eller komma fram till en arbetsfördelning mellan dem. Ett av de första stegen mot samordning var en konferens i september 2001 som hölls i Oslo mellan NMR, Barentsrådet (BEAC), Östersjöstaternas råd (CBSS) och Arktiska rådet (AC). Samarbetet antar olika former; exempelvis skapades en koppling mellan EU och NMR, även om den visar sig långsamt, när NMR lämnade sitt eget bidrag till den andra handlingsplanen för Nordliga Dimensionen. Vissa har talat för att skära ner på organisationerna, exempelvis genom att slå ihop Baltiska rådet och Nordiska rådet.⁹ Varje konkret förslag om att slopa den ena av dem har likväl mött avsevärt motstånd.

⁷ En skiss över de många organisationerna finns i Mariussen, Åge; Hallgeir, Aalbu & Brandt, Mats (2000): *Regional Organisations in the North*. Nordregio, Nordic Centre for Spatial Development Studies on Foreign Policy Issues, Report 5/2000. Norges utrikesdepartement.

⁸ Young, Oran R (2000): *The Structure of Arctic Cooperation. Solving problems/Seizing Opportunities*. Ett dokument framtaget på begäran av Finland vid förberedelserna inför den fjärde arktiska parlamentarikerkonferensen i Rovaniemi 27-29 augusti 2000, och det finska ordförandeskapet för Arktiska rådet under perioden 2000-2002.

⁹ Se närmare nedan.

I stort sett förefaller samarbete mellan internationella organisationer vara tämligen svårt; organisationerna har inte grundats med detta slag av samarbete för ögonen. Till och med samordningen blir svår om den ena inte vet vad den andra gör, ifall lämpliga kanaler för kommunikation saknas. Ändå skulle somliga inte se överlappningen som nödvändigtvis negativ. I utvärderingen över Arktiska rådet noterades att förekomsten av många institutioner kan vara ett positivt tecken: de många initiativen och aktiviteterna som äger rum i det arktiska området kan ses som en resurs och ett mänskligt kapital för Arktis' framtid.¹⁰ Varje sammanslutning kan ha sin egen *raison d'être* och mångfalden av organ kan hjälpa till att finna en kommunikationsform som lämpar sig för varje behov och situation.

Av dessa organisationer är det EU och Östersjörådet (CBSS) som snabbast förmår göra NMR överflödig i närområdesstrategierna. CBSS kännetecknas av den politiska fördelen att ha Ryssland som medlem, vilket anses göra den viktigare för den sistnämnda. Även EU är medlem och för att undvika överlappning uppmuntrar den CBSS att arbeta på områden utanför EU-kommissionens kompetens såsom medborgarsamhället eller investeringsfrämjande.¹¹ Dessa två inflytelserika medlemmar kan emellertid helt enkelt vara för viktiga för att kunna sammanträffa med de andra i ett dylikt forum. Den ryska attityden har varit ambivalent; ryska ministerier förefaller inte alltid villiga att anslå pengar för deltagande i mötena. Vissa har föreställt sig att NMR kunde vara det nordiska inslaget i CBSS och därmed utgöra ett intressant men samtidigt politiskt osannolikt fall av gemensam representation i en annan organisation.¹²

EU är den kraftfullaste aktören i regionen, särskilt genom dess ”Nordliga dimension” (ND) och ”EU:s grannskapspolitik” (ENP). NMR hänvisar ofta till den nordliga dimensionen, och dess olika partnerskap betraktas som speciellt framgångsrika. ND verkar dock inte ha någon egen självständig dynamik och drivs uteslutande av de nordiska länderna. Man kunde rentav påstå att den finländska officiella optimismen eventuellt medför att alltför stor tillit sätts till ND, som om den i sista hand vore den

¹⁰ Haavisto, Pekka med hjälp av Palosaari, Teemu (2001) *Review of the Arctic Council structures*. Konsultundersökning. Utrikespolitiska institutet, Helsingfors.
http://www.arctic-council.org/files/rovanieni2001sao/re_AC_final.pdf

¹¹ Ukraina är en observatör, medan Vitryssland ansökte om observatörsstatus för några år sedan.

¹² Andra möjliga former av samarbete framgår av bilagorna.

mest stabila pinnen att sitta på. Inom EU har hela konceptet en benägenhet att framkalla en aning munterhet då och då.

Både ND och ENP är problematiska för EU. I fråga om ND har den något originella idén om att ge ”partnerskapsländer” en röst i beslutsfattandet kanske inte gått planenligt,¹³ och nu är hela konceptet för partnerskapsland i fara emedan det egentligen endast berör Ryssland. I EU:s nya grannskapspolitik¹⁴, placeras Ryssland i ännu en annan kategori där det känner sig som fel man på den platsen, eftersom det ser sig självt mer som en strategisk partner än en granne. Ett av EU:s huvudproblem ligger i att finna sätt att göra grannområdena stabila och välmående, och i att uppmuntra de nya grannarna att följa EU:s riktlinjer utan bestämda löften om medlemskap. Detta avspeglas även i den europeiska säkerhetsstrategin¹⁵ där skapande av säkerhet i grannländerna omnämns som ett av de strategiska målen.

När allt kommer omkring kan de ”konkurrerande” enheterna eller organisationerna, ND och CBSS, båda karaktäriseras rätt och slätt som ytterligare tillägg till det nordiska samarbetet: de nordiska länderna erbjuder olika system för möjliga partners, men när det kommer till kritan har de också ett ansvar för att se till att de fungerar. Ingen kan åta sig denna uppgift i deras ställe tycks det som – även om en viss hjälp kan förväntas från de baltiska länderna, om de skulle finna det värdefullt då de nu letar efter lämpliga strategier och partners i EU.

Jämfört med EU och CBSS har NMR några utmärkande kännetecken.

I jämförelse med CBSS ligger det specifika för NMR i det faktum att det avstår från en självständig budget och inte behöver vända sig till medlemsländernas huvudstäder för finansiering. I jämförelse med EU är NMR flexibelt och har mycket liten byråkrati, vilket i praktiken innebär att det är lätt att ansöka om finansiering hos NMR. I stället för politisk samordning på hög nivå (såsom, ESDP, en gemensam säkerhets- och försvarspolitik för Europeiska unionen, och EMU), arbetar NMR på lägre nivåer och med konkreta syften, låt vara i ett mycket litet och politiskt oförargligt format. Det

¹³ Det är mycket svårt trots allt att godkänna föreställningen om att utomstående skulle formulera strategier för EU.

¹⁴ Se EU-kommissionär Günter Verheugens tal, på konferensen om europeisk grannskapspolitik (European Neighbourhood Policy Prime Ministerial Conference of the Vilnius and Visegrad Democracies: “Towards a Wider Europe: the new agenda”) Bratislava 19 mars 2004.

http://europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches_en.htm.

¹⁵ <http://ue.eu.int/pressdata/EN/reports/78367.pdf>

betonar personliga kontakter till och med i interaktionen med Ryssland, som när det gäller EU, faller mera inom kategorin ”strategisk partner”. Nordiskt samarbete som trots allt har en längre bakgrund,¹⁶ lägger större tonvikt på kultur och utbildning än EU. NMR:s organisation är även annorlunda genom att sekretariatets personal i Köpenhamn roterar: det finns ingen särskild ”nordisk karriär” utan nordisk erfarenhet utgör en del av den nationella karriären för tjänstemän inom civilförvaltningen.

3.2 Många ”nordiska” aktörer

Vid sidan av NMR är i praktiken alla de andra nordiska institutionerna även aktiva i närområdena. Det enda sättet för dem att få ökad finansiering i mitten av 1990-talet var att initiera projekt i den angränsande regionen, eftersom det fanns ett tryck på att spara pengar.

Alla de fem nordiska länderna agerar även på egen hand via sina bilaterala relationer med de baltiska länderna och Ryssland. Det har påpekats att gemensamma nordiska handlingsprogram kan uppfattas som mer legitima än enskilda länders, där nationella intressen skulle visa sig tydligare.

Trots allt kan bilaterala relationer vara mycket viktigare ur finansieringssynpunkt. Detta stämmer åtminstone vad beträffar den nya EEA-baserade (Europeiska miljöbyrån) finansiella mekanismen. Norge kommer att erlægga 210 miljoner euro per år till de nya EU-medlemmarna mellan 2005-2009 som motprestation för det nya avtalet om tillträde till den inre marknaden i det utvidgade EU. Litauen kommer exempelvis att erhålla 13,5 miljoner euro per år i fem års tid från Norge. Island som har ett liknande arrangemang betalar omkring 1 miljoner euro till de nya medlemmarna årligen.

Det återstår att se vilka konsekvenser denna finansiering kommer att få och huruvida kombinerade ansträngningar mellan de nordiska och baltiska institutionerna är möjliga. Avtalet mellan Norge och Europeiska Gemenskapen förtecknar de prioriteringar för vilka dessa pengar skall användas, men de är mycket generella.¹⁷ Detaljerna skall givaren och mottagaren enas om bilateralt.¹⁸

¹⁶ Nordiska ministermöten har ägt rum i en eller annan form sedan 1930-talet.

¹⁷ Prioritetssektorerna är genomförandet av Schengens *acquis*, miljö, regionalpolitik och gränsöverskridande aktiviteter, och tekniskt stöd för genomförande av *acquis communautaire*. Se avtalet mellan Norge och

Även om NMR:s bidrag kanske bleknar i jämförelse med dessa medel, belyser de finansiella mekanismerna även vissa problem som är relevanta för samtliga aktörer. Problemet med införlivandet – bristande förmåga hos mottagarländerna att verkligen använda de tillgängliga pengarna – kan förvärras. Det kommer också att bli intressant att se huruvida dessa pengar kan användas exempelvis för gränsöverskridande projekt som mottagaren driver med andra länder – så småningom rentav också med de nordiska länderna, och huruvida samordning och rentav samarbete med NMR kan ske. Detta anses när allt kommer omkring bero på mottagarna, eftersom mekanismen sägs vara ”mottagarstyrd”.

3.3 Problem i fråga om samordning och beslutanderätt

Samordningen ser ut att beröras av minst tre problem. Att koordinera de olika organisationerna ter sig som den allra svåraste uppgiften, eftersom koordinators funktion lätt tolkas som ett försök att underordna. Som alternativ har föreslagits att ansvaret för att samordna de olika organisationernas aktiviteter skall tilldelas mottagarlandet – som i enlighet därmed skulle förvärva ett visst ”ägarskap” i programmen.

Samordning verkar också behövas inom NMR självt i fråga om sektorerna och närområdesprogrammen. Slutligen är det nödvändigt att samordna de bilaterala och nordiska aktiviteterna.

Som exempel på det senare visar fallet med de s.k. Advisory Boards hur målet att samordna lätt kan förvandlas till en fråga om beslutandemakt. När en ny struktur skapas följer ett slags maktkamp eller en process där maktrelationer går igenom på nytt. Sammanlagt har fyra sådana Advisory Boards etablerats – arktisk, nordisk, baltisk och rysk. Deras aktiviteter har så gott som redan stannat av,¹⁹ konstigt nog verkar varje

Europeiska Gemenskapen om en finansiell mekanism för Norge för perioden 2004-2009, art 3. I protokolljusteringarna för EEA-avtalet förtecknas miljö, hållbar utveckling, skydd och bevarandet av kulturarvet, utveckling av mänskliga resurser samt hälsovård och barnomsorg.

¹⁸ Island förtecknar bland prioriteringarna för användningen av dess EEA-medel: en hållbar miljö (jordvärmeenergi), fiskförädlingsindustrin, hälsovården och den administrativa infrastrukturen.

¹⁹ Med undantag för arktiska Advisory Board.

inblandad part beskylla någon av de andra för att feltolka kommittéernas ursprungliga målsättningar.

Huvudmålet syns ha varit att förenkla samordningen av bilaterala nordiska insatser och NMR:s aktiviteter, medan man samtidigt ökade den utrikespolitiska erfarenheten hos den senare, genom att bilda ett organ som består av företrädare för de nordiska utrikesministrarna tillsammans med NMR:s sekretariat och informationskontoren.²⁰ Snart inbjöds emellertid också de baltiska ministerierna, liksom representanter från Ryssland. Detta bedömdes i vissa kretsar som ett misstag. Ett annat misstag upptäcktes i valet av ämbetsmän: de företrädde departement som ansvarade för Östeuropa, vilket betydde att de inte fullt kunde uppfatta skillnaderna mellan de nationella och de nordiska metoderna.²¹

De baltiska länderna var i alla fall till en början mycket positiva. Det första helhetsintrycket i Estland var att deras förslag fick gehör; sedan upphörde dock mötena ”av oklara anledningar”. Situationen beskrevs senare som en ”katastrof”. Det hade getts stora löften – samarbete om programinnehållet, försäkringar om förhandsinformation och om vilja att lyssna till de baltiska synpunkterna – som ändå inte infriades. I verkligheten fick de baltiska deltagarna motta ett färdigstöpt program som inte nämnde några baltiska eller ryska angelägenheter.

Letterna menade att de s.k. Advisory Boards inte bara skulle samordna de nationella och nordiska aktiviteterna utan även slå fast prioriteringar. Med tanke på utgången visade sig missnöjet i att från nordisk sida deltog lägre tjänstemän. I Litauen förmodade man oriktigt att NMR trodde att de baltiska länderna inte längre ville sammankalla ett möte.

Ur nordisk synvinkel var det ”smärtsamt” att tillstå det faktum att den nordiska närvaron var svag och att de tillgängliga medlen i själva verket var mycket knappa.²² Det faktum att

²⁰ Detta kan delvis förklaras av det faktum att, åtminstone under en viss tid, uppmanades informationskontoren att inte ha direkta kontakter med olika länders utrikesministerier, utan endast med NMR:s sekretariat. Detta var rätt exceptionellt jämfört med etablerad nordisk praxis med direkta kontakter över gränserna.

²¹ I nationella program är mottagarnas inflytande större och offentliga upphandlingar görs, medan målsättningarna i de nordiska programmen är politiska och aktörerna vanligen offentliga, inte privata.

²² Ett annat PR-misstag gjordes av NMR när det meddelade att de baltiska länderna skulle få 6 MDKK extra i budgeten för 2004 för fria aktiviteter. De baltiska parterna gjorde upp sina prioriteringar i enlighet med detta. Sedan beslöts att pengarna skulle ges till informationskontoren för deras verksamhet – men till sist fanns inte summan i budgeten över huvudtaget.

en Advisory Board inte har något mandat fick också kritik; ändå gjorde dessa Advisory Boards till synes även rekommendationer till NSK, vilket endast tjänade som irritationsmoment hos medlemmarna, eftersom NSK inte fullt ut tog hänsyn till dem.

I Ryssland har hittills två möten ägt rum, och under denna tidsrymd har den ryska delegationen redan ändrat utseende (det federala distriktet ansvarar för sammansättningen). När dessutom endast små framsteg gjordes – jämfört med de baltiska länderna hade de ryska myndigheterna inte förberett sina prioriteringar väl, och hade skrivit ner bara fyra rader – bedömdes efterföljande möten som onödiga från nordiskt håll. Ryssarna verkade även föredra att ordna mötena på hemmaplan för att inte behöva resa ut ur landet. Den ryska sidan är trots det snabb att beklaga sig över det faktum att eftersom samtliga efterföljande möten har inhiberats, kan nästa års egentliga samarbete inte inkluderas vid beredningen av deras interna budgeter. Vidare väntade sig ryssarna att nordborna skulle klargöra sina handlingsplaner på dessa möten och blev överraskade av att avsikten i själva verket var en diskussion där båda sidor skulle bidra.

Få idéer har lagts fram om vad som bör göras i stället. Ett alternativ skulle vara att tillsätta en bredare nordisk-baltisk NSK för att sköta samordningen. Detta skulle innebära ett steg mot likvärdigt baltiskt deltagande i nordiska institutioner, men skulle inte lösa frågan om den ryska Advisory Board.

4 De ”nya” baltiska EU-grannarna

4.1 Norden i de baltiska ländernas närområdespolitik

De nordiska länderna är en del av de baltiska ländernas grannskap. Medlemskapet i EU förändrar prioriteringarna för de baltiska ländernas utrikespolitik genom att exempelvis införa element från EU:s grannskapspolitik. Medlemskapet i EU verkar även öppna nya möjligheter för samarbete med de nordiska länderna.

Närområdesfrågor har återkommit som en kärnfråga i Litauens utrikespolitik efter att ha fått en undanskymd plats alltmedan medlemskapet till EU och Nato låg i centrum för uppmärksamheten. Litauen ser sig självt som en medelpunkt för regionalt samarbete (i synnerhet ”Vilnius 10” gruppen av Natokandidater som Ukraina och Georgien nu formellt anslutit sig till). Kaliningrad och Vitryssland är särskilt viktiga. Även om

Kaliningradfrågan nu ser ut att ha skiftat från den bilaterala litauisk-ryska sfären till EU-sfären, anser Litauen sig fortsättningsvis vara ansvarig att bistå regionen. En kommission på vice-ministernivå mellan Kaliningrad och Litauen möts regelbundet. Den litauiska regeringen har även tappert stött den demokratiska rörelsen i Vitryssland genom konkreta åtgärder. Exempelvis har delar av en skola inviterats till Vilnius, en skola som hade stängts och drivits under jorden i Minsk. Det finns också en officiell stödgrupp för Vitryssland i det litauiska parlamentet.

Estland har ”utvidgat sitt grannskap till våra grannars grannar”, Ukraina, Vitryssland, Moldavien och Georgien, och till och med Armenien. Ett viktigt moment i samarbetet ligger i att dela erfarenheterna från samarbetet med de nordiska länderna med nya grannar, i synnerhet när det gäller införande av EU-normer. Georgien utgör nu den ”akuta prioriteringen”, speciellt i fråga om områden som lag och rätt, statsförvaltningen och försvarspolitikerna.²³

I detta sammanhang verkar Lettland alltjämt söka sin plats; fortsatta politiska omvälvningar och instabilitet kan bidra till detta. Lettland förefaller dock berett att lämna relationerna med Ryssland till en större enhet likt EU, även om de hyser farhågor om att de stora EU-länderna skall ta parti för Ryssland i språkfrågan.²⁴ Estland och Litauen verkar också anse att det i fråga om Ryssland är bättre att höra till en större grupp. En sådan grupp kan exempelvis innebära ett nordisk-baltiskt samarbete. De baltiska länderna betonar att de besitter expertis om Ryssland, men deras synpunkter kan också avvika från vissa av nordborna i detta hänseende. Exempelvis EU:s planer som rör regelverk för tredjelandsmedborgares rättigheter i gränsregioner kan vara alltför liberala för att Estland skulle kunna godkänna dem.²⁵ Finland kan ändå finna stöd för sin förbehållsamhet i frågan om avskaffandet av visum.

I fråga om Polen verkar de tre inte ha något gemensamt intresse av ett närmare samarbete, inte heller räknar de med möjligheter för detta inom EU. Polen ”har sina egna prioriteringar” och är ”ett specialfall”, vilket de baltiska länderna gör sig mycket besvär med att påpeka. De små baltiska länderna skulle förvisso vara i en svag position visavi

²³ I den sistnämnda frågan skulle Estland samarbeta med Storbritannien.

²⁴ Å andra sidan lovordar letterna Sveriges utrikesminister Laila Freivalds för hennes beredvillighet att försvara deras ståndpunkter vid möte med de ryska myndigheterna.

²⁵ Det verkar som om motviljan är ömsesidig eftersom man i Ryssland hör den federala distriktsnivån tala om de baltiska ländernas låga kulturella nivå som ett hinder för deras internationella kontakter.

deras stora granne. Å andra sidan har Polen inte visat något större intresse för inbjudningar från exempelvis Baltiska ministerrådet (BCM).

En tredje mer avlägsen stor aktör är Förenta staterna. Genom e-PINE, Enhanced Partnership in Northern Europe²⁶, som lanserades år 2003 (som efterföljare till NEI, Nordeuropa-initiativet), har de en vag närvaro i området – men en närvaro som värderas högt. Partnerskapet syftar till demokrati, ”sunda samhällen” och sjudande näringsliv, men har inte nödvändigtvis ett så stort praktiskt innehåll; varje land måste anslå resurser endast i liten skala, och konceptet har inte ännu utvecklats närmare.

EU är på god väg att bli det viktigaste forumet för de baltiska staternas utrikespolitik. De kommer att söka partners inom unionen, och de nordiska EU-medlemmarna verkar stå högt på deras lista.

De baltiska länderna verkar faktiskt se fram emot en fortsättning på ”3+3” samarbetet inom EU. Det anses lovande att det är frågan om ett tätare samarbete än den allomfattande EU-strukturen med 25 länder. Om Island och Norge skulle delta i detta kunde man till och med tala om ”NB8” här.

4.2 Inombaltiskt samarbete

De tre baltiska länderna grundade, i ett tidigt skede av sin självständighet, baltiska institutioner i enlighet med de nordiska modellerna. När det gällde förhandlingarna om EU-medlemskapet, där de från början placerades i två olika kategorier, fungerade kontakterna dem emellan mindre smidigt och präglades av rivalitet. Åter en gång anses det att EU-anslutningen har förbättrat de inombaltiska förbindelserna och fått länderna att inse att de i själva verket har samma problem och samma intressen.

För närvarande genomlever Baltiska ministerrådet och Baltiska rådet (svåra) reformer; själva behovet av dem har ifrågasatts. BCM skall skäras ned för att innefatta endast utrikesministrar och premiärministrar, och inrikta sig på det som konkret länkar de tre länderna samman: nätverk, försvarsplanering, miljö; energi och infrastruktur. Det har sagts att alla övriga ärenden skulle skötas i EU.

²⁶ <http://www.state.gov/p/eur/rt/epine/>

Möjligheterna att slå ihop Baltiska och Nordiska rådet har också diskuterats. När det gäller eventuella sammanslagningar med nordiska institutioner säger balterna ”att man inte skall rusa in i det okända, utan låta nordborna bestämma sig först”. Ingen verkar mena att en sammanslagning är genomförbar, av den enkla orsaken att det skulle vara för svårt för nordborna att acceptera balterna. Även om endast ett fullständigt medlemskap i NMR skulle medföra total jämbördighet mellan de baltiska och nordiska länderna, har man ryggat tillbaka för argumentet, och utnyttjat de talrika egenarterna hos det nordiska samarbetet som ursäkt.²⁷ Den ekonomiska bördan har varit ett annat problem, ändå till synes mindre viktigt. Nordborna har varit snabba att påpeka att de nordiska institutionerna inte bara är regionala utan också historiska och kulturella enheter, och att fylla på med nya medlemmar skulle urvattna dem.²⁸

Ett annat sätt att knyta existerande organisationer närmare varandra vore att förbereda den parlamentariska Östersjökonferensen (BSPC) för en roll i Östersjörådet (CBSS), ett organ som är av yngre datum. Men det verkar som om kontakterna mellan parlamenten redan är rätt goda, eftersom de inviterar varandra till sammanträden, och samarbete också bedrivs på kommitténivå. De olika partigrupperna skulle även vara beredda att träffas, men då det inte finns några stora socialdemokratiska partier i de baltiska länderna är ”parningen” svårare. Vidare finns det även stipendieordningar för parlamentariker (ett system som senare utvidgats till Ryssland), med vars hjälp den första gruppen baltiska parlamentariker inbjöds till Norge redan i december 1990, och som exempelvis stöder sammankomster för unga politiker – ”som i Ryssland tenderar vara ganska gamla”.

På det hela taget har de nordiska länderna gjort en betydande insats för de inombaltiska förbindelserna. Det som är speciellt intressant att notera i detta sammanhang är att det inte finns någon samordning jämförbar med 3+3 bland de baltiska länderna. Det sades också att det är livsviktigt för de baltiska länderna att samarbeta, och att de nordiska länderna kunde utgöra en anledning för deras samarbete med varandra, om de saknade egen motivation. När det gäller möjligheterna framöver för detta har de inombaltiska

²⁷ I alla andra sammanhang skulle nordiskt samarbete beskrivas i mycket dystrare termer, som utdöende, eller att ha förlorat sin ursprungliga betydelse. Så fort det blev tal om att ta med nya medlemmar, såg var och en omedelbart samarbetet som oerhört framgångsrikt och intygade hur viktigt det var att samarbetet fortsatte oförändrat framöver.

²⁸ Det betonades också att i nordiska kretsar var det de konservativa, som först uttryckte tanken på en fusion, och de ändrade sig när de inte längre var i opposition.

gränserna pekats ut som ett fält där NMR kunde utföra ytterligare arbete: de kan inte jämföras med de nordiska gränserna än, men de kunde göras mer lika.²⁹

5 Nordvästra Ryssland

5.1 Förändringar i relationerna mellan maktcentrum och periferi i nordvästra Ryssland

av Vadim Kononenko

Regionala myndigheter

Det var de regionala myndigheterna som blev centra för makt och politik i de åttonio federationssubjekten i den Ryska federationen efter Sovjetunionens upplösning 1991. Då den centraliserade och politiskt homogena Sovjetstaten inte längre fanns, fick Rysslands olika konstituerande enheter – län (*oblast*), republiker, territorier (*krajer*), autonoma områden (autonoma *okruger*), samt städerna Moskva och S:t Petersburg – möjlighet att påverka planeringen och genomförandet av regionens ekonomiska och sociala strategier, samt att representera regionens intressen utomlands. Å andra sidan blev regionernas utrikespolitiska ställning försvagad. Enligt den federala lagen om koordinering av internationella och utländska ekonomiska relationer med subjekten i den ryska federationen (1988) har de regionala myndigheterna rätt att samarbeta endast med regionala och lokala myndigheter i främmande stater.³⁰

För de regionala myndigheterna i nordvästra Ryssland har kommunikation med grannområdena över gränsen blivit vardagsmat. Alla regionala förvaltningar har

²⁹ Man kan nog hävda att utan EU-medlemskapet hade de förblivit ännu mindre "öppna".

³⁰ Närmare om relationerna mellan maktcentrum och periferi i Ryssland se Sarychev S. (2001) *Regionalisation of Russian Foreign and Security Policy: the Case of Kursk Oblast*, Centre for Security Studies and Conflict Research, Zurich; Valuev, V. (2002) *Russian Border Policies and Border Regions*, Copenhagen Peace Research Institute; Leshukov I. (2000) "The Region-Centre Divide: The Compatibility Conundrum" i Baxendale J., Dewar S. och Gowan D. *The EU and Kaliningrad*. The Federal Trust for Education and Research.

kommittéer för utrikesärenden, vars ordförande vanligen är medlem av regionstyrelsen eller viceordförande i regionen. Liknande kommittéer finns vid de olika regionernas lagstiftande församlingar – *sakonodatelnoe sobranie* eller *duma*. I egenskap av kommittéer för utrikesärenden uppehåller dessa kontakterna med sina utländska motparter, såsom grannkommuner och regioner eller län i grannskapet eller avlägsnare områden. De flesta regioner i nordväst har skaffat arbetskontakter med angränsande områden i de nordiska länderna och, i betydligt mindre grad, i de baltiska länderna. Vänortssamarbete är en av de vanligaste formerna för samverkan mellan de ryska regionerna och deras utländska parter.

Praktiskt sett påminner bedrivandet av en regions utrikesrelationer mycket om den traditionella ryska mellanstatliga diplomatin med obligatoriskt utbyte av delegationer på hög nivå, långvariga förberedelser och respekt för protokoll och diplomatiska ritualer. Det är viktigt att komma ihåg att den ryska byråkratiska kulturen – högst synlig i regionerna – är mycket känslig för hierarkisk underordning och status, speciellt då det gäller att förhandla med utländska parter och att sluta formella avtal.

Utrikesministeriets representationskontor och den federala distriktsförvaltningen

I början av 1990-talet ansågs det allmänt i Moskva att de ryska regionernas "paradiplomati" krävde ledning och koordinering på federal nivå. Därför öppnade det ryska utrikesministeriet representationskontor i nordväst, i S:t Petersburg, Archangelsk, Pskov och Kaliningrad. Representationskontoret i S:t Petersburg är det största i nordvästra Ryssland och leds av en befullmäktigad ambassadör-representant som är medlem av utrikesministeriets centralkommitté. Trots sin höga status har representationskontoren i regionerna ett mycket litet inflytande på den egentliga strategiska och politiska planeringen, och deras roll i regionernas utrikespolitik är närmast symbolisk. I exempelvis S:t Petersburg sköter representationskontoret praktiska ärenden som värdskapet för andra länders generalkonsulat i staden. Dessutom handhar representationskontoret ryska visum för utlänningar och fungerar som ett lokalt "problemlösningskontor" för utländska organisationer baserade i S:t Petersburg.

En annan viktig aktör är det befullmäktigade representantkontoret för presidenten (förvaltningschefen) för det nordvästra federala distriktet inom den Ryska federationen.

