

Nordiska ministerrådets Rysslandsprogram 2006-08

Inledning

Förhållandena i Nordens närområde har förändrats sedan tio nya medlemsländer inträdde i Europeiska unionen den 1 maj 2004. Den accelererande politiska och ekonomiska integrationen i Europa och den ekonomiska utvecklingen i Nordens grannområden har stor betydelse också för Norden. Det gäller inte minst den ekonomiska växtpotentialen i området.

De nordiska samarbetsministrarna beslutade den 10 december 2004 om nya riktlinjer för Nordiska ministerrådets (NMR) samarbete dels med Estland, Lettland och Litauen och dels med Nordvästryssland för åren 2006-08. Dessa riktlinjer styr verksamheten och implementeras i alla ministerråd.

Riktlinjerna skall inte ses som en slutgiltig produkt, utan som ett steg i en pågående process för att utveckla samarbetet, i en fas där samtliga involverade länder, i synnerhet Ryssland som bör ta aktivt del i implementeringen av programmet, söker en väg framåt.

NMR:s samarbete inom grannlandsspolitiken skall ses som ett komplement till det samarbete som de enskilda nordiska länderna bedriver bilateralt med sina grannländer.

Nya resurser frigörs år 2006 till ökade satsningar i nordvästra Ryssland. Satsningarna, som bör ges ökad synlighet, skall inriktas på sådana områden där NMR har särskilda fördelar att erbjuda. Samarbetet med Ryssland skall således omfatta insatser som de nordiska länderna kan utföra bättre i gemenskap än var och en för sig och som lever upp till kravet på nordisk nytta. De nya riktlinjerna utgör ramen för samarbetet med nordvästra Ryssland.

Ministerråden avrapporterar årligen till samarbetsministrarna om pågående aktiviteter och framtida verksamhet.

Samarbetet med Ryssland fokuserar på de områden som ger mervärde. I riktlinjerna framhåvs som nyckelområden bl.a. demokrati och styrning av rättsstaten, det gränsöverskridande samarbetet, forskning och innovation, IT-samarbete, sociala frågor och hälsa samt samarbetet inom miljö och hållbar utveckling. Samarbetsprojekt med NGO:s kommer att vara en del av samarbetet. Nordenfrämjande insatser ligger i alla de nordiska ländernas intresse.

Ett köns- och jämställdhetsperspektiv skall integreras i satsningarna och aktiviteterna inom Rysslandsprogrammet i enlighet med de överordnande principerna godkända av samarbetsministrarna.

Geografiskt eftersträvas att verksamheten i Nordvästryssland sker i Nordens närhet utan att någon formell avgränsning sker av det ryska begreppet Nordvästryssland.

De nordiska länderna kan bilateralt, men även via NMR, vara aktiva partners och bidra till implementeringen och utvecklandet av EU:s Nordliga dimension, EU:s nya grannlandspolitik och "de fyra gemensamma rummen". NMR bidrar med uppgifter till Kommissionens nya nordliga dimensions informationssystem, som ger en överblick över aktiviteter i området.

Det regionala samarbetet skapar nya möjligheter i ett nytt Europa. NMR är öppet för nya politiska initiativ och berett till ett flerpartssamarbete mellan Norden, de baltiska länderna och deras grannar Ryssland och Vitryssland i ett gränsöverskridande samarbete. I detta samarbete kan också andra organisationer och EU:s nya finansieringsinstrument inlem-

mas. Påbörjad nätverksbyggnad mellan sk. Euroregions fullföljs och vidareutvecklas i samarbete med andra regionala organisationer.

Samarbetet med Nordens grannländer evalueras genom att fackministerråden årligen till samsarbetsministrarna rapporterar om sina aktiviteter i de baltiska länderna och Nordväst-ryssland. De nordiska institutionernas insatser i grannländerna samordnas genom och i samråd med ansvarigt ministerråd samt avrapporteras i årsredovisningarna. Institutionerna är pålagda att följa principerna i riktlinjerna för samarbetet.

Verksamheten i Ryssland – Rysslandsprogrammet - omfattar en lång rad verksamheter som de olika fackministerråden genomför och finansierar i enlighet med de överordnade riktlinjerna. Härutöver – och i samverkan med fackministerråden – genomförs aktiviteter finansierade genom ministerrådets särskilda grannlandspolitik. Fackministerrådets och under dessa institutionernas Rysslandsverksamhet redovisas sist. Genom grannlandspolitiken drivs och finansieras i första hand följande verksamheter:

- Kunskapsuppbyggnad och nätverk
- Deltagande i Nordliga dimensionens partnerskap
- Samarbete med frivilligsektorn i Nordväst-ryssland.
- Samarbete i Barentsregionen.

Dessa aktiviteter i Ryssland, liksom fackministerrådets egna rysslandsaktiviteter, stöds av NMR:s kontor i St. Petersburg och även NMR:s kontor i Kaliningrad efter det att det är etablerat.

Härtill kommer viss verksamhet som gäller en större del av regionen, nämligen:

- Gränsregionalt samarbete.
- Nordiska projektexportfonden (NOPEF).

Tyngdpunkten i grannlandsverksamheten ligger på kunskapsuppbyggnad och främjande av nätverk. På detta område har NMR:s hittillsvarande verksamhet varit särskilt framgångsrik. Kunskap har kunnat överföras från områden i Norden av särskild betydelse för demokrati, rättsstat och ekonomisk tillväxt.

En koncentration till verksamheter av kunskapsöverförande karaktär är också ett sätt att säkra kvaliteten i NMR:s arbete i Nordväst-ryssland. Kunskapsinvesteringar ger bestående effekter också efter det att den konkreta aktiviteten avslutats.

Att komplettera kunskapsuppbyggnaden med partnerskapsinsatser ligger i linje med NMR:s strävan att som regional organisation nära samverka med EU. Kvaliteten främjas av en samverkan med andra.

Frivilligsektorn är av stor betydelse för varje samhälles framtid. Det gäller också Nordväst-ryssland. På detta område har de nordiska länderna också viktiga erfarenheter att bidra med.

Ett nytt och närmare samarbete med Barentsrådet, slutligen, skall ses som ett besked om NMR:s önskan om ett mera systematiskt samarbete med de övriga regionala organisationerna i norra Europa.

I det följande beskrivs dessa verksamheter mera i detalj.

Kunskapsuppbyggnad och nätverk

En huvudinsats görs för att främja kunskapsuppbyggnad i Nordvästryssland. Det sker genom stipendieverksamhet och nätverksuppbyggnad på områden av särskild betydelse och där de nordiska länderna kan erbjuda fördelar som samarbetspartner. Befintliga stipendie-, utväxlings- och nätverksprogram inom NMR samordnas i ett överordnat program för kunskapsuppbyggnad. Nya delprogram skapas efter behov. Programmet täcker såväl de baltiska länderna som Nordvästryssland, men med tyngdpunkten i Nordvästryssland.

Programmet skall stärka kunskaps- och kompetensutvecklingen samt bidra till ökad ekonomisk utveckling och konkurrenskraft i Norden och dess närområden samt stärka rättstaten och demokratin. Programmet skall öka kunskapen hos deltagarna om bl.a. nordiska värderingar, arbetsmetoder och företagande. Programmet kan även omfatta allmän kunskapsöverföring om hur samarbetet i Norden och i EU/EÖS fungerar. Samtidigt kan de nordiska länderna genom denna kunskapsöverföring få nyttig kunskap genom sina ryska och baltiska partners.

Kunskapsöverföring och nätverksbyggande insatser är viktiga element för att uppbygga en dynamisk utveckling på demokratiska villkor i området. Tyngdpunkten i samarbetet läggs på mobilitetsprogram och bildande av nätverk. Det konkreta innehållet i programmet kan emellertid variera över tid och bör styras av aktuella behov. Ministerrådet bör kunna samarbeta med bl.a. myndigheter i de nordiska länderna för att driva konkreta delprogram gemensamt.

Nordiska myndigheter, universitet, högskolor, NGO:s, kommunalförbund, näringslivsorganisationer etc. inbjuds att ingå i nya nätverk, som leverantörer av praktikplatser, seminarier etc. Även de nordiska institutionerna inbjuds att delta.

Dagens stipendieprogram bygger på principen att deltagarna själva individuellt finner fram till en praktikplats i ministerier, kommuner eller företag med stöd av bl.a. NMR kontoret i St. Petersburg. Detta system skulle i den nya ordningen kunna utbyggas med att deltagarna erbjuds färdiga paket av praktikplatser och skolningstillfällen.

Målgruppen för det nya programmet bör vara bred och omfatta opinionsbildare såsom bl.a. journalister, parlamentariker, andra politiker, forskare, lärare och studenter, konstnärer, författare, privata företagare och anställda i lokala och kommunala myndigheter samt i små och mellanstora företag.

I kunskapsuppbyggnadsprogrammet ingår samtliga de mobilitets- och nätverksordningar som drivs av NMR samt nya delprogram efter behov. Dagens mobilitets och nätverksordningar har följande inriktning:

- Nordplus Nabo och NordForsk Nabo skall bidra till långsiktigt samarbete mellan Norden, Nordvästryssland och de baltiska ländernas högre akademiska läroanstalter, samt inom den ideella sektorn. Ordningen skall stärka samarbetet genom bildande av nätverk och omfattar utbyte av forskare, lärare och studenter. En del av stipendieordningen berör frivilligsektorn.
- Inom tjänstemannautbyte är strävan för Rysslands vidkommande att stötta en demokratisk, stabil och förutsägbar utveckling genom att stödja utvecklingen av styrsystem och administrativa strukturer i den offentliga förvaltningen, och genom kompetenshöjning inom demokratiutveckling och medborgarpolitik. Ordningen omfattar även de baltiska länderna.
- Vad gäller stipendieprogrammet för parlamentariker är målet att förmedla erfarenheter från nordiskt parlamentariskt arbete och representativ demokrati.
- NordProlink har som målsättning att erbjuda unga människor från de baltiska länderna och Nordvästryssland stipendier i nordiska företag i syfte att ge dem kunskap och erfarenhet av hur man driver modern näringsverksamhet under fria marknadsförhållanden.

- Sleipnir-Närområde är ett resestipendieprogram som syftar till att öka mobiliteten bland unga konstnärer och uppmuntra till verksamhet inom Norden. Mobilitetsprogrammet har visat sig vara ett lyckat sätt att bygga upp kontakter mellan Norden och de baltiska länderna och Nordvästryssland.
- Kulturutbyte för barn och unga är en av de äldsta aktiviteterna i de baltiska länderna och Nordvästryssland och har tidigare drivits som ett projekt inom Närområdesprogrammet. Ordningen är till för deltagare som är 18 år eller yngre.
- Journalistutbyte är ett kurs- och stipendieprogram riktat till journalister i Nordvästryssland som ges en inblick i allmänna presstraditioner och –metoder.
- Energidialogen har som syfte att skapa konkreta kontakter mellan energimyndigheterna i länderna för att förbättra förutsättningarna för en hållbar energiförsörjning.
- Ungdomens politiska nätverk skall främja ett bredare ungdomsutbyte mellan Nordvästryssland och de nordiska länderna.

Till dessa pågående aktiviteter skall, som nämnts, kunna läggas nya som utvecklas med utgångspunkt i identifierade behov.

För att stödja arbetet med kunskapsuppbyggnad och nätverk tillsätts en arbetsgrupp med experter på mobilitetsordningar under NSK med en deltagare från varje nordiskt land och självstyrande område. Det eftersträvas en bred och varierad kompetens på området om kunskapsuppbyggnadsprogram i Nordvästryssland.

Gruppen skall, en gång om året, till NSK överlämna en generell värdering av kunskapsuppbyggnadsprogrammet. I denna värdering ingår fackministerrådets bedömningar. Det påminns om att fackministerråden enligt riktlinjerna för samarbetet med Nordvästryssland skall rapportera årligen om alla sina aktiviteter till samsarbetsministrarna.

Deltagande i EU:s partnerskap inom ramen för den Nordliga dimensionen

Nordiska Ministerrådet deltar i partnerskap där också den Europeiska Unionen är engagerad. Nordiska ministerrådets deltagande sker utifrån förutsättningen att partnerskapet skapar mervärde i förhållande till vad länderna var för sig kan uppnå samt kravet på att nordisk nytta uppnås. Aktiviteterna i förbindelse till partnerskapet skall löpande evalueras.

De nordiska länderna deltar nationellt i utvecklandet av EU:s Nordliga Dimension och EU:s nya grannlandspolitik enligt sina egna nationella prioriteringar. Därtill är länderna via ministerrådet multilateralt deltagare i de s.k. partnerskapen, dvs. miljöpartnerskap, partnerskap för social- och hälsofrågor och det partnerskapsliknande samarbetet på IT-området.

NMR avser att fortsätta sina satsningar på miljöpartnerskapet främst inom de nordiska finansieringsinstitutionernas ram emedan miljöpartnerskapet handlar om till omfattningen stora infrastrukturprojekt. Detta samarbete kompletteras av sektorinsatser på miljöområdet, som anses viktiga för att igångsätta aktiviteter i Nordvästryssland.

NMR deltar i den Nordliga Dimensionens partnerskap för folkhälsa och socialt välbefinnande. NMR är deltagare i partnerskapet på lika fot med övriga deltagare, i allt 13 länder och åtta internationella organisationer. Deltagandet är förankrat genom likalydande beslut tagna av MR-S, MR-JÄM och MR-Narko. Partnerskapet har som huvudprioritering att bekämpa smittsamma sjukdomar (med särskilt fokus på HIV/AIDS) och livsstilsrelaterade sjukdomar, samt främja fysiskt och socialt välbefinnande genom aktivitet, kosthållning, levnadsvanor och samvaro. NMR bidrar till partnerskapet genom att sätta relevanta NMR-program i sammanhang med partnerskapets aktiviteter och bidra med koordinering på området. Som tillägg bidrager NMR med en heltidstjänst under två år vid kontoret i S:t Petersburg som ska arbeta tillsammans med partnerskapets sekretariat. Grundläggande för NMR:s deltagande är en tvärssektoriell approach där barn- och ungdomsperspektivet

och genusperspektivet är framträdande. Ambitionen är att i framtiden knyta de sociala aktiviteterna tydligt till partnerskapet.

En samverkan mellan NMR, CBSS och EU har initierats beträffande informationsteknologi (IT) och kunskapssamhället. Ministerrådet har den första januari 2005 inträtt i ett partnerskapsavtal med Östersjörådet och EU-kommissionen på IT-området i regi av "the Northern eDimension Action Plan (NeDAP)". Inom ramarna för den Nordliga dimensionen riktar handlingsplanen uppmärksamheten mot Östersjöregionens särskilda politiska möjligheter och utmaningar i förhållande till informationsteknologi i synnerhet och kunskapssamhället i allmänhet. Samarbetet bygger på ömsesidigt politiskt intresse, substantiella prioriteringar samt finansiering.

Om det visar sig möjligt att öka deltagarnas, särskilt EU:s, engagemang i NeDAP kan också NMR tänkas öka sitt engagemang.

NMR eftersträvar deltagande i andra gemensamma partnerskapsprojekt. Det kan i framtiden även uppstå EU-partnerskap med Ryssland som en av flera aktörer som NMR kan ha intresse att delta i. Detta skulle tex. kunna vara på forskningsområdet.

NMR bidrar även i framtiden med uppgifter till EU-kommissionens Nordliga Dimensions Informationssystem, som skall ge en överblick över aktiviteter i området. NMR:s bidrag beskriver konkreta projekt och program och ger en mångsidig bild av verksamheten i Nordeuropa.

Samarbete med frivilligorganisationer i Nordvästryssland

Utveckling av samhällsliga strukturer i syfte att stärka demokratin är ett viktigt element i programmet. En demokratisk samhällsutveckling kräver konstant uppmärksamhet på mänskliga rättigheter och rättsstatliga principer som en förutsättning för medborgerlig dialog och nödvändigt deltagande i det samhällspolitiska livet. Väl fungerande, oavhängiga, samhällsstrukturer är avgörande för fritt meningsutbyte och för att ansvar skall kunna åvila samhällets medlemmar.

Ibland prioriterade områden är stöd till medborgar- och frivilligorganisationer som spelar en betydande roll för det folkliga engagemanget. Utveckling av och stöd till NGO-nätverk är av stor betydelse i en demokratiseringsprocess. Målet är en dokumenterad mätbar ökning av aktivitet och omfång av NGO-nätverk som har betydelse för demokratiseringsprocessen. Nordiskt deltagande sker under förutsättning att det finns särskild nordisk expertis på området.

Samarbete i Barentsregionen

De regionala samarbetsorganisationerna i norra Europa har ofta likartade politiska målsättningar och arbetsformer. NMR kan inom ramen för sin budget och av samarbetsministrarna antagna beslut om samfinansiering delta i aktiviteter initierade av andra regionala råd.

NMR:s och Barentsrådets verksamhet överlappar varandra geografiskt. En ändamålsenlig arbetsfördelning med Barentsrådet och Barents regionråd eftersträvas, enligt vilken NMR begränsar sina egna initiativ i det geopolitiska område Barentsregionen omfattar, men i gengäld deltar som partner i av Barentsrådet och Barents regionråd initierade samarbeten. NMR:s informationspunkter i Murmansk och i Arkhangelsk samordnas i största möjliga utsträckning med det norska Barentssekretariatets motsvarande kontor.

Samarbetet underlättas av att Barentsrådet och Barents regionråd har etablerade arbetsgrupper och arbetsprogram vilka genomför aktiviteter som är likartade med dem NMR har engagerat sig i. Anpassningen av NMR:s aktiviteter i Barentsområdet görs i samråd mellan respektive arbetsgrupper. I arbetet involveras även nordiska institutioner med relevant kompetens. Det är avgörande att det konkreta samarbetet dokumenteras och avrapporteras till NSK.

NMR:s kontor i nordvästra Ryssland

Östersjöområdet har potential att bli en ledande tillväxtregion i Europa. I denna region är Nordvästryssland, och S:t Petersburg i synnerhet, av största betydelse. Kaliningrad är dessutom med sitt säregna geografiska läge av särskild betydelse.

NMRs styrka i ett framtida samarbete med Nordvästryssland ligger i hög grad i det faktum att NMR i tio års tid varit närvarande i regionen via sitt kontor i St. Petersburg och kontaktpunkterna i Barentsområdet, Murmansk, Arkhangelsk och Petrozavodsk. Denna närvaro kan ytterligare stärkas om det planerade kontoret i Kaliningrad kan öppnas inom den närmaste framtiden.

Kontoret/kontorens verksamhet styrs av samarbetsministrarnas riktlinjer för samarbetet med Nordvästryssland.

Kontoret i S:t Petersburg innehar en nyckelroll vad gäller identifikation av relevanta ryska aktörer till de olika aktiviteterna. Ett nytt kontor i Kaliningrad kommer att få liknande uppgifter.

I dag är kontoret ofta implementerande part i det nordiska engagemanget i olika aktiviteter då kontoret:

- är den lokala kontakten för de nordiska fackministerråden och deras utskott och arbetsgrupper, t.ex. för att identifiera relevanta ryska partner och därigenom underlätta samarbetet,
- bygger nätverk med de nationella myndigheterna, NGO:s och andra nationella och internationella aktörer i de ryska regionerna,
- är NMR:s lokala observatör som identifierar trender och möjligheter för gemensamma nordisk-ryska samarbeten,
-
- är exponent för allt som är "nordiskt" och verkar för att öka uppmärksamheten kring samarbetet på kulturområdet,
-
- har en betydlig kompetens som är till nytta för fackministrarnas vidareutveckling av samarbetet med de ryska regionerna,
- svarar för den praktiska sakbehandlingen, kvalitetssäkringen mm. av bl.a. utbytesordningarna på ett mer effektivt sätt än annars vore möjligt.

Resultatet av kontorets verksamhet avrapporteras i samband med avrapporteringen i förhållande till det resultatkontrakt som är ingånget med kontoret.

Gränsregionalt samarbete

Efter EU:s utvidgning kommer det gränsöverskridande samarbetet vid unionens yttre gränser att få ökad tyngd. EU har beslutat att nya grannskapsprogram och nya finansieringsinstrument kommer att införas för detta samarbete. Samtidigt har EU och Ryssland kommit överens om samarbete inom "de fyra rummen" (gemensamt ekonomiskt rum, gemensamt rum angående frihet, säkerhet och justitiefrågor, gemensamt rum angående extern säkerhet och gemensamt rum angående forskning, utbildning och kultur), vilket ger nya möjligheter till gränsöverskridande samarbete. NMR kan med sina erfarenheter bidra till genomförandet av gränsöverskridande projekt och därmed skapa grogrund för stabila tillväxtregioner. Det är avgörande att konkreta resultat dokumenteras och avrapporteras till NSK.

NMR utvecklar ett nytt gränsöverskridande projekt vid EU:s yttre gränser som omfattar samarbete mellan NMR, CBSS, nordiska gränskommittéer och gränsregioner i de baltiska länderna samt Ryssland och Vitryssland. Det nya projektet har fått namnet "Baltic Euro-

regional Network (BEN)". Projektet är en efterföljare till det gränsregionala projekt som NMR med utgångspunkt i sitt Vilnius-kontor bedrivit under åren 2002-2004.

NOPEF

NOPEF:s syfte är att stärka mindre och medelstora nordiska företags internationella konkurrenskraft genom att erbjuda förmånliga lån till förstudier vid internationalisering och projektexport i Nordens närområden och östra Europa utanför EU och Efta.

För ändamålet samarbetar NOPEF bl.a. med NIB och NEFCO. NOPEF:s resurser används bl.a. till förmånliga lån för delfinansiering av förstudier, till projektidentifiering i egen regi, till projektexport och till informationsverksamhet bland nordiska företag.

NOPEF arbetar i flera länder men har en tyngdpunkt i Nordvästryssland. Utlåningsvolymen till Ryssland uppgår till 6 MDKK.

Fackministerrådets och institutionernas samarbete med Nordvästryssland

Flera fackministerråd samarbetar med Nordvästryssland. Exempel på sådant arbete finansierat av ministerråden är:

- Handbok för produktsäkerhet och marknadskontroll i Nordvästryssland
- Drug prevention support network for parents and professionals
- High-level seminar on gender mainstreaming for Vice-governors in NV Russia

Omfattningen av fackministerrådets samarbete är svårt att exakt ange i pengar emedan många projekt även omfattar de baltiska länderna. I många fall är det fråga om samfinansiering med andra ministerråd, institutioner och regionala aktörer.

Nordiska Investeringsbanken (NIB), som sedan i januari 2005 är nordisk-baltisk, finansierar verksamheter som har betydelse över ett brett område, bl.a. av betydelse för Rysslands ekonomiska utveckling.

Flera nordiska institutioner har väsentliga aktiviteter i Ryssland. Så har t.ex. NEFCO åtskilliga viktiga projektverksamheter i området. Härigenom ger NMR ett bidrag till en bättre miljö. NEFCO tillvaratar därigenom en betydelsefull del av NMR:s miljöambitioner.

Av övriga institutioner administrerar Nordforsk utväxlings- och nätverksordningarna Nordplus Nabo och NordForsk Nabo.

Institutionerna skall i sin verksamhet följa de av samarbetsministrarna fastställda riktlinjerna för arbetet i Nordvästryssland. Det är vidare behov av att ministerrådets sekretariat årligen avlägger en rapport om det samlade omfånget av fackministerrådets och institutionernas samarbete med Nordvästryssland.

Arbetsfördelning med övriga regionala organisationer

NMR:s arbete skall ses i perspektiv av också övriga regionala organisationers (CBSS, BEAC, AC) arbete. Rysslandsprogrammet innehåller inslag som strävar efter att fördjupa samarbetet och arbetsdelningen mellan dessa. För samverkan med CBSS innehåller programmet stöd till Northern eDimension och till gränsregionalt samarbete. Samarbetet med Barentsrådet stärks genom en ny inriktning av NMR:s arbete i Barentsrådets verksamhetsområde. NMR:s arktiska program är ett instrument för arbetet i Arktis tillsammans med Arktiska rådet.