

# Svensk-ryska samarbetsprogrammet vid Finansdepartementet

## **ROLF EIDEM**

är ekon dr med inriktning mot institutionell ekonomi. Vid sidan av avhandlingen *Aktieägandet och demokratin – ägarfrågan från bruksamhälle till kompetenskapitalism* (1987) har han mestadels publicerat sig inom området jämförande ekonomiska system. Han har varit chef för SRSP sedan 1992. rolf.eidem@finance.ministry.se

*Sedan över femton år har den svenska regeringen genom en projektorganisation inom Finansdepartementet kallad Svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP) bedrivit ett reformsamarbete med departementets ryska motsvarighet, Ryska Federationens finansministerium. Det övergripande målet för det svenska samarbetet med Ryssland har varit att medverka till att landets övergång till demokrati och marknadsekonomi påskyndas. Det är mycket ovanligt att ett reformsamarbete mellan två länder på detta sätt organiseras och drivs direkt mellan ländernas finansdepartement. I denna artikel beskrivs hur verksamheten har initierats, bedrivits och utvecklats och vilka erfarenheter och lärdomar den har givit oss.*

Det svenska samarbete med Ryssland på regeringsnivå som redovisas i denna artikel inleddes ursprungligen på ryskt initiativ redan 1988 under den sk perestrojka-perioden med årliga rundabordskonferenser, ömsevis i Sverige och Ryssland. Där redovisade och diskuterade man skilda aspekter på den svenska samhällsmodellen, men också de nya ryska reformidéerna. År 1991 framfördes från rysk sida önskemål om ett närmare reformsamarbete. Ett inslag i beredningen av ärendet var den ryska sidans bestämda önskan att det blivande projektet skulle ha personal stationerad i Moskva. En diger lista av ryska förslag till samarbetsområden växte fram och Svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP) sjösattes den 1 mars 1992 med ett kontor i Moskva och ett huvudkontor i Stockholm.

Utgångspunkten för samarbetet har varit att förbättra kvaliteten i beredningen av den ryska statsbudgeten, det som vanligen kallas *budgetprocessen*. Statsbudgeten är i de allra flesta länder – inklusive Ryssland – nationens enskilt viktigaste ekonomiska dokument. I den sammanfattas medborgarnas gemensamma ambitioner i fråga om sysselsättning, inkomstutveckling, försvar, sjukvård, utbildning, socialförsäkringar och andra aspekter av den allmänna välfärden. Hur väl statsbudgeten i ett land speglar dessa ambitioner beror på kvaliteten i den politiska demokratin, på hur väl partisystemet fångar upp medborgarnas preferenser och på kvaliteten i budgetprocessen.

En ofta bortglömd aspekt på demokratin är kvaliteten i själva genomförandet av budgeten, budgetprocessen *i vid mening*. I Ryssland har denna process av tradition varit extremt centralstyrd genom detaljerade instruktioner till myndigheterna via budgetar som inte tillåtit någon intern omfördelning av resurser utifrån effektivitetsmål och lokala myndighetsöverväganden. ”Ändamålsenligheten” i användningen av budgetmedlen avsåg en kontroll

De åsikter som framförs i artikeln är författarens egna och speglar inte nödvändigtvis regeringens.

av att statens pengar använts enligt plan; hur mycket medborgarna fick ut av verksamheten var inte av primärt intresse. I dag är man i Ryssland på väg bort från denna kontrollinriktade, sovjetiska styrmodell. Man orienterar sig i stället i riktning mot en modell med mål- och resultatstyrning. Den kommer att ge myndigheterna helt nya förutsättningar för en verksamhetsplanering värd namnet. Kontakterna med brukarna/medborgarna kommer att öka och dialogen med departementens styrningsansvariga att fördjupas. Den ryska budgetreformens huvudresultat kommer att bli ett viktigt bidrag till *demokratiseringen* av det ryska samhället – decentraliseringen och effektiviseringen av den offentliga verksamheten är bara led på vägen. Reformeringen av statsförvaltningen kan naturligtvis aldrig ersätta den grundläggande, politiska demokratin. Men i ett land som varit centralstyrt så länge som Ryssland är budgetreformen en väldig händelse, faktiskt något av en revolution, som många upplever som ett hot.

Det departement som är huvudansvarigt för utformningen och styrningen av budgetprocessen i vid mening är i de allra flesta länder – inklusive Ryssland – Finansdepartementet. Den som utifrån vill verka för en demokratisering av Ryssland har därför all anledning att söka kontakt med och öppna ett samarbete med landets finansministerium.

I januari 2007 meddelade Sida överraskande att SRSP, som sedan början av 1992 förbrukat ca 85 mkr, skulle läggas ned under detta år, en konsekvens av att den nya regeringen önskade påskynda den redan tidigare beslutade utfasningen av det svenska Rysslandsbiståndet. Förvaltningssamarbete är inte längre ett prioriterat område, till skillnad från exempelvis mänskliga rättigheter. Någon särskild motivering till detta ställningstagande har SRSP inte fått.

## 1. Mål och samarbetsformer

Under de femton år som gått sedan starten har SRSP organiserat och genomfört ca 360 expertkontaktinsatser i form av seminarier, föreläsningar, ”demonstrationer” (praktiska visningar av svenska, statliga operativsystem), workshops, rapporter, bokprojekt och praktik, där ryska statstjänstemän på egen hand under någon vecka fått bekanta sig med sina svenska kollegors vardagsarbete.<sup>1</sup>

Inriktningen har varierat över tiden. De första åren på 1990-talet var insatserna naturligt nog mest av explorativ karaktär. På den ryska sidan var man då ännu helt ovan vid internationellt institutionellt samarbete och vid att formulera projekt inriktade på förnyelse av den egna verksamheten. Därför blev det redan från början en viktig del av vår verksamhet att vi själva sökte kunskap om förhållandena i Ryssland och om den ryska federala

<sup>1</sup> En typisk ”insats” består av en rysk expertgrupp som kommer till Stockholm 2-3 arbetsdagar för kontakter med sina svenska kollegor eller vice versa, några svenska experter från Finansdepartementet eller närliggande myndighet reser till Moskva 2-3 dagar för ett liknande erfarenhetsutbyte. Den årliga medelsförbrukningen inom SRSP har de senaste fem åren legat vid ca 7 miljoner kr.

statsförvaltningen. Redan från 1994 kom insatserna att alltmer fokusera på samarbetsområden som utgjorde delar av budgetprocessen i vid mening, dvs de gällde – och gäller – hur statsbudgeten bereddes, genomfördes och följdes upp, hur skatterna utformades och togs upp och hur ett budgetunderskott kunde regleras genom upplåning. Finansministeriet blev nu vår uteslutande partner.<sup>2</sup>

Den ryska sidan begärde alltså stöd i form av reformsamarbete inom ett brett finans- och näringsdepartementalt område. Den svenska sidan svarade med det originella initiativet att upprätta en projektorganisation, SRSP, inne i Finansdepartementet. Denna inplacering har självklart spelat en huvudroll för orienteringen av reformsamarbetet till att gälla budgetprocessen i vid mening. Hur har då SRSPs verksamhet styrts från regeringens sida? Det övergripande målet för det svenska reformsamarbetet med Ryssland har ju varit att medverka till att landets övergång till demokrati och marknadsekonomi påskyndas. Några *specifika mål* för just SRSPs verksamhet har dock egentligen aldrig formulerats i de många årligen återkommande regeringsbeslut om finansiering, som vanligen talat om medelstilldelning för verksamhet med ”rådgivningsinsatser i Ryssland på området central förvaltning”; vidare: ”insatsen består i att ställa svensk expertis till de ryska finans- och ekonomiministeriernas förfogande inom ramen för finansdepartementets arbetsområde. Den huvudsakliga mottagaren på rysk sida är finansministeriet” (Utrikesdepartementet 1996, s 1).

Efter många och långa diskussioner i de olika styrgrupper som genom åren väglett verksamheten inom SRSP har en ”modernisering av det ryska finansministeriet” kommit att framstå som en rätt bra beskrivning av vad SRSP (och regeringen) är ute efter. Det låter kanske vagt, men då är det viktigt att komma ihåg att det vore i alla avseenden fåfängt av den svenska regeringen att formulera något till synes skarpare mål, som samtidigt respekterade grundtanken ”att ställa ... expertis ... till förfogande”.

Det anmärkningsvärda med SRSPs historia är att en verksamhet av denna art på denna *nivå* alls kunnat bedrivas. Vår uppgift har varit att följa, inspirera och stödja ur svenska perspektiv intressanta förändringsinitiativ inom rysk statsförvaltning. Den som hade trott att det hade varit möjligt att *utifrån styra* den ryska utvecklingen inom detta område med hjälp av någon aldrig så genial målformulering, hade snabbt fått lära om. Därför har det varit klokt av regeringen att inte försöka pressa fram något ouppnåeligt mål, som inte varit kopplat till den expertdialog som under resans gång alltmer blivit kännemärket för SRSPs verksamhet. Den ryska sidan har kommit med sina förslag, som fångats upp och diskuterats med förslagsställarna genom programmets Moskva-stationerade projektledare. Sedan har experterna i SRSPs styrgrupp, sedermera ledningsgrupp, lämnat synpunkter.

De ryska önskemålen och den ordning i vilken de kommit har haft sin särskilda logik, kopplad till den ekonomiska och samhälleliga situationen i Ryssland. Från början av 1990-talet förelåg exempelvis väldiga behov av att

<sup>2</sup> Inklusiv Skatteverket.

öka de sociala utgifterna samtidigt som statsinkomsterna utvecklades svagt, ett läge som gjorde det intressant att utveckla nya metoder för statsupplåningen. Ur denna situation framkom en begäran om stöd på området stats-skuldförvaltning. På detta område fanns synnerligen god svensk teknisk kompetens att erbjuda, varför vi responderade positivt, utan att då reflektera över vilken roll just en god, transparent statsskuldförvaltning kunde spela i demokratiseringssammanhang.<sup>3</sup>

Det andra stora området efter 1992 blev statliga betalningar, det tredje skatter och det fjärde revision. Vi förstod rätt tidigt att incitamenten på den ryska sidan skiftade ordentligt mellan olika samarbetsområden, men SRSPs uppgift var inte att modernisera de delar av Finansministeriets verksamhet som snabbt kunde moderniseras, utan att bidra till att professionalisera det ”all over”. Utifrån detta mål måste även betalningar och revision in i bilden; lägg märke till att de svenska experterna inom nyssnämnda projektområden hämtats från Riksgäldskontoret, Skatteverket och Ekonomistyrningsverket, alltså inte direkt och enbart från Finansdepartementet, men väl från myndigheter från ”Finansdepartementets arbetsområde”.<sup>4</sup>

Bakom alla dessa projektområden har det funnits ett antal avdelningar inom Finansministeriet, men under många år saknades budgetavdelningen. Gång på gång under kontakterna med avdelningarna för budgetbetalningar, statsskuldförvaltning och kontroll och revision förde vi budgetavdelningen på tal och sökte också direkt kontakt med denna men länge utan resultat. Dörren öppnades inte förrän 2003. Då iscensattes den federala budgetreformen som en del av den stora förvaltningsreformen. Samtidigt utsågs en ny person till chef för budgetavdelningen, en vice avdelningschef inom Finansministeriet som kände till vår verksamhet sedan många år och hade förtroende för den. Vårt mest intressanta reformsamarbete kunde äntligen börja.

## 2. Vilka resultat har uppnåtts?

Vad har SRSP uträttat under dessa år? Vilka konkreta resultat har uppnåtts? Innan jag går in på dessa måste jag framhålla hur svårt det är att redovisa effekterna av ett reformsamarbete av den typ vi bedrivit. För det första är

<sup>3</sup> När jag 1992 tog på mig uppdraget att leda SRSP hade jag ytterst vaga, abstrakta föreställningar om innehållet i ”den statliga budgetprocessen”, än mindre om vad som kunde menas med budgetprocessen i vid mening (inklusive myndighetsstyrningen – och inklusive skatter och statsskuldförvaltning). I dag, femton år senare, ser jag efter all ”utbildning” jag fått inom SRSP en helt ny värld av aktörer, som tillsammans uttolkar medborgarnas gemensamma intressen och som strävar efter att ge dessa ett så korrekt och effektivt genomslag som möjligt i form av offentlig politik och lagstiftning och offentliga tjänster. Jag skulle önska att fler kunde uppfatta den till synes torra, abstrakta ”budgetprocessen” så.

<sup>4</sup> Någon har påtalat det snillrika i denna formulering, som hela tiden gjort det möjligt för SRSP att matcha erfarenhetsutbytet mellan personer från olika funktioner inom det ryska finansministeriet med deras kollegor i Sverige också i de fall då de senare inte funnits precis i vårt finansdepartement, utan i närliggande myndigheter. Den ryska partens intressen har stått i centrum.

det svårt att klart avläsa effekterna ute i förvaltningen. SRSP har ingen fullständig, egen överblick över hur förnyelsen framskrider, utan måste lita till de ryska tjänstemännens utsagor om läget. För det andra, givet att vi klart ser effekterna, hur kan vi vara säkra på att det är just SRSPs insatser som ligger bakom? Låt oss i stället fråga: vad har SRSP medverkat till i utvecklingen av den federala budgetprocessen i vid mening?

På *utgiftssidan* har SRSP bl a medverkat till:

- bättre prognoser
- beslutet om övergång till medelfristig budgetplanering med utgiftstak, en långsiktig väg till ökad makroekonomisk stabilitet; den första ryska, federala treårsbudgeten med utgiftstak presenterades för perioden 2006-08
- satsningen på ett införande av mål- och resultatstyrning inom den ryska statsförvaltningen
- effektivare betalningar och likviditetsförvaltning med hjälp av ”koncernkontosystem” (*Single Treasury Account*)
- att underlätta övergången mot kostnadsintäktsorienterad redovisning
- att sätta centrala begrepp inom revisionsområdet på den ryska kartan; intern finansiell kontroll och revision är två av dem
- att producera en bok på ryska – *Budgetprocessen som instrument för effektiv förvaltning* – som presenterar *best Western practices* inom området; boken har tillkommit i samarbete med Federala budgetmyndigheten<sup>5</sup> och har rönt stor uppskattning, samt
- att inspirera Finansministeriet till en mer transparent informationspolitik med egen hemsida med utförlig presentation av budget och budgetutfall, vilket stimulerar den politiska debatten om hur förvaltningen fungerar.

På *inkomstsidan* bl a till:

- att inspirera Finansministeriet till den stora skattereformen för några år sedan, då inkomstskatten sänktes till 13 procent i ett försök att minska skattesmitandet, andra skattesatser också sänktes och skattebaser bredades på ett sätt som enligt rysk utsago inspirerats av den svenska skattereformen i början av 1990-talet
- att infoga även det ryska skatteverket, tidigare ett självständigt ministerium, i mål- och resultatstyrningsreformen
- att utveckla serviceandan inom skatteförvaltningen; ett litet, men från demokratisynpunkt viktigt uttryck för detta är att man nu bl a utvecklat system för skyndsam återbetalning av överskjutande skatt.

På ”*saldosidan*” till:

- utvecklingen av ett tekniskt modernt system för statlig upplåning.

<sup>5</sup> En uppfattning om dimensionen i den förvaltning denna uppsats handlar om ger uppgiften att enbart denna myndighet, som alltså hanterar betalningarna på den federala budgeten, har ca 50 000 anställda.

Ett mindre antal insatser har också gjorts inom tre ”yttre” projektområden med inriktning mot utvecklingen av den ryska *marknadsekonomin*, nämligen

- Finansmarknadsutveckling (lagstiftning, Finansministeriet)
- Revisorsutbildning (administration av utbildning och auktorisation, Finansministeriet)
- Rysslands anknäytning till WTO (certifiering av produkter och produktionsprocesser, konkurrensfrågor, handelshinder m m, Ministeriet för ekonomisk utveckling och handel).

Ovanstående tematiska uppställning av SRSPs verksamhet och resultat kan ge intryck av att Finansministeriet och SRSP tillsammans systematiskt tagit steg efter steg på en i förväg strategiskt uttänkt väg mot ett bestämt mål. Så har det inte varit. Jag har redan nämnt att vägen fram till samarbetet med budgetavdelningen varit krokig, och i efterhand framstår detta inte som särskilt överraskande. Jag ser tre huvudförklaringar till detta.

Den första förklaringen har att göra med Rysslands långa historia, både den sovjetiska och den försovjetiska. Inom västerländska givarkretsar har man länge talat om Ryssland som en *transition economy*, som ett samhälle som egentligen bara behövde titta ut i västlig riktning och snabbt kopiera vad det såg.<sup>6</sup> Ryska ministrar och statstjänstemän har också sedan början av 1990-talet bombarderats med likartade reformtips av de stora multilaterala och bilaterala givarna, men det mesta har blivit liggande. Den ryska statsledningen har i hög grad visat sig vara historiens fånge och valt att gå sin egen väg i sin egen takt. För det andra, även om några personer i regeringen<sup>7</sup> hade råkat gilla principerna bakom de utifrån kommande reformförslagen, så är det uppenbart att långtifrån alla gillade dem. Många litet äldre, centralt placerade personer har, som redan sagts, känt sig oroliga för vad en mer transparent, modern budgetprocess skulle kunna innebära för dem och deras personliga makt- och inkomstutveckling. För det tredje, även om det hade funnits en majoritet inom statsledningen som välkomnade omfattande reformer, så handlar det alltså om komplexa processer – med stora behov av strategiplanering. De olika delområdena inom budgetprocessen i vid mening måste samordnas och utbildning organiseras i stor omfattning. Egentligen handlar det faktiskt om två processer, först själva förändringsprocessen, sedan målet, den slutgiltiga, nya budgetprocessen.

### 3. Granskningar av verksamheten

Demokratiseringen av Ryssland och effektiviseringen av statsförvaltningen är alltså tröga processer. Hur har då våra uppdragsgivare försökt hålla

<sup>6</sup> Under första delen av 1990-talet talade några välkända ekonomer om en förvandling av den ryska ekonomin inom loppet av endast några hundra dagar.

<sup>7</sup> Som exempelvis Gajdar (premiärminister), Fjodorov (finansminister), Tjubais (vice premiärminister, finansminister) eller Nemtsov (vice premiärminister) under 1990-talet.

sig underrättade om vad som hänt resultatmässigt? För att försöka ta reda på om skattemedlen använts effektivt i SRSPs verksamhet har regeringen/ Utrikesdepartementet tre gånger – 1996, 1999 och 2003 – hyrt in oberoende konsulter utifrån. Konsulternas omdömen om effekterna har över tid blivit alltmer positiva (se Sjölander och Pettersson 1996, Pihlgren 1999 och Anderlind 2003).<sup>8</sup> Samtidigt måste det dock understrykas att dessa omdömen i huvudsak baserar sig på de kommentarer som lämnats av våra ryska samarbetsparter i intervjuer. Dessa kommentarer tror vi inom SRSP har haft mer att göra med vårt sätt att arbeta, våra konkreta utbildningsinsatser, än med de mer direkta eller indirekta effekterna på organisation och metoder i Finansministeriets arbete eller i samhället i stort. Några effektutvärderingar i strikt mening, där man på ett mer formaliserat sätt försöker fastställa effekterna av SRSPs insatser i förhållande till ett tänkt utfall utan insatserna, har inte kunnat göras.

Låt mig få komplettera konsulternas omdömen om SRSPs verksamhet på några punkter. Jag vill understryka betydelsen av att SRSPs verksamhet varit inriktad mot det federala finansministeriet med dess centrala roller både som beredare av lagstiftning och ekonomisk politik och som ansvarig för budgetprocessen i vid mening. Det senare gäller inte bara på federal utan också på regional och kommunal nivå. Det innebär att all den inspiration och påverkan SRSPs ”Sverige-bilder” har haft på Finansministeriets styrmetoder får en väldig hävstångseffekt, både tematiskt över olika ministerieområden och geografiskt över alla regioner och kommuner. Det finns en potentiell, inbyggd, långsiktig ”multiplikatoreffekt” i alla Rysslands 88 regioner och 23 000 kommuner av de effekter SRSP lyckats uppnå på federal nivå.

Därtill kommer att när Sida eller Utrikesdepartementets konsulter/ utvärderare frågar SRSP om synliga effekter av vårt arbete tänker man vanligen på effekter av den typ jag nämnt tidigare – en inkomstskattereform, en ”budgethemsida” hos Finansministeriet, osv. Men vårt reformsamarbete har också haft en hel del icke-synliga effekter, som de ryska ministerietjänstemännen lätt går förbi i sina intervjusvar – en kollegial demonstrations- och inspirationseffekt, som varit en följd av just långsiktigheten i det nätverksbyggande samarbetet.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> I ett nyhetsinlägg i Sveriges Radio återgav reportern Jan Mosander innehållet i en av de tre utvärderingarna på följande sätt: ”Men i en utvärdering som gjordes efter att 150 delinsatser i biståndet hade genomförts, så sägs det att ingen av dem som hade varit direkt engagerade i projekten och som hade blivit tillfrågade kunde ange en enda väsentlig och odiskutabel effekt av verksamheten. Med ett undantag, och det var när svensk expertis hjälpte den ryska centralbanken och finansministeriet att bygga upp ett system för statens skuldebrev. Det var lyckat” (Mosander 2006). Samma utredare (Pihlgren 1999, s 29) skriver dock: ”Den sammanfattande bedömningen av det som åstadkommit inom SRSP är positiv, trots avsaknaden av tydliga effekter”. Det är oklart varför Mosander valt att hänvisa till 1999 års utvärdering, när effekterna rimligtvis borde ha varit lättare att urskilja för 2003 års utvärderare. Denne skriver: ”Relevansen hos programmets syfte och mål bedöms som utmärkt. SRSPs verksamhet är mycket betydelsefull för utvecklingen av rysk förvaltning” (Anderlind 2003, s 3).

<sup>9</sup> Till exempel har de svenska kvinnliga generaldirektörer, som medverkat i vårt samarbete, säkert inspirerat många ryskor – och ryssar – till funderingar och kanske rentav initiativ i riktning mot jämställdhet.

Om motståndet mot reformer är så starkt, kan då små program av SRSPs typ verkligen få någon reell effekt – och ge de svenska skattebetalarna ”valuta för pengarna”? Med små, men välriktade insatser har vi successivt kunnat påverka metoderna i den ryska budgetprocessen. På de flesta områden där SRSP varit verksamt har det också skett avsevärda förbättringar. Därför är vi inom SRSP helt säkra på att programmet givit skattebetalarna valuta för pengarna genom att medverka till att påskynda Rysslands demokratisering, effektivisering och utveckling som marknadsekonomi.

Styrningen av SRSP ligger inom Finansdepartementet, där en ledningsgrupp under ordförandeskap av statssekreteraren med ansvar för den internationella avdelningen följer utvecklingen inom programmet. Fram till år 2000 kom hela finansieringen av SRSP från Utrikesdepartementet. Sedan dess har Sida varit huvudfinansiär, men Utrikesdepartementet svarar fortfarande för en del av kostnaderna. Till detta kommer allt det ovärderliga stöd som lämnats till våra Moskva-stationerade handläggare av Sveriges ambassad i Moskva. Sida har stått för den externa granskningen av projekten och säkerställt att SRSPs verksamhet legat i linje med regeringens biståndspolitik i stort.

Men varför ska just Sverige stå för kalaset? Borde inte andra biståndsgivare från andra, större länder än Sverige och internationella organisationer med stora resurser, ha ännu större intresse av att bidra till att göra Ryssland mer demokratiskt?

Sanningen är att vi är långt ifrån ensamma. USA, Storbritannien, Tyskland och Kanada m fl länder har ända sedan 1990-talet bidragit med betydande resurser, men är nu på väg att fasa ut biståndet och ”det är oklart i vilken mån Ryssland kommer att fortsätta ta lån från Världsbanken i samma omfattning som tidigare” (Regeringens skrivelse 2004/05:109, s 23). Världsbanken arbetar numera mest med projekt på regional nivå, men svarar också för en löpande, högklassig rapportering om den ryska ekonomins utveckling. Liksom Sverige har EU sedan flera år drivit ett projekt med budgetavdelningen vid Finansministeriet (SBR) – i samarbete med bland andra SRSP – vid sidan av andra insatser. En viktig skillnad mellan SBR och SRSP har dock varit att medan SBR med sina fristående konsulter varit inriktat på budgetreformen som sådan, och särskilt dess ”övre lopp” (medelfristig planering, etc), så har SRSPs tjänstemannaexperter varit inriktade på att göra *hela* det ryska finansministeriet – och särskilt dess hantering av budgetprocessen i vid mening – mer professionellt. Vi har sett, och försökt göra något åt, inkonsistenserna mellan de olika stegen i budgetreformen,<sup>10</sup> bristen på kopplingar mellan olika avdelningar. Bredden i vår kontaktyta mot Finansministeriet har varit vårt bidrag till SBR.

Olika biståndsgivare arbetar med olika ansatser. SRSPs ansats har varit

<sup>10</sup> I dag kan vi exempelvis tydligt se att mycket av den möda SRSP lade ned på utbildningen inom kontroll- och revisionsområdet under senare delen av 1990-talet självfallet hade fått en helt annan effekt om mål- och resultatstyrningsreformen hade gått före – och förklarar ”den nya världen” för det gamla kontrollfolket. Men det råde inte vi över.

institutionell och långsiktig, att försöka ”tvinna samman” två finansministerier genom expertdialoger inom ett antal funktioner (”budgetprocessen”). På detta sätt har vi kompletterat andra biståndsgivares kortsiktiga insatser inom specifika funktionsområden, exempelvis revision.

#### 4. Vilka är lärdomarna?

Lärdomarna av SRSPs verksamhet är flera. Det tar lång tid att förändra centrala, offentliga administrativa system i Ryssland. Det som kunde gå mycket fort i de sovjetrepublikerna som Estland, Lettland och Litauen har visat sig väldigt mycket segare i den ursovjetiska de sovjetrepubliken Ryssland. En del av förklaringen till skillnaden är de starka politiska incitamenten i de baltiska staterna att snabbt kvalificera sig för EU-medlemskap. En annan, viktigare del är avsaknaden av sådana morötter i Ryssland, där det till yttermera visso också funnits rejäla negativa incitament inte minst bland många litet äldre, höga chefer inom den ryska förvaltningen.

Det finns mängder av unik, perfekt anpassad specialistkompetens i våra departement, som skulle kunna utnyttjas mer för att utveckla kompetenserna hos deras kollegor i andra regeringars ministerier. När det gäller vårt kärnvapenbestyckade, största grannland med en väldig ekonomisk potential finns det dessutom uppenbara svenska egenintressen av att ”styra riket också genom att vara med och långsiktigt påverka styrningen av våra grannländer i en för Sverige förmånlig riktning”.

SRSP har nu pågått i femton år – borde inte det vara skäl nog för att lägga ned verksamheten, särskilt som alla nyheter från Ryssland nästan utan undantag ger en bild av ett land i politisk utförsbacke? Som jag konstaterade inledningsvis har regeringen beslutat lägga ned SRSP under 2007. Det är inget bra beslut, enligt min mening.

Den fråga som i dag först bör ställas är i stället: om vi i Sverige vill att Ryssland så fort som möjligt ska bli en demokrati värd namnet, hur ska vi då agera? Ska vi ”straffa” Ryssland för att landet inte demokratiseras i den takt vi önskar och, som regeringen vill, inom några år helt fasa ut reformsamarbetet med hänvisning till att landet nu med hjälp av sin olje- och gasexport är så rikt att det kan betala både renings- och värmeverk och tillresande konsulter självt?

Att Ryssland i dag självt ska finansiera alla nya installationer av industriell karaktär förefaller naturligt. Men vad kommer att hända på den institutionella sidan – med demokratiseringen? Det är en sak att kunna betala, en helt annan att *beställa* administrativa stödinsatser. Skulle självmedvetna, korrumperade statstjänstemän på eget initiativ hyra in utländska privata konsulter för att göra sin förvaltning mer transparent? Sannolikt inte, är mitt svar. Jag tror att det länge än kommer att finnas behov av en stödjande projektorganisation och en avspänd dialog mellan kollegor, och de kollegorna kan inte köpas på öppna marknaden. Låt oss därför hoppas att det reformsamarbete som inletts genom SRSP kan fortsätta som ett myn-

dighetssamarbete av grannlandskaraktär. Genom SRSP har svensk statsförvaltning upparbetat en betydande goodwill inom den ryska statsförvaltningen, både på federal och regional nivå. Ryssarna har inspirerats både av professionalismen och uthålligheten i samarbetet. Utan den inspirationen kommer Ryssland att demokratiseras långsammare.

## 5. Avslutande kommentarer

Genom det Svensk-ryska samarbetsprogrammet (SRSP) har regeringen och Sida etablerat en form för reformsamarbete med ett annat land på en nivå och med en kontinuitet som aldrig tidigare förekommit samtidigt, särskilt inte med en f d stormakt. Ursprungligen på ryskt initiativ inledes 1992 ett samarbete mellan våra båda finansministerier, varvid Sverige tog på sig uppgiften att sätta upp en projektorganisation, som sedan dess organiserat en långsiktig dialog mellan kollegor i Ryssland och Sverige. Den höga svenska ambitionsnivån med projektet har markerats dels direkt genom lokal närvaro av svenska handläggare i Moskva, dels indirekt genom att erfarenhetsutbytet fått pågå så länge.

SRSP har förmedlat ”bilder” till Ryssland av hur det svenska finansdepartementet valt att organisera och styra statsförvaltningen och i övrigt tagit sitt professionella ansvar för den ekonomiska stabiliteten och tillväxten. Av den ryska sidan har vi samtidigt fått ”bilder” av deras verklighet. Genom att ett finansministerium har sådana kraftfulla verktyg att påverka förhållandena i samhället med, hoppas och tror vi inom SRSP att det unika ministeriesamarbete som den ryska sidan inbjudit oss till har haft betydande effekter på både förvaltning och tillväxt i det ryska samhället – och därmed också på demokratiseringen.

I ett tal från 2003 pekade den ryske ekonomiministern German Gref ut nio problemområden som särskilt viktiga för att få Ryssland på fötter – i följande ordning: ”den fortfarande alltför ’sovjetiska’ statsförvaltningen, den alltför höga skattekvoten, den otillfredsställande mellanregionala inkomstutjämnningen, den ryska ekonomins slutenhet, den otillfredsställande nivån på ’marknads- och transportinfrastrukturen’, prissättningen på energisidan och krisen inom bostadssektorn, det slutna system som reglerar de enskilda företagens tillgång till naturresurser, den låga kvaliteten i tillhandahållandet av offentliga tjänster samt den väldiga skillnaden i ekonomisk utveckling mellan Rysslands regioner”.<sup>11</sup> Det är svårt att tänka sig några framsteg inom något av dessa områden utan Finansministeriets aktiva medverkan.

<sup>11</sup> [www.mn.ru/issue.php?2003-24-32](http://www.mn.ru/issue.php?2003-24-32).

## REFERENSER

Anderlind, P (2003), "Utvärdering av Svensk-ryska samarbetsprogrammet SRSP", Arthur D Little, Stockholm.

Mosander, Jan (2006), "Oklar effekt av svensk-ryskt finanssamarbete", Sveriges Radio, 29 oktober 2006, <http://www.sr.se/cgi-bin/isidorpub/PrinterFriendlyArticle.asp?artikel=1006549&ProgramID=83>.

Pihlgren, G (1999), "Utvärdering av det Svensk-ryska samarbetsprogrammet", Institute for Organizational Studies, Stockholm.

Regeringens skrivelse 2004/05:109, *Svenska utvecklingssamarbetet med länderna i OSS och på Västra Balkan*.

Sjölander, S och T Pettersson (1996), "Utvärdering av förvaltningsbistånd till Ryska federationens ekonomi- och finansministerier 1992-1996. En rapport till Utrikesdepartementet", SAAC AB, Stockholm.

Utrikesdepartementet (1996), "Protokoll UD96/1981", Utrikesdepartementet, Stockholm.