Systemet med presidentrepresentanter fick större politisk betydelse efter att landet delades in i sju vidsträckta federala distrikt år 2000. Geografiskt sträcker sig jurisdiktionsområdet för presidentrepresentanten till S:t Petersburg, Leningrad, Pskov, Novgorod, Murmansk, Vologda, *oblasten* Archangelsk och Kaliningrad, republikerna Karelen och Komi och det autonoma distriktet Nenetsien. Det är dock viktigt att notera att det hittills varit ytterst svårt att definiera exakt vilka prerogativa och politiska funktioner presidentens representantkontor har. Experter ser dessa sändebud som den huvudsakliga kanalen mellan Moskva och regionerna, eftersom de har grepp om en lång rad frågor som guvernörsvalet, den ekonomiska situationen, till och med inflödet av investeringar i regionerna.³¹ Man måste ta i beaktande att presidentens representantkontor juridiskt sett har begränsade prerogativ, eftersom dess rekommendationer till de regionala myndigheterna inte är juridiskt bindande. Å andra sidan är presidentens representantkontor, i egenskap av politiskt organ på federal nivå, underställt endast presidenten och hans administration, landets politiska maktcentrum. Ledaren för presidentens representantkontor i det federala distriktet är medlem av presidentadministrationen. Representantkontorens organisation har vuxit med åren och omfattar nu ett överflöd av underavdelningar och instrument för övervakning och kontroll, som till exempel federala distriktsinspektörer. Sådana finns utplacerade i alla regioner i det federala distriktet. De fungerar som informationslänkar och rapporterar om situationen i sina regioner till presidentrepresentanten. Det är inte ovanligt att federala inspektörer deltar i guvernörsväl, varigenom de påverkar den regionala politiken. I allmänhet kan man se inspektörernas roll som en förstärkning av den federala distriktsförvaltningens ställning i regionerna.

Centraliseringssträvanden under åren 2000 till 2004

Den politiska processen i nordvästra Ryssland verkar just nu befinna sig i ett högst instabilt tillstånd. Till följd av den regionalisering och decentralisering som skedde under det förra årtiondet, åtnjöt de regionala och lokala styrande myndigheterna en någorlunda välvillig inställning från Moskva vad gäller kontakterna med utländska partners. Ett känt undantag utgörs av *oblasten* Kaliningrad.³² I de övriga fallen visade Moskva en vilja att

³¹ Petrov N., "The Puzzle of Russia's Administrative Reform", *The Moscow Times* 17.02.2004.

³² Sergounin A. (2003) "Kaliningrad" i Lieven A. och Trenin D. *Ambivalent Neighbors: the EU, NATO and the price of membership*.

respektera regionens privilegier vad beträffar utrikesverksamheten, så länge deras "paradiplomati" gick hand i hand med statens utrikespolitik.

Läget förändrades under Putins första mandatperiod. Nya samarbetsformer och nya program för samarbetet mellan Ryssland och EU utvecklades inom processen för den nordliga dimensionen. Dessa tillsammans med president Putins ursprungliga reformistiska avsikter att modernisera Rysslands ekonomi var viktiga faktorer, som avgjorde Moskvapolitikens mer proaktiva och instruktiva orientering gentemot regionerna i nordväst. Mellan 2000 och 2002 sammanställdes ett antal strategiska dokument med visioner för en ny socioekonomisk utveckling i nordväst av analytiker, nära förbundna med den Moskvabaserade liberala expertpanelen Centret för strategisk forskning, som då planerade Putinadministrationens ekonomiska politik. I ett av dessa strategiska dokument – doktrinen för utveckling av nordvästra Ryssland³³ – presenteras ett "megaprojekt" som innebär att Rysslands nordvästra del skall göras om eller "assimileras" till en ekonomiskt och politiskt integrerad "makroregion". Enligt detta resonemang skulle den makroregionala integrationsprocessen omfatta regionens utrikesärenden, och kräva central koordination och ledning av regionens alla internationella projekt, i synnerhet dem som innefattar samarbete över gränserna, transport och utveckling av den sociala sektorn. Dessa nya uppgifter som innebar uppbyggandet och styrandet av en makroregion skulle enligt dokumentet utföras i samarbete mellan myndigheter på regional, lokal och federaldistriktsnivå. De sistnämnda skulle ha ansvaret för samordning och prioritering. Denna strategiska plan har hittills inte satts i verket.

Presidentvalet år 2004 startade en ny våg av förvaltningsreformer, vilkas verkningar återstår att se. Trots att förvaltningsreformerna hittills har lett till stora strukturförändringar på federal nivå, som till exempel i presidentadministrationen, regeringskansliet och de federala departementen, sker vissa förändringar faktiskt också i regionerna. I april 2004 sammanslogs kommittén för utrikesärenden vid staden S:t Petersburgs förvaltning med kommittén för turism³⁴, och kommer efter detta att sköta bland annat utvecklingen och ledningen av turismen. Utrikesärenden och utländska

³³ <http://www.csr-nw.ru/en/strategy.php>

³⁴ <http://www.gov.spb.ru/today?newsid=16599>

investeringar kommer att styras av andra institutioner, högst sannolikt på den federala distriktsnivån.³⁵

Prioriteringarnas innebörd

Vad det internationella samarbetet beträffar, märks strävan efter ökad centralisering i nordvästra Ryssland mest vid fastställande av prioriteringar. Den federala distriktsförvaltningen uppfattar sig själv som den väsentliga strategiska länken mellan det federala styret och regionerna. Den agerar inte bara som en befullmäktigad representant för Moskvas intressen i distriktet utan också som ett politiskt organ, som handhar regionens prioriteter och intressen visavi utländska motparter. Det är dock tvivel underkastat huruvida presidentens representantkontor – en ganska sluten organisation med en stark halvmilitär kultur – besitter den väsentliga förmågan och sakkunskapen för att kunna fungera som en strategisk länk mellan det federala styret och regionerna, när det gäller att integrera det federala styrets prioriteter med de regionala agendorna.

För närvarande omfattar de prioriteter som nämns av den federala distriktsadministrationen utvecklingen av logistik och transporter samt byggandet av nya hamnar och energitransportterminaler. Genomförandet av projekt inom dessa områden anses tjäna Rysslands "nationella intressen". Å andra sidan är den federala distriktsförvaltningen oroad över den växande skillnaden i levnadsstandard mellan nordvästra Ryssland och närområdena på andra sidan gränsen, och välkomnar därför mindre projekt för social- och hälsovårdssektorn och miljön. Myndigheterna på federal nivå föredrar dock i allmänhet rätt "storslagna" och omfattande projekt.

5.2 Konsekvenser för NMR

I egenskap av internationell aktör i nordvästra Ryssland står NMR inför en förvaltningsenhet som är mycket speciell, för att inte säga formlös. Nordvästra Ryssland är inte en stat, men ändå har S:t Petersburg möjligheter att bli en andra diplomatisk huvudstad. Kontakter med "staten" är nödvändiga för att kunna verka i området, men det är oklart vem staten egentligen är. Är det ministerierna i Moskva, presidenten eller

³⁵ Tzyganov A., Stupachenko I. "Transport for the FSB officers" (Transport dlja ofizerov gosbesopasnosti), *Kommersant*, 20.04.2004.

något annat? Inte ens parlamentet kan jämföras med sina nordiska motsvarigheter i fråga om ställning och makt.

Oklarheterna sträcker sig också till det civila samhället. Inte bara de socio-ekonomiska problemen utan också de politiska problemen är ansevärda: i synnerhet det att en fri press är nästan obefintlig, och att det är svårt att hitta pålitliga partners inom frivilligsektorn (NGO) gör det ännu svårare att hålla läget under kontroll.

Att döma av intervjuerna vore det ingen mening med att försöka passa ihop alla bitar till en hel bild, för att få en ordentlig förklaring av relationerna mellan de olika myndighetsnivåerna. Det verkar egentligen som om varje bit lever i sin egen, till synes välfungerande värld, och undviker att blanda sig i någon annans angelägenheter. Också av denna orsak bör NMR kanske inte favorisera någon enstaka nivå i sina kontakter. De är tydligt att de undviker att tala om de andra nivåernas strategier, kontakter och eventuella prioriteringar,³⁶ och det är svårt nog att få dem att uttrycka sina egna prioriteringar.

Det förefaller nu som om NMR har utsett det federala distriktet till den myndighet som bär ansvaret för att uttrycka de ryska prioriteringarna. Det är förståeligt att de axlar denna uppgift med glädje, men har kanske inte verklig auktoritet att handla i de övrigas namn.³⁷ Frågan om vem de egentligen representerar är oklar; de representerar naturligtvis presidenten, men samtidigt tar de på sig rollen av att representera de regionala intressena. Somliga anser deras roll vara att försäkra sig om att det råder samförstånd mellan de ryska regionerna. Enligt deras egna bedömningar skulle de ta emot de lokala prioriteringarna från de lokala myndigheterna, jämföra dem med sina egna prioriteringar och därefter fatta beslut.³⁸ Å andra sidan skulle utrikeskommittén vid förvaltningen i S:t Petersburg argumentera att de också står i direkt kontakt med ministerier (t. ex. transportministerier) i grannländerna. Den skulle också betona att all makt ligger hos guvernören, medan det federala distriktet har en övervakande funktion och informerar presidenten om regionala frågor, men har inte auktoritet att driva igenom lagar inom

³⁶ Som ytterligare exempel: det federala distriktet uppgav även att de inte bedrev samarbete med EU, medan EU-delegationens kontor sade att förbindelserna var goda.

³⁷ Det federala distriktet står själv på något ostadig mark – de har fortfarande ingen lagenlig basis – och är oroliga över sin status (vilket kan förklara representanternas ovilja att resa utomlands, vilket i sin tur försvårar samarbetet).

³⁸ Utrikesministeriets representant skulle i själva verket säga "men mina synpunkter [på prioriteringar] beaktas ändå inte".

stadens förvaltning. De skulle heller inte medge att beslut om samarbetsprojekt fattas i det federala distriktet, vilket det sistnämnda skulle vidhålla. Det må vara hur som helst med den saken, kommittén för utrikesärenden upphörde att existera som sådan i april 2004, som ovan nämnts.

Alla de officiella nivåerna är dock orubbligt eniga i sin uppskattning av representation på hög nivå. Men det kan vara svårt att nå enighet om vilka nivåer som egentligen motsvarar varandra. Ett par belysande exempel som kom upp gäller de kontakter som Islands president har med guvernören av Novgorod, och de som Finlands president uppehåller med guvernören av S:t Petersburg. En idé som dök upp år 2002 var att presidentrepresentanten skulle ha ett möte med de nordiska samarbetsministrarna, och vicerepresentanten med sekretariatet. I dag tycks idén med ministeriemöten ha blivit "bortglömd"³⁹, eller så hänvisar man till bristfälligheter på den nordiska sidan – också vad gäller budgeten. Vikten av kontroll är också något som ofta understryks. Till exempel ansåg det federala distriktet att informationspunkterna var en tillgång, i och med att de för informationskontoret närmare slutanvändarna och därigenom förenklar kontrollen av projekt. Erfarenhet av kontroll uppfördes till och med som ett möjligt ryskt bidrag till NMR-samarbetet.

6 Informationskontor⁴⁰

6.1 Allmänna iakttagelser

Det fullständiga namnet "Nordiska ministerrådets informationskontor" är besvärligt att använda i vardagslag. Tänkbara alternativ som "representation" eller "delegation" har egna bibetydelser. Enbart "kontor" låter kanske inte viktigt nog, samma gäller "informationskontor" i formella kontakter på hög nivå, och ingendera av de två termerna låter bra när de översätts till övriga språk. Dessutom använder informationskontoren redan nu olika namn, om än inofficiellt. Kanske deras uppgift ändå är viktigare än deras namn. Men vad de egentligen bör hålla på med, och vilka de är, är ännu svårare att veta på grund av att bilden av NMR självt inte är så tydlig.

³⁹ Också belysande för det slag av myndighetskontakter; man kunde höra sägas: "Jag vet inte huruvida de skall äga rum".

⁴⁰ Se även ytterligare detaljer i bilagorna om de olika strategiområdena.

När det gäller informationskontorens plats inom NMR:s system, anses att de riktlinjer som de måste följa är tämligen diffusa. Detta ökar sannolikheten för att det görs personliga tolkningar och att det därmed uppstår skillnader i informationskontorens syn på sig själva. Dessa kan också delvis bero på omändringar som införts av direktörer som efterträder varandra. Den påföljande tolkningsfriheten kan också få en positiv effekt, men knapphändiga riktlinjer kan slutligen visa sig vara otillräckligt för att man skall kunna planera på lång sikt.

För att belysa detta kunde man nämna de brister som rör arkivering och de metoder som används vid överlämnande av väsentlig information till efterföljare. På vissa informationskontor har först nyligen upprättats arkiv och de är inte alltid fackmässigt gjorda, vilket ännu kan förvärras av korta briefingar vid omplaceringar. Delvis på grund av detta kan den allmänna bilden av ett informationskontor variera märkbart alltefter de olika direktörer som leder kontoret. Problemet upphör i själva verket inte där eftersom NMR inte har några egna arkiv: informationen sätts in i varje tjänstemans personliga samlingspärmar som sedan överläts till efterföljaren.⁴¹ Avsikten med arkiven är emellertid inte endast av praktisk natur, utan även av symbolisk i den meningen att arkiven visar på en organisations självkänsla och hur viktigt det utförda arbetet är.

Allmänt taget bör informationsutbytet, liksom insamlingen och arkiveringen av detta, gå att arrangera på ett effektivare sätt i dag inom NMR och dess kontor. Det talas mycket om den ”nordliga e-dimensionen” och liknande; NMR kunde självt bli mer av ett ”e-NMR”, och utveckla sin kompetens i e-administration genom att upprätta gemensamma databaser som även kunde göras tillgängliga för informationskontoren.

Informationskontoren skulle i allmänhet uppskatta tätare kontakter med Köpenhamn. I synnerhet feedback skulle de gärna ta emot, exempelvis i fråga om framstegen och resultaten från de projekt som fått stöd. Vissa klagomål har kommit fram som gäller det faktum att projekt kan pågå ovanför deras huvud. Å ena sidan kan detta tolkas som tecken på att NMR:s sekretariat klarar av att lokalisera och etablera direktkontakter med lämpliga parter i närområdena – en förmåga som de onekligen fått tack vare att informationskontoren hjälpt dem på traven tidigare. Å andra sidan, även om informationskontoren kanske inte egentligen (längre) behövs som kontaktförmedlare,

⁴¹ Egendomligt nog avskaffades centralarkivet för tio år sedan.

kan ett sådant förfarande tolkas som att de nedvärderas. Det kan i praktiken också orsaka förvirring om de blir kontaktade av partners i området om ett projekt som de inte alls känner till. Detta i sin tur kan skada kontorets trovärdighet och den image kontoret har.

Med sina blygsamma budgeter på 3 MDKK, som varit oförändrade i många år, lyckas informationskontoren i själva verket åstadkomma en hel del. Varje kontor har en personal på omkring tio personer och har, särskilt i de baltiska huvudstäderna, mycket trevliga arbetslokaler. Den relativt höga kompetensen på medarbetarna kompenseras av den förhållandevis låga lönenivån i länderna. Levnadskostnaderna stiger emellertid och fortsätter att stiga nu när balterna har gått med i EU.

En huvudaspekt i informationskontorens roll är att internationellt bättre synliggöra NMR. Många är kvicka att påpeka att NMR:s PR-arbete kunde bli bättre, och att de kunde använda informationskontoren mycket mer i detta avseende. Problemet nu verkar vara att bra projekt i sista hand kan framställas som att de kommit från eller fått anslag från enskilda nordiska länder, eller så kan de uppfattas som sådana (även utan några som helst aktiva ansatser) av utomstående som inte är så väl informerade om de nordiska institutionernas existens.

En annan viktig funktion hos informationskontoren är att de informerar NMR:s sekretariat om lokala frågor. I detta sammanhang har informationskontoren under hela den period på mer än tio år som de funnits fått mycket erfarna medarbetare. De förefaller också uppskatta den kontinuerliga kompetensutvecklingen och utbildningen av personalen. Det kunde även övervägas om man skulle kunna ha utbyten också på denna nivå, så att personer som arbetar för informationskontoren exempelvis kunde få arbeta en tid på NMR:s sekretariat.

En annan viktig tillgång är att de anställda i samtliga lokala kontor, flera med många års erfarenhet, har ganska breda personliga nätverk med kontakter såväl med lokala tjänstemän på olika nivåer som med frivilligorganisationer och andra organisationer.

Informationskontorens medarbetare är relativt unga vilket verkar lovande med tanke på deras intresse för framtida projekt som inriktas på barn och unga. I hela området underströks gång på gång att inriktningen på unga bör förstärkas.

NMR har verkat för att främja intresset för de nordiska språken, men intresset har minskat sedan början av 1990-talet. Informationskontoren har möjlighet att uppmuntra ungdomar att lära känna nordiska språk. Ändå kan det också finnas ett växande behov att börja arbeta och lära känna NMR på det språk som talas i respektive land, i stället för att vänta sig att lokalbefolkningen skall lära sig ett nordiskt språk först. En påtaglig fördel är att de anställda på informationskontoren har kunskaper i ryska. Ryskan används i själva verket ibland som *lingua franca* i kontakten mellan informationskontoren.

6.2 Tallinn

Informationskontoret i Tallinn är inrymt i en imponerande byggnad från trettonhundratalet, och har en hall som kan användas för offentliga evenemang. Informationskontoret har också en informationspunkt i Tartu och avtal om informationsutbyte med andra partners i Estland, exempelvis den regionala förvaltningen i Pärnu och stadsförvaltningen i Narva.⁴² Kontoret i Tartu ansvarar för utbytesprogram eftersom undervisningsministeriet och det största universitetet i Estland är belägna här. Informationspunkten i Tartu har en föreståndare och en deltidsassistent, och får 6–10 besök per dag.

Det konstateras vid informationskontoret att arbetsbelastningen ökat under de senaste åren. Arbetet har även blivit mer krävande i och med att kontoret har omändrats, med eget samtycke, från ett informationskontor öppet för alla till ett kontor som genomför NMR:s strategi för närområdena. Ändå anses att de ramar som informationskontoret får av NMR, och som talar om vad de bör sköta, alltjämt är mycket breda och inte tillräckligt noggranna.

Hittills har informationskontorets uppgift varit att finna de rätta kontaktpersonerna. Denna uppgift är dock på väg att bli allt mindre relevant. I stället är det nu snarare fråga om att upptäcka potentiella projekt på platsen och att föra upp ärenden på dagordningen.

⁴² Se Resultatredovisning 2003, Nordiska Ministerrådets kontor i Tallinn (26.2.2004).

En sådan fråga kunde gälla uppgiften att väcka medvetenhet om människohandel. NMR har lovordat bland annat dessa ansträngningar, och hoppas starkt på fortsatt arbete.⁴³

Informationskontoret i Tallinn – som helt enkelt kallar sig ett ”kontor” – ger intrycket av att vara speciellt aktivt på kulturens område. Kultur är också den enda verksamheten för allmänheten; i andra avseenden bistår inte informationskontoret enskilda personer.

Informationskontorets bibliotek har omvandlats till ett ”Nordiskt rum” på nationalbiblioteket. Där ordnas författaraftnar, och ett radioprogram om nordisk kultur sänds en gång i månaden av det nationella radiobolaget. I samband med det har informationskontoret ansvarat för kostnader förknippade med journalister, litteraturkaféer och en poesifestival. Inom dessa och andra kulturverksamheter fungerar både de danska och finländska kulturinstituten, Goethe-institutet samt estländska festivaler och teatrar som informationskontorens fasta samarbetspartners.

Informationskontoret har på eget initiativ ordnat seminarierna ”Nordiskt forum” kring olika teman som t.ex. alternativa energikällor, lantbruk och livsmedelssäkerhet. Vid sådana tillfällen har informationskontoren betalat ut ersättning för deltagarnas reskostnader. Drivkraften bakom sådana initiativ har varit informationskontorens image som ”neutrala aktörer”. Tack vare en sådan image kan man få ihop deltagare också till seminarier som behandlar kontroversiella teman.

Ett svårt problem i Estland gäller de fortsatta bristerna i den administrativa kapaciteten. En liten befolkning och begåvningsflykten till EU gör att situationen knappast blir bättre. Det finns allvarliga problem i synnerhet på landsbygden. Programmet för utveckling av lokal och regional förvaltning och tjänstemannautbytet kan hjälpa till att få bukt med dessa brister. Idén med utbytena skulle vara att uppmuntra ett mer långsiktigt samarbete mellan myndigheter, hellre än individuella korta besök som kanske inte leder till bestående kontakter.

Språkfrågan är problematisk i Estland. Vissa medarbetare på informationskontoret kan tala ryska vilket underlättar verksamheten i Narvaområdet. Informationskontoret förser allmänheten med information på ryska, engelska och estniska, och ser det som positivt

⁴³ Projektledaren Kristiina Luth, arbetar på socialministeriet men avlönas genom NMR:s jämställdhetsprogram. Hon talade på Nordiska rådets temamöte 2004 om den Nordliga dimensionen i ett utvidgat Europa i Helsingfors 14-15 april 2004.

att de kan använda det internetmaterial som tagits fram av informationskontoret i S:t Petersburg.

I fråga om kopplingar mellan informationskontoren har Tallinn erbjudit sig att hjälpa S:t Petersburg att lätta på deras arbetsbörda genom informationspunkten i Tartu. Olika samarbetsinitiativ föreligger. Som en del av ett gränsöverskridande samarbete har informationspunkten i Tartu, i samverkan med informationspunkten i Petrosavodsk, initierat ett projekt mellan universiteten i Tartu och Petrosavodsk som omfattar utbyte av studerande och professorer. Nya partners i Litauen och Pskov har tagits med år 2003.⁴⁴ Det finns även ett projekt som länkar samman 12 baltiska och ryska gränsregioner.

6.3 Riga

Det ungdomliga kontoret i Riga har nästan uteslutande kvinnliga medarbetare för tillfället. Mindre evenemang kan ordnas i deras lokaler, och det finns både ett litet referens- och videobibliotek och datorer med Internetförbindelse. Omkring 4 000 personer besöker kontoret årligen.

Informationskontoret ser sin egen roll framför allt som informatörens och kontaktskaparens. Deras egna projekt omfattar ett nyhetsblad som ges ut kvartalsvis på lettiska och engelska, och har en upplaga på 1000 ex. Det ses som viktigt eftersom många människor på landsbygden inte har tillgång till Internet. Informationskontoret ger inte ut någonting på ryska, men EU-kommissionens lokala delegation gör det dock.

I stället för informationspunkter har informationskontoret sammanlagt 14 punkter på olika håll i landet där en lokal myndighet, i enlighet med speciella avtal, sköter informationsspridningen. De 14 parterna består av offentliga bibliotek, universitet och kommuner. Anledningen till detta arrangemang är att det inte finns några "självklara" större städer som i Estland och Litauen där en informationspunkt skulle lämpa sig.⁴⁵

Samarbete med medierna är även en annan viktig del av verksamheten. I dag behöver de inte längre förklara vad deras informationskontor är vid kontakter med utomstående. Men de anser i alla fall allmänt att det aldrig kan finnas för mycket publicitet: de nordiska

⁴⁴ Se Resultatredovisning 2003, Nordiska Ministerrådets kontor i Tallinn (26.2.2004).

⁴⁵ EU-delegationen använder sig av ett liknande nätverk med 34 informationspunkter.

projekten uppmärksammas inte tillräckligt mycket, dels på grund av att det inte finns någon lämplig utvärdering, och dels då inga åtgärder vidtas för att synliggöra dem för den breda allmänheten. Det leder till att allmänheten helt enkelt inte tar notis om dem.

Ett annat mer påtagligt problem är att många projekt inte går genom informationskontoret, och därför mottar kontoret inte heller slutrapporterna. Det händer exempelvis att NMR har ett projekt där rådet kontakter lokala myndigheter i Riga direkt, utan att blanda in informationskontoret.

Den allmänna uppfattningen är att informationskontoret i Riga har utvecklats betydligt längs åren och förbättrat sin arbetsförmåga på olika sätt – ett faktum som NMR:s sekretariat kanske inte helt är medvetet om. Exempelvis har informationskontoren numera kapacitet för att bevaka projekt på ort och ställe – en uppgift som inte kunde skötas från Köpenhamn. Eftersom de arbetar i ett land som fortfarande är tämligen politisk instabilt, är det desto viktigare att de klarar av att överföra information om, låt oss säga, det politiska läget och det politiska systemet.⁴⁶

En detalj som även är värt att nämna är processen kring samarbete i rättsfrågor, där Lettland med nordiskt stöd har antagit ett lagförslag kring utnämningen av en ombudsman. I detta sammanhang hörde informationskontoret till en av de parter som bistod med att skaffa experter, och att ordna ett internationellt seminarium och sedan finansiera juristernas arbete, tillsammans med CBSS, FN och OSSE. Egentligen anser informationskontoret att dess samarbete inom olika politiska processer kan tillskrivas de synnerligen goda förbindelserna dess personal har med ministerier, lokala myndigheter och olika organisationer.⁴⁷ Nordisk erfarenhet av lagstiftning är även eftersökt och uppskattas på något mer vardagliga områden som till exempel papper och cellulosa.

6.4 Vilnius

Kontoret i Vilnius har ett bibliotek som besöks av 15–20 personer varje dag. Nu finns det idéer om att ändra bibliotekets profil något, från i huvudsak litteratur på nordiska språk till fler böcker i nordiska samhällsvetenskaper, geografi och liknande på litauiska och engelska. Det finns också planer på fler kulturevenemang och filmvisningar i ett kafé.

⁴⁶ Märk särskilt de ofta förekommande regeringsbytena, 11 stycken sedan 1991.

⁴⁷ Årsredovisningen 2003, Nordiska Ministerrådets Informationskontor i Riga (10.3.2004).

Det finns även en person anställd på informationspunkten i Klaipeda. Informationspunkten inrättades år 2000 och ansvarar för programmet för kommunala och regionala myndigheter. Den skulle förmodligen få några besök per dag, men för samtliga informationskontor och informationspunkter gäller att det nuförtiden mer är fråga om kontakter per e-post och telefon. Informationspunkten i Klaipeda är placerad i "Artists' House", och har följaktligen goda kulturella kontakter och har tagit mot besök från skolorna vid behov.

Precis som de andra informationskontoren upprätthåller Vilnius reguljära kontakter med de lokala nordiska beskickningarna, vanligtvis genom möten två gånger om året. Det sköter också tjänstemannautbyten, en verksamhet som rönt stort intresse, speciellt på det lokala och regionala planet inom förvaltningen.⁴⁸

Vilnius arrangerar även kulturevenemang. "Ultima Thule", de isländska, grönländska och färöiska kulturdagarna i Litauen i mars 2004 var en händelse som fick stor uppmärksamhet i medierna, och ledde till att den litauiska kulturministern ringde upp och föreslog medverkan nästa gång. Samtidigt tycker man att informationskontoret inte helt behöver fungera i egenskap av en kulturorganisation.

Men man kan också påpeka att kulturen i en vidare bemärkelse är lika grundläggande i Litauen som den är i de övriga länderna. Den demokratiska processen är inne i ett skede där institutionerna redan så att säga har "kommit upp sig", men mycket återstår innan man nått fram till ett demokratiskt medborgarsamhälle. Medborgarna känner inte till sina rättigheter och det finns problem i frågor som datasekretess. Allt seriöst stöd till en förstärkt demokrati skulle därför fortsättningsvis kräva investeringar, kanske inom frivilligorganisationerna, för att de skulle kunna vägleda människor i använda sig av institutionerna. Till och med i de baltiska länderna är stödet till frivilligsektorn nästan obefintligt; de kan exempelvis få pengar till projektkostnader, men inte till reskostnader. Situationen kunde förbättras exempelvis genom det lokala institutet för mänskliga rättigheter (Human Rights Monitoring Institute) och dess arbete, som kunde falla tillbaka på nordisk expertis.

⁴⁸ Se Resultatredovisning 2003, Nordiska Ministerrådets kontor i Tallinn (26.2.2004).

Gränsöverskridande samarbete är en av de viktigaste tyngdpunkterna för informationskontoret i Vilnius. Kontoret leder det gränsöverskridande samarbetet för hela området del, och har kommit igång med planer på ett tätare samarbete med Östersjörådet inom detta område. Förbindelserna med Vitryssland är av särskild vikt: gränsen ligger endast 30 km från Vilnius. Informationskontoret har anförtrotts uppgiften att utröna läget och söka potentiella kontakter. Man anser nu att informationskontoret lätt kan finna partners i Vitryssland för eventuella projekt, men det politiska läget hindrar konkreta insatser. Ändå förefaller det som om gränsöverskridande aktiviteter och frivilligorganisationer vore något som myndigheterna i Minsk kunde nå enighet om, och de skulle spela en avgörande roll i förstärkandet av demokratin. Det förefaller också som om Litauen skulle välkomna nordiskt stöd i sina bilaterala ansträngningar gentemot Vitryssland. Detta slag av stöd kunde kanaliseras genom NMR, medan informationskontoret kunde täcka "huvudkontorets" behov.

Informationskontoret är även berett att agera när en informationspunkt öppnas i Kaliningrad. Kontoret driver inte egna projekt där, men arrangerade år 2003 utbildningsdagar i Kaliningrad för en målgrupp som bestod av deltagare från EuroRegion tillsammans med Öresundskommittén och Kvarkenrådet.

Även om NMR inte belastar informationskontoren med onödig byråkrati i allmänhet kunde vissa förbättringar ändå göras i detta avseende. Vid finansiell planering finns det ett behov av två olika bokföringsmetoder, eftersom NMR:s sekretariat behöver andra rapporter än de som informationskontoret själv behöver för att övervaka användningen av pengar. Bokföringen bör också vara on-line. Det finns dessutom en onaturlig uppdelning mellan interna och externa projekt. Ett centraliserat datasystem och en gemensam databas som omfattar alla projekt skulle också vara behövligt för att hjälpa informationskontoret att hålla sig à jour med NMR:s överordnade aktiviteter i Litauen.

Vissa ärenden anses helt enkelt vara alltför tekniska och krävande för ett kontor av detta slag, såsom programmet för unga energiexperter. Ibland kan informationskontorets resurser även bli mycket ansträngda om vissa aktörer tycker att informationskontoret finns till för att fylla deras praktiska och logistiska behov för att arrangera möten och liknande. I projekt som gäller exempelvis bevakning av mänskliga rättigheter, blir

insatserna diffusa på grund av att NMR-projekten är kortsiktiga till karaktären. Man skulle behöva ett 3–5 års perspektiv i arbetet på att driva hållbara projekt och nå resultat.

6.5 S:t Petersburg

Kontoret i S:t Petersburg är det senaste i raden av informationskontor, och grundades 1995 efter betydande ansträngningar. Kontoret startade i själva verket sin verksamhet innan en officiell överenskommelse hade ingåtts. Historien om informationskontoret är invecklad, och varierar beroende på vem som berättar. Förhandlingar påbörjades 1993 med S:t Petersburgs stadsförvaltning och Vladimir Putin, som då ansvarade för stadens utrikesärenden. Det var nordborna som framförde synpunkter om att kontor också av rättviseskäl bör grundas i Ryssland. De ansågs även viktiga i den nya politiska situationen, och 1991 uttryckte Moskva en önskan om att kontor liknande dem i de baltiska huvudstäderna skulle grundas i Sovjetunionen. I varje fall verkar det som om man från ryskt håll uppmanat NMR att etablera sig i Moskva hellre än i S:t Petersburg, men detta avvisades eftersom det skulle ha komprometterat grundtanken att NMR:s verksamhet bör vara regional och gränsöverskridande till sin karaktär. En omständighet som försvårade det hela var att förhandlingar måste föras med många olika ministerier. Den officiella invigningen ägde rum i augusti 1997, och den officiella registreringen i mars 1998.

Det finns markanta skillnader mellan detta kontor och dem i de baltiska länderna. S:t Petersburg är inte landets huvudstad, men har dock en viktig konsulär betydelse. Direktören som har diplomatstatus inbjuds till diplomatiska genomgångar dit exempelvis EU:s informationskontor inte inbjuds. De nordiska konsulaten lovordar informationskontorets nätverksbyggande som något som också konsulaten har kunnat dra nytta av. Som ett exempel på konkret kontaktskapande kan nämnas att det norska socialdepartementet vände sig till informationskontoret för att skaffa kontakter i Pskov.

Lokalerna är trånga och finns i ett vanligt bostadshus som inte riktigt lämpar sig för kontorsbruk. I själva verket står kontoret i begrepp att flytta till ett komplex där auktoriteter som EU-delegationens kontor också finns.

I jämförelse med de baltiska länderna är nordvästra Rysslands folkmängd åtskilligt större, och såväl den geografiska arealen som de regionala skillnaderna enorma. Detta får två långtgående följder. Å ena sidan har informationskontoret en tyngre arbetsbörda, eftersom det inte är större än de som finns i de baltiska länderna. Å andra sidan kan det vara ytterst svårt att för verksamheten tillämpa samma riktlinjer i hela regionen, som även omfattar staden S:t Petersburg (större än Finland när det gäller folkmängd) och glest befolkade områden som Nenetsien. En av de många praktiska svårigheterna är det faktum att folk i allmänhet inte talar utländska språk.⁴⁹ Detta gör uppgiften att nå⁵⁰ de mest avlägsna hörnen, kunna tolka och förstå deras behov och förväntningar tämligen krävande. Uppgiften kompliceras ytterligare av förekomsten av motsägelsefulla lagar samt det krångliga förvaltningssystemet och den interna maktfördelningen. Det kan finnas flera som gör anspråk på att bestämma vilka prioriteringarna är i en viss given region – eller till och med i nordvästra Ryssland som helhet.

Vidare är de faktiska geografiska gränserna för nordvästra Ryssland inte heller så entydiga. Det påpekades att NMR själv hade använt olika definitioner i sina olika dokument, ibland utelämnades oblasterna Pskov, Kaliningrad och Novgorod, och en gång initierades rentav ett projekt i Moskva (som inte hade gått genom informationskontoret). Själv håller sig informationskontoret till den officiella definitionen för de sju federala distrikten av vilka nordvästra Ryssland utgör en.

För att öka NMR:s egen beredskap, och kanske även för att man var nöjd över att ha mottagit en diger ansökan som stöddes av myndigheterna, har NMR beslutat att finansiera ett brett upplagt projekt (500 000 DKK) som initierats av en expertgrupp vid det federala distriktet med namnet Baltic Research Center. Projektet syftar till att skaffa grundläggande statistisk information om regionen för att användas både av det federala distriktet och av NMR/informationskontoren.⁵¹ Samtidigt poängterades det på

⁴⁹ Eftersom man måste anlita officiella tolkar blir kommunikationen inte bara långsam och besvärlig, utan försvårar även den personliga kontakten, och kan till och med användas som ett sätt att visa sin makt över andra (om inte som egentligt makmedel).

⁵⁰ Man bör också komma ihåg att infrastrukturen vad det gäller postförbindelser och vägar inte är i särskilt gott skick. Informationskontoret i S:t Petersburg använder en postadress i Finland (Villmanstrand) därifrån en kurir för posten till informationskontoret och informationspunkterna en gång om dagen. Vägarnas skick syns i reparationsräkningarna för informationskontorets bil; omnämnt i *Nordiska Ministerrådets Informationskontor i Sankt Petersburg. Verksamhetsberättelse, 26 mars 2004.*

⁵¹ Representanten för centret uppgav att deras uppgift i själva verket var att förbereda prioriteringar för det federala distriktet – prioriteringar som NMR har efterfrågat en längre tid.

informationskontoret att det skulle vara klokt att lämna den norra delen av nordvästra Ryssland till Barentsrådet och Arktiska rådet.

Några kulturella skillnader är även värda speciell uppmärksamhet. De nämndes i själva verket ofta när man förklarade vissa svårigheter med att exempelvis lyckas få bra ansökningar eller vid diskussioner om gemensamma intressen och prioriteringar med de ryska myndigheterna. Det konstaterades till exempel att tanken att ansöka om pengar, så länge det är osäkert om pengarna kommer att beviljas eller inte kan te sig främmande för ryssarna. Det påpekades också att det är svårt för dem att tala om för nordborna hur de skall använda sina egna pengar, eftersom ett sådant beteende skulle uppfattas som stötande. En upprepad begäran från nordisk sida om att ryssarna bör presentera detta slag av noggranna prioriteringar tas således emot med blandade känslor.

Konkurrensen om resurser är stor på samtliga nivåer. Frivilligorganisationerna är inte undantagna i detta avseende; eftersom de enda tillgängliga pengarna kommer från utländska källor, måste de konkurrera sinsemellan för att skaffa pengar. Därför är de oförmögna att samarbeta med varandra, vilket är något som annars uppmuntras till.

Informationskontoret erbjuder inte tjänster till allmänheten som exempelvis att ta emot besökande eller arrangera evenemang i sina lokaler, och i år kommer dess bibliotek att överflyttas till stadsbiblioteket. Kontorets huvudfunktioner består i stället av informationsutbyte, projektledning och administrering av utbytes- och stipendieprogram. Efter att de således hade startat med ganska konkreta saker som visum och biljetter i samband med stipendier, har kontoret nu mer kontakter med institutioner än enskilda.

Både informationskontoret och informationspunkten i Murmansk har ställt sig mycket positiva till möjligheten att motta nordiska praktikanter, baserat på ett avtal med Svenska Institutet, CIMO och Svenska Kulturfonden i Finland. Praktikanterna har till och med kunnat vikariera personalen under semestrar, och nordiska ungdomar får ett ypperligt tillfälle att lära känna Ryssland.

Praktiska problem dyker upp i informationskontorets dagliga verksamhet vilka beror på behovet att ha två olika slag av bokföring. Kontoret har inte diplomatstatus utan är arbetsgivare under rysk lag, och behöver därför inrapportera sina aktiviteter till fyra olika

ministerier i Moskva. Det underströks emellertid också att kontoret finns på en ”favoritlista” bland bidragsgivande organisationer, vilket innebär betydande skattefördelar för både informationskontoret och stipendiemottagarna. Det finns dock ett stort tryck på att kullkasta små projekt, eftersom det är mycket dyrt att administrera dem. Vidare gavs kritik åt att NMR:s sektorer har möjlighet att starta egna projekt i Ryssland genom att förbigå informationskontoret. På liknande sätt kan projektansökningar i vissa fall gå direkt till sekretariatet, som inte är förpliktat att konsultera informationskontoret, och rapporteringen kan rentav gå samma väg.

Informationspunkterna i Archangelsk, Murmansk och Petrosavodsk⁵²

Informationspunkterna är små enpersonskontor med undantag för Petrosavodsk där det finns två anställda. Informationspunkten i Archangelsk har ett bra läge i ett affärskomplex i stadskärnan, medan de två övriga ligger i universiteten – något som på längre sikt inte anses praktiskt för Murmansks del.

Informationspunkternas huvuduppgift är att hjälpa till vid genomförandet av NMR:s projekt i regionen, och att också bistå lokalbefolkningen till exempel vid uppgörande av ansökningar. Intresset ser ut att växa när det gäller detta, och därför finns det också ett större behov av att distribuera material på ryska både om Nordiska rådet och om NMR i allmänhet, och dit hör även de viktigaste ”Faktabladen”. Ibland är en ”annons” om de olika programmen som t.ex. ”Nordplus Neighbour” svår att ta fram eftersom det inte finns några anslag för reklamkostnader. Det föreslogs också att det kunde finnas ett speciellt utbildningsprogram för ledare inom frivilligsektorn, och att man allmänt taget bör utveckla projekt som styrs av ”möjligheter” hellre än ”problem” inom områden som informationsteknik, transport, turism och språk.

Informationspunkterna bistår också vid utvärderingen av sökandena och vid bedömningen av frivilligorganisationernas tillförlitlighet. Det finns ett dilemma i det avseendet att det vore önskvärt med större engagemang hos frivilligorganisationerna, men samtidigt finns det tillförlitlighetsproblem som gör att det ibland verkar säkrare att ha att göra med statliga organisationer i stället. Mer allmänt taget förser de sekretariatet med information om regionen. Detta sköts även genom den pressöversikt som en gång i

⁵² På hemsidorna kallas informationspunkterna ”kontaktcenter”.

veckan ställs samman på informationskontoret i S:t Petersburg. Ytterligare har de egna interna budgetar på 30 000 DK för stöd av projekt i regionen.

I vissa fall har informationspunkterna också upplevt problem med de olika förvaltningsnivåerna. I Archangelsk har guvernörens inställning varit ett hinder för processen vid tjänstemannautbyte⁵³, och i Murmansk betecknas inställningen som ”skeptisk”. Orsakerna till denna skepsis kan antingen ligga i de blygsamma summor det handlar om, eller i det faktum att NMR inte finansierar löner och administrativa utgifter, såsom köp av utrustning – ett problem som märkts även i Petrosavodsk. Informationspunkten i Murmansk informerar regelbundet utrikesavdelningen inom regionalförvaltningen, representanten för utrikesministeriet i Murmansk, om antal och namn på de projekt som finansieras av NMR. Emellertid har den nya mer progressiva förvaltningen som installerades efter valen i mars 2004 hälsats med entusiasm och framtidsutsikterna ser goda ut.

På det hela taget verkar kommunikationen och kontakterna både mellan informationspunkterna, med informationskontoren och med NMR:s sekretariat att vara tillfredsställande – trots avstånden – eftersom det alltid finns möjligheter till e-post och telefonkontakter. Ändå är vissa förbättringar önskvärda. Det skulle anses nyttigt att få möjlighet att träffa rådgivarna från Köpenhamn i Ryssland, och informationspunkternas personal skulle också sätta värde på utbildning i Köpenhamn för att lära känna NMR bättre som helhet.

NMR:s framtida närvaro i Kaliningrad

Frågan om att öppna en informationspunkt i oblasten Kaliningrad har diskuterats sedan 1999. De ryska myndigheterna har angett olika skäl när de förklarat varför det är omöjligt, och har knutit frågan till större transitproblem där förhandlingar förs med EU som bäst, eller förknippat den med de övriga informationspunkternas status i nordvästra Ryssland, som med ens ansågs problematisk i mars 2003. Den senaste orsaken till förhållandet sägs vara det faktum att antalet ministerier nyligen har skurits ned och därför måste det avtal som samtliga involverade ministerier slutligen hade skrivit under omprövas, med ministeriernas nya struktur för ögonen.

⁵³ Se även bilagan om stipendie- och utbytesprogram, och kapitlet om Ryssland.

Kaliningrads ställning är problematisk: välfärdsklyftan mellan Kaliningrad och dess grannar blir bara djupare. Trots att lokalinvånarna kan klaga på de centrala myndigheternas bristande vilja att verkligen bistå dem i deras utveckling, kan de centrala myndigheterna vara mycket engagerade när det gäller att försnabba utvecklingen i denna region framom andra, eftersom de fruktar att det kunde leda till att befolkningen vänder Ryssland ryggen och något slag av utbrytning äger rum.

Det finns redan en antydning till nordisk representation eftersom den svenske generalkonsuln installerar sig där efter en utdragen kontrovers. Ett Tacis-kontor finns redan. Vad den nordiska dimensionen gäller, så föreslogs Kaliningrad i början som ett slags pilotprojekt. EU:s möjligheter där påverkas emellertid i hög grad av dagsläget för de allmänna förbindelserna mellan EU och Ryssland, där ingen konsensus ännu nåtts. Medan vissa ryska myndigheter skulle välkomna samarbete, ser andra på EU som något främmande och hotfullt.

Kaliningrad uppvisar lovande möjligheter för nätverkssamarbete i fråga om informationskontoren. Tack vare dess centrala läge och betydande behov, kunde det bli en knutpunkt för alla informationskontor, eftersom de kunde bilda en kedja av ”huvudkontor” över hela regionen. Samtliga informationskontor har folk som talar ryska, och tillsammans kunde de dra nytta av sin erfarenhet och få bollen i rullning.

7 Iakttagelser om valda politikområden⁵⁴

7.1 Energi och miljö

Miljön har varit en typisk ”nordisk” angelägenhet, men har numera blivit en viktig angelägenhet även för EU. Den nordiska dimensionens miljöpartnerskap nämns ofta som en synnerligen viktig framgång, eftersom det har fått ett antal internationella finansieringsinstitut att börja investera i Ryssland. Ändå ter sig NMR som en mycket liten aktör på detta speciella område. Många av frågorna kan visa sig alltför tekniska och alltför omfattande för dess begränsade resurser. På energiområdet bidrar Rysslands dominans till att sektorn är politiskt känslig. Därtill förekommer praktiska problem i samband med

⁵⁴ Dessa iakttagelser grundar sig på bilagorna som behandlar de fem sektorer som nämns i mandatet.

budgeten: det faktum att projektbeslut fattas endast för ett år ses som negativt för kontinuiteten.

Det verkar också som om de baltiska aktörerna föredrog att lita på sin egen förmåga när det gäller att knyta de rätta förbindelserna på detta område, hellre än att gå genom informationskontoren. NMR har upplevt egna problem i detta hänseende: sekretariatet anser att de har lyckats etablera en mängd olika kontakter, men problemet är ofta att personerna i fråga inte kan fatta beslut, inte ens på låg nivå.

Gemensamma nordiska ansträngningar har betraktats som en stor tillgång när det gäller bioenergi, energieffektivitet, hållbar utveckling och elmarknader. NMR har även kunnat tillföra expertis i vissa sektorer, såsom fjärrvärme, vilket är av intresse för Ryssland. Några skulle också göra gällande att NMR har bidragit till en miljömedvetenhet i Ryssland.

7.2 Social- och hälsosektorn

Stora problem förekommer alltså i social- och hälsosektorn i närområdena, även i de baltiska länderna. Ett övergripande mål har varit att förbättra levnadsförhållandena i grannländerna. Nordiska värderingar har kommit fram speciellt genom att tyngdpunkten lagts på unga och på utbildning. I vissa fall har NMR hjälpt att lyfta upp viktiga frågor på dagordningen såsom barnprostitutionen i nordvästra Ryssland. Men kulturella skillnader syns också tydligt i hur man ser på problemen och vilka lösningar man anser vara lämpliga.

Jämfört med andra aktörer är NMR:s tillgångar i denna sektor bland annat smidighet och flexibilitet, och att byråkratin är måttlig. En annan fördel där NMR utmärker sig i detta hänseende är att dess motparter huvudsakligen är lokala och kommunala myndigheter och frivilligorganisationer. Rådet har arbetat på gräsrotsnivå och nått goda resultat. Referensgrupper har dessutom svarat för att projekten varit relevanta.

Kritik har främst riktats mot bristen på uppföljning och feedback. Man har också lagt märke till att projekten skulle vinna på att förlängas, och att en jämn spridning över hela

landet i fråga skulle vara rimligt med tanke på de stora skillnaderna mellan städer och landsbygd.

De baltiska länderna medfinansierar redan aktiviteterna på detta område: sedan 2002 har de bidragit med inte mindre än 20–25 %. Med tanke på denna medfinansiering kan det finnas ett större behov och intresse att involvera också de centrala myndigheterna. För tillfället har de baltiska ministerierna olika roller. Men framöver kan det finnas allt större möjligheter för gemensamma nordisk-baltiska ansträngningar i denna sektor i nordvästra Ryssland.

I Ryssland skulle de centrala myndigheterna gärna vara mer involverade. En del av dem verkar inte ge social- och hälsofrågor en hög prioritet, eller så hoppas de på att utländska aktörer finansierar denna sektor i deras ställe. På grund av den underutvecklade infrastrukturen och frivilligsektorn (NGO) är det också svårt att få fram goda projektansökningar. Man har lagt märke till påtagliga insatser för att utveckla NGO:erna, i den omfattningen att i Ryssland har projekten lyckats föra NGO:erna närmare myndigheterna, och möjliggjort en dialog som annars inte skulle ha förekommit. Samtidigt har potentiellt opålitliga NGO:er uppdagats av referensgrupperna. Det anses att eftersom det rör sig om blygsamma penningssummor minimeras också risken av ekonomiska oegentligheter.

7.3 Stipendie- och utbytesprogram

Utbytesprogram ingår som en grundläggande del i all integration, inte minst för de nordiska länderna. Stipendierna har de facto blivit väl emottagna, och det har funnits en mångfald olika målgrupper från parlamentariker till unga affärsmän.

Möjligheten att resa till de nordiska länderna var ytterst viktig för de baltiska medborgarna under tidigt 1990-tal. De var därför speciellt ivriga att lära känna EU via denna kanal och NMR sponsrade i själva verket studiebesök till Bryssel som EU inte skulle ha finansierat. På liknande sätt skulle det nu finnas intresse för att lära sig att ansöka om medel från EU:s strukturfonder. Samtidigt har behovet av specifika utbytesprogram minskat väsentligt i de baltiska länderna, eftersom folk skulle föredra att knyta egna kontakter med olika länder. När det gäller exempelvis Nordpraktik gäller inte

längre hypotesen om att folk från de baltiska länderna skulle behöva komma till de nordiska länderna för att se hur marknadsekonomin fungerar. I viss mening kan programmen oavsiktligt ha bidragit till att de själva gradvis föråldrats.

Förändringar i administreringen av programmen har väckt frågor om informationskontorens roll, vilka anser att deras expertis inte längre anlitas. Ytterligare kritik har bottnat i det faktum att dessa program saknar tydliga mål. En ”tydlig och synlig nytta” skulle faktiskt vara svår att påvisa inom detta område. Vuxenutbildning och utbildning inom specialundervisningen ses som områden där utbytena gett synnerligen fruktbara resultat.

I allmänna ordalag kan sägas att en viss brist på ömsesidighet har präglat utbytena. Det nordiska intresset har inte varit särskilt stort; exempelvis stipendieprogrammet för parlamentariker har varit en aktivitet inom Nordiska rådet där nordiska parlamentariker inte deltagit speciellt ivrigt. I viss mening är denna ”fördom” positiv, eftersom man inte borde ge finansiering till ”de rika”, men å andra sidan vore regelrätt ömsesidighet bäst, vilket några av erfarenheterna inom EU:s vänortsprogram pekar på.

I fråga om Ryssland förefaller utbytesprogrammen synnerligen relevanta. Ett fåtal problem har påträffats i sammanhanget, speciellt beträffande tjänstemannautbyten. Också NGO-företrädare har nu antagits till programmet, vilket kan ses som positivt, även om ett specialprogram som inriktas på deras behov även skulle behövas.

Intressant nog behöver de ryska Nordplus Nabo-deltagarna en partner från något av de baltiska länderna vid sidan av de två vanliga nordiska partnererna som anses vara ett minimum. Det kunde finnas möjligheter att bredda utbytesbegreppet i denna riktning.⁵⁵ Vidare kunde man tänka sig att ryska och baltiska statstjänstemän gavs möjligheter att arbeta vid NMR:s sekretariat, en praktik som även kunde utvidgas att omfatta informationskontorets personal.

Sammantaget bör stipendie- och utbytesprogrammen kanske inte ses som en separat sektor, utan snarare som verktyg som ger möjlighet till mobilitet och nätverksbygge i alla sektorer, och som leder till att permanenta kontakter knyts, när det fungerar som bäst.

⁵⁵ Se Sleipnir nedan.

7.4 Jämställdhet mellan kvinnor och män

Jämställdhet mellan kvinnor och män ses också det som ett typiskt nordiskt intresse. Det är dessutom ett område där de enskilda nordiska länderna uppvisar likheter i valet av handlingssätt. I den nordiska insatsen på detta område har medvetenhetshöjande verksamhet varit ytterst viktig. NMR anses ha spelat en väsentlig roll vid introducerandet av jämställdhetstemat i baltisk politik. I dag innehar balterna egen expertis och gör egna insatser – i synnerhet genom att även belysa mäns intressen och problem. När vi jämför de baltiska länderna finns det emellertid några olikheter. Nya kontakter söks alltså – detta gäller exempelvis kvinnliga poliser i de baltiska länderna som söker nordiska kontakter genom informationskontoren.

Jämställdhet mellan könen anses också som ett av de mest lovande – om inte det enda verkligt lovande – områdena för 3+3 samarbete inom EU. Det kunde även vara ett område där gemensamma nordisk-baltiska ansträngningar i nordvästra Ryssland skulle vara att räkna med. I Ryssland anses frivilligorganisationerna inom detta område vara lovande. Men problemfall har också uppdagats, där vissa har börjat dominera gebitet på bekostnad av andra.

7.5 Gränsöverskridande samarbete

Gränsöverskridande samarbete utgör en av hörnstenarna i nordiskt samarbete. Numera är det även centralt för EU och Östersjörådet (CBSS). Det finns även långt framskridna planer på samarbete mellan Östersjörådet och NMR inom detta område. NMR förefaller dock alltså kunna ge ett ”mervärde” på området trots att det är mycket mindre än EU. På ett slående sätt kan det fylla några luckor i EU:s program för gränsöverskridande samarbete som utesluter vissa nordisk-baltiska kombinationer. Det är också mer tillgängligt än EU för små lokala aktörer.

En relevant fråga gäller vilka gränser som egentligen bör korsas – och vems gränsöverfart som bör uppmuntras. För nordborna skulle ett gränsöverskridande samarbete mellan Ryssland och de baltiska länderna te sig synnerligen relevant, om det kan bidra till bättre förbindelser mellan länderna. För tillfället skulle åtminstone den ryska federala nivån inte

se lika positivt på ett gränsöverskridande samarbete med balterna som med de finländska regionerna. På liknande sätt kunde gränsöverskridande samarbete vara ett värdefullt verktyg för möjligheterna att arbeta i Kaliningrad. Också andra viktiga gränser finns, i synnerhet med Vitryssland och Ukraina, men även gränserna mellan de enskilda baltiska länderna. Det är tydligt att mellan de nordiska och de baltiska länderna är det gränsöverskridande samarbetet på väg att bli ett tvåvägsprojekt: esterna föreslår exempelvis att de estniska kommunerna kunde dela med sig av sina erfarenheter av e-service och e-demokrati till sina nordiska partners.

Bland projekten kunde nämnas såväl utvecklingen av den lokala och regionala förvaltningen ("Development of Local and Regional Administration") som samordningen av de olika Euroregionerna, där även Vitryssland och Polen deltar. Det gränsöverskridande samarbetet kan bidra till att förstärka både demokratin och den administrativa kapaciteten. Ändå är en adekvat administrativ förmåga också en förutsättning för att kunna delta i ett dylikt samarbete. I detta avseende finns det, i synnerhet i de baltiska länderna där svåra administrativa reformprocesser pågår för närvarande, fortfarande praktiska problem när det gäller att kunna bestämma vilka enheter som egentligen skulle uppfylla kraven för sådant samarbete.

7.6 Kultur

Kultur är ett centralt element inom nordiskt samarbete och inom såväl NMR:s som informationskontorens verksamhet. Om informationskontoren i någon mån lokalt kunde jämföras med andra internationella organisationers kontor på kulturområdet, skulle de liknas vid institutioner som British Council eller Goethe Institut. Kontorens kulturaktiviteter har även rönt viktig uppskattning: i S:t Petersburg utsågs "ROHTO – Medicine Art" evenemanget om mediekonst år 2003 av kritikerna till ett av de fem viktigaste kulturprojekten för år 2003 i hela Ryssland. I Estland utnämndes en lyrikantologi som utgavs 2003 med bidrag från den nordiska poesifestivalen till en av de tio viktigaste nya litterära utgivna skrifterna i Estland.

Mycket av den synlighet NMR strävar efter bottnar i kulturevenemang. Evenemangen är även ett sätt att nå ut till den breda allmänheten för att därmed öka medvetenheten om NMR:s verksamhet.

Kulturens roll i närområdespolitiken ses som synnerligen relevant av den enkla anledningen att det är ett område som skiljer sig från nästan alla de andra i ett viktigt hänseende: bägge parter är helt jämbördiga, och den nordiska sidan har inte nödvändigtvis övertaget – egentligen raka motsatsen. Detta återställer balansen som annars vore rätt negativ, eftersom samarbetet ofta inriktas på frågor där grannskapsregionerna ses som problemkällor. På detta område kan det också vara lättare att finna rätta partners, som exempelvis i fråga om Ryssland där informationskontoren har direkta kontakter med institut och akademier, och i hög grad går förbi förvaltningen; det finns inga språkproblem och ingen misstro.

NMR tävlar egentligen inte med någon annan aktör på den här scenen heller. EU har tvekat att gå in på detta område, eftersom det anses speciellt känsligt: under en lång tid konstaterade unionen att undervisningen och kulturen inte skulle harmoniseras. De nordiska ländernas inställning är nästan rakt motsatt i den meningen att själva grundvalen för deras samarbete har varit kulturen. När de nordiska institutionerna sätter hälften av sin budget på kultur, sätter EU hälften av sin budget på jordbruk.

Tvårorganisatoriskt samarbete tar även form på området. En arbetsgrupp som består av Arktiska rådet, Barentsrådet, Östersjörådet, NMR och Samerådet hade sitt första möte med informationskontoret i mars 2004 i S:t Petersburg.

Av de olika projekten framstår Sleipnir-programmet som mycket lyckat. Det är samtidigt exempel på ett program där det verkar finnas en efterfrågan på att låta ryska konstnärer besöka de baltiska länderna – kanske 10 % av alla ansökningar just nu avser detta. Men detta slag av utbyte är inte möjligt enligt gällande regler.⁵⁶

Man kan även se kulturen ur ett bredare perspektiv, genom att exempelvis ta med förvaltningskulturen – omvandlingen från en korrumpad kultur till god ledning – eller ta med samhällsnormer som exempelvis barnens eller minoriteternas ställning. Inom sådana områden är EU kanske inte rustad för att ta itu med eventuella brister, eftersom det är svårt för unionen att gå in på medlemsländernas interna frågor.

⁵⁶ Andra liknande exempel där baltisk-ryskt bilateralt utbyte inte ännu förutsetts kunde vara exempelvis inom NorFAs program för gästprofessorer.

8 Slutsatser

8.1 Framtida relevans för närområdesstrategi i de baltiska länderna och framtida samarbetsformer

NMR:s relationer med de baltiska länderna kan i allt högre grad betecknas som samarbete snarare än närområdespolitik. Ömsesidighet och jämbördighet är på väg att ersätta de strategier som de nordiska länderna gjort upp gentemot de baltiska länderna. Vissa av de problem som NMR:s strategier inriktat sig på kan dock fortfarande kvarstå, åtminstone tillsvidare. Även efter inträdet i EU är det nödvändigt att förbättra den administrativa kapaciteten – i synnerhet på lokal nivå, och att fortsatt utveckla social- och hälsovården. Även exempelvis frågor som rör respekten för de mänskliga rättigheterna eller bekämpningen av människohandel kommer att kräva ytterligare arbete.

Man kunde tro att EU nu skulle erbjuda hjälp för att lösa dessa frågor. Man kan dock inte nödvändigtvis räkna med att det finns en motpart på EU-nivå, som skulle ersätta all den verksamhet som hittills har skötts av de nordiska länderna, och som fortsättningsvis kräver arbete. NMR bedöms i många avseenden utgöra ett komplement till EU, exempelvis genom att vara tillgängligt för mindre aktörer.

Inom EU är de baltiska länderna likvärdiga medlemmar, vilket inte är fallet inom det nordiska samarbetet. Frågan har väckts huruvida balterna kanske tappat intresset för nordiska projekt, när de väl måste bidra finansiellt till dem, utan att deras formella ställning i beslutsfattandet i motsvarande grad uppvärderas. Det kan också uppstå en ökande differentiering mellan de baltiska staterna om något lands intresse sviktar mer än andras. Likväl medger man också att en ”prislapp” kanske gör projekten mer värdefulla, och att en eventuell investering från de baltiska ländernas sida skall visa att de har ett genuint engagemang: detta kommer i själva verket att fungera som ett ”hållbarhetstest av prioriteringarna”.

Att tala om ett samarbete baserat på ”jämbördighet” kan även ge mer eftertryck åt anspråken på ökad beslutandemakt. Det experiment som gjordes av de rådgivande kommittéerna (Advisory Boards) var inte särskilt lyckat med tanke på att det skapade förvirring om var denna makt låg. En enklare men politiskt svår lösning skulle vara att ge de baltiska länderna medlemskap i de nordiska institutionerna, och följaktligen förvandla dessa till nordisk-baltiska – eller nordliga – institutioner. Tankar har framförts om en

eventuell satsning på att hjälpa de baltiska länderna att ansluta sig till de nordiska institutionerna. Om det nordisk-baltiska samarbetet skulle fördjupas i framtiden, kunde det tänkas att de nordiska länderna i själva verket skulle dra nytta av att de baltiska länderna ingår i "deras" institutioner. Nordiska rådet är unikt genom att det sammanför företrädare för såväl regeringar som parlament, och gör det möjligt för en parlamentsledamot att ställa frågor till en minister från ett annat land om vederbörande lands spörsmål, samtidigt som det är möjligt att avge rekommendationer till enskilda regeringar. Vore det till nytta för såväl de nordiska som de baltiska länderna att utnyttja en sådan möjlighet i ett gemensamt råd, och skulle detta väcka nytt intresse för rådets arbete?

Man kunde tänka sig att de baltiska ländernas väg in i de nordiska institutionerna även kunde gå via EU, om de nordiska och baltiska EU-medlemmarnas samarbete i EU ökar. Av de tänkbara samarbetsområdena inom EU i 3+3 eller NB6 grupperingen, har jämställdheten mellan kvinnor och män öronmärkts som en av de frågor där ett tydligt gemensamt intresse finns. Ett annat mycket praktiskt exempel på samarbete gäller forskningen, där det bedöms att NB-gruppen har förutsättningar att göra rätt vägande ansökningar om olika EU-medel.⁵⁷ Ett tredje exempel på potentiella nya samarbetsområden avser ett utvidgat grannskap. Vitryssland bedöms vara ett sannolikt mål för NMR i detta avseende. De baltiska länderna skulle även kunna bistå NMR genom att upprepa den politiska aktivismen och modet från början av 1990-talet *visavi* detta land.

Det finns tydliga indikationer på de baltiska ländernas intresse för de nordiska länderna som en referensgrupp inom unionen, mycket mer än för de sydligare medlemmarna, och förvisso mer än för deras grannland Polen – dels beroende på liknande mentaliteter, och dels beroende på att de alla är små länder. Detta behöver dock inte sträcka sig så långt som till gemensamma ståndpunkter. Kanske 3+3 samarbete inte bör utvärderas med sikte på ett dylikt mål. Det kunde vara mer givande att använda en dylik samordning för att lära känna varandras ståndpunkter och eventuella konfliktområden. I framtiden kan kanske mindre möten på ministernivå bli en alltmer användbar och effektiv arbetsmetod i en mer och mer differentierad union.

⁵⁷ Man bör inte heller förbise utrikes- och säkerhetspolitiken, där man kunde tänka sig ett bredare samarbete inom krishantering och ESDP (en gemensam säkerhets- och försvarspolitik för EU), eller visserligen en nordisk påtryckningsgrupp för att lansera Estland som värd för den nya EU-myndigheten Europeiska gränskontrollbyrån.

8.2 Närområdespolitik i nordvästra Ryssland

Det hävdas allmänt att tyngdpunkten inom NMR:s närområdespolitik från och med nu kommer att ligga på nordvästra Ryssland, och att samarbetet även här siktar på ett jämbördigt samarbete, låt vara inte i en nära framtid. Detta kringgår frågan om var exakt tyngdpunkten skall läggas.

”Större tyngdpunkt” skulle även peka på ett behov att uppdatera det småskaliga, och kanske ”osynliga” projektsamarbetet på låg nivå till ett mer storskaligt och politiskt synligare samarbete på högre nivå. Strävan efter större projekt bottnar både i frustration över myriaderna av små projekt med oproportionerliga administrativa kostnader och i förväntningar från partnern. Den ryska förvaltningen på central och federal nivå, och till och med regionala myndigheter, ser kanske inte NMR som en strategisk partner på grund av dess begränsade projektfinsiering. De kan kanske därför vara angelägna om att NMR skall göra större investeringar i infrastruktur – eller delta med betydande bidrag inom sektorer som staten egentligen själv borde sköta som exempelvis hälsovård.

Det finns emellertid även andra aktörer när det gäller högtsträvande politiska kontakter och stora projekt. Tack vare resurser och prestige har EU och Östersjörådet andra förutsättningar än NMR, och är bättre rustade att ta itu med större projekt. Återigen verkar det som om NMR:s ”nisch” finns inom småskaligheten. Likväl kan NMR kanske ha ett ”mervärde” av legitimitet i jämförelse med enskilda nordiska länder som verkar i nordvästra Ryssland beroende på rådets låga och neutrala profil. I vissa fall hämmas samarbetet ibland av den högtsträvande politiska karaktären som relationerna mellan EU och Ryssland har.⁵⁸ Att sikta för ”högt” kan vara ett problem även för NMR. Talet om ”jämbördigt partnerskap” tilltalar sannolikt den ryska regeringen och det federala distriktet som skulle vilja se sig själva som maktcentrum. Jämlikhet kan trots allt snabbt leda till ojämlikhet på grund av att Ryssland, till följd av sin storlek, snart skulle vara mycket mer jämlik än sina nordiska partners. Det fina med småskaligheten ligger även i insikten, att målet för insatserna i nordvästra Ryssland inte så mycket är att ge finansiell hjälp som att bygga upp kontakter och dela med sig av kunskaper.

⁵⁸ Den allmänna inställningen till Europa förefaller variera mycket till och med inom den federala förvaltningsnivån. Medan somliga gärna skulle ta emot alla tillgängliga pengar, anser andra att utländska pengar kan leda till ett oönskat beroende.

NMR:s försök att närma sig de centrala myndigheterna i Moskva kan i nuvarande läge, när makt tas från regionerna, göra det lättare för NMR att åstadkomma resultat på den regionala nivån. Regionerna kan också få mindre att säga till om, och direktkontakter med Moskva kunde också antyda att man ger upp tanken på att närområdespolitik handlar om relationer med de närbelägna regionerna, inte med Ryssland som sådant. Frågan om vem ”Moskva” verkligen är förblir aktuell här. Om ett samarbete i stil med Advisory Board skall fortleva, kunde NMR vinna på att även inbjuda företrädare för ryska ministerier, och inte endast det federala distriktet, även om flera ministerier nyligen har lagts ned. Goda förbindelser med Moskva kommer med all sannolikhet att vara till nytta för NMR, men det kunde vara nog att helt enkelt informera berörda parter om NMR:s verksamhet. I Moskva kunde man söka stöd hos de nordiska ambassaderna.

NMR har stött på ett flertal problem i sin verksamhet i nordvästra Ryssland. Somliga är kulturella och beror på olika uppfattning om hierarkiska strukturer. Några beror helt enkelt på avsaknad av kunskap, och därmed har missförstånd kanske uppstått, när man försökt tillämpa samma metoder i Ryssland som i de nordiska länderna. Man har mött svårigheter i synnerhet när det gällt att ”läsa av” myndigheter korrekt, och att försöka utröna vem frivilligorganisationerna egentligen företräder, och huruvida de är ”hållbara”. Förutom frivilligorganisationerna är också partisystemet utvecklat. Återigen, i ett sådant läge har småskaligheten bedömts vara ett tryggt format: stora pengar kunde leda till stora problem.

NMR skulle således vinna på att öka sina egna kunskaper om Ryssland. I detta avseende kunde det vara klokt att använda sig av många olika källor, för att undvika beroende av ett enda slag av sakkunskap. Samtidigt bör NMR framföra sitt eget budskap på ett precist sätt, kanske utan att vänta på att de ryska motparterna skall framföra sina synpunkter på vad rådet borde göra. Det skulle kanske inte skada att ägna tid åt att utveckla metoder som är särskilt tillämpliga på Ryssland. Bland dessa har man tänkt sig att det finns ett behov att ta in ”positiva” samarbetsområden som exempelvis kultur, informationsteknik, eller polissamarbete och utbildning, vid sidan av de ”negativa” samarbetsprojekten med fokus på problemen i Ryssland. Man skulle också kunna införa indirekta metoder, som att stödja NGO:er i Ryssland genom att stödja nationella NGO:er i att utveckla egna gränsöverskridande kontakter, och på så sätt bistå NGO:erna i närområdena.

Ryska myndigheter saknar också erfarenhet av kontakter med internationella organisationer; de har mycket begränsad kunskap om NMR, och den påtagliga avsaknaden av byråkratisk jämförbarhet mellan NMR och de ryska verkställande myndigheterna spelar också in. NMR skulle följaktligen även vinna på att göra sig bättre känt. Material som skall publiceras på ryska bör få stor uppmärksamhet vad beträffar översättningarnas kvalitet samt tillgängligheten och stilen. Praktiska anvisningar till tilltänkta partners och projektsökande skulle också behövas.

8.3 NMR:s informationskontor

Även om informationskontoren grundades efter ett hastigt politiskt utspel, utan så mycket långsiktigt tänkande, har informationskontoren vuxit till när det gäller personal, know-how och yrkeskunnighet. Eftersom de varit kostnadseffektiva har de lyckats uppnå mycket med hjälp av resurser som länge varit oförändrade. Genom informationskontoren har NMR etablerat en stark närvaro i närområdena, såväl en s.k. "out-of-area"-kapacitet som värdefulla nya mänskliga resurser, vars fullständiga värde utan tvivel inte än har uppskattats till fullo.

I princip kan man tänka sig olika framtidsscenarier för informationskontoren. De baltiska informationskontoren skulle kunna stängas helt och hållet. Detta skulle skicka en signal om "uppdraget slutfört" (vad än uppdraget ansågs ha varit), vilket i viss mening är positivt. De baltiska och nordiska länderna har för närvarande en mängd olika direktkontakter där informationskontoren inte längre behövs, och att gå förbi kontoren kan vara frustrerande för dem. Om kontoren lades ner, skulle det finnas medel tillgängliga för något annat – trots att summan vore mycket blygsam. Ett annat scenario skulle vara att de baltiska informationskontoren fortsatte sin verksamhet. Det förefaller dock som om de skulle behöva ett mer långsiktigt perspektiv för att göra deras arbete meningsfullt. De kunde även vinna på en tydligare status inom organisationen. En fastare koppling till NMR:s sekretariat kunde etableras genom personalutbyte.

Informationskontoret i S:t Petersburg ansvarar för ett stort område både i fråga om folkmängd och geografiskt omfång. Ett sätt att öka NMR:s kapaciteter skulle vara en nätverksstrategi där samtliga informationskontor tydligare skulle sammankopplas med

varandra i projekt som rör Ryssland. Även om de baltiska uppfattningarna om Ryssland inte nödvändigt liknar de nordiska, finns det obestridligen sakkunskap att tillgå. De gränsöverskridande kontakterna mellan de baltiska länderna och Ryssland är så mycket viktigare, eftersom de stödjer både relationerna mellan länderna och utvecklingen av medborgarsamhället. Informationskontorens egen expertis och språkkunskaper kunde vara till stor hjälp i synnerhet med avseende på Kaliningrad – en potentiell femte medlem i nätverket – och i närmandet till Vitryssland.

Sålunda förefaller det finnas arbete för samtliga informationskontor också i framtiden. Deras framtida roller kunde beskrivas på följande sätt: För det första skulle de agera som observationsplatser därifrån NMR kunde se det som inte är möjligt att se på långt håll: de skulle upptäcka trender och möjligheter i länderna, och hålla sekretariatet à jour. För det andra skulle de representera bilden av allt ”nordiskt”. Detta skulle innebära att man uppvärderar den nordiska profilen inte bara utåt men också inåt: det verkar som om sådana omhuldade begrepp som ett ”samhälle med nordiska värderingar” och ”nordisk identitet” inte är så självklara i genuint nordiskt samarbete, men blir påtagliga och följdriktiga när de betraktas utifrån, exempelvis ur informationskontorens perspektiv. För det tredje skulle informationskontorens egna aktiviteter, som baseras på deras egen budget, kunna utnyttjas som ett viktigt instrument för nätverksbygge i syfte att öka kontakterna och medvetenheten, liksom att uppnå nya mål. Kulturella insatser bedöms därför vara till stor nytta.

8.4 Fokuseringsproblem

När det gäller närområdesstrategierna finns det ett allmänt antagande om att en stark fokus saknas till följd av det faktum, att det finns alltför många små projekt som gör samarbetet osynligt och ineffektivt. Det har föreslagits att man bör inrikta sig på några noggrant utsedda prioriteringar i stället, baserade på övergripande strategiska val, kanske till och med på en geografisk koncentration.

En ömtålig fråga rör emellertid sättet på vilket effektivitet kan mätas. Ibland är det just småskaligheten i NMR:s insatser som gör dem tillgängliga och bra. Det har även framhållits att man inte bör ha alltför kortsiktiga mål och inte utvärdera samarbetet

enbart i förhållande till dessa, utan i stället tänka på en bredare bild, såsom allmänt goda relationer med grannarna.

Det är inte heller klart hur prioriteringarna bör bestämmas. Vem skall fastställa dem? Ett inledande första steg skulle vara att försöka formulera de nordiska prioriteringarna först. Förslag har getts om en metod för att lättare få fram de verkligt lämpliga samarbetsområdena, och den går ut på att stödja sig mer på begreppet ”nordisk nytta”. Den avgörande måttstocken skulle sålunda bli den behållning som samarbetet ger NMR och de nordiska länderna. Men vad exakt är ”nordisk nytta”? Innebär det exempelvis att befrämja endast sådana utbyten där en av parterna kommer från ett nordiskt land? Man kunde hävda att baltiskt-ryskt samarbete lika mycket kunde bedömas vara till ”nordisk nytta”. Det finns således goda skäl att ompröva detta koncept. Å andra sidan, om något väl befinns vara till reell nordisk fördel skulle man även kunna fråga sig varför grannländerna uppmanas betala för det.

Ett annat tillvägagångssätt skulle vara att be partnerländerna att fastställa egna prioriteringar – inte minst för att säkerställa att samarbetsprojekten faktiskt är relevanta för dem. Här ligger en stor svårighet, som exemplifieras i fallet med Advisory Boards, i det faktum att prioriteringar har förväntats från partners som inte betraktar det som sin uppgift att formulera dem, medan det i andra fall har getts löften om att delta i fastställandet av prioriteringar, men dessa har inte hållits.

Geografisk koncentration skulle kunna uppnås genom att de nordligaste delarna, det vill säga Barentsområdet, Murmansk och Archangelsk, lämnas till andra organisationer, Arktiska rådet och Barentsrådet i synnerhet. Detta skulle emellertid inte minska arbetsbördan för de nordiska länderna, eftersom de även är *primus motorgrupp* inom dessa organisationer. Indelningen är kanske också rätt konstlad, då den skulle medföra att det federala distriktet för nordvästra Ryssland klipps itu. Detta skulle kunna ge praktiska problem när samarbetet endast skulle beröra en del av det sist nämnda.

En inriktning på några få sektorer och på större projekt kunde även uppnås genom en omprövning av indelningen i strategiområden, metoder och generella principer. Man kunde föreställa sig att den påföljande nya kategoriseringen kunde leda till en viss effektivisering. Såväl energi- och miljösektorerna som jämställdhetssektorn skulle inte

längre betraktas som egna strategisektorer, utan skulle skänka viktiga grundläggande principer som vore vägledande för samtliga projekt och för NMR:s arbete generellt. Dessa principer skulle omfatta frågor om bärkraftigt utnyttjande av miljö och energi, jämställdhet mellan könen, vid sidan av demokrati och öppenhet. Synsättet när det gäller sektorerna för gränsöverskridande samarbete och utbytesprogrammen kunde, å sin sida, revideras. Dessa två kunde snarare ses som metoder och samarbetsinstrument som varje projekt skulle ta in i sitt arbete. Det som till slut skulle bli ”över” i form av strategisektorer vore, på allmängiltig samhällsnivå, den lagstiftande och administrativa kapaciteten och utvecklingen av civilsamhället (NGO:er). På medborgarnivå skulle de medborgerliga rättigheterna (även med avseende på barn, konsumenter osv.) vara framträdande, med huvudvikt såväl på hälsovård och utbildning som i sista hand företagsamhet, kultur och fria medier.

8.5 Imageproblem

NMR är en internationell aktör med låg profil, och detta kunde visa sig vara till en avgjord fördel. Men ändå finns det också diffusa inslag i dess profil som förefaller utgöra hinder för dess projekt. NMR får kanske inte erkänsla för vad det uträttar beroende på dess otydliga image. Det har ofta hänt att någon som har fått medel från NMR i själva verket inte vetat att de kommit därifrån, eller också inte uppmärksammat den saken – de nordiska ländernas och NMR:s aktiviteter sammanblandas ofta.

Det förefaller som om den otydliga bilden kan tillskrivas särskilt två orsaker. Den första står i relation till att NMR:s närområdesstrategi har en tillfällig karaktär: den har klart och tydligt en provisorisk, rentav övergående karaktär. Som en följd av detta finns det en brist på ett institutionellt minne. Arkiv existerar inte eller är outvecklade, och vid personalombyten som även har sina positiva sidor, överläts inte nödvändigtvis väsentlig information.

Den andra orsaken gäller den besynnerliga ceremoniella prägeln på några av kontakterna med grannländerna som ofta leder till stor frustration. Parterna bollar artigt initiativet (eller rätten till initiativet) fram och tillbaka utan att någon egentligen beslutar ta vara på det. Detta är särskilt tydligt när det gäller att slå fast prioriteringar. Medan NMR skulle vilja höra vilka de baltiska prioriteringarna är, kan de baltiska ministerierna vänta på

signaler från NMR. Detta kunde inkludera frågan om medlemskap i institutionerna: de baltiska länderna säger kanske inte att de vill gå in i en viss nordisk institution, utan väntar kanske i stället på att nordborna talade om vilka institutioner de kunde inbjudas att ansluta sig till. På liknande sätt inbjuds de ryska motparterna för att säga vad de önskar, men de förväntar sig att nordborna bestämmer samarbetsvillkoren.

Dessa komponenter framkallar på det hela taget en avvaktande hållning, i den meningen att vissa väntar sig att hela samarbetet ändå avslutas, medan andra väntar på en signal för att starta upp något nytt. Ovissheten ger inte någon särskilt god grund för vardagsarbetet, i synnerhet gäller detta informationskontoren.

Det ter sig som om NMR nu har blivit fast förankrat i närområdena. Det kan kanske därför vara dags att gå över från en tillfällig form till något som betraktar grannskapsrelationer som normal praxis, som inte ifrågasätts varje år. Närområdesaktiviteterna har förändrat hela NMR, och rådet kunde utnyttja de möjligheter som bjuds när det gäller att vidga horisonten, och till och med öka det spektrum av språk som används. En sammansmältning av närområdesstrategin och sektorinsatserna kunde även vara ett steg mot större intern klarhet. I stället för särskilda närområdesstrategier skulle varje sektor arbeta med de baltiska länderna och i nordvästra Ryssland, med hjälp av den expertis som finns vid sekretariatet och informationskontoren.

Bilaga 1

Social- och hälsosektorn

av Mikko Väyrynen

1. Inledning

Sedan Sovjetunionens sammanbrott har det i de baltiska länderna och Ryssland funnits ett klart behov av att utveckla fungerande institutioner i social- och hälsosektorn, och att ha kompetenta fackmän i ledningen med den rätta sakkunskapen. Detta har skapat en uppenbar efterfrågan på internationell hjälp för att bistå dessa länder i deras strävan. I samarbete med andra aktörer har Nordiska ministerrådet (NMR) medverkat i denna process. Även om betydande framsteg har gjorts i många avgörande frågor, och även om det är tydligt att de baltiska länderna lyckats klara övergångsprocessen bättre än Ryssland, återstår många problem i social- och hälsosektorn som bör tas itu med, både i de baltiska länderna och i Ryssland.

Enligt en färsk studie från Världshälsoorganisationen (WHO) håller exempelvis tuberkulosläget i de baltiska länderna på att bli kritiskt.¹ Antalet människor som smittats av HIV har också ökat stadigt, speciellt under de senaste fyra åren. Läget är allvarligt särskilt i nordvästra Ryssland, enklaven Kaliningrad och östra Estland där sjukdomen har spritt sig snabbt bland injicerande narkotikamissbrukare. Enligt statistik från det finska Folkhälsoinstitutet är den officiella siffran för HIV-smittade i hela Ryssland omkring 250 000, av vilka 90 procent är injicerande narkotikamissbrukare.² Enligt inofficiella bedömningar skulle emellertid den rätta siffran kunna vara så hög som en miljon.

Dessa exempel visar att det fortfarande finns hälsorelaterade problem i de nordiska ländernas omedelbara närhet som bör tas itu med.

2. Sektoriella mål (från nordisk sida)

¹ www.who.int

² www.ktl.fi

De två huvudområdena i social- och hälsosektorn till vilka insatser har riktats är barn och unga liksom bekämpning av narkotikamissbruk och dess negativa biprodukter.

I ”Ramprogrammet 2003–2005 för Nordiska ministerrådets aktiviteter i närområdena” anges målen för NMR:s samarbete i social- och hälsosektorn. De består av att bygga upp kompetensen hos personalen i områdena, och bistå i utvecklingen av administrationen i fråga om den del där de lokala myndigheterna deltar i det administrativa ansvaret, och även är demokratiskt ansvariga för sina åtgärder. Preventiva insatser spelar en viktig roll i detta samarbete, speciellt inom narkotikaområdet och stor vikt har lagts vid utbildning och nätverksbygge. Tanken bakom nätverksfrämjande har varit att de nordiska länderna förser mottagarna med expertis och erfarenheter.

Med hjälp av dessa instrument har det övergripande målet för samarbetet varit att förbättra befolkningens levnadsvillkor på lokalnivå. Den lokala förankringen och ett ”folk-till-folk”-perspektiv formar huvuddragen för NMR:s samarbete i social- och hälsosektorn. Främjande av ”nordiska värderingar” finns synligt med i sektorn genom att tonvikten lagts på ungdom och utbildning.

Samarbetet i social- och hälsosektorn har nästan uteslutande bedrivits genom lokala och kommunala myndigheter samt frivilligorganisationer. Dessa har varit ansvariga för att verkställa den praktiska delen av samarbetet i sina egna distrikt via projekt finansierade av NMR.. Detta lokala handlingsätt har bedömts som det bästa sättet att omsätta ”folk-till-folk” perspektivet i praktiken, uppnå mervärde och säkerställa synliga resultat. Den centrala regeringsnivån (ministerierna) har hållits informerade om aktiviteterna, men de har inte haft så mycket att säga till om rörande samarbetets innehåll.

NMR:s aktiviteter inom social- och hälsosektorn har ökat i närområdena under de senaste fem åren. Programmet för utsatta barn och unga ”Children and Young Adults at Risk” startade år 2000 och Narkotikaprogrammet år 2001. Narkotikaprogrammet fick fart under hösten 2003, när de nordiska och baltiska ministrarna som ansvarar för frågor om narkotikapolitik undertecknade, under beskydd av det svenska ordförandeskapet för

Nordiska rådet, en avsiktsförklaring (den s.k. Lund-deklarationen) om förebyggande åtgärder, upprätthållande av lag och ordning, liksom även vård och behandling för att motarbeta drogmissbruk i norra Europa. Av politiska skäl kunde Ryssland inte tas med i deklarationen, men trots det genomförs NMR:s narkotikaprogram i Ryssland.

Det förefaller som om det inte funnits några större motsättningar mellan de olika nordiska länderna visavi målen för och fokuseringen på NMR:s samarbete i social- och hälsosektorn i närområdena. Men det verkar som om varje nordiskt land har sina egna geografiska preferenser beträffande samarbete med dessa områden. Dessa preferenser överensstämmer med ländernas egna intressen, eftersom varje nordiskt land vill betona de områden i sitt NMR-samarbete som ligger geografiskt nära dem. Detta fenomen gäller inte endast samarbetet inom social- och hälsosektorn, utan förefaller att gälla NMR:s överordnade samarbete med närområdena. De olika nordiska ländernas vilja att framhålla vissa områden i samarbetet är förståelig, men NMR bör se till att en geografisk fokus motsvarar de allmänna strategiska målen för närområdessamarbetet.

I fråga om den s.k. Lund-deklarationen förefaller det ha rått några smärre motsättningar mellan enskilda nordiska länder om hur man skall förebygga smittsamma sjukdomar bland narkotikamissbrukare. Man bör komma ihåg att deklarationen är ett politiskt dokument och att politiska preferenser har påverkat dess innehåll. Finland som följt en mjukare linje genom att man delar ut rena nålar till narkotikamissbrukare sedan 1995, ville få in i deklarationen att utdelning av rena nålar bör användas för att förebygga HIV-infektioner bland narkomaner. Sverige som är känt för att värna om sitt unika koncept för ett ”drogfritt samhälle” förhindrade detta förslag. I stället skrevs endast ett vagt uttalande in i deklarationen som gick ut på att man föreskrev ett antal olika åtgärder. Detta verkar ha väckt ett visst missnöje bland finländska ämbetsmän, som skulle ha föredragit en förteckning över bestämda åtgärder i dokumentet. En ämbetsman som intervjuats för denna rapport menar att Finland nu fruktar att den hårda linjen om utdelning av nålar som Sverige stödjer är ett tecken på att Sverige vill exportera sin egen narkotikapolitik till de baltiska länderna och Ryssland.

3. Baltiska och ryska synpunkter, mål och förväntningar

När baltiska och ryska specialister intervjuades om hur relevanta målen för NMR:s samarbete i social- och hälsosektorn är, och om hur väl samarbetet motsvarar behoven och prioriteringarna hos mottagarna, hördes knappt ett enda kritiskt ord. Samma ton genomsyrade svaren om NMR-samarbetet i allmänhet. Så gott som alla intervjuade lovordade NMR-samarbetet som mycket välgörande, i synnerhet på gräsrotsnivå där projekten genomförts. Detta är logiskt eftersom mottagarna för NMR:s samarbete är länder som har genomgått (eller alltjämt genomgår) en smärtsam övergångsperiod under vilken allt tänkbart ekonomiskt och professionellt stöd varit välkommet.

Vid diskussioner om mål och preferenser som satts upp av NMR nämndes i några fall, att vissa frågor som rådet ville inrikta sig på i sina aktiviteter ansågs kanske inte ha en så markant betydelse i mottagarländerna, men var trots det viktiga frågor som behövde få uppmärksamhet. I somliga fall förefaller NMR ha kunnat lägga fram sina egna preferenser i samarbetsprogrammet och har lyckats höja medvetenheten hos allmänheten. Ett exempel på det är barnprostitutionen i nordvästra Ryssland. NMR finansierade ett forskningsprojekt 1998 för att undersöka barnprostitution i fyra städer (S:t Petersburg, Viborg, Petrosavodsk och Sordavala). De unga hängivna forskarna som handhade forskningen upptäckte chockerande saker som ledde till allmän indignation och en upphettad debatt i den ryska pressen.

Oenighet om hur man skall ta itu med vissa frågor har emellertid också uppkommit. Även om dessa verkar vara få bör man minnas att de nordiska länderna och mottagarländerna (för att inte bortse från de stora olikheterna mellan mottagarna själva) är separata helheter med olika bakgrunder, historia, kultur, seder och så vidare. Ett exempel värt att nämna i detta sammanhang är debatten om hur föräldralösa barn tas om hand i de baltiska länderna. NMR har försökt komma med nya lösningar som ger olika alternativ (såsom fosterhem) till att enbart bygga fler barnhem där barnen placeras. I Estland tycks svaret på detta ha varit ganska kallt. Esterna verkar föredra en "hårdare" inställning till frågan och anser det bättre att bygga nya barnhem. Å andra sidan tackade ett litauiskt intervjuobjekt NMR för att rådet gett dem nya idéer i vården av föräldralösa. Dessa idéer fick dem att se frågan ur en ny synvinkel, och det litauiska socialministeriet står i begrepp att starta ett riksomfattande program för fosterhemsverksamhet.

Stommen i arbetet för att få samarbetsaktiviteterna att överensstämma med de nationella preferenserna bildar referensgrupperna. Varje mottagarland har en referensgrupp för varje samarbetsprogram, och medlemmarna utses av det nordiska informationskontoret. I referensgruppen ingår lämpliga sakkunniga från olika ministerier, statliga nämnder, lokala myndigheter, andra internationella organisationer och medborgarorganisationer. Huvuduppgiften för referensgruppen är att utvärdera projektansökningar, fatta beslut om finansieringen av projekt med summor understigande 50 000 DKK och förse Nordiska ministerrådet och ”Nordic Committee of Senior Officials” med kommentarer om vilka större projekt (överstigande 50 000 DKK) som bör finansieras. Därigenom hjälper referensgruppen att inrikta samarbetsaktiviteterna på relevanta frågor som är i linje med mottagarlandets preferenser, och förhindrar överlappningar med projekt som finansierats av andra aktörer aktiva i samma sektor. Så även när mottagarna inte har så mycket att säga till om i fråga om handlingsplanerna och programmen, har de stort inflytande på vilket slag av projekt som får finansiering.

4. Praktik: innehåll, framgångar och problem

När man ser tillbaka på NMR:s samarbetsaktiviteter med hjälp av de genomförda intervjuerna med nordiska, baltiska och ryska experter som har förstahandserfarenheter av samarbetet, är det vissa frågor som kommer fram med jämna mellanrum. Jag kommer inte att granska de baltiska länderna separat eftersom undersökningen inte pekade på väsentliga skillnader mellan dem. Ryssland däremot kommer att få ett eget kort avsnitt tack vare det unika i samarbetet.

4.1 Framgångar

Det allmänna intrycket i fråga om samarbetet framstår som överväldigande positivt. Förutom att man berömde det lokala gräsrotsrelaterade handlings sättet satte de baltiska och ryska experterna värde på smidigheten och flexibiliteten i NMR-samarbetet, liksom bristen på onödig byråkrati. I de flesta fall jämförde de intervjuade NMR-samarbetet med EU-programmen, som karakteriserades som ”långsamma”, ”tunga” och en gång rentav som en

”byråkratisk djungel”. Därtill fick informationskontoren och rådgivarna ansvariga för social- och hälsosektorn beröm för sin aktivitet och sin entusiastiska inställning till sitt jobb.

I mottagarländerna och i social- och hälsoområdet överlag lovordades NMR för att ha bidragit till utvecklingen inom frivilligsektorn (NGO:er). Detta verkar gälla i synnerhet nordvästra Ryssland. Det är självfallet så att tillgänglig finansiering alltid skapar ”verkställare”, men det som är speciellt med NMR-medlen till NGO:er är att pengarna alltid är ”projektstyrda”, inte ”existensstyrda”. Det här betyder att NMR enbart beviljat medel till faktiska projekt, inte till hyror eller löner. Detta har tvingat NGO:er till äkta substans i sitt arbete.

Också en annan intressant aspekt beträffande NGO:er dök upp i intervjuerna. Speciellt i Ryssland där relationerna mellan myndigheterna och NGO:erna inte alltid varit så rosenröda, har referensgruppen och deras regelbundna möten fört samman myndigheterna och NGO:erna, och därmed möjliggjort en interaktion dem emellan.

Erfarenheterna från referensgrupperna har även varit positiva. Grupperna förefaller ha varit framgångsrika i styrningen och inriktningen av projektinsatser och även i hanteringen av överlappningar och dubbleringar. I Ryssland har referensgruppsmedlemmarna igenkänt ”opålitliga” NGO:er som de anser inte skall beviljas pengar.

Även om referensgruppernas medlemmar var tillfreds med sin roll och sitt inflytande, har några av dem uttalat en önskan att knytas närmare till planeringsprocessen rörande målen för samarbetet, framtida program och allmänna riktlinjer i samarbetet inom social- och hälsosektorn. Några av de intervjuade från referensgrupperna sade att målen i social- och hälsosektorn ter sig alltför breda och diffusa.

Samarbetet med NMR har otvivelaktigt gett mottagarländerna värdefull internationell erfarenhet och involverat de lokala myndigheterna i internationella kretsar. Många baltiska intervjupersoner anser att detta har varit en stor fördel med tanke på det framtida inträdet i EU, även om NMR-samarbetet i social- och hälsosektorn inte direkt hjälpt de baltiska länderna att förbereda EU-medlemskapet.

4.2 Problem och kritik

Fastän framgångarna i samarbetet är uppenbara, uttalades också uppriktig kritik.

Överraskande nog fälldes ett antal kritiska kommentarer av nordiska tjänstemän om hur den administrativa sidan av samarbetet mellan NMR och de nordiska ministerierna fungerar. Då informationskontoren och referensgrupperna har befogenhet att besluta om vilka ”små” projekt som finansieras, fattas beslutet om finansiering för de ”stora” projektens del av nordiska kommittéer som består av ämbetsmän från olika nordiska ministerier (i social- och hälsosektorn är dessa EK-S OCH EK-NARKO). De ”stora” projektansökningar som finns på slutlistan sänds vidare till kommittéerna med kommentarer och rekommendationer från NMR:s sekretariat och informationskontoren. Eftersom dessa nordiska kommittéer har en viktig roll vid planeringen och initieringen av NMR-samarbetet med närområdena, skulle det vara logiskt om kommittéerna även hade en stark roll vid beslutsfattandet om vilken typ av projekt som finansieras. Ämbetsmän som ingår i kommittéerna uttryckte emellertid missnöje med NMR-sekretariatets agerande i fråga om beslutsfattandeprocessen. Enligt kommittémedlemmarna förefaller det som om NMR:s sekretariat tagit alltför mycket av den beslutsfattande makten i sina händer, genom att endast framlägga rekommenderade och på förhand utvalda projektansökningar inför kommittéerna. Vissa ämbetsmän menade att det kändes som om NMR:s sekretariat bara använde dem som ”gummistämplor”, och inte försåg dem med uttömmande information. Ytterligare beklagade sig ämbetsmännen över att NMR:s sekretariat inte förser kommittéerna med någon feedback från projekten de beslutat finansiera. Dessutom var man missbelåten med den budgetplanering som NMR:s sekretariat gjorde: man klagade över att budgetförslagen inte innehöll tillräckligt utförlig information om hur medlen för närområdena allokeras för olika ändamål.

Det som gav upphov till kritik mestadels från företrädare för NMR och informationskontoren var hur användningen av beviljade medel övervakades. Det nuvarande uppföljningssystemet kan inte identifiera slutanvändaren av medlen, och varje NGO och lokala myndighet som genomför projekt har egna rutiner för rapporteringen av hur medlen hade använts. Detta innebär dock inte att pengarna kunde användas felaktigt eller försvinnas, utan endast att det finns ett informationsglapp mellan givaren och mottagarna.

För själva projektens del har några väckt frågan huruvida det är vettigt för NMR att i social- och hälsosektorn fortsatt satsa på små projekt som genomförs på lokal nivå av NGO:er och lokala myndigheter. De som kritiserar NMR:s tillvägagångssätt anser att detta slag av projekt inte åstadkommer synliga resultat och bred nytta, utan i stället förblir ”droppar i havet”. Samtidigt som det säkert finns fog för detta påstående, finns det också många argument som kan användas för att försvara det nuvarande tillvägagångssättet, vilket klart stämmer överens med de övergripande målen för NMR:s samarbete i social- och hälsosektorn (”folk-till-folk”-perspektivet etc). En av de intervjuade underströk exempelvis, att små projekt och de små belopp som utbetalas för dem som genomför dessa minimerar risken för ekonomiska förseelser. Det förefaller också, som nämnts tidigare, att NMR:s samarbete har lyckats göra mycket gott på lokal nivå i kommunerna. För att emellertid undgå risken att samarbetsaktiviteterna förblir spridda, isolerade satsningar bör NMR, speciellt i de baltiska länderna, säkerställa att projekten fördelas lika över hela landet. En av de intervjuade menade att längden hellre än storleken på projekten är långt viktigare beträffande resultat och nytta. Den intervjuade hävdade att den genomsnittliga projektperioden på 2–3 år inte är tillräckligt lång om NMR vill säkerställa att projekten är nyttiga och resultaten synliga.

En intressant aspekt nära anknuten till frågan om den förvaltningsnivå på vilken NMR-aktiviteter genomförs är regeringens och ministeriernas roll i de baltiska länderna. Ministerierna är till synes i viss mån förbigångna, och har endast en liten roll som ”observatörer” vilka antas bli informerade om den pågående verksamheten. Ministerierna verkar tycka att NMR ensamt har rätt att ha direkta kontakter med den lokala nivån – så länge de informeras. Hur väl informerade ministerierna i själva verket är verkar variera mellan de olika baltiska länderna.³ I Lettland och Litauen säger samtliga ministerietjänstemän i social- och hälsosektorerna att de tycker sig ha fått tillräckligt med information om vad som sker i deras länder. Läget i Estland ter sig annorlunda: en estnisk tjänsteman som sitter på en central post i ministeriet beklagade djupt det faktum att ministeriet inte får information från NMR och informationskontoret. Man måste dock minnas att orsakerna till detta kan finnas

³ Denna beskrivning är enbart baserad på uppgifter som gavs av de ministerietjänstemän som författaren träffade.

på olika håll. Det är möjligt att informationsutbytet inom ministeriet och mellan dess olika avdelningar inte är så tätt och smidigt som det kanske kunde vara.

I varje fall har ministerierna vanligtvis en företrädare i referensgrupperna, vilket ger ministerierna en viss möjlighet att påverka riktlinjerna inom samarbetet. Likväl ter sig ministeriernas roll som ganska begränsad för tillfället, men det är tydligt att de bör hållas à jour med NMR:s aktiviteter. NMR bör överväga att bredda ministeriernas roll framöver, speciellt med tanke på NMR:s planer på att förnya samarbetskonceptet med de baltiska länderna.

Varför är informationsutbyte med ministerierna och en ökad roll för dem så viktig? Om NMR vill att de baltiska länderna skall vara med och finansiera samarbetsaktiviteterna i framtiden, kommer ministerierna att måsta spela en betydande roll i detta samarbete. Om samarbetet med de baltiska länderna går vidare blir ministerierna, som övergripande samordnare och ansvariga för riksfrågor, en finansieringskälla, och kommer därför också att vilja ha en roll i den strategiska planeringen.

Informationsutbyte är absolut nödvändigt, eftersom det är klart att när ett program eller projekt har varit framgångsrikt är det lättare att garantera en kontinuitet, eftersom dessa goda erfarenheter kan nyttjas som en språngbräda för vidare aktiviteter. Om goda resultat visas fram är det lättare att övertyga ministerierna att delta finansiellt. Det är lika viktigt att ministerierna förses med information om NMR-aktiviteter, som att de är medvetna om vad de lokala myndigheterna och NGO:erna tycker om NMR-samarbetet. En tjänsteman på ett litauiskt ministerium hade redan insett detta, och sade att ministeriet håller på att samla in erfarenheter av dem som genomfört NMR-samarbete.

4.3 Ryssland

I nordvästra Ryssland har NMR gått in för samma tillvägagångssätt som i de baltiska länderna. De aktuella programmen under vilka samarbetsaktiviteterna bedrivs är de samma, och förvaltningsstruktureringen för samarbetsaktiviteterna går efter samma riktlinjer. De intervjuade anser att NMR har gjort ett gott arbete och haft framgångar i Ryssland, men

kanske i någon mindre mån än i de baltiska länderna. I detta sammanhang måste man minnas att befolkningsmängden och den geografiska arealen för nordvästra Ryssland är större än för hela Baltikum sammantaget.

De baltiska länderna och nordvästra Ryssland verkar stå långt från varandra också i många andra avseenden. Alltmedan NMR har haft relativt fria händer att verka i de baltiska länderna ter det sig som om myndigheterna i Ryssland vill vara mer involverade, och ha mer att säga till om i fråga om samarbetets inriktning och strategier. Ett hinder är det tillstånd av oreda som verkar råda på förvaltningsområdet i nordvästra Ryssland. Enligt de intervjuer som gjorts i Ryssland förefaller de olika förvaltningsnivåerna ha motstridiga uppfattningar om vilken deras roll bör vara, och över vilka områden deras jurisdiktion sträcker sig. Det är därför svårt att avgöra vem som har ansvar för vad. En av de intervjuade menade att det är en stor utmaning för NMR i nordvästra Ryssland hur man skall driva projekt som är relevanta både för de nordiska länderna och Ryssland, utan att samtidigt trampa de olika myndigheterna på tårna.

Den administrativa förbistringen blev mycket uppenbar när de ryska tjänstemännen tillfrågades om vad de prioriterar rörande NMR:s samarbete i nordvästra Ryssland. Vissa såg inte hälsofrågor som speciellt viktiga, medan andra var angelägna att placera dem högst upp på samarbetsagendan. Det allmänna målet för Moskva verkar vara att minska fattigdomen, höja levnadsstandarden för invånarna och dra till sig stora utländska investeringar på exempelvis infrastrukturområden. En nordisk tjänsteman sade att ryssarna alltför ofta verkar glömma betydelsen av social- och hälsofrågor. Uppenbart är att det finns en stor efterfrågan på hälsoprojekt i nordvästra Ryssland, och detta gäller särskilt i fråga om situationen för narkotika och smittsamma sjukdomar. Av dessa skäl verkar alla tycka att NMR bör öka sina samarbetsinsatser i Ryssland, men ingen säger hur detta bör göras, och hur man kunde nå bästa resultat.

Det förefaller finnas åtskilliga hinder. Många intervjuobjekt uttryckte oro för att det saknades bra projektansökningar i Ryssland. Det verkar vara speciellt svårt att hitta bra ”stora” projekt att finansiera. Det ser ut som om det inte finns många NGO:er med lämplig kompetens och erfarenhet som kan söka dessa pengar, vilket tydligen är ett tecken på en (tillsvidare)

utvecklad NGO-sektor. Ett annat problem verkar vara den utvecklade infrastrukturen, som försvårar sådana saker som ekonomiska transaktioner gentemot projektledningen.

5. Konsekvenser av förändringarna år 2004

Efter att de baltiska länderna blir medlemmar i EU kommer deras ställning i NMR:s samarbete att omvärderas medan större tonvikt kommer att läggas på nordvästra Ryssland. Den stora frågan för tillfället verkar vara de framtida strukturerna, samarbetets former och inriktning och, vad gäller de baltiska länderna, omställningen från stödmottagare till jämlika partners. För närvarande ser det ut som om ingen har en följdriktig syn på hur och när denna omstrukturering kunde omsättas i praktiken. NMR förefaller vara ganska försiktigt och vill inte driva på de baltiska staterna till att fatta beslut, men samtidigt verkar de baltiska staterna vänta på klara besked från NMR.

Frågan om en omvärdering har inte överraskat någon, och de baltiska staterna är även medvetna om vad som händer. I detta sammanhang bör man komma ihåg att medfinansiering av projekt i social- och hälsosektorn har förekommit sedan 2002 i de baltiska staterna: NGO:erna och de lokala myndigheterna har själva varit tvungna att finansiera 20–25 procent av projekten.

Efter samtal med ett flertal baltiska tjänstemän kan man tryggt säga att alla baltiska länder är mycket villiga att fortsätta samarbete med NMR i social- och hälsosektorn – så länge man kan nå samförstånd om de framtida riktlinjerna. Bristen på resurser verkar vara den största orsaken till oro bland de baltiska tjänstemännen.

Olika förvaltningsnivåer i de baltiska länderna saknar inte bara ekonomiska resurser utan också mänskliga resurser. Några av de intervjuade ser personalbristen som ett ännu större problem än otillräckliga anslag. Helt klart är att ökningen av EU-aktiviteter efter 1 maj 2004 belastar de redan knappa mänskliga resurserna i förvaltningen ännu mer.

NMR verkar angelägen att integrera sina aktiviteter inom social- och hälsosektorn i den Nordliga dimensionens partnerskap för hälsa och livskvalitet i EU. Enligt policydokumentet

som bereddes av NMR⁴ är målet för NMR:s medverkan i partnerskapet att nå bättre interorganisatorisk samordning i området för den nordliga dimensionen genom aktiv medverkan i partnerskapet. I teorin ser detta ut som en god idé, men för närvarande är det för tidigt att säga vilken eventuell betydelse partnerskapet får, då det tills vidare inte finns några specifika aktiviteter bakom partnerskapets planer. Många av de intervjuade sade att det inte hade förts några egentliga diskussioner om vad NMR:s medverkan i partnerskapet kunde innebära och därför har alla attityden ”vänta och se”.

6. Anknytningar till andra aktörer

De två andra huvudaktörerna som verkar i de baltiska länderna och nordvästra Ryssland i social- och hälsosektorn är Östersjörådet (CBSS) och EU. De enskilda nordiska länderna har också sina egna bilaterala projekt i området. För de baltiska ländernas del håller dessa projekt på att avslutas och nästan samtliga EU-finansierade projekt avslutas också inom 2004.

På frågan om det funnits eventuella överlappningar mellan NMR-samarbetet och andra aktörers verksamhet såg samtliga intervjuobjekt på NMR-aktiviteterna som kompletterande. Ingen kunde komma på något fall där överlappning eller dubblering skulle ha skett. De intervjuade ansåg att NMR-samarbetet skiljer sig från annat, eftersom verksamheten som finansieras av NMR äger rum på gräsrotsnivå och i form av små projekt. Om man exempelvis i detalj studerar vad EU gör i de baltiska länderna framstår tydliga skillnader mellan NMR-verksamheten.

Med undantag för EU-kontoret i S:t Petersburg visste de intervjuade EU-tjänstemännen i de olika länderna inte mycket om NMR:s aktiviteter, och intrycket är att det inte finns mycket interaktion mellan de två. EU-aktiviteter verkar ha en helt annan inriktning än de inom NMR. EU:s approach riktar sig i regel mer till den centrala regeringsnivån, eftersom ambitionen när allt kommer omkring har varit att förbereda de baltiska länderna för ett EU-inträde. EU-inriktningen har framträtt mest i förändrade regerings- och förvaltningsstrukturer. De EU-finansierade projekten särskilt i social- och hälsosektorn har

⁴ ”Övergripande strategi. Nordiska Ministerrådets deltagande i Den Nordliga Dimensionens partnerskap för hälsa och livskvalitet”, 15 mars 2004.

betonat anställbarheten hos målgrupperna (såsom personer med fysiska och psykiska funktionshinder) med målet att ge dem möjligheter att komma in på arbetsmarknaden. Projekt på gräsrotsnivå har inte spelat någon större roll på EU:s agenda, och detta kommer att vara fallet även efter att de baltiska länderna gått med i unionen. Av allt att döma skapar detta en efterfrågan och lämnar rum för ytterligare NMR-verksamhet. En slående olikhet är den summa pengar som ges till verksamheten. De belopp som EU sätter på projekt inom PHARE-programmet är enorma i jämförelse med dem inom NMR.

Den andra större medspelaren, Östersjörådet, har också ett annorlunda tillvägagångssätt än NMR. I social- och hälsosektorn har Östersjörådet inte projektmedel som sådana, och verksamheten inriktas mer på nätverksbygge. Ett bra exempel är ett program som kallas "Children at Risk in the Baltic Sea Region" som inte har några direkta projektmedel, men som försöker skapa internetbaserade expertnätverk i stället. En av de intervjuade avslutade fyndigt med att säga att det kanske kan finnas en tematisk överlappning mellan Östersjörådet och NMR men inte en praktisk.

7. Framtiden

Enligt baltiska och ryska tjänstemän finns det fortsättningsvis ett stort behov och gott om intresse framöver för samarbete med NMR i social- och hälsosektorn. De anser att under de år som samarbete bedrivits har man fått en god och solid grund för en fortsatt verksamhet. Tjänstemännen underströk att nordiska erfarenheter och nordisk expertis fortsättningsvis behövs för att höja yrkeskunnigheten inom många områden. Narkotikarelaterade frågor och i synnerhet förebyggande narkotikaarbete bland unga lyftes fram som exempel på frågor där behovet är störst.

Många av frågorna om framtida samarbetsformer och strukturer är politiska frågor, och besluten måste därför fattas på högsta politiska nivå. Detta gäller speciellt de baltiska länderna där det politiska ledarskapet måste ta ställning till frågan om samfinansiering. Om de baltiska länderna är villiga att dela på kostnaderna för samarbetet, och om NMR:s inriktning för närområdena förskjuts mer mot Ryssland (vilket betyder att de pengar

Baltikum bidrar med också kommer att flyta in i Ryssland), kan frågan om samfinansiering möjligen väcka en intensiv politisk debatt i de baltiska länderna.

Samtidigt verkar många av de baltiska intervjuobjekten gilla tanken på att bidra till NMR-aktiviteter i Ryssland. De påpekar helt riktigt att de besitter användbar kunskap som NMR kunde utnyttja: de är bevandrade i det ryska språket, den ryska kulturen och sederna, allt detta som de förvärvat när de baltiska länderna var en del av Sovjetunionen.

De baltiska länderna förefaller mer angelägna att delta finansiellt i projekt i Ryssland, när projekten är till tydlig nytta för de baltiska länderna själva. Det finns ändå smärre skiljaktigheter mellan de baltiska länderna i denna fråga. Letterna och litauerna anser att uppmärksamheten också bör riktas på Vitryssland och Ukraina, liksom Kaliningrad där de narkotikarelaterade problemen är svåra och HIV-frekvensen hög.

Några av de baltiska intervjuade hade intressanta funderingar om att de kunde dela med sig av sina erfarenheter som de fått under övergångsperioden. De märker att social- och hälsosektorn i Ryssland i många stycken är i samma läge som de baltiska länderna var i när de blev självständiga 1991. Dessa intervjupersoner tycker att erfarenhetsutbyte skulle hjälpa ryssarna att få bukt med vissa problem, och hjälpa dem att undvika de misstag som de baltiska länderna gjorde.

Bilaga 2:

Energi och miljö

av Teemu Palosaari

Inledning

NMR placerar miljöfrågorna högt på listan över prioriterade frågor i samarbetet mellan de baltiska länderna och nordvästra Ryssland. Följaktligen är målen för miljösamarbetet i närområdena direkt sammankopplade med de mer omfattande, långsiktiga målen för NMR:s närområdespolitik. Inom miljösektorn¹ omfattar de prioriterade områdena akuta miljöhot, minskning av miljöförstöringen och stöd till miljöförvaltningen. Omstruktureringen av det nordisk-baltiska samarbetet till ett samarbete som baseras på ett partnerskap på jämbördiga grunder har i viss utsträckning gått framåt i miljösektorn, eftersom samfinansiering från de baltiska länderna till projekt initierade 2004 har säkerställts.² De framgångsrika steg som tagits inom EU:s miljöpolitik beträffande Östersjöområdet, till exempel inom ramen för den nordliga dimensionens miljöpartnerskap (NDEP), antyder också att de nordiska insatserna i miljösektorn kommer att dra nytta av den framtida utvecklingen inom EU.

I energisektorn innebär den politiska känsligheten visavi de nordisk-baltisk-ryska relationerna och skillnaderna i de enskilda nordiska och baltiska ländernas nationella politik att sådana samband inte är lika påtagliga. Ytterligare har nordvästra Ryssland en betydelsefull roll och även en dubbelroll härvidlag, eftersom området inte enbart är mål för NMR:s närområdespolitik, utan även en viktig energileverantör för de nordiska och baltiska länderna. Å andra sidan är dessa aspekter av energipolitiken relevanta även för den utvidgade Europeiska unionen. I ljuset av detta är det lätt att förstå att nordiska och baltiska aktörer är ivriga att ta in dessa aspekter av energifrågan i ett vidare EU perspektiv. Ur EU:s perspektiv är frågorna om leveranssäkerheten och differentieringen av energikällorna relaterade till frågan om rysk gas och elektricitet i stort. På en allmän nivå är det också möjligt att se energifrågorna som en del av stabiliseringen av Östersjöområdet. I detta avseende kan energin ses som ”avgörande för att åstadkomma politisk stabilitet, ekonomisk tillväxt och hållbar utveckling.”³

¹ Närmare Norden; Ramprogrammet 2003-2005 för Nordiska Ministerrådets aktiviteter i närområdena.

² Utkast till program för Nordiska Ministerrådets samarbete med närområdena 2004, s.10.

³ Vision som energiministrarna i Östersjöregionen samt EU-kommissionen gav uttryck för i Stavanger 1999.

Som den tvärssektoriella strategin för en hållbar utveckling⁴ visar, knyter begreppet hållbar utveckling samman energi- och miljösektorerna. ”En hållbar utveckling av resurserna omfattande miljö, energi och livsmedelssäkerhet” hör till de fyra huvudteman för prioriteringarna som gäller projektinsatserna i närområdena.⁵

Under den pågående programperioden för närområdessamarbetet, har samarbetet koncentrerats till energieffektivitet, energidialoger (med hjälp av energistipendier), klimatfrågor, bioenergi och frågan om en gemensam baltisk elmarknad. Ytterligare har Baltic Sea Region Energy Co-operation (BASREC) tillfört Östersjöstaternas råd (CBSS) en nordisk-baltisk samarbetsdimension. Genom BASREC är även Polen, Tyskland och Europeiska kommissionen involverade i samarbetet.

I miljösektorn står de baltiska intressena beträffande det nordisk-baltiska samarbetet ofta i relation till stöd av insatser som berör de olika krav som inträdet i EU ställer. Förutom NMR-projekten har de nordiska ländernas bilaterala insatser i hög grad bidragit till miljörelaterade frågor. Miljö- och kärnsäkerheten har varit högt prioriterade områden när det gäller åtgärder som de enskilda nordiska länderna vidtagit i närområdena.⁶ Nordvästra Ryssland har en något annorlunda ställning såväl i miljösektorn som i energisektorn. En viktig utmaning för miljösamarbetet i detta hänseende är att skapa kontakter både med olika nivåer inom administrationen och med trovärdiga frivilligorganisationer.

Nordisk nytta?

De olika nordiska angreppssätten rörande energi- och miljösamarbetet i närområdet förklaras ofta helt enkelt med geografiska faktorer. Trots att dessa frågor har gränsöverskridande aspekter, tycks den geografiska närheten vara en viktig förklarande faktor. Skillnaderna mellan de nordiska nationella lösningarna och förfaringssätten syns i verksamheten i energisektorn. Samarbetsparterna i närområdet tycks vara medvetna om skillnaderna i de nordiska ländernas nationella profileringar.

Men det finns frågor där gemensamma nordiska ansträngningar kan ge ett mervärde. De frågor där NMR:s insatser har lett till resultat omfattar bioenergi, energieffektivitet, hållbar utveckling och elmarknaden.

⁴ ”Hållbar utveckling – En ny kurs för Norden”.

⁵ Ramprogrammet 2003-2005 för Nordiska Ministerrådets aktiviteter i närområdena.

⁶ *Närmare Norden*, s. 28.

Den gemensamma nordiska elmarknaden erbjuder också en modell för de baltiska ländernas gemensamma strävanden i energisektorn. Integreringen av den baltiska marknaden enligt erfarenheterna från Norden ses också som ett steg mot en mer omfattande europeisk gemensam marknad, och anses därför även driva de nordiska ländernas intressen. Därför kommer detta fortsatt att vara en fråga som inger förhoppningar i närområdessamarbetet. Avregleringen av de baltiska el- och gasmonopolen spelar dessutom en central roll när det gäller verksamheter som Europeiska kommissionen stödjer och övervakar. Nordiska aktörer inom såväl politiken som affärslivet har möjlighet att få en nyckelroll i processer som har att göra med utvecklingen av energimarknaden i de baltiska länderna.

Samarbetet inom BASREC, ett gemensamt program för NMR och Östersjörådet, både strukturerar och sätter sin prägel på energisektorn. Samarbetet med Östersjörådet gör att programmet omfattar alla länderna i Östersjöområdet. BASREC anses allmänt vara ett lovande sätt att utveckla samarbetet, både av aktörer i Norden, Baltikum och nordvästra Ryssland. Det formaliserade samarbetet med Östersjörådet gör BASREC-upplägget unikt bland de olika sektorerna. Kopplingen på administrativ nivå till energiministrarna och Östersjörådet anses vara en fördel, särskilt när det gäller att sprida information.

Energialogprojekt⁷ med Ryssland och de baltiska länderna ger en klar nordisk nytta som enbart bilaterala projekt inte ger. Vad gäller Ryssland omfattar denna samarbetsform energieffektivitet, användningen av förnybara och lokala energikällor, utbyte av information om energipolitik och energimarknaden. I fråga om Baltikum gäller frågorna bl.a. en hållbar energiförsörjning och en gemensam baltisk elmarknad.

Både de nordiska och baltiska aktörerna som deltar i NMR:s samarbete i energisektorn inser att kunskap om bioenergi kan vara en verklig nordisk-baltisk styrka, inte minst i det utvidgade EU. Till exempel har den kunskap som i dag finns om utnyttjande av bioenergi för värmeproduktion i större skala i stort sett i sin helhet tagits fram i Norden.

Vid sidan av NMR:s projekt inom bioenergin, har länder som Finland och Danmark genomfört ett flertal bilaterala projekt. Nordiska ministerrådets sekretariat anser att man, trots vissa svårigheter, har lyckats samla en hel del information om vad som är på gång i denna sektor, men att samordningen av resurserna för bilaterala och gemensamma nordiska projekt kunde förbättras. För dem som arbetar med

gemensamma nordiska projekt är det också svårt att veta vad som görs på bilateral nivå. (Det råkar sig faktiskt så att den nuvarande ordföranden för Bioenergigruppen är expert på svenska bilaterala arrangemang.) Denna typ av information är faktiskt viktig för att förvissa sig om vad den potentiella nyttan av NMR-samarbetet kunde vara i jämförelse med de enskilda nordiska ländernas bilaterala insatser.

Mot en gemensam baltisk elmarknad?

Nordiska synpunkter på en gemensam baltisk elmarknad

Ur NMR:s perspektiv har målet varit att hjälpa de baltiska länderna att skapa en gemensam marknad enligt nordisk modell. Detta har varit en rätt utdragen process, som ses som ett hjälpprogram, och som nu utsätts för samma tryck som de baltiska ländernas inträde i EU innebär för det nordisk-baltiska samarbetet i allmänhet.⁸ Processen omfattar också aspekter som leveranssäkerhet och EU-direktiven om utsläppsrätter.

Det ligger i de nordiska ländernas intressen att öka sin kunskap om energimarknaden i närområdena, eftersom de baltiska aktiviteterna ses som ett steg mot en energimarknad som omfattar hela Östersjöområdet, vilken kunde vara till nytta för alla som berörs. Det NMR-finansierade Energialogprojektet har också gett stöd till skapandet av en gemensam baltisk elmarknad.⁹ Stipendieprogrammen i energisektorn startades som en del av NMR:s allmänna stipendieprogram (NordPraktik), vilket inte ansågs tillräckligt effektivt för energisektorns ändamål. Situationen förbättrades genom ett större stöd i form av arbetsprogram som ställde upp tydliga mål för dem som erhöll stipendier. Studerande har också getts möjlighet att träffa varandra och andra nordiska och baltiska energiexperter. Samtidigt kopplades stipendieprogrammet i energisektorn i större utsträckning till ett bredare samarbete i energisektorn, och följaktligen också till de politiska mål som energisamarbetet satt upp för närområdet. Samtidigt som de unga experterna förbättrar sitt kunnande genom arbetet i internationella grupper tillgodoser de också ministeriernas behov. Genom att stödja energisamarbetet på ett allmänt plan i Östersjöregionen bidrar BASREC också till att processen avancerar.

⁷ Energialogen med Ryssland (tid. Stipendieprogram Ryssland); och Nordisk energialog med BCom, Estland, Lettland och Litauen (tidigare: Energimyndighetssamarbete med Baltikum).

⁸ Se till exempel, *Ny Nordisk Dagordning*: "Samarbetet med de baltiska länderna omstruktureras i samarbete med dem så att det i framtiden baseras på ett jämbördigt operativt och finansiellt partnerskap." (s.65)

⁹ "Nordisk energialog med BCoM, Estland, Lettland och Litauen", projekt 2003-2005.

Baltiska synpunkter på en gemensam baltisk elmarknad

Allmänt taget anser man på ministerienivå i de baltiska länderna att det finns ett behov för samarbete i energisektorn och att NMR-ramen också kommer att vara relevant i framtiden. Man har noterat att det finns vissa verkligt konkreta sammanhang i energisektorn som bildar en naturlig grund för ett nordisk-baltiskt samarbete, nämligen elnät och gasledningar. Dialogen mellan Ryssland och EU förväntas dessutom skapa ett bredare och mer dynamiskt sammanhang för energipolitiska aktiviteter i framtiden.

Processen för att avreglera den baltiska elmarknaden har fått finansiering från olika källor (EU och de nordiska länderna), medan det baltiska bidraget har varit ”in natura”. De baltiska länderna inser att en god grund har skapats för ett aktivare nordisk-baltiskt samarbete. Ur ett baltiskt perspektiv har alla huvudsakliga aktiviteter, inklusive Energidialogen mellan Norden och Baltikum, varit knutna till planerna på att skapa en gemensam baltisk elmarknad. En gemensam eller integrerad baltisk elmarknad är också en viktig fråga för det Baltiska ministerrådets energikommitté. Ett mål är att minska skillnaderna för att så småningom kunna verka på en gemensam europeisk marknad i framtiden.

Skapandet av en gemensam baltisk elmarknad visade sig vara svårare än vad de baltiska länderna trodde från början. Representanter för ministerierna i de baltiska länderna anser att detta beror på att den baltiska marknaden är liten och att det finns skillnader mellan länderna. De baltiska länderna utnyttjar olika energikällor och har olika produktionsformer (vatten, värme, kärnkraft, estniskt oljeskiffer) och det är svårt att bygga ett fungerande konkurrenskraftigt system med denna mångfald. Privatiseringen, och i synnerhet lagstiftningen om den, gick dessutom framåt i olika takt i de baltiska länderna. Avskiljandet av produktionen, systemoperatören, överföringsnätet och distributionen står fortfarande inför olika utmaningar i de baltiska länderna.

Men även om planen på en gemensam baltisk elmarknad står inför problem efter en inledande optimism, är de baltiska länderna medvetna om att processen också har gett goda resultat och biprodukter. Hittills har samarbetet gett värdefull utbildning, praktik, nätverk och kontakter med nordiska experter. Det har också ökat de baltiska aktörernas kunnighet på flera nivåer. Den nordiska gemensamma elmarknaden utgör dessutom ett exempel på en fungerande gemensam elmarknad, trots skillnader i den nationella energipolitiken.

I de baltiska länderna är man emellertid bekymrad över att de nordiska länderna tycks förbise de resultat som har uppnåtts i utvecklingen av en inre marknad för el i Baltikum. Ur de baltiska ländernas

perspektiv skulle en gemensam baltisk marknad dessutom vara till verklig nytta endast om den vore en del av en större nordisk-baltisk gemensam marknad. En separat baltisk marknad skulle förbli liten och beroende av Ryssland. De baltiska länderna väntar sig därför samarbete mellan Norden och Baltikum i EU. Potentiella frågor gällande gemensamma ställningstaganden i EU omfattar bioenergi, klimatfrågor och rysk gas och elektricitet. Kopplingen till ryska energikällor förväntas bli föremål för ett bredare politiskt intresse i en nära framtid, när den nordliga delen av EU på många sätt kommer att kopplas till Ryssland (elledningar och gasleveranser) och system som regleras av Ryssland. De baltiska länderna delar EU-kommissionens syn att dessa förbindelser utgör utmaningar för det utvidgade EU, i synnerhet i frågor som gäller leveranssäkerheten.

Baltiska förväntningar och utmärkande drag för samarbetet

De baltiska ländernas intressen kan allmänt anses vara desamma som NMR:s mål för närområdet. När det gäller det nordisk-baltiska samarbetet i det utvidgade EU framhåller de baltiska observatörerna ofta att regionala block i och för sig inte behövs eller är till nytta. Men balterna har varit intresserade av att få och utbyta information om effekterna av EU-beslut för miljön och systemen i Norden och Baltikum. Detta ansågs vara till nytta för att undvika beslut som var till nackdel för de nordiska och baltiska länderna på grund av deras specialförhållanden (till exempel avfallshantering eller byggbestämmelser).

På ministerienivå i Baltikum har man också noterat de pågående diskussionerna på högre ämbetsmannanivå med målet att etablera en närmare dialog inför EU:s ministermöten. De baltiska länderna har också visat intresse för att vara en aktör i energisektorn i EU:s kontakter med Ryssland. Detta anses vara både en politiskt känslig och intressant fråga. De baltiska länderna tycks se det ur ett *affärsperspektiv* och framhåller att de kan erbjuda NMR en möjlighet att skapa konkretare projekt med Ryssland. Eftersom NMR redan i dag står inför, och också i framtiden kommer att stå inför, väldiga utmaningar i Ryssland, vore det värt att utreda hur man kan utnyttja denna möjlighet att ta reda på vad de baltiska länderna slutligen kan erbjuda i detta hänseende. För att detta skall kunna bli verklighet måste de baltiska länderna tas med i den strategiska planeringen. I EU-sammanhang har detta att göra med utmaningarna att få till stånd ett effektivt 3+3 samarbete (eller andra aktiva koalitioner) gällande miljö- och energipolitiken gentemot Ryssland. Frågan kan också ses som ett dilemma hur man kan få till stånd ett effektivt 3+3 samarbete i EU för att skapa en aktiv koalition rörande förhållandet mellan EU och Ryssland i energi- och miljösektorerna.

I frågor om privatiseringen av gas- och elmonopolen och avskiljandet av distributionen, transportnäten och produktionen, har man visat intresse för att samarbeta med NMR. De nuvarande samarbetsformerna (Energidialogen och i synnerhet BASREC) anses vara synnerligen relevanta i detta avseende.

Vissa negativa erfarenheter i samband med privatiseringen gör införandet av EU-direktiv i elsektorn problematiska: allmänheten förknippar avregleringen av marknaden med privatisering. Vissa drag i den lettiska lagstiftningen gör dessutom privatiseringen svår att genomföra i elsektorn. Ur EU:s perspektiv har avregleringen av elmarknaden därför inte framskridit som önskat och detta orsakar vissa bekymmer. I gassektorn är situationen emellertid en annan. En orsak är att EU:s krav inte är lika hårda.

För Baltikum är det en utmaning att Ryssland spelar en så dominerande roll i energisektorn eftersom gasen kommer därifrån. Merparten av elnätet finns också i Ryssland. Därför kan en avreglering av en mindre del av ett stort system som omfattar Ryssland anses vara något konstlad. Med tanke på detta kan man förstå att en avreglering allmänt anses vara en synnerligen komplicerad och tidskrävande fråga.

Den centrala roll som Ryssland spelar i den baltiska (och nordiska) energipolitiken tar sig också uttryck i frågan om leveranssäkerheten. En princip i EU:s energipolitik är att ha så många energikällor som möjligt för att öka säkerheten i energileveranserna. Men denna princip kan – i fråga om oberoendet av ryska källor – tillämpas i sin helhet endast i vissa europeiska länder.

Andra relevanta frågor där de baltiska länderna anser att NMR ha betydelse i framtiden gäller stöd till uppbyggnad av administrativ kapacitet och bättre energieffektivitet. Det nätverk av kontakter som energiavdelningen i nordiska ministerrådets sekretariat har byggt upp kan utnyttjas här. Dessa nätverk omfattar direkta kontakter med instanser som ministerier och kommuner.

För det första förväntar sig förvaltningen i Litauen inte att medlemskapet i EU, ur ett baltiskt perspektiv, omedelbart kommer att medföra några förändringar gällande de baltiska ländernas behov av och intresse för det nordisk-baltiska samarbetet. Samtidigt som nomenklaturen för samarbetet kan ändras, kommer behovet av *hjälp* från de nordiska länderna att finnas kvar i många år. För det andra anses att det behövs en klar strategi för det nordisk-baltiska samarbetet inom NMR, och en sådan bör så snart som möjligt utarbetas. Inträdet i EU erbjuder ett bra tillfälle att bygga upp samarbetet och att diskutera och fatta gemensamma beslut om långsiktigare visioner. Frågor som har nämnts och som anses ge möjlighet till gemensamma fördelar är bl.a. miljöfrågor som har gränsöverskridande

verkningar, energieffektiviteten och politiken gällande de baltiska ländernas grannområden. Man är också medveten om att utmaningarna gällande Kyotoprotokollet endast kan lösas på regional nivå. I fråga om de ryska gas- och elleveranserna anses ett samarbete på regional nivå vara av avgörande betydelse. BASREC erbjuder ett forum där Polen kan tas med i ett sådant regionalt samarbete.

Ryska intressen och samarbetets innehåll

Ett område i energisektorn där ryska aktörer har visat ett speciellt intresse för de nordiska modellerna är fjärrvärmesystemen. Man har fokuserat på likheterna i klimatet i nordvästra Ryssland, Sverige och Finland, fjärrvärmesystemens beskaffenhet (synnerligen centraliserade, och avvikande från de flesta centraleuropeiska system) och på synnerligen likartade konsumtionsmönster.

NMR-projektet ”Energidialog med nordvästra Ryssland” är i stort sett uppbyggt på samma sätt som den nordisk-baltiska dialogen, men omfattar än så länge inte utvecklade projekt. Detta beror på det faktum att NMR varken har den långa erfarenhet eller de konkreta projekt som de baltiska länderna har. Tack vare BASREC anser de som sysslar med energi i NMR att det finns rätt goda utsikter för att bygga ut produktiva och konkreta projekt i nordvästra Ryssland, eftersom NMR har börjat arbeta både med regionerna och den federala nivån, och sätter i gång med att bygga upp goda kontakter med Moskva. Pragmatiskt sett är de aktuella projekten det enda sättet att skapa hållbara kontakter och nätverk. Ett avfallshanteringsprojekt med S:t Petersburgs universitet gav till exempel upphov till samarbete mellan Norden, Baltikum och Ryssland även i andra frågor (t.ex. kontakter och samarbete med universitet).

Vissa observatörer på området konstaterar att trots NMR:s rätt begränsade resurser (jämfört med utmaningarna i Ryssland) kan rådet utöva ett inflytande, till exempel genom att fastslå utgångspunkter för större projekt och påverka idéskapandet för större investeringar och planer.

Från internationella bidragsgivares sida har det noterats att de ryska myndigheterna håller på att bli skickligare på internationellt samarbete. Men internationella bidragsgivare betonar dock behovet av seriösa pilotprojekt i nordvästra Ryssland.

Områden där de nordiska länderna har varit aktiva omfattar ett avloppsreningsverk, genomförbarhetsstudier och test av utrustning, och ett stipendieprojekt gällande fjärrvärme. Lärdomen

av allt detta har varit att man ofta borde arbeta samtidigt med tekniska, institutionella och finansiella frågor. Om man till exempel finansierar genomförbarhetsstudier kan man skapa en god grund för kommande investeringar.

För de ryska frivilligorganisationer som verkar i miljö- och energisektorn, behövs internationella kontakter och evenemang för att påverka de ryska myndigheterna och få dem med i projekten. De ryska frivilligorganisationerna anser de nordiska frivilligorganisationerna vara en bra modell, eftersom dessa har utvecklat sin förmåga att involvera affärlivet och industrin i miljöfrågor i sina respektive nordiska samhällen. Ur frivilligorganisationernas perspektiv anses det vara en speciell utmaning att införa en sådan verksamhetsmodell. Den principiella anledningen till detta har att göra med de ryska frivilligorganisationernas ställning och med vissa aspekter av det ryska skattesystemet, som inte erbjuder stimulansåtgärder som kunde sporra företagen till ett miljötänkande. Förutom de nordiska modellerna anses de baltiska frivilligorganisationernas erfarenheter på detta område vara intressanta. De har tagit initiativ till liknande tillvägagångssätt tidigare, och det kunde vara till nytta för de ryska frivilligorganisationerna i miljösektorn att få kunskap om affärlivets och företagens motiv för dessa tillvägagångssätt.

NMR:s projekt anses erbjuda synnerligen värdefulla plattformar för frivilligorganisationernas kontaktskapande med såväl internationella som inhemska aktörer. De ryska frivilligorganisationernas begränsade finansiella resurser belyses väl av informationen om att till och med inrikespolitiska förändringar i de nordiska länderna kan återspeglas på och synas hos de ryska frivilligorganisationerna. Detta visar för det första att även anspråkslösa bidrag från NMR är viktiga för frivilligorganisationerna, och för det andra att det finns synbara skillnader i de nordiska profileringarna när det gäller samarbete med och bidrag till ryska frivilligorganisationer i miljö- och energisektorn. Detta skulle kunna stödja påståendet att spridda resurser inte ger upphov till den kritiska massa som behövs för hållbara resultat i miljön i Ryssland. Därför skulle alla samarbets- och synergåtgärder, som den nordliga dimensionen kunde vidta, hälsas med glädje.¹⁰

Det finns rätt olika uppfattningar om frivilligorganisationerna och deras utvecklingsmöjligheter i det ryska samhället. Det ses som positivt att frivilligorganisationerna utvecklas, får större erfarenhet och en bättre ställning i samhället. Vissa positiva signaler från de ryska myndigheternas sida har också noterats, som att vissa federala distrikt planerar att omnämna samarbete med frivilligorganisationer i sina årsrapporter – en åtgärd som sågs som ett steg mot att erkänna frivilligorganisationernas ställning i det

¹⁰ Jfr. *Ny Nordisk Dagordning*, förslag till åtgärder.

nya ryska samhället. De ryska frivilligorganisationerna tycker att den allmänna inställningen till miljöfrågor i Ryssland går i en positiv riktning. Intresset hos skolor och allmänheten i stort håller definitivt på att växa. Ett mål har varit att nå föräldrarna via deras barn. Frågor som genmodifierad mat och återvinning av avfall är på väg att få större uppmärksamhet i Ryssland. Men det finns ett ökat behov av tillförlitlig information i dessa frågor. Negativt är att under de senaste två och ett halvt åren har regeringens roll i samhället gradvis förstärkts, och därmed har frivilligorganisationernas verksamhetsutrymme minskat. Följden är att omvärlden för frivilligorganisationerna har blivit allt mer problematisk.

Utifrån vad som kommit fram här, kan man dra två tydliga slutsatser. För det första kunde man dra slutsatsen att det är viktigare än någonsin att stödja de ryska frivilligorganisationerna på grund av de svårigheter som de för närvarande kämpar med. För det andra kunde man dra slutsatsen att stöd till frivilligorganisationerna knappast ger något resultat i dagsläget, oberoende av stödets kvalitet och omfattning.¹¹

Frågan om ”frivilligorganisationernas hållbarhet” är också relevant här. I Ryssland behövs alltid en omsorgsfull och mångfacetterad analys när beslut fattas om vem som skall beviljas finansiering. Ett belysande exempel är ett fall där en ny frivilligorganisation med stor synlighet fick bidrag för att samla in och publicera klagomål av folk i bostads- och fjärrvärme frågor, och för att få myndigheternas uppmärksamhet. Med pengarna som organisationen fick började den backa upp en viss persons valkampanj – varpå den lade ner sin verksamhet.

Ur Rysslands perspektiv kunde det kommande energisamarbetet också gälla frågor i anslutning till nordiska erfarenheter inom administreringen av kommunal service liksom frågan om biobränsle, eftersom det finns ett visst ryskt intresse för att utarbeta gemensam produktion av lämplig utrustning för att introducera detta.

¹¹ Situationen påminner om en typisk fråga som ofta framförs gällande utvecklingssamarbete: Skall man skära ner eller öka den finansiella hjälpen när bidragsgivaren inte gillar den politiska utvecklingen?

Bilaga 3

Stipendie- och utbytesprogram

av Mikko Väyrynen

1. Inledning

Stipendie- och utbytesprogrammen utgör grundvalen för NMR:s samarbete med närområdena. Några av dem startade så tidigt som 1991 när de baltiska länderna ännu inte hade blivit självständiga. Skälen till att man lanserade utbytesprogrammen redan under de känsliga förhållanden som rådde 1991 var politiskt motiverade.

Vid det laget stod det emellertid klart att Sovjetunionen skulle upplösas, och att det i de baltiska länderna skulle finnas en efterfrågan på nya tankesätt och på professionell expertis i varje samhällssektor. Behovet var tydligen stort också i Ryssland men samarbete med landet sattes igång först i mitten av 1990-talet. Detta har utgjort startpunkten för NMR:s stipendie- och utbytesprogram som sedan därefter utvecklats.

I början var det ett relativt litet antalet personer som utnyttjade möjligheterna i utbytesprogrammen, men antalet steg stadigt under hela 1990-talet och det tidiga 2000-talet. År 2001 deltog omkring 500 personer från närområdena i olika utbytesprogram.

2. Sektoriella mål (från nordisk sida)

Utöver politiska motiv finns det också andra skäl till etablering av samarbete i form av utbytesprogram. Eftersom sådana program var de första påtagliga verktygen för att idka samarbete med de baltiska länderna användes de, enligt en nordisk tjänsteman, också som ett precedensfall för att testa viljan hos de baltiska länderna för samarbete med de nordiska länderna. Ett tredje motiv har helt enkelt varit viljan att hjälpa närområdena i deras strävan att utvecklas till moderna, demokratiska och stabila samhällen.

Stipendie- och utbytesprogrammen kan inte ses som en separat sektor i NMR:s samsamarbetsstruktur med närområdena. Nätverksbygge och utbytesaktiviteter är nödvändiga för varje samsamarbetssektor, och man kunde hävda att det övergripande målet för utbytesprogrammen är att stödja huvudmålen för NMR:s samarbete i närområdena och att arbeta för att uppfylla dem. Det finns stor variation på de olika utbytesprogrammen och de täcker ett flertal yrkesgrupper.

NMR har haft utbytesprogram för statstjänstemän, unga affärsmän som jobbar i små och medelstora företag (Nordpraktik, senare Nordprolink), parlamentariker (programmet administreras av Nordiska rådet), unga konstnärer (Sleipnir), unga kulturarbetare (Closer Cultural Neighbours), energiexperter, journalister och naturligtvis studerande och forskare (Nordic Grant Scheme, numera Nordplus Nabo).

Samarbetet bedrivs direkt med lokala och kommunala myndigheter, universitet och frivilligorganisationer (NGO) med minsta möjliga inblandning från ministerier och andra

centrala myndigheter. Huvudmotiven bakom detta handlingssätt verkar vara att minimera byråkratin och rikta sig direkt till förmånstagarna, men även att förbättra administrationen på lokal nivå.

För att stödja denna strävan har ett småskaligt utbytesprogram, som är inriktat på utveckling av den lokala och regionala förvaltningen, pågått i de baltiska länderna sedan 2000 och i Ryssland sedan 2003. Målen har varit att utveckla demokratiska procedurer och praxis på lokal nivå, och för de baltiska ländernas del att förbereda lokala myndigheter inför EU-medlemskapet. Utbytesprogrammet för statstjänstemän har gått in för samma handlingssätt i de baltiska länderna. Ansökningar som baserats på behovet av relevanta kontakter i samband med EU:s utvidgning har prioriterats.

Vidare har NMR bedrivit separat samarbete i utbildningssektorn. NMR har gett finansiellt stöd till undervisning av nordiska språk och NMR har genomfört vuxenutbildningsprogram (Life-long Learning) och utbildning inom specialundervisning (School for All). Målen för dessa program har starkt avspeglat nordiska värderingar och visioner. Vuxenutbildningssamarbetet har lagt tonvikten på kontinuerliga livslånga inlärningsprocesser, medan utbildningen inom specialundervisning har som mål att förbättra förhållandena när det gäller skolundervisning för barn med olika funktionshinder. En avgörande aspekt i samarbetet inom programmet för specialundervisning har varit lärarutbildning och ambitionen att nå en attitydförändring gentemot barn med funktionshinder i skolan. De två programmen har omfattat individuella stipendier, studiebesök, konferenser och seminarier.

Den metod som använts inom utbytesprogrammet och programmet för utbildningssektorn har inte uttryckligen gått ut på undervisning (dvs. att utan omsvep tala om för de baltiska och ryska parterna vad och hur man bör göra), utan snarare gällt utbyte av erfarenheter och sakkunskap, och att införa bästa praxis. Ambitionen har varit att få parterna i mottagarländerna att tänka självständigt. Detta verkar vara en typ av metod som förmånstagarna vill ha, och som de finner nyttigast i fråga om resultat.

En av prioriteringarna på NMR:s samarbetsagenda har varit att främja mobilitet och nätverksuppbyggnad inom den högre utbildningen och forskningen. Denna inriktning har bearbetats genom stipendieprogrammet "Nordic Grant Scheme" och numera genom efterföljaren Nordplus Nabo. Skillnaden mellan dessa program är att medan Nordic Grant Scheme endast berörde universitetsnivån, täcker Nordplus Nabo, som liknar ett mer långsiktigt nätverksprogram än ett utbytesprogram, alla utbildningsnivåer från lågstadieskolor till universitet samt frivilligorganisationer (NGO). NorFa (Nordiska Forskarutbildningsakademien) har aktivt deltagit i projekt inom dessa program, exempelvis genom att organisera forskarskolor. Lanseringen av Nordplus Nabo resulterade i en omstrukturering inom några områden. Exempelvis vuxenutbildningen har inte längre ett separat program, så frivilligorganisationer och institutioner som bedriver vuxenutbildning måste nu ansöka om medel inom Nordplus Nabo.

En allmän regel i samtliga utbytesprogram är att de baltiska och ryska deltagarna måste besöka åtminstone två nordiska länder eller beträffande Nordplus Nabo, inkludera minst två nordiska partner i aktiviteterna. Anledningen till detta är att NMR:s program inte är tänkta att vara bilaterala. NMR vill att de baltiska och ryska deltagarna får en bredare bild och

erfarenhet av de olika nordiska länderna. De ryska Nordplus Nabo deltagarna behöver även en partner från ett av de baltiska länderna för att uppfylla programkraven. Avsikten är uppenbarligen att minska klyftan mellan Ryssland och de baltiska länderna på det yrkesmässiga området och sporra dem till samprojekt.

3. Baltiska och ryska synpunkter, mål och förväntningar

De flesta baltiska och ryska tjänstemän och sakkunniga som intervjuades för denna rapport anser att fokuseringarna för NMR:s samarbete är relevanta och stämmer väl överens med de nationella prioriteringarna. Det som emellertid kritiserades var att utbytesprogrammen inte har egna specifika, ordentligt formulerade mål. Enligt de intervjuades mening betyder detta emellertid inte att samarbetet inte varit till nytta. Tvärtom var de intervjuade tacksamma för all den hjälp och alla de möjligheter som NMR-samarbetet i denna sektor har erbjudit dem.

Det verkar som om orsaken till detta smärre missnöje var att när de baltiska länderna framöver måste överväga ett deltagande i samsarbetskostnaderna, kommer det att vara svårt att bevilja pengar till ändamål som, åtminstone på pappret, inte ger tydlig och klar nytta. Syftet att stödja de överordnade målsättningarna för NMR:s samarbete i närområdena uppfattas som ytterst diffusa. Att bygga upp ett nätverk mellan fackmän från vissa områden eller kring en akademisk disciplin innebär inte automatiskt att det kommer att finnas ett innehållsbaserat samarbete och gemensamma projekt mellan parterna i nätverket.

Men samtidigt understryker de intervjuade att detta inte gäller samtliga aspekter av NMR:s samarbete inom denna sektor. I vissa avseenden har NMR hjälpt mottagarländerna att rikta sin uppmärksamhet på viktiga frågor som kanske annars inte hade noterats. Detta stämmer speciellt väl in på vuxenutbildning och utbildning inom specialundervisningen vilka båda lovordas som exceptionellt framgångsrika. Man bör notera att dessa program, där nätverksarbete och utbytesaktiviteter också har spelat en viktig roll, har en mer målinriktad approach än de program som endast riktar in sig på mobilitet och utbyte.

De baltiska ländernas har haft stora förväntningar om att kunna utnyttja de utbytesprogram som NMR erbjudit som ett medel att lära sig mer om EU via de nordiska länderna. Eftersom NMR har medgett att detta är en viktig fråga förefaller det som om uppfattningarna och förväntningarna i sak är identiska.

4. Praxis: innehåll, framgång och problem

I detta avsnitt granskar jag vilka framgångar och problem de olika utbytesprogrammen haft i ljuset av de synpunkter och åsikter som kommit fram i intervjuerna. Jag diskuterar inte de baltiska länderna separat, eftersom intervjuerna inte visade på några större särskiljande grunddrag dem emellan. Några exempel belyser dock vad som skiljer dem åt. Jag behandlar Ryssland separat eftersom landet skiljer sig från de baltiska länderna.

4.1 Framgångar

Några intervjuade hade deltagit i utbytesprogrammet för statstjänstemän redan 1991 och de talade med värme om sina erfarenheter. NMR var den första internationella organisationen som erbjöd möjligheter att resa utomlands. Tjänstemännen i de baltiska länderna förefaller

tacksamma över detta. De kontakter som etablerades för mer än tio år sedan existerar alltså, och har gett en puff åt kontakterna och samarbetet mellan de baltiska länderna och de nordiska länderna inom många förvaltningsområden.

Samtliga intervjuade anser att de möjligheter de fick av NMR hade en avgörande betydelse under tidigt 1990-tal. Även om antalet berörda personer var blygsamt hade utbytesprogrammen en enorm symbolisk betydelse för de baltiska länderna. Några av de baltiska intervjuobjekten sade emellertid att de nu har egna bilaterala kontakter med andra länder (även nordiska länder), och att NMR-samarbetet till viss del har förlorat i betydelse jämfört med tidigare.

De baltiska intervjupersonerna menade att den största förtjänsten med NMR:s utbytesprogram var otvivelaktigt det stöd och den hjälp man fick inför EU-medlemskapet. Utbytesprogrammet för tjänstemän och programmet för den lokala och regionala förvaltningen har gett många baltiska tjänstemän en möjlighet att få internationella förstahandserfarenheter i fråga om EU-relaterade frågor. Många intervjuade höll med om att dessa program i hög grad har hjälpt de baltiska länderna att förbereda sig inför EU-medlemskapet. NMR har också finansierat studieresor till Bryssel – något som EU själv inte har gått med på att bekosta.

När baltiska tjänstemän har planerat vilka två nordiska länder de vill besöka har de logiskt nog valt att resa till dem som är EU-medlemmar. Baltiska tjänstemän vill maximera nyttan av deltagandet i utbytesprogrammen och därför har Norge och Island fått liten uppmärksamhet.

I fråga om de baltiska länderna har också Nordprolink och Sleipnir ansetts vara lyckade program. De betraktas som unika av vissa av de intervjuade tack vare deras inriktningar. Den utställning som arrangerades av konstnärer som har deltagit i Sleipnir-programmen har gett NMR god publicitet, och Nordprolink har hjälpt till att skapa sådana kontakter, som annars inte hade etablerats. I Litauen fortsätter nu många unga affärsmän som deltagit i Nordprolink att göra liknande studieresor med hjälp av egen finansiering.

När det gäller vuxenutbildning, utbildning inom specialundervisningen och undervisning i nordiska språk ses resultaten som positiva. Flera intervjuade menade att programmet School for All som håller på att avslutas är banbrytande. Förutom att ha fäst uppmärksamhet vid elever med specialbehov har det även haft inflytande på metodiken inom specialundervisningen genom att introducera en "case-student"-metod, fallstudiemetod. Tanken har varit att följa upp utvecklingen av utvalda elever under hela deras skolgång och tills de träder in på arbetsmarknaden. Beträffande undervisning i nordiska språk poängterade en av de litauiska intervjupersonerna, att utan det finansiella stödet från NMR hade hela initiativet äventyrats.

Många baltiska intervjupersoner lovordade NMR:s utbytesprogram för att de ansågs flexibla och medföra endast lite byråkrati.

4.2 Problem och kritik

Reservationerna i fråga om de diffusa målsättningarna för programmen berördes tidigare. Några av de intervjuade kritiserade också avsaknaden av substans i några av utbytesprogrammen. Det verkar som om denna kritik i synnerhet riktar sig mot det nya Nordplus Nabo-programmet.

En sakkunnig oroade sig för att, eftersom målet för Nordplus Nabo endast är att stödja långsiktigt nätverksbygge på alla skolnivåer utan krav på gemensamma substansbaserade projekt finns det en fara för att programmet rätt och slätt blir en "reseklubb". Det synes som om NMR har försökt att undvika detta genom att fastställa den förväntade verksamhetsperioden till tre år (även om de sökande måste förnya sina ansökningar varje år) och genom att prioritera vissa teman varje år. Det förefaller dock som om Nordplus Nabo är ett steg i oönskad riktning för vissa områden som tidigare hade egna separata program (exempelvis vuxenutbildning). Intervjupersoner som kritiserade Nordplus Nabo tyckte att programmet inte ger någon som helst bas för ett fortsatt samarbete mellan nätverkspartnerna efter programmets slut. Intervjupersonerna menade att projekt med en gedigen substans och klara mål behövs för att säkerställa en kontinuitet.

Samtidigt har det ovan beskrivna problemet en nära anknytning till frågan om en omvärdering av de framtida samarbetsformerna med de baltiska länderna och framför allt om samfinansiering. Frivilligorganisationer (NGO) och universitet som vill delta i programmet Nordplus Nabo kommer antingen att vara tvungna att investera egna medel eller ansöka om pengar från ministerierna om de vill att ordentligt arbete skall utföras i de nätverk som sponsras av NMR. De intervjuade var angelägna om att betona att det alltför är ytterst svårt för NGO:er och universitet att få stöd från ministerierna till sådana aktiviteter, då deras egna finansiella resurser är knappa.

Administrationn av Nordplus Nabo föranledde också några frågor. För tillfället sänds alla ansökningar från närområdena till Norges forskningsråd där de evalueras. Detta organ betalar sedan ut medel direkt till deltagarna i programmet. Informationskontoren var synnerligen förbryllade över detta. Tidigare har informationskontoren ansvarat för att upprätta en urvalslista över ansökningarna, men deras roll har plötsligt inskränkts till enbart kommentatorns. Informationskontoren oroar sig för att den sakkunskap de har om sitt respektive land och den kännedom de har om ansökningarna inte tillräckligt skall räknas med längre. En anledning till omstruktureringen kunde vara att deltagarna i Nordplus Nabo nu kommer att väljas ut på grundval av ansökningens kvalitet, inte nationella kvoter.

En klar brist och en orsak till besvikelse när det gäller NMR:s utbytesprogram har varit de nordiska ländernas brist på intresse för närområdena. Antalet nordiska medborgare som utnyttjat utbytesmöjligheterna med de baltiska länderna och Ryssland har varit anspråkslöst. Man kan dock fråga sig varför nordiska representanter skulle få pengar från NMR till utbytesresor till närområdena, när deras egna resurser kunde täcka denna aktivitet. Trots allt kunde det göra gott med större mobilitet från de nordiska länderna till de baltiska länderna och Ryssland.

En av de nordiska intervjuade hade noterat en intressant och överraskande detalj, nämligen att en överväldigande majoritet av utbytesprogrammets deltagare har varit kvinnor. Man kan endast gissa varför kvinnor ivrigare tar tillvara utbytesmöjligheterna än män.

4.4 Ryssland

NMR har uppenbarligen stött på åtskilliga problem i Ryssland vad några av utbytesprogrammen beträffar. Orsakerna till detta är mångahanda och sträcker sig från språkproblem till lokala förvaltningskulturer.

För det första har intresset för utbytesprogrammen varierat stort. När Nordpraktik sköttes av Föreningen Norden fanns det endast 3-5 deltagare per år. Nu när informationskontoret i S:t Petersburg har tagit över verkar antalet stiga. Utbytesprogrammet för tjänstemän har också ibland saknat deltagare. För att fylla denna lucka har representanter för NGO:er antagits till programmet vilket har gjort fokuseringen otydlig.

För det andra har individuella stipendier visat sig vara problematiska. I synnerhet utbytesprogrammet för tjänstemän, som pågått i Ryssland sedan 1997, har upplevt några svåra perioder. En orsak verkar vara den något auktoritära förvaltningskulturen i Ryssland. En av de intervjuade redogjorde för ett fall där en tjänsteman förbjöds att delta i programmet, synbarligen för att de överordnade helt enkelt inte gillade det. Borgmästaren i Archangelsk har öppet deklarerat att han är emot att statstjänstemän tillåts delta i dylika utbildningsprogram. Det har hänt att deltagande i dylika program rentav kunde jämföras med att ta emot mutor och definieras som lagstridigt.

Å andra sidan utfärdade den förre ryska presidenten Boris Jeltsin en uppmaning 1997 om att alla statstjänstemän som är 40 eller yngre, och arbetar för federala myndigheter borde sändas utomlands för utbildning.¹

Dylika principer verkar vara av föga värde om de verkställande nivåerna för de olika förvaltningsgrenarna i nordvästra Ryssland är så negativa mot hela utbytesprogrammet för statliga tjänstemän. Man kunde fråga sig vad det tjänar till att sända lägre statstjänstemän för att lära om det nordiska förvaltningssystemet, ifall det inte finns några möjligheter att hemma lansera de idéer man bekantat sig med under utbytesperioden på grund av en strikt förvaltningshierarki. Bristen på kunskaper i engelska språket har även visat sig vara ett problem hos ryska statliga tjänstemän.

För det tredje har informationskontoret tydligen beslutat att inte annonsera öppet om Sleipnir-programmet av rädsla för att få ett enormt stort antal ansökningar. Trots det ser det ut som om det inte rått någon brist på ansökningar, och kanske NMR borde fundera på att investera mer i kulturutbyte i nordvästra Ryssland.

Dessa brister indikerar på intet sätt att NMR:s utbytesprogram har varit ett totalt misslyckande i nordvästra Ryssland. Det förefaller som om goda resultat nåtts i fråga om studerande på universitetsnivå och forskare, och informationskontoren förväntar sig mycket av det nya Nordplus Naboprogrammet.

5. Innebörden av förändringarna år 2004

¹ Se Timo Aarrevaara, "Restructuring Civil Service in Russian Public Administration", Research Reports 17/99. Finansministeriet, Helsingfors 1999, 43, 48.

Den mest betydelsefulla konsekvensen av EU-utvidgningen är att de baltiska länderna kan dra full nytta av samtliga EU-utbytesprogram. Det är därför osäkert huruvida det fortfarande kommer att finnas ett lika stort intresse som tidigare för att delta i de utbytesprogram som erbjuds av NMR. Detta gäller särskilt program med tonvikt på förberedelserna inför EU-medlemskapet. Dessa program behöver kanske omstruktureras och få nya tonvikter. Ett alternativ skulle vara att öppna NMR:s sekretariat i Köpenhamn för såväl baltiska statstjänstemän som de lokalt rekryterade personerna som jobbar på informationskontoren. Detta skulle göra det möjligt för dem att få en klar bild av hur internordiskt samarbete bedrivs i praktiken. Det här skulle vara ett sätt att främja interbaltisk mobilitet vilken hittills varit minimal.

Enligt de baltiska intervjupersonernas mening kommer NMR:s utbytesprogram trots allt att vara av fortsatt vikt för de baltiska länderna. De ser de nordiska länderna som en naturlig referensgrupp, i synnerhet inom EU. De baltiska intervjupersonerna ansåg även att nordiska modeller och nordisk sakkunskap alltså behövs på många områden.

6. Anknytningar till andra aktörer

Utöver NMR:s utbytesprogram har EU:s utbytesprogram Tempus och bilaterala program genomförts i närområdena. Ingen av de intervjuade ansåg emellertid att EU:s och NMR:s program överlappade varandra. Tempusprogrammen har varit inriktade på att utveckla den högre utbildningens strukturer genom samarbete med institutioner från EU:s medlemsländer. Syftet har varit att förbättra universitetsstrukturer och skiljer sig därmed från NMR-samarbetet.

Det finns även planer på att ytterligare integrera NMR:s aktiviteter inom detta område med EU:s Nordliga dimension. En nordisk intervjuperson såg detta som en bra sak eftersom NMR-samarbetet inte bör förbli ett separat "kuriosum" utan bör stödja den Nordliga dimensionen. Efter de baltiska ländernas inträde i EU skulle målsättningen vara att skapa ett nordisk-baltiskt utbildnings- och forskningsområde där akademiska examina som förvärvats i varje land skulle erkännas multilateralt.

7. Framtiden

En ny uppsättning idéer behövs för att göra NMR:s utbytesprogram mer attraktiva och mer inriktade efter de baltiska ländernas inträde i EU. Många intervjuade vill gärna se utbytesprogram med klarare, separata mål baserade på verklig substans, någonting som skulle borge för synliga och specifika resultat för de investerade pengarna. På frågan om möjliga framtida tyngdpunkter var standardsvaret från de baltiska intervjuade "hur man ansöker om medel från EU:s olika strukturfonder". Det är värt att fundera på om detta är ett egentligt mål som NMR vill stödja.

NMR planerar att gå in för nya tankegångar i fråga om det strukturella tillvägagångssättet för utbytesprogrammen. Tidigare har NMR utövat en klarare "bottom-up" approach genom direktkontakt med lokala myndigheter, universitet och frivilligorganisationer. Nu förefaller det finnas en större vilja att etablera direkta kontakter med de centrala myndigheterna och de olika ministerierna. Detta skulle vara ett bra förfarande för att attrahera medfinansiering till programmen. Man bör även överväga om de baltiska länderna själva kunde utse kandidater

till de olika utbytesprogrammen i framtiden. De baltiska länderna har gjort enorma framsteg under de sista tio åren, och de besitter adekvat kapacitet och expertis för att sköta urvalsprocessen. En förutsättning för detta är självfallet att de baltiska länderna är villiga att investera egna pengar i utbytesprogrammen.

Estniska tjänstemän föreslog en större satsning på forskning, och större aktivitet från NMR:s sida just inom detta område. Esterna är intresserade av att öka samarbetet på området för forskarutbildning, med särskild tyngdpunkt på doktorandprogram. Skälet till detta är att det för närvarande inte finns många möjligheter att utöva doktorandstudier i Estland, och därför befarar tjänstemännen att forskarflykten när det gäller doktorander kommer att accelerera. För att undvika detta skulle esterna vilja ha fler utbytesprogram med de nordiska länderna som skulle stödja doktorandstudierna i Estland. Detta skulle skapa lockande möjligheter för estländska studerande och sporra dem att gå vidare med doktorandstudier hemma.

Framtiden för utbytesprogrammen i Ryssland är en helt annan historia. Det är uppenbart att det varit problematiskt att få utbytesprogrammen att fungera väl, men samtidigt verkar det finnas stor villighet att öka utbytesaktiviteterna i Ryssland. En nordisk intervjuperson sade att utbytesprogrammen är det bästa sättet att synliggöra sig i Ryssland. Alla förefaller också vara eniga om att det finns en stor efterfrågan på nordisk expertis i Ryssland, speciellt bland socialarbetare och lärare.

Jämställdhet mellan kvinnor och män

av Teemu Palosaari

Inledning

Jämställdhetssektorn kännetecknas av att frågan om jämställdhet kan ses från olika vinklar. När den uppfattas som en ren *jämställdhetsfråga* syftar frågan på lika representation och möjligheter för män och kvinnor i samhället. Å andra sidan är det givet att en stor variation av frågor hör till ämnet, allt från kvinnohandel till familjevåld. Jämställdheten är dessutom tvärsektoriell till sin karaktär, vilket betyder att den kan gälla alla områden inom samhället. Ett generellt införande av jämställdhet ställer sålunda speciella krav på de statliga förvaltningsgrenarna i närområdena, liksom på strukturerna för NMR:s samarbetsaktiviteter.

Bland både nordiska och baltiska centrala aktörer på jämställdhetsområdet förefaller det finnas en klar konsensus om behovet av fortsatt nordisk-baltiskt samarbete, också efter EU-inträdet, enligt samma linjer som tidigare (kurser, konferenser, seminarier, kampanjer), vars syfte är att stödja de baltiska länderna i arbetet för att lägga en solid grund för jämställdhetspolitik. I den meningen är givetvis de grundläggande principerna och utgångspunkterna för det program som godkänts av ministrarna som ansvarar för jämställdhet (Nordiskt-baltiskt samarbetsprogram för jämställdhet 2001-2003) alltför giltiga. Det som förändrats är att de baltiska länderna anser sig vara bättre rustade att inlemma sin egen sakkunskap i samarbetet.

Nordiska mål i jämställdhetssektorn

Ur ett nordiskt perspektiv är målen för samarbetet i närområdena klara. Målet har varit att integrera jämställdhetsfrågor i de politiska beslutsprocesserna på lokal, regional och nationell nivå genom att samarbeta med jämställdhetsorgan i respektive land.¹ Dessa mål ligger förvisso i linje med de mer överordnade målsättningarna för närområdessamarbetet som avser den nordiska synen på demokrati

¹ Se Nordiskt-baltiskt samarbetsprogram för jämställdhet 2001-2003. Programmet antaget av jämställdhetsministrarna 15 juni 2001; och utkast till Nordiska ministerrådets program för närområdessamarbete 2004.

("förstärka demokratin och öka värdegemenskapen med den nordliga delen av Europa"²). I praktiken har samarbetet fokuserat på informationsutbyte och ordnande av olika gemensamma evenemang och möten.³ Samarbete med/inom EU-program har också kommit i gång.⁴ När det gäller nordvästra Ryssland kommer samarbetet att baseras på en dialog mellan ministerier, regionala och lokala myndigheter, forskare och frivilligorganisationer. Ett ytterligare mål är att utveckla det nordisk-baltisk-ryska samarbetet.⁵

Samarbetet bedrivs inom en ram som i huvudsak består av nordisk-baltiska informella ministermöten om jämställdhetsfrågor; en nordisk-baltisk arbetsgrupp för jämställdhet mellan kvinnor och män; seminarier (exempelvis kring våld och människohandel, strategisk planering av lagstiftningen för att främja jämställdhet, kommunernas roll och integrering av ett jämställdhetsperspektiv⁶); nätverksprojekt, spridning av forskning och information; och en kampanj mot kvinnohandel. Ett nytt handlingsprogram för samarbete på området jämställdhet mellan kvinnor och män i närområdena skall utformas under 2004.⁷

Ett speciellt drag för denna sektor är att jämställdhetsstrategierna i allmänhet har en stark nordisk prägel och är djupt rotade i den nordiska synen på demokrati. Nordiska idéer, kunskaper och erfarenheter har bidragit till det sätt på vilket jämställdhetsfrågor har introducerats i närområdena. Jämställdhet mellan könen har sålunda ett starkt nordiskt varumärke. Nordiska länder och NMR som organisation har fungerat som goda exempel på hur man genomför jämställdhetsstrategier.

Medan olikheterna mellan de nordiska ländernas nationella prioriteringar i en del av de övriga sektorerna inom NMR:s närområdessamarbete till viss grad är synliga i uppläggningsen av NMR:s samfälliga insats, förefaller de nordiska ländernas mål och aktiviteter i jämställdhetssektorn vara samstämmiga.

² Se Ramprogrammet 2003-2005 för Nordiska ministerrådets aktiviteter i närområdena 2004.

³ Ramprogrammet 2003-2005; Utkast till program för Nordiska ministerrådets program för närområdessamarbete 2004.

⁴ Som namnet på Nordiska rådets temamöte 2004: Den nordliga dimensionen i ett utvidgat Europa anger. Session 6 behandlade människohandel i ett utvidgat Europa ("Trafficking in Human Beings in an Enlarged EU").

⁵ Se beskrivningen av den nya handlingsplanen för jämställdhetssamarbete i närområdena som skall utarbetas under 2004 (i utkast till Nordiska ministerrådets program för närområdessamarbete 2004).

⁶ Integrering av ett jämställdhetsperspektiv i politiska beslutsprocesser och medvetandegörande av allmänheten.

⁷ Se fotnot 5.

Baltiska och ryska synpunkter, mål och förväntningar

De baltiska huvudaktörerna i jämställdhetssektorn verkar välkomna och uppskatta huvuddragen i den nordiska modellen. Hittills har de funnit NMR:s medverkan speciellt värdefull i fråga om följande frågor:

- De olika forum för dialog som NMR stött (en serie konferenser, seminarier, möten) har hjälpt till att bygga upp mycket fruktbara kontakter med ministerier och frivilligorganisationer. Sådana kontakter är av grundläggande betydelse för allt fortsatt arbete med jämställdhetsfrågor, särskilt i fråga om integrering av jämställdhetsaspekten, ”mainstreaming”. Inkluderandet av jämställdhetsfrågor i förvaltningen har varit framgångsrikt, och har exempelvis resulterat i att ministerier och enheter utsetts som ansvariga för jämställdhetsarbete.
- NMR:s stöd till nätverksbygge hos olika organisationer sporrar institutionerna att initiera samprojekt med nordiska institutioner, till exempel inom forskning.
- Konferenserna ”WoMen and Democracy” har god synlighet i de baltiska huvudstäderna och har gett konkreta resultat där den baltiska ministerienivån varit inblandad. Det har bland annat gällt initiativ beträffande kampanjer mot kvinnohandel, kriscenter, nationella koordinatörer, och att inkludera ett jämställdhetsperspektiv i vissa regeringsförklaringar.
- Det nordisk-baltiska samarbetet har helt tydligt resulterat i en markant förändring av förhållningssättet till jämställdhet mellan könen. Trots detta, och trots mediernas ökade intresse, ses ofta jämställdhetsfrågor av samhället i stort som något som endast berör vissa särskilda institutioner, som t.ex. fackministerier och kvinnoorganisationer inom frivilligsektorn. För att således fortsatt stödja integrering av ett jämställdhetsperspektiv understryker de baltiska aktörerna gång på gång behovet av utbildning och fostran i syfte att integrera jämställdhet i de dagliga rutinerna i samhället och familjerna.

I Litauen noterar den nationella administrativa nivån att modellen för jämställdhet mellan kvinnor och män har tagits från de nordiska länderna, och att samarbetet med de nordiska länderna har strukturerat och påverkat utvecklingen av mekanismerna för lagstiftning och institutioner från begynnelsen.⁸ Även om samtliga EU-medlemmar måste följa ”*acquis*” ter sig den nordiska modellen mer användbar än EU/europeiska modeller. Mentala och kulturella likheter mellan de nordiska och baltiska länderna anses också vara relevanta faktorer som gör de nordiska modellerna mer användbara.

⁸ Såsom Litauens jämställdhetslag.

De baltiska observatörerna ser det aktiva nordisk-baltiska samarbetet i ett positivt ljus. Den nordisk-baltiska arbetsgruppen för jämställdhet ses som speciellt viktig i fråga om informationsutbyte på ministernivån. Detta stöds av en rad väletablerade seminarier och konferenser med fokus på jämställdhetsfrågor.

Många baltiska aktörer ser med oro på frågan om familjevåld och de bristande möjligheterna att dra dylika fall inför rätta. Ändå har vissa framsteg gjorts härvidlag och de första stegen mot positiva lagreformer har tagits. Modeller från andra, huvudsakligen nordiska länder, spelar en framträdande roll i syfte att övertyga lagstiftarna om att dylika förändringar verkligen behövs.

De baltiska observatörerna hade bland annat kommit fram till att kvinnors och tonåringars ekonomiska beroende, särskilt i landsbygdsområdena, utgör en grundorsak till centrala jämställdhetsrelaterade problem i närområdena som kvinnohandel, våld och narkotikamissbruk. Detta betyder att kvinnorna är totalt beroende av ekonomiskt stöd från männen, vilket allvarligt hindrar deras möjligheter att över huvudtaget fatta några självständiga beslut som gäller deras eget liv. Följaktligen ligger utmaningen i att säkerställa metoder för att erbjuda hjälp på familjenivå. En hithörande framtida utmaning är att utbilda folk att ge jämställdhetsfostran på olika nivåer (såsom daghem och skolor).

Ett sätt att införa jämställdhet på alla samhällsområden är att få med ett ökat antal kvinnor i politiken. Kvinnoorganisationer i frivilligsektorn som har kontakter med ministerier och parlamentariker är oumbärliga när det gäller att utbilda kvinnor att bli politiskt aktiva.

Olikheter mellan de baltiska länderna

Baltiska aktörer på jämställdhetsområdet framhåller olikheterna mellan de baltiska länderna. Lettland anses stå närmare Estland än Litauen, men trots detta har företrädare för ministerierna också satt fingret på olikheter mellan Lettland och Estland vad det gäller vissa frågor och prioriteringar. Exempelvis skiljer sig det estländska intresset för familjevåld något från den lettländska prioriteringen av jämställdhetsaspekterna för arbets- och familjeliv. Vidare skiljer sig de institutionella mekanismerna och strukturerna till en viss grad. Ur den lettiska jämställdhetsförvaltningens perspektiv (som består av en grupp med tre personer på en avdelning vid det lettiska välfärdsministeriet), anses Estland ha en ”stor avdelning”, medan däremot Litauens jämställdhetsfrågor behandlas av ”socialministeriet med

hjälp av en stark icke-statlig ombudsman”. Varje baltiskt land anses således vara olika och modeller kan inte helt lätt överföras från ett land till ett annat.

Integreringen av ett jämställdhetsperspektiv fortskrider i olika takt i olika länder, inte minst i nordvästra Ryssland. På det hela taget är det svårt att bedöma hur effektiv utvecklingen har varit – hur borde man välja indikatorerna? Vidare kan olika observatörer ha olika uppfattningar i frågan om hur man lyckats integrera jämställdhetsaspekten när det gäller medvetandegörandet av allmänheten och i politiken för exempelvis familjevåld och prostitution. Det som kan sägas är att jämställdhetsfrågor har kommit upp i debatten i de baltiska länderna, men aktörerna tillstår att ”fortbildning” behövs. I Litauen har det exempelvis förts en viss debatt om och framsteg har gjorts visavi en lagstiftning gällande prostitution (genom att följa några nordiska länders exempel i fråga om kriminalisering av köp av sextjänster). Det litauiska ombudsmannasystemet som täcker jämställdhet har också setts som en betydande förbättring.

De baltiska länderna verkar vara eniga om de huvudsakliga utmaningarna: att väcka medvetenhet i samhället om att jämställdhet inte enbart är en ”kvinnofråga” (jämställdhetsfostran i samhället); att väcka medvetenhet på genomförandenivån (inom alla statliga förvaltningsområden). De ryska uppfattningarna tenderar också att lyfta fram samma jämställdhetsaspekter (se närmare om Ryssland här nedan).

Konsekvenser av förändringarna under år 2004

NMR och de nordiska länderna spelade en väsentlig roll när jämställdhetsfrågan introducerades i de baltiska länderna, det första initiativet gällde utbildning av många av dagens baltiska jämställdhetsaktörer. Dessa landvinningar nåddes till stor del tack vare de insatser och den finansiering som NMR stod för. Som resultat härav lämnar nu de baltiska länderna sitt eget bidrag till jämställdhetsarbetet. Hittills har dock merparten av det baltiska samarbetet för jämställdhet kommit helt och hållet från de nordiska länderna. Situationen förändras sannolikt inte efter EU-inträdet, eftersom huvudaktörerna i jämställdhetssektorn i de baltiska länderna betraktar de nordiska länderna – och speciellt NMR – som en huvudpartner och ram för samarbetet.

När det gäller EU-anslutningen medger huvudaktörerna att de baltiska länderna har gjort sin hemläxa. EU-delegationerna för de baltiska länderna pekade på olika pågående lagstiftningsprocesser, låt vara inte alltid i optimistisk ton, men på det hela taget ser det ut som om jämställdhetsarbetet avancerar

bättre än många andra politikområden som följs upp och stöds. I ljuset av detta kunde man påstå att jämställdhetssektorn i framtiden kunde bli en av de frågor där 3+3 samarbete bland nordiska och baltiska EU-medlemmar får ett stadigt fotfäste och därmed kunde bli fruktbar.

De baltiska aktörerna har noterat den gradvisa utvecklingen mot medfinansiering⁹, och är också fullt medvetna om vilka konsekvenser detta får för gemensamma avgöranden såväl i fråga om projekturval som projektägarskap. Aktörer på olika nivåer har även vidkänt de fordringar för medfinansiering som det baltiska EU-inträdet ställer. I många fall betvivlar de emellertid att den finansiella kapaciteten räcker till hos aktörerna på den lokala nivån när det gäller deras deltagande i finansieringen.

På nationell statlig nivå är den allmänna uppfattningen att samarbetet bör röra sig i denna nya riktning och även kommer att göra det. Man anser att de baltiska länderna inte bara förmår välja bland det som de nordiska länderna har att erbjuda, utan kan också stå för egen sakkunskap.¹⁰ Sakkunskapen i de baltiska länderna anses i huvudsak avse de andra nya EU-medlemmarna och Ryssland. Vidare anses det att det nu finns baltiska experter på jämställdhetsfrågor på nationell nivå. Därför anses det att de baltiska länderna nu vet hur man identifierar jämställdhetsproblem och tydligare evaluerar vad som krävs på området. Denna attityd summeras träffande i en kommentar från ett estniskt ministerium: ”Övergångstiden är förbi, nu vet vi vilka värderingar som gäller.”

De baltiska länderna anser att deras förmåga att samarbeta med Ryssland – överlägsen de nordiska ländernas i vissa avseenden – kan utnyttjas i framtiden, även inom ramen för NMR:s närområdessamarbete, speciellt om närområdesaktiviteterna i allt väsentligt fokuseras mer och mer på nordvästra Ryssland. Något som ofta uppfattas som en ”baltisk uppfinning”, inte minst av de nordiska aktörerna, är idén om att integrera männens intressen och problem i jämställdhetstänkande och jämställdhetsaktiviteter. I närområdena anses att problem som är typiska för män betyder hög arbetslöshet, kort medellivslängd, brister relaterade till fängelseinterners återanpassning till samhället, liksom inrotade stereotyper för mansrollen i familjen (som påverkar attityderna till föräldraledighet). Det lettiska kriscentret för män arbetar exempelvis på att återanpassa frigivna fångar till samhället. Sådant socialarbete har hittills i stor mån saknats.

Omställningen av baltisk medverkan i NMR-projekt från ”in natura” till samfinansiering betraktas emellertid som en verkligt stor utmaning. Något som försvårar läget i exempelvis Lettland är att det saknas separata budgetprogram för jämställdhet (i vissa fall kan jämställdhetsfrågor få budgetmedel från

⁹ Jfr strategiska målsättningar i Ramprogrammet 2003-2005 för NMR:s aktiviteter i närområdena.

andra undermoment). Vidare tror man inte att det är särskilt sannolikt att extra personal inom förvaltningen skulle rekryteras för att sköta jämställdhetsfrågor. Å andra sidan är de baltiska aktörerna i jämställdhetssektorn medvetna om att jämlikt partnerskap kräver en baltisk insats, och det finns ett starkt baltiskt intresse för samarbete med nordiska länder i framtiden – åtminstone hos de avdelningar vid ministerier som berörs av i jämställdhetsfrågor.

I jämställdhetssektorn har redan tagits några steg mot ett av de övergripande målen som läggs fram i Närmare Norden (antagen 2002). I linje med strävan efter en mer *mottagarstyrd* inriktning – för att öka de baltiska aktörernas inflytande över den typ av projekt som bör finansieras – har diskussioner förts om projekt för jämställdhet, där man fullt ut utnyttjar det breda utbud av olika ramar som finns tillgängliga för en dialog. De aktuella etapperna för nordisk-baltiskt samarbete för jämställdhet mellan kvinnor och män utgör därmed en god grund för den framtida utvecklingen mot ett genuint partnerskap på jämlik fot.

Speciella kännetecken för nordvästra Ryssland

Aktörer i jämställdhetssektorn i nordvästra Ryssland noterar ofta att en successiv process av ”ominläring av jämställdhet mellan könen” pågår. Uppfattningarna som baseras på det sovjetiska konceptet för jämställdhet mellan könen – som byggde mer på strikta kvoter än någon djupare förståelse för jämställdhetsaspekter – måste elimineras innan integreringen av en jämställdhetssynvinkel kan få konkreta effekter. Detta fenomen är inte alldeles okänt i de baltiska länderna heller, men när det gäller att inarbeta ett jämställdhetsperspektiv är nordvästra Ryssland helt klart en större utmaning.

Olika synsätt på jämställdhet mellan könen råder i den ryska NGO-sektorn. Vissa poängterar behovet av att påverka folkopinionen med hjälp av konferenser och seminarier. Andra betraktar jämställdhet ur ett affärsorienterat perspektiv inom gränsöverskridande samarbete. Ur detta senare perspektiv är etablering av affärskontakter, exempelvis med svenska och estländska regioner, en väsentlig del av jämställdhetssamarbete. Detta hänger ihop med de ekonomiska utmaningar som kvinnor ställs inför och utbildning av kvinnliga företagare. Enligt den affärslivsorienterade synen skall jämställdhetssamarbete innehålla sådant som ekonomisk konsultering och åtkomliga kreditmöjligheter för kvinnor, både i de baltiska länderna och i nordvästra Ryssland. Ett annat tillvägagångssätt i jämställdhetsarbetet är att lägga tonvikten vid att förändra attityderna hos inflytelserika personer i den

¹⁰ Jfr sambeslut vid urval av projekt. Utkast till program för NMR:s program för närområdessamarbete 2004.

ryska administrationen för att få till stånd ändrade vanor. (Några NGO-företrädare konstaterar att detta hittills har varit framgångsrikt endast i social- och hälsosektorn.) Verktyg för jämställdhetsutbildning i det ryska samhället bör utvecklas för detta ändamål. Några ryska NGO:er pekar också på det nödvändiga i att förstärka männens engagemang i sina projekt, på grund av problem typiska för ryska män såsom kortare medellivslängd, alkoholmissbruk och den därtill relaterade förlusten av social status, som ofta ger en benägenhet för familjevåld (jfr ”en baltisk uppfinning” ovan).

Andra aktörer i jämställdhetssektorn i nordvästra Ryssland lyfter fram jämställdhetsproblematiken i politiken: de finner det för närvarande nästan omöjligt för kvinnor att slå sig fram i politiken. Men samtidigt som de tillstår att det är männen som bestämmer i dag, har kvinnorna lyckats skaffa sig bättre positioner i små och medelstora företag. På det hela taget måste man konstatera att integreringen av ett jämställdhetsperspektiv, jämfört med de baltiska länderna, inte har gjort några stora framsteg.

NMR har aktivt verkat för kontakt- och nätverksuppbyggnad i nordvästra Ryssland, till stor del tack vare de ansträngningar som gjorts av jämställdhetssektionen vid NMR:s sekretariat i Köpenhamn. Resultaten av kontaktskapandet har varit synnerligen påtagliga på konferenser och seminarier som ordnats. En mångfald ryska aktörer på olika nivåer, liksom vissa centrala NGO aktörer – av vilka några med rätt så väletablerade institutionella strukturer – har hittats och samarbetet har kommit igång. I detta skede vore det förnuftigt med en fortsatt tämligen öppen attityd till hela fältet av ryska NGO:er och andra aktörer, och att undvika en alltför stark fokusering i synnerhet på vissa NGO:er. I annat fall kan det finnas risk för att man skapar en hierarki av NGO:er inom nordiskt jämställdhetssamarbete i nordvästra Ryssland. Vissa observatörer menar att man borde säkerställa ett stort urval av kontakter med olika NGO:er för att NMR skall kunna vara oberoende. Det resoneras att om en av NGO:erna dominerar NMR i fråga om jämställdhetsrelationer kan det ha en negativ effekt, speciellt genom att snedvrider de ”verkliga” åsikterna i frivilligsektorn.

Detta kunde vålla problem i synnerhet om man accepterar argumentet att, när det gäller jämställdhetssektorn inom NMR:s insatser, har nordvästra Ryssland inte något systematiskt program eller strategi och bakgrundsideologi vare sig för att besluta om projekt eller initiera dem. Å andra sidan är det förståeligt att ”hållbarheten hos en NGO” i den ryska omgivningen är en viktig faktor för alla donatorer. Några internationella donatorer har råkat ut för fall där den finansierade frivilligorganisationen har haft en dold politisk agenda och/eller plötsligt har upphört.

Den ryska arbetsmiljön erbjuder fortsättningsvis en utmaning, nämligen: Vilket är det bästa sättet att följa upp och svara på NGO-fältets förväntningar? Kanske mer specifika anvisningar kunde underlätta informationskontorets och informationspunkternas arbete i nordvästra Ryssland att sprida information och uppmuntra ansökningar. De gemensamma seminarierna ger en god utgångspunkt för att diskutera sådana riktlinjer och involvera de ryska aktörerna i processen. Vilka möjligheter dessa seminarier öppnar kunde tydligt ses på mångfalden av deltagare i seminariet som kallades "The policy of gender equality: Interaction problems faced by authorities and NGOs" som hölls i S:t Petersburg i mars 2004. Bland deltagarna fanns företrädare för såväl administrationen som tredje sektorn, från S:t Petersburg, Leningradregionen, Pskov, Novgorod, Petrosavodsk, Murmansk och Archangelsk.

Gränsöverskridande samarbete

av Teemu Palosaari

Inledning

Gränsöverskridande samarbete i de nordiska länderna är äldre än NMR självt.¹ Genom samarbete har man försökt lösa de praktiska problem som gränserna medfört för invånarna på båda sidor om skiljelinjen. NMR:s gränsöverskridande samarbete med närområdena har inletts rätt nyligen. Eftersom ett mål i detta sammanhang har varit att förbereda de baltiska länderna inför EU-medlemskap, hämtar EU-utvidgningen i själva verket nya utmaningar för det gränsöverskridande samarbetet i hela Östersjöområdet. Även om utvidgningen får en del gamla skiljemurar att försvinna, skapas en del nya i deras ställe. Den nya gränsen mellan EU och Ryssland (gränserna mellan Kaliningrad, Litauen, Polen medräknade) kommer att visa sig vara ett utmanande försöksområde, eftersom det alltså råder en viss oklarhet om de olika parternas vilja till samarbete över gränserna och dess politiska innebörd.

Åtminstone fyra slag av problem kan skönjas. Först och främst kan man fråga sig vad det gränsöverskridande samarbetet egentligen består av – termen säger ingenting om innehållet.² Är det en metod eller en policy? För det andra har EU tagit en aktiv roll i det gränsöverskridande samarbetet (det finns gränsregionala samarbetsprogram i exempelvis Tacis, Phare och Interreg³) och har budgeter i en helt annan klass än NMR. En utmaning utgör därför att precisera de frågeställningar där NMR kan komplettera EU-insatserna, eller skapa ett mervärde genom att ta itu med frågor där EU-insatser saknas. För det tredje är det nödvändigt att identifiera sådana baltiska behov och problem där gränsöverskridande samarbete kan vara till hjälp. De påfallande skillnaderna mellan utvecklingen på landsbygdsområden jämfört med större städer talar för att den kommunala förvaltningens kapacitet i landsbygdsområdena kunde vara en relevant fråga

¹ Rapport från konferensen "Cross-border Cooperation after the EU Enlargement: Possibilities for the Nordic and Baltic countries, and North-West Russia". 16-18 juni 2003, Tartu.

² Ett problem med termen 'gränsöverskridande samarbete' är att den kan användas, och används, på mycket olika sätt. I vissa fall används den nästan som en synonym för internationellt samarbete mellan länder som har en gemensam geografisk gräns. Om den används löst i NMR:s närområdessammanhang, finns det en risk att de lokala och regionala aktörerna i de baltiska länderna och nordvästra Ryssland inte kommer att uppskatta konceptets relevans och därmed förenade samarbetsformer.

³ TACIS gränsöverskridande samarbete: Strategidokument och vägledande program 2004-2006, antagna av EU-kommissionen 21 november 2003.

vad gränsöverskridande samarbetsformer beträffar. När det gäller nordvästra Ryssland ligger utmaningen i att utvärdera den samlade tillämpligheten av olika instrument för gränsöverskridande samarbete och de potentiella öppningarna till gränsöverskridande samarbetsprojekt. En snarlik fråga är hur de baltiska ländernas kännedom om Ryssland kunde utnyttjas inom ramen för gränsöverskridande samarbete. För det fjärde är de nordiska politiska och praktiska målen i fråga om gränsregionalt samarbete i närområdena än så länge inte helt klart definierade. På en bredare politisk nivå är det uppenbart att det finns potential för ett gränsöverskridande samarbete för att förhindra att en ny ekonomisk och politisk skiljelinje uppkommer, men frågan kvarstår vad dessa mål kommer att innebära på praktisk nivå. Detta åter hänger samman med problemet att definiera det gränsregionala samarbetet – det är ett faktum att projekt inom vilka ämnesområden som helst (miljö, energi, jämställdhet, social- och hälsosektorn etc.) kan drivas i form av gränsregionalt samarbete.

NMR:s gränsöverskridande samarbetsprojekt

Det finns två väsentliga NMR-projekt i närområdena där gränsöverskridande grunddrag finns tydligt omnämnda i projektbeskrivningarna. I projektet "Development of Local and Regional Administration" är det övergripande målet att förbättra kontakterna mellan kommuner och regioner i de baltiska och nordiska länderna, och att bidra till utvecklingen av lokal och regional förvaltning i de baltiska länderna. Projektet innefattar en finansieringsmekanism som beviljar kommuner och regioner medel till genomförande av mindre projekt – eller till att förbereda större EU-projekt.

Det andra större projektet under titeln "Cross-border cooperation in the Adjacent Areas" inriktar sig på att samordna ett nätverk av 12 Euroregioner i de baltiska länderna och nordvästra Ryssland. Andra länder som deltar i projekten är Vitryssland⁴ och Polen. Projektet (ofta kallat Sarunas projekt) har använt Euroregionerna som ett verktyg för gränsöverskridande samarbete.⁵ Euroregionerna är en särskild form av samarbete över gränserna i vilket ett formaliserat samarbete bedrivs mellan kommuner på bägge sidor om gränsen, som därmed bildar en "region". Inom ramen för detta projekt definieras

⁴ Samarbete med Vitryssland bedrivs för närvarande endast på den regionala nivån, där NMR arbetar på att bygga upp nätverk, inte på den centrala nivån.

⁵ Partners i projektet är: Estnisk-finskt 3+3 regionalt samarbete, Euroregion Helsingfors-Tallinn, Council for Co-operation of Border Regions, Võru-Alukse-Pskov, Valka-Valga, Euroregion Bartuva, Euroregion Country of Lakes, Euroregion Saule, Euroregion Neman, Euroregion Sesupe, Euroregion Baltic

gränsöverskridande samarbete som samarbete mellan territorier som är belägna precis vid gränsen. När det gäller de involverade aktörerna innebär denna definition att gränsen utgör både ett problem och en möjlighet för parterna inom samarbetet. Detta beror på det faktum att lokalnivåns intressen och specifika lokala intressen skiljer sig från problem på statlig nivå. Dessa problem hänger ofta ihop med de ekonomiska hinder som territoriernas gräns- eller periferistatus ger, exempelvis genom att försvåra småföretagsamhet.

Det anses att detta projekt kanske kunde utvecklas till ett program. Detta baserar sig på slutsatsen att uppbyggnaden av gränsöverskridande samarbetsnätverk nu har nått ett skede, där det skulle vara möjligt att nästan ta in vilket slag av program som helst. Eftersom projektet löper över perioden 2002–2004 tar projektet snart slut, och diskussioner pågår om hur man skall fortsätta projektet och dess finansiering. En möjlighet är att fortsätta projektet som ett pilotprojekt mellan NMR och Östersjörådet. Målet skulle vara att skapa ett gemensamt program för att förbättra det gränsöverskridande samarbetet vid EU:s yttre gränser i Östersjöområdet. Nätverket av Euroregioner som skapats av NMR kunde utnyttjas i samarbetet. Även andra NMR-samarbetsprojekt över gränserna i närområdena kunde ombildas till gemensamma projekt för NMR och Östersjörådet. Enligt dessa planer kunde andra eventuella finansiärer, förutom NMR och Östersjörådet, inbegripa EU-kommissionen och sekretariaten för Interreg III B och Interact. När man bygger upp ett inter-organisatoriskt samarbete kring ett så diffust definierat koncept som gränsöverskridande samarbete, måste man komma ihåg att det finns risk för att samarbetet inte ger några praktiska framsteg i målområdena – speciellt ifall det inte finns någon gemensam förståelse hos organisationerna om vad gränsöverskridande samarbete betyder. En mycket reell fördel vid samarbete med Östersjörådet är emellertid att rådet även drar de andra Östersjöländerna med i samarbetet. Om ett dylikt samarbete dessutom är lyckat, kunde det dessutom föra in litet välbehövlig sammanhållning mellan mängden av organisationer i Europas nordliga del.⁶

När man arbetar på planerna där samarbete med Östersjörådet ingår, kunde man utnyttja de erfarenheter som NMR:s energisektor har fått i sitt samarbete med Östersjörådet i the Baltic Sea Region Energy Co-operation (BASREC). Eftersom den nordiska definitionen

⁶ Se avsnitt 3.1.

av gränsöverskridande samarbete dessutom lägger tonvikten i hög grad på en samarbetsform som är av ”bottom-up”-typ, och det anses att regionerna spelar en viktig roll för att kännedomen om lokala problem skall föras vidare till den centrala nivån, bör Euroregionernas och andra partners synpunkter på projektet höras i planeringsprocessen.

Gränsöverskridande samarbete ses ofta som ett potentiellt ”flaggskepp” i fråga om sådana samarbetsupplägg där NMR kan bidra till demokrati och regional uppbyggnad i Östersjöregionen bättre än EU eller enskilda europeiska länder. En av framtidsvisionerna är att NMR-insatserna i närområdena kunde bestå av enbart utbytesprogram och gränsöverskridande samarbete, vilka är de enda två områden där NMR kan erbjuda ett speciellt nordiskt ”mervärde”. Andra sektorer skulle EU få sköta. När dessa visioner diskutera bör man också fästa uppmärksamhet vid de baltiska ländernas och nordvästra Rysslands synpunkter, i synnerhet om huvudsyftet i det nordisk-baltiska samarbetet – ett jämbördigt operativt och finansiellt partnerskap⁷ – skall uppfyllas. Somliga baltiska aktörer hävdar att NMR hade en viktig politisk roll i början av 1990-talet, men att de politiska målen mer eller mindre har uppnåtts för tillfället. De hävdar därför att lösningen för att ge nytt liv åt det nordisk-baltiska samarbetet bör basera sig på att en tydlig strategi fastställs för Östersjöregionen. Detta skulle utgå från de gemensamma intressen som nordiska och baltiska aktörer har i det utvidgade EU.

Eftersom NMR:s gränsöverskridande samarbetsprojekt hittills i huvudsak har riktat in sig på att etablera kontakter och nätverk (för utbyte av tjänstemän eller för framtida gränsöverskridande projektverksamhet), är det kanske för tidigt att utvärdera hur väl dessa har bidragit till mål som regional stabilitet eller välfärd. Det som dock kan noteras är att uppbyggnaden av den administrativa kapaciteten är absolut nödvändig, speciellt på de regionala och lokala nivåerna i närområdena, i syfte att etablera ett effektivt samarbete mellan myndigheter som likvärdiga aktörer och för att ge lyckad samfinansiering till gemensamma projekt⁸. När projekten bidrar till detta kan gränsöverskridande samarbete bli ett redskap som stödjer den emotsedda omstruktureringen av NMR-samarbetet med de baltiska länderna och nordvästra Ryssland.

⁷ *Ny nordisk dagordning*, s.65.

⁸ *Ramprogrammet 2003-2005 för Nordiska ministerrådets aktiviteter i närområdena*. Antaget av de nordiska samarbetsministrarna 30.10.2002.

Baltiska förväntningar och problem i fråga om gränsöverskridande samarbete

En estländsk observatör menar att EU-anslutningen i själva verket gör NMR-samarbetet på regional nivå värdefullare än någonsin tidigare. Baltiska aktörer kunde utnyttja den nordiska erfarenheten av att hantera EU-projekt. Nordiska aktörer är ofta huvudpartners i EU-projekt där baltiska aktörer medverkar, vilket ur baltisk synvinkel ökar betydelsen av det nordisk-baltiska samarbetet. En estnisk intervjuperson på ministerienivå summerade den framtida inriktningen för det nordisk-baltiska gränsöverskridande samarbetet på följande sätt:

- Gemensamma planeringsaktiviteter på undernivåer (län etc.) för Euroregioner och andra EU-ramar;
- Förstärka den administrativa kapaciteten och NGO-sektorn. Kommunernas svaga administrativa kapacitet ses som ett problem som kommer att framhållas av EU-inträdet. Kommunnivån förmår inte ens genomföra små projekt;
- Söka partnerskap för EU-projekt (i Interreg-program).

Det är dock tydligt att övergångsperioden för de baltiska länderna är till ända: de nuvarande baltiska behoven är av mycket praktisk natur. I stället för främjande av demokratiska värderingar och nordiska modeller förväntar sig de baltiska länderna ett erfarenhetsutbyte om hur man erbjuder service och hur man engagerar kommuninvånarna i kommunens planering och beslutsfattande. I Lettland har man tagit lärdom av danska erfarenheter för att utveckla lagstiftningen. Ett lettiskt kommunförbund har grundats med hjälp av danskt stöd och dansk know-how. Också utbytet av statliga tjänstemän har stött det nordisk-baltiska erfarenhetsutbytet.

De baltiska länderna har egna partners för gränsöverskridande samarbete i närområdena. Exempelvis Lettland bedriver regionalt samarbete med Litauen, Polen och Kaliningrad. Som ett bidrag till det nordisk-baltiska samarbetet förslår esterna att de estniska kommunerna kunde dela med sig av sina erfarenheter av e-demokrati och e-tjänster till de nordiska kommunerna. De baltiska länderna erbjuder även sin samlade erfarenhet av Ryssland att nyttjas i NMR:s gränsöverskridande samarbete med nordvästra Ryssland. Det "trilaterala" nordisk-baltisk-ryska samarbetet anses därtill ha en positiv politisk effekt på de baltisk-ryska förbindelserna. Somliga baltiska observatörer menar att de baltiska

länderna tas med större allvar, på olika nivåer, av Ryssland och ryska motparter när de verkar inom ramen för NMR.

De baltiska länderna har också bilaterala gränsöverskridande samarbetsarrangemang med varandra. Estland och Lettland har exempelvis etablerat bilateralt gränsöverskridande samarbete på ministernivå. En bilateral kommitté stöder estnisk-lettiskt gränsöverskridande samarbete. Aktörerna består av ministerier, statliga institutioner och företrädare för gränsregionerna. En ungefär likadan samarbetskommitté har nyligen bildats mellan Polen och Estland men enligt estnisk mening fungerar den inte så väl. Det finns även en särskild mellanstatlig kommitté för gränsregionalt samarbete mellan Litauen och Lettland, där regionala företrädare möts en gång om året på vardera sidan om gränsen. En liknande kommitté med en något längre historia finns också vid gränsen mellan Litauen och Polen. Den inriktar sig på sociala och ekonomiska frågor. Det gränsöverskridande samarbetet mellan Litauen-Kaliningrad har också likartade mekanismer men har varit mindre aktivt. Huvudtemat på sista tiden har varit bägge parternas medverkan i Interregprogrammet. Någon liknande kommitté finns inte mellan Litauen och Vitryssland. De baltiska länderna har även åtskilliga regioner som deltar i Euroregionerna. Kunskap om internordiska erfarenheter beträffande gränsöverskridande samarbete kunde hjälpa de baltiska länderna att vidareutveckla dessa former av gränsöverskridande samarbete.

De baltiska aktörerna tycker att de pågående administrativa reformerna i de baltiska länderna som gäller grundvalarna för samarbete över gränserna är rätt begränsade. Å andra sidan kunde man hävda att så länge som de administrativa reformerna pågår och de lokala och regionala myndigheternas status är instabil, kan ett gränsöverskridande samarbete med dem inte fungera ordentligt. I samtliga baltiska länder har de administrativa reformerna varit en mödosam och utdragen process – och utan något klart slut i sikte för tillfället.

Lettland är ett belysande exempel. Dess system med självstyre består av två nivåer: den lokala nivån (473 landskommuner, 65 städer och 7 storstäder, 7 sammanslagna städer och landskommuner) och den regionala nivån (26 distrikt och samma 7 städer). Därtill kommer de så kallade planeringsregionerna. I en publikation som ges ut av förbundet för lokala och regionala myndigheter säger man som det är: ”På grund av de pågående

reformerna skiftar antalet lokala myndigheter ständigt” Konceptet för den lokala myndighetsreformen antogs av den lettiska regeringen år 1993.⁹

I Estland finns tre riksomfattande sammanslutningar för lokala myndigheter, de största är ”Union of the Estonian Cities” och ”Association of Rural Municipalities”. De 15 estniska länen har en egen sammanslutning på riksnivå ”Union of Local Government Associations”, som rätt nyligen återupplivades. Den estniska förvaltningsreformen har pågått många år, men i praktiken har reformprocessen mer eller mindre upphört.

I Litauen är läget stabilare just nu. Under år 2003 godkände den litauiska regeringen en utvecklingsstrategi för förvaltningsenheter. Decentraliseringen av administrationen tog också upp mycket tid under fjolåret.

Ur de baltiska ländernas synvinkel kan huvudproblemen relaterade till gränsöverskridande samarbete summeras enligt följande. Deras nationella system är, för det första, inte tillräckligt utvecklat för att ge optimala resultat genom de samarbetsformer som finns till hands för närvarande. För det andra är man på rysk federal nivå inte övertygad om att det gränsöverskridande eller tvärregionala samarbetet mellan Ryssland och de baltiska länderna skulle kunna nå upp till samma nivå som exempelvis det finländska regionala samarbetet med Karelen. (De pågående gränsöverskridande projekten vid gränsen mellan Kaliningrad och Litauen gör de rysk-litauiska relationerna till ett undantag.) För det tredje leder vissa EU-bestämmelser beträffande möjligheten att delta i EU:s gränsöverskridande samarbetsprojekt till att en del baltiska aktörer utestängs.

Förenlighet mellan EU:s och NMR:s ramar för gränsöverskridande samarbete?

Ett officiellt mål för EU:s Interregprogram har varit att förbättra det gränsöverskridande samarbetet, och att hjälpa gränsregioner utmed EU:s inre och yttre gränser att lösa de problem som orsakas av deras isolerade geografiska läge. Gränsöverskridande samarbetsmetoder har även använts i TACIS. Till huvudsyftena för *Tacisprogrammet för gränsöverskridande samarbete för småskaliga projekt* hör exempelvis att uppmuntra och stödja

⁹ ”Local and Regional Governments in Latvia”, Union of Local and Regional Governments, 2001.

gränsöverskridande samarbete mellan regioner, städer och lokala myndigheter i Ryssland, Vitryssland, Ukraina, Moldavien och de baltiska länderna, bland andra.¹⁰

Av flera skäl ger NMR:s grannlandspolitik det gränsöverskridande samarbetet i närområdena ett mervärde, och i vissa fall är mervärdet ännu större efter de baltiska ländernas inträde i EU.

En orsak till detta är att kombinationen av möjliga partners är begränsad i en del EU-program, och det utesluter därmed vissa nordisk-baltiska kombinationer (den estniska ministernivån konstaterar till exempel att det inte finns någon möjlighet till bilateralt estnisk-svenskt samarbete inom Interregprogrammet).

För det andra finns det ur praktisk synvinkel både rum och behov av NMR-ramarna, i synnerhet i fråga om uppbyggnad av den administrativa kapaciteten på det lokala planet. I vissa fall kan EU:s stödformer/samarbetsformer vara alltför omfattande eller komplicerade för att lokala aktörer skall kunna söka. Det är här som NMR kan stödja det lokala planet – i vissa fall med syftet att hjälpa aktörerna att bygga upp en nödvändig kapacitet för att ansöka om EU-finansiering, vilket NMR:s projekt ”Development of Local and Regional Administration” har visat. Å andra sidan bör noteras att EU också driver några gränsöverskridande och interregionala program som bidrar till att förbereda lokala och regionala myndigheter för att delta i EU:s stödprogram och etablera partnerskap med de lokala och regionala myndigheterna i EU:s medlemsländer (Phareprogrammet för gränsöverskridande samarbete och Phare Credoprogrammet).¹¹

När det gäller den nya gränsen mellan EU och Ryssland, kommer det även att finnas ett behov att finna nya teman för gränsöverskridande samarbete. Målet med gränsöverskridande samarbete bland de nordiska länderna har ofta helt enkelt varit att stöda gränsöverfart. Men ett dylikt mål kommer inte att uppnås så lätt längs den nya gränsen mellan EU och Ryssland. Detta beror även delvis på det faktum att de baltiska länderna kan komma att finna EU:s idéer beträffande den gränsregionala politiken i öst alldeles för tolerant.

¹⁰ TACIS gränsöverskridande samarbete Strategidokument och vägledande program 2004-2006, antagna av EU-kommissionen 21 november 2003. Se även Närmare Norden.

¹¹ Se fotnot 5.

Ur estniskt ministerperspektiv är de nordiska länderna fortsättningsvis de viktigaste partnererna inom Interregprojekten, med undantag för Interreg IIIC, där europeiska partners kan väljas från ett större geografiskt område. Samarbete med partners från de närbelägna nordiska länderna välkomnas också därför att det är tydligt att endast ett mycket begränsat antal av de estniska aktörerna fyller kraven för att delta i Interreg IIIC. I vissa fall kan inte ens nationella estniska sammanslutningar bli partners då de inte täcker hela den estniska målregionen. I fråga om sammanslutningar för lokala myndigheter kan ingen av dem ingå i ett partnerskap eftersom det är tydligt att de inte täcker hela Estland.

Fortfarande sett ur estnisk synvinkel bör således urvalsprocesserna i Interregprogrammen tas i beaktande, när nästa ramprogram för NMR:s närområdesstrategier görs upp, delvis för att undvika överlappande finansiering.

Det litauiska inrikesministeriet anser att huvudtemat bland regionala frågor just nu är förberedelserna för Interregprogrammen och för absorptionen av Interregmedel. Det som saknas är stöd till de myndigheter som är blivande projektsökande.

Kunskapsöverföringen i samband med detta ses även som ett relevant tema för nordisk-baltiskt gränsöverskridande samarbete. Det förutses även att NMR kommer att ha en klar roll i utvecklingen av en strategi för Östersjöområdet, då programperioden för Interreg III närmar sig sitt slut, och det således finns behov av att tydligt definiera en strategi för Östersjöområdet: Vilka intressen har samtliga berörda länder, och vilka är deras gemensamma intressen? Dylika strategiska definitioner är väsentliga inte minst därför att varje land är tvunget att slå fast sina målsättningar för att samfinansieringen av och sambestämmandet om framtida NMR-projekt skall fungera effektivt.