



Utvärdering av Nordiska ministerrådets kontor i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland

Nordens utsträckta hand till grannskapet

Utvärdering av Nordiska ministerrådets kontor i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland

ANP 2008:720

© Nordiska ministerrådet, Köpenhamn 2007

ISBN 978-92-893-1661-3

Tryck: Ekspresen Tryk & Kopicenter

Upplaga: 0

Tryckt på miljövänligt papper som uppfyller kraven i den nordiska miljösvanemärkningen.

Publikationen kan beställas på www.norden.org/order. Fler publikationer på www.norden.org/publikationer

Printed in Denmark

Nordiska ministerrådet

Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0200
Fax (+45) 3396 0202

Nordiska rådet

Store Strandstræde 18
DK-1255 Köpenhamn K
Telefon (+45) 3396 0400
Fax (+45) 3311 1870

www.norden.org

Det nordiska samarbetet

Det nordiska samarbetet är ett av världens mest omfattande regionala samarbeten. Det omfattar Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige samt de självstyrande områdena Färöarna, Grönland och Åland.

Det nordiska samarbetet är politiskt, ekonomiskt och kulturellt förankrat och är en viktig partner i europeiskt och internationellt samarbete. Den nordiska gemenskapen arbetar för ett starkt Norden i ett starkt Europa.

Det nordiska samarbetet vill styrka nordiska och regionala intressen och värderingar i en global omvärld. Gemensamma värderingar länderna emellan bidrar till att stärka Nordens ställning som en av världens mest innovativa och konkurrenskraftiga regioner.

Content

Författarnas tack	7
1. Inledning: målsättning och metoder	9
2. Politisk bakgrund	11
2.1 Uppkomsten av NMR:s kontor	11
2.2 Kontorens roll och mål	12
3. Institutionell ram	15
3.1 Kontorens ställning bland nordiska samarbetsinstitutioner	15
3.2 NMR:s kontor och regionala organisationer	18
3.3 Samordnings- och responsproblem	19
4. NMR:s kontor	21
4.1 Allmänna iakttagelser	21
4.2 Tallinn	22
4.3 Riga	23
4.4 Vilnius	23
4.5 S:t Petersburg	24
4.6 Kaliningrad	26
5. Iakttagelser om utvalda sektorer (tillsammans med Annina Ala-Outinen)	29
5.1 Allmänna iakttagelser	29
5.2 Utbildning och forskning	30
Konsekvenser för kontoren	32
5.3 Social- och hälsosektorn	32
Konsekvenser för kontoren	34
5.4 Frivilligorganisationer	35
Konsekvenser för kontoren	36
5.5 Gränsöverskridande samarbete	37
Konsekvenser för kontoren	38
5.6 Kultur	39
Konsekvenser för kontoren	40
6. Slutsatser	43
6.1 Kontorens framtida betydelse i de baltiska staterna och framtida verksamhetsformer	43
6.2 NMR:s informationskontor i nordvästra Ryssland	45
6.3 Kommunikationsproblem	46
6.4 Synlighetsproblem	48

Författarnas tack

För det första vill vi tacka alla som ställde upp på en intervju i Norden och Baltikum samt nordvästra Ryssland. Vi vill särskilt tacka personalen på Nordiska rådets och Nordiska ministerrådets sekretariat i Köpenhamn samt Nordiska ministerrådets kontor i Tallinn, Riga, Vilnius, Kaliningrad och S:t Petersburg för deras ansträngningar för att garantera produktiva och effektiva besök. I Finland vill vi tacka Utrikespolitiska institutet och dess chef, doktor Raimo Väyrynen för möjligheten att ägna tre månader åt detta projekt och utnyttja institutets lokaler. Pernilla Wasström samt Ann-Sophie Holmberg och deras ypperliga ekonomiförvaltning var till mycket stor hjälp under loppet av hela processen. Slutligen vill vi tacka Lynn Nikkanen för den engelska redigeringen av rapporten.

Personligen är jag mycket tacksam mot Annina Ala-Outinen för hennes enastående engagemang i projektet både med tanke på praktiskt stöd och på den forskning hon bedrivit.

1. Inledning: målsättning och metoder

Syftet med denna rapport är att ge en översikt över situationen och verksamheten på Nordiska ministerrådets kontor i de baltiska staterna samt i S:t Petersburg och Kaliningrad i nordvästra Ryssland. Utvärderingen genomfördes allmänt taget enligt uppdraget. Vissa frågor utanför uppdraget togs dock särskilt upp: revideringen av NMR:s närområdesstrategi och dess följder för arbetet vid kontoren. I utvärderingen framförs även en särskild syn på kulturens roll i synliggörandet av kontoren. Rapportens slutsatser kan betraktas som ett sammandrag.

Beträffande arbetsfördelningen skrevs kapitlet om utvalda sektorer – utbildning och forskning, social- och hälsosektorn, frivilligorganisationer, gränsöverskridande samarbete samt kultur – tillsammans med Annina Ala-Outinen.

Vårt arbete har gått ut på att iaktta och lyssna på personer som på något sätt har att göra med verksamheten vid kontoren. Totalt intervjuades cirka 190 personer.¹ Tyvärr var det inte möjligt att personligen intervju alla med synpunkter relevanta för denna utvärdering. Vi är desto mer tacksamma för att de vänligen gav oss sina nyttiga och insiktsfulla svar per e-post eller telefon. Rapporten är baserad på intervjuerna och de intervjuades synpunkter men inga direkta citat ges. Ytterligare utnyttjades visst skriftligt material, det vill säga de handlingar som nämns i uppdraget och som var tillgängliga för oss under processen.

Vi ber om förlåtelse för eventuella fel i rapporten som tidsbegränsningarna kan ha resulterat i.

Vadim Kononenko

Helsingfors den 20 augusti 2007

¹ Förteckning över intervjuobjekt, bilaga 1.

2. Politisk bakgrund

2.1 Uppkomsten av NMR:s kontor

Allmänt taget värderas Nordiska ministerrådets (NMR) kontor i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland mycket högt av deras partners och andra relevanta parter. De flesta kontor har funnits till i över ett årtionde och kontoren uppfattas som en ovärderlig länk mellan grannländerna och nordiska partners. Några få kritiska röster ansåg dock att kontoren kunde arbeta effektivare bara samordningen blev bättre såväl mellan kontoren och NMR:s sekretariat som mellan kontoren och lokala intressenter, det vill säga organisationer och individer verksamma inom samma sektorer som NMR.

Bakom den mest kritiska, dock ganska marginella, bedömningen stod de som ansåg kontoren inte vara ändamålsenliga och rentav onödiga i framtiden, särskilt i de baltiska staterna. Kritiken baserade sig på bedömningen att kontoren uppfyllt sitt ursprungliga syfte att hjälpa grannarna och inte längre finns behov av då de baltiska staterna blivit fullvärdiga medlemmar av EU. För att åstadkomma en ordentlig utvärdering är det därmed viktigt att studera varför kontoren grundades, hur de utvecklades med tiden och vilka mål som ställts upp för deras arbete.

Nordiska ministerrådets kontor har utgjort en väsentlig del i samarbetet med grannländerna sedan 1991. Grundandet av informationskontor i Litauen, Lettland och Estland var i sig ett tecken på betydelsen av denna region för de fem nordiska länderna och på en klar samarbetsvilja. Ytterligare fattades beslutet att etablera informationskontor när de baltiska republikerna åter blev självständiga nationer efter en period av sovjetstyre. Nordiska parlamentariker var i själva verket drivkraften bakom öppnandet av externa kontor i de baltiska republikerna. Följden blev att när kontoren sedan grundades tolkade de baltiska staternas invånare detta som ett symboliskt erkännande av deras de facto-självständighet redan före det att formella diplomatiska förbindelser upprättades mellan de nordiska länderna och de baltiska republikerna.

Öppnandet av ett informationskontor i S:t Petersburg år 1995 var ytterligare ett betydelsefullt steg för de nordiska länderna med tanke på ett stärkt samarbete med de viktiga grannregionerna i nordvästra Ryssland. Detta samarbete utvidgades ytterligare då informationskontoret i Kaliningrad grundades år 2006.

För närvarande representerar de tre baltiska kontoren och de två informationskontoren i nordvästra Ryssland Nordiska ministerrådet och främjar det mångfasetterade nordiska samarbetet långt utanför Norden. De fem externa kontoren och talrika kontaktpunkterna kan därmed be-

traktas som Nordens ”utsträckta hand” – ett viktigt instrument med vilket de nordiska länderna kan nå ut till sina närmaste grannar.

2.2 Kontorens roll och mål

Målsättningen för arbetet på NMR:s kontor verkar ha utvecklats med tiden. Enligt merparten intervjuobjekt var kontorens ursprungliga mål att verka som informations-centraler, ett svar på ett stort och aktivt intresse för Norden bland allmänheten i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland. I början ingick i denna uppgift bibliotek med material på nordiska språk samt språkkurser och i första hand kulturella evenemang. Det allmänna målet var att sprida information om allt ”nordiskt” till en ny och blandad publik. Detta var även det bästa sättet för kontoren att etablera sig på främmande mark och göra sig kända bland eventuella framtida partners. Eftersom kontoren grundades något före upprättandet av egentliga samarbetsstrategier, bestämdes deras målsättning och ansvar ganska fritt. Det härskade en allmän känsla av ”ett språng ut i det okända” bland kontoren samt nordiska och lokala partners. Tidvis måste kontoren ge grundläggande stöd, till exempel boka biljetter, hjälpa till med att söka visum och ta hand om andra praktiska ting. Detta hängde generellt sett ihop med att kontorens verksamhet och mål i mångt och mycket organiserades enligt principen ”learning by doing”.

Kontorens roll och mål uttrycktes mer explicit i den första närområdesstrategin godkänd år 2002.² Kontoren uppmanades genomföra ministerrådets samarbetsprojekt i närområdena, administrera utbytesprogram samt underlätta kontakten mellan ministerrådet, lokala myndigheter och nordiska ambassadörer. Värt att notera är att i de riktlinjer som togs fram år 2002 underställdes målet att sprida information om de nordiska länderna och nordiskt samarbete samt presentera grannländernas kultur i Norden den mer ”politisk-administrativa” uppgiften att sköta relationerna med lokala myndigheter och administrera utbytesprogram. Denna prioriteringsändring framstod ännu klarare när nästkommande riktlinjer togs fram år 2004.³

För närvarande har kontoren följande målsättning:

De utgör den lokala kontakten för nordiska fackministerråd, dessas utskott och arbetsgrupper samt utvecklar nätverk med nationella myndigheter, frivilligorganisationer och andra nationella och internationella aktörer i sina respektive länder.

² Ramprogram 2003–2005 för Nordiska ministerrådets aktiviteter i närområdena. Godkänt av nordiska samarbetsministrarna den 31 oktober 2002. NSK/MR-SAM 59/2002 REV. 1.

³ Riktlinjer för Nordiska ministerrådets samarbete med Estland, Lettland och Litauen 2006–2008. NSK 70/2004; Riktlinjer för Nordiska ministerrådets samarbete med nordvästra Ryssland 2006–2008. NSK 69/2004.

- De fungerar som ministerrådets lokala iakttagare, identifierar trender och möjligheter för gemensamt nordisk-baltiskt samarbete.
- De exponerar allt som är ”nordiskt”.
- De svarar för praktisk handläggning och kvalitetssäkring i samband med utbytes- och andra program.

I tillägg till landspecifika uppgifter skall kontoren upprätthålla kompetens som är till nytta för övriga kontors arbete och verksamhet och på så sätt skapa ett inbördes nätverk.

Kontorens mål har alltså förändrats i takt med utvecklingen av Nordiska ministerrådets strategier för grannlandssamarbete. De nordisk-baltiska relationerna sägs ha utvecklats från informationsutbyte och bistånd till ”jämligt” partnerskap. Detta återspeglas i omformuleringen av målen för kontoren: de skall vara interlokutörer i det politiska samarbetet mellan nordiska aktörer och grannarna.

Målen för NMR:s strategier och därmed kontoren har även påverkats av utvecklingen i grannskapet. Den huvudsakliga orsaken till övergången från biståndspolitik till ”jämligt partnerskap” och politiskt samarbete har varit de baltiska staternas anslutning till Europeiska unionen. Den politiska och ekonomiska utvecklingen i Ryssland de senaste åren förutsätter också en förändring av det nordisk-ryska samarbetet. I ljuset av den snabba ekonomiska utvecklingen i Ryssland och höjningen av landets internationella status, verkar de nuvarande målen för samarbetet stämma överens med ”jämligt partnerskap”. Denna fråga är dock annorlunda och klart mer problematisk än i samband med det nordisk-baltiska samarbetet.

Nya mål uppstår även helt enkelt på grund av kontorens existens. Efter att ha verkat i sina respektive länder i mer än ett årtionde har NMR:s kontor fått mycket erfarenhet och skapat ett brett kontaktnätverk. Denna ovärderliga resurs utnyttjas ofta. I samband med projektet European Humanities University i Vilnius verkar NMR:s Litauenkontor till exempel som samordnare och lokal kontaktpunkt.

Därmed blir slutsatsen att kontoren inte har ett begränsat antal mål eller ett slutgiltigt ”existensberättigande”. Som arbetsinstrument återspeglar deras profilmförändringar utvecklingen av NMR:s närområdesstrategi och förändringar i deras arbetsmiljö. Det måste dock påpekas att kontoren inte är passiva ombud – de skapades för att främja arbetet vid Nordiska ministerrådet, som strävar efter en mer proaktiv hållning och synligare roll i regionen. För denna utvärdering är det därför viktigt att lägga kontoren i deras institutionella ram samt studera deras växelverkan med andra aktörer inom regionalt samarbete.

3. Institutionell ram

3.1 Kontorens ställning bland nordiska samarbetsinstitutioner

Nordiskt samarbete är en mycket komplicerad process med nationella och mellanstatliga nivåer i vilken diverse offentliga institutioner deltar. Till sammans bildar de den så kallade nordiska familjen. Nästan alla nordiska organisationer samarbetar med grannländerna. Fastän den komplicerade beslutsprocessen och växelverkan mellan skilda nordiska aktörer lämnas utanför denna utvärdering, är det viktigt att ta en titt på samspelet mellan NMR:s regionala kontor samt deras närmaste och viktigaste nordiska kontakter.

Institutionellt tillhör kontoren NMR:s sekretariat i Köpenhamn och de har motsvarande status som sekretariatsavdelningarna. Sekretariatet är i sig ganska omfattande med sex stora avdelningar. Arbetet på kontoren samordnas av två rådgivare: den ena svarar för Ryssland och Barents-samarbetet, den andra för de baltiska staterna och internationellt samarbete i allmänhet. Den senare är seniorrådgivare på generalsekreterarens kontor och ger denne råd om NMR:s internationella verksamhet. Cheferna för kontoren har direkt kontakt med generalsekreteraren men för det mesta involveras även de internationella samordnarna. Det förekommer även "horisontell" växelverkan mellan kontoren och avdelningar ansvariga för samarbete inom tvärssektoriella områden.

På det hela taget verkar det inte ha varit enkelt att organisera samspelet mellan kontoren och sekretariatet. NMR:s struktur passade inte ihop med regionala kontor utanför Norden och varken ansvarsbördan eller den verkliga arbetsbördan har minskat efter att kontoren öppnades på 1990-talet. Det har gjorts flera försök att förbättra växelverkan mellan kontoren och huvudkvarteret. Kontorens status inom sekretariatet lyftes fram åren 2003–2004 för att undvika intrycket att de på något sätt står utanför organisationen. Ytterligare har kommunikationen mellan kontoren och generalsekreteraren ökat märkbart: det arrangeras regelbundna möten och med informationsutbyte per telefon nästan dagligen. De elektroniska kanalernas snabba framfart har inneburit att en stor del av kommunikationen numera sker via e-post.

Förutom sekretariatet finns det andra nordiska organisationer som kontoren har att göra med, till exempel NEFCO, NOPUS, NHV och NordForsk.⁴ Kontoren kontaktas ofta på eget initiativ för att finna en

⁴ Nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO, Nordiska utbildningsprogrammet för utveckling av social service NOPUS, Nordiska högskolan för folkhälsovetenskap NHV och nordiska forsk-

lämplig partner eller få hjälp med att organisera ett möte. Det finns inga formella regler för växelverkan mellan kontoren och andra nordiska institutioner, det sker oftast på ett allmänt "nordiskt sätt": informellt, "avslappnat" samarbete med nästan ingen hierarki. Det förekommer dock kommunikationsproblem. Emellanåt har det hänt att kontoren inte informerats om besök i deras länder, även då anställda på sekretariatet kommit på besök.

Det parlamentariska nordiska samarbetet, Nordiska rådet, spelar en mindre roll i kontorens verksamhet jämfört med situationen då samarbetet inleddes i början av 1990-talet. Efter att ha förespråkade ett öppnande av kontor har de nordiska parlamentarikerna låtit NMR organisera det praktiska samarbetet med grannarna. Medlemmarna i Nordiska rådet anser ändå kontoren vara en viktig resurs, särskilt då många medlemmar varit personligen involverade i deras verksamhet i begynnelsekedet. Nordiska parlamentariker gör vanligen "artighetsbesök" hos kontoren då de är på officiellt besök i Baltikum. Växelverkan förefaller vara aktivare kring specifika, politiskt viktiga frågor. Kontoret i S:t Petersburg har till exempel hjälpt till med att inleda samarbete mellan Nordiska rådet och Interparlamentariska församlingen för Oberoende Staters Samvälde (med högkvarter i staden) genom att finna lämpliga partners och organisera möten. På en norsk parlamentarikers initiativ har det även diskuterats om att organisera ett möte mellan nordiska parlamentariker och deras vitryska kollegor med hjälp av ett baltiskt kontor.

I sina respektive länder kommer NMR:s kontor också i kontakt med diverse nordiska aktörer, varav de viktigaste onekligen är de nordiska ambassaderna. Jämfört med ambassaderna har NMR:s kontor vissa särdrag. Som representanter för en mellanstatlig organisation behöver kontoren inte beakta ett särskilt lands intressen. Med status jämförbar med diplomatiska beskickningar innebär deras förekomst i regionen att gemensamma nordiska värderingar och målsättningar genomförs i grannskapet.⁵ Genom sin verksamhet när NMR:s kontor på ett sätt samarbetet såväl mellan de fem nordiska länderna som mellan Norden och dess grannar. En vanlig åsikt är att kontorens verksamhet (som en del av NMR:s större samarbetsprogram) kompletterar enskilda nordiska länders bilaterala program. Kontoren har även den särskilda fördelen att de har en större budget för diverse aktiviteter än de nordiska ambassaderna. Under senare år har alla nordiska länder skurit ned sina bilaterala program för samarbete med grannländer. De nordiska ambassaderna är dessutom ofta små och har sämre förutsättningar att organisera kulturella evenemang.⁶

ningsorganet NordForsk. NordForsk är särskilt intressant eftersom i dess styrelse sitter en gemensam representant för de nationella forskningsråden i de tre baltiska staterna. Denna representant har observatörsstatus.

⁵ Kaliningrad är särskilt aktuell i detta sammanhang eftersom endast Sverige och Danmark har en egen permanent diplomatisk representant inom området.

⁶ Alla ambassader har inte en kulturattaché. Flesta ambassader har även en benägenhet att betona handels- och ekonomiska relationer i tillägg till ordinarie diplomatisk verksamhet.

En annan viktig fördel är att ambassaderna inte kan främja samarbete mellan de baltiska staterna. Detta har däremot NMR gjort genom att föra samman deltagare från hela Baltikum.

På det hela taget verkar samarbetet med ambassader och generalkonsulat handla om deklarerationer: ambassaderna sägs generellt ”känna till att NMR:s kontor existerar” men i praktiken möts organisationerna sällan. En orsak kan vara att ambassaderna är klart mindre ”nordiska” än kontoren. De har andra prioriteringar och beskickningarnas ledare känner ofta endast vagt till nordiska frågor eftersom de tidigare arbetat i avlägsna länder. Det intas därför en mycket pragmatisk attityd till kontoren: man lägger märke till dem endast i de fall de förväntas kunna ha en bidragande roll och vara till nytta för ambassaderna. Samtidigt erbjuder kontorens och ambassadernas skilda profiler och verksamhetsmetoder i vissa fall möjligheter till ömsesidiga synergifördelar. Den finländska ambassaden i Litauen föredrar till exempel att rådgöra med NMR:s kontor om utvecklingen av European Humanities University (inklusive frågor om finansiering och den finländska insatsen) i stället för att direkt be universitetet om information. I ett avseende är ambassaderna ”beroende” av kontoren särskilt då det handlar om att finansiera större evenemang. Detta leder dock till det gamla problemet med att kombinera nationella och ”nordiska” målsättningar, vilket i praktiken innebär att mer än en ambassad måste delta.

Slutligen utgör nordiska kulturinstitut i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland en speciell referensgrupp för NMR:s kontor.⁷ Kontoren verkar numera samarbeta mindre med kulturinstituten än i början av 1990-talet, då bägge hade lika lite erfarenhet av regionen och huvudsakligen försökte möta det mycket djupa intresset för Norden. Då kontaktkanalerna ökat liksom informationsmöjligheterna och informationskällorna, förefaller kulturinstituten och NMR:s kontor ha likadana mål för sin kulturella verksamhet. Båda är intresserade såväl av att presentera och sprida information som av att ta fram nya projekt och finna publiken med hjälp av nya kulturella initiativ. Kontoren och kulturinstituten skiljer sig ändå från varandra i en väsentlig fråga. Liksom ambassaderna representerar kulturinstituten sina respektive länder och samarbetar med andra institutioner ifall de anser samarbetet vara nyttigt för sitt land. På det hela taget har växelverkan minskat dels eftersom det allmänna intresset stabiliserat sig, dels på grund av att kontoren fått nya uppgifter, vilket kan ha lett till att traditionella kulturella evenemang inte längre prioriteras så högt.

⁷ För tillfället finns det finländska och danska kulturinstitut i S:t Petersburg, Riga och Tallinn. Kulturinstituten grundades i början av 1990-talet. Tillsammans med NMR:s kontor var de föregångare i det nordisk-baltiska samarbetet.

3.2 NMR:s kontor och regionala organisationer

Nordiska ministerrådet är inte den enda internationella aktören på plats i regionen. Andra sådana organisationer är bland annat Arktiska rådet, Barents euroarktiska råd, Östersjöstaternas råd (CBSS), Baltiska församlingen och Europeiska unionen. Organisationernas medlemmar, strukturer och prioriteter skiljer sig från varandra. NMR har utvecklat mycket starka band till EU genom att i stort sett inkludera dess nordliga dimension som referenspunkt i sina närområdesstrategier. Det finns ett allmänt intresse för närmare samarbete med EU kring närområdesaktiviteter. För EU-medlemmarna är detta en naturlig prioritet, medan för Norge och Island som står utanför EU är samarbete med grannländerna ett sätt att öka deras synlighet i unionen. Åsikterna om vad som bör göras skiljer sig dock från varandra. Finland anser till exempel att det nordiska samarbetet bör ännu närmare följa EU-riktlinjerna, vilket kan förklaras av att Finland ligger bakom den nordliga dimensionen.⁸ Andra nordiska länder vill hålla isär EU-aktiviteter och nordiska strategier av rädsla för att det nordiska underordnas en mer omfattande EU-specifik rubrik. Generellt verkar den nordliga dimensionen endast användas som ett kommunikationsmedel för att länka samman flera partners, eftersom det är enklare att utnyttja ett enda koncept i stället för många akronymer. Beträffande dimensionens innehåll ”tillförs” substans från flera källor, ofta nordiska finansinstitutioner såsom Nordiska Investeringsbanken NIB och Nordiska Projektexportfonden NOPEF. Det bör påpekas att den nordliga dimensionen inte har ett eget sekretariat och flera av dess regionala projekt organiseras med hjälp av lokala partners såsom NMR:s kontor.

Europeiska kommissionen har däremot en representation i alla baltiska stater.⁹ Före anslutningen hade representationerna en annan funktion – de hjälpte kandidatländerna att förbereda sig inför anslutningen. I vissa hänseenden har EU-representationerna gått igenom en liknande process som NMR:s kontor: EU:s och de baltiska staternas relationer har övergått från bistånd till jämlikt samarbete i och med den baltiska anslutningen till EU.

CBSS är en annan organisation som ofta tas upp som en strategisk partner för NMR. Till CBSS hör de baltiska staterna, nordiska länderna samt Ryssland, Polen och Tyskland, det vill säga hela regionen. Två observatörer vid rådet är Ukraina och USA. Den synligaste länken mellan CBSS och NMR har varit Baltic Euroregional Network (BEN), ett projekt som främjar samarbete mellan gränsregioner i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland. Projektet finansieras delvis av Europeiska kommissionen, NMR och medlemmarna i CBSS.

⁸ Norden 2007: Möjligheternas Norden – nära dig. Finlands ordförandeskapsprogram för Nordiska ministerrådet 2007.

⁹ I Ryssland har kommissionen endast en officiell representation i Moskva. Den har dock flera kontaktpunkter runtom i landet (inklusive Kaliningrad). De kallas ofta ”Tacis-kontor” och övervakar EU-finansierade projekt men representerar inte i sig EU.

3.3 Samordnings- och responsproblem

Av ovanstående framgår tydligt att det finns en hel mängd ”intressenter” verksamma inom närområdet. Alla har likadana instrument och en gemensam grundläggande vision om starkare regionalt samarbete mellan stater, samhällen och individer. Det finns dock inte en enda organisation som verkar eller är beredd att acceptera en annan organisation som samordnare, vilket innebär att en viss överlappning är en oundviklig del av samarbetsprocessen. Det kan dock antas att samordning uppkommer från fall till fall utan någon formell överföring av kompetens eller beslutanderätt. NMR är i själva verket egentligen involverad i viss samordning som förutsätter ytterligare insatser och resurser. Exempel på detta är stora samfinansierade och samorganiserade projekt såsom Baltic Euroregional Network och European Humanities University. Eftersom NMR har regionala kontor – en ”lyx” andra organisationer inte har råd med på grund av ekonomiska eller andra orsaker – får NMR:s kontor lov att ta hand om en stor del av den praktiska samordningen.

NMR:s kontor har endast begränsade möjligheter att samordna. De får inte verka som officiella samordnare eftersom deras uppdrag begränsats till att representera NMR. Samordningsfrågan kan i själva verket karaktäriseras som en responsfråga. Kontoren reagerar på **initiativ från** alla slags aktörer, inte endast på interna nordiska initiativ utan **även** på bidrag från andra regionala organisationer och en **stor** mängd andra aktörer, varav de viktigaste **har** beskrivits ovan.

Av den anledningen kan man tänka sig att förbättra kontorens möjligheter att reagera på såväl interna som externa begäran. Det är viktigt att responsen inte bara blir en reaktion. I växelverkan med de nordiska ambassaderna kan kontoren till exempel ta på sig rollen som noder då relevanta frågor diskuteras samt projekt och åtgärder föreslås.

Nya institutioner dyker också upp i det nordiska systemet, vilket kräver ett svar på frågan om samordning och respons. Ett exempel är det nyligen etablerade Kulturkontakt Nord på Sveaborg i Helsingfors. Denna nya institution skall ge råd inom kulturområdet samt delta i NMR:s utbytes- och mobilitetsprogram som expertorgan och administratör. Det är ännu oklart hur kontoren kommer att samordna sitt arbete med nykomlingen samt hur uppgifterna kommer att fördelas.

4. NMR:s kontor

4.1 Allmänna iakttagelser

Det bör omedelbart påpekas att NMR:s kontor är belägna inom ett geografiskt litet men ändå mycket varierande område. Trots att de baltiska staterna ofta uppfattas som en grupp, skiljer sig de tre ländernas ekonomiska, sociala och politiska utveckling mycket från varandra. Deras parallella ”kapplöpning” mot EU-medlemskap och samtidiga anslutning år 2004 har i viss mån stärkt bilden av de baltiska staterna som en grupp, men de nya baltiska unionsmedlemmarnas sociala och ekonomiska utveckling förefaller vara mycket olika. Eftersom verksamhetsmiljön varierar har de tre baltiska kontoren utvecklats separata profiler.

I Ryssland är de två informationskontoren enastående på sitt eget sätt. De etablerades vid olika tidpunkter – S:t Petersburg år 1995 och Kaliningrad år 2006 – och har olika stora verksamhetsområden. Kontoret i S:t Petersburg verkar i staden och de nordvästra regionerna av Ryssland, medan Kaliningradkontorets verksamhet är begränsad till staden och det kringliggande Kaliningradområdet.¹⁰

Namnen på kontoren antyder också att det finns en skillnad. Medan de baltiska informationskontoren helt enkelt döptes om till NMR:s kontor åren 2005–2006, behöll informationskontoren i S:t Petersburg och Kaliningrad sitt gamla namn. Ibland kallas de rätt och slätt ”kontor” eller ”Norden”. Det senare alternativet skapar dock sammanblandning eftersom det finns en ideell organisation med namnet Föreningen NORDEN. Likadan förvirring förekommer kring kontaktpunkterna vilka i vissa fall kallas ”kontaktcentrum”.

På det hela taget verkar det som om det inte går att utvärdera alla fem kontor enligt exakt likadana kriterier. Samtidigt kan kontoren inte betraktas som totalt unika eftersom det finns likheter mellan dem och alla omfattas av NMR:s strategier. De fem kontoren är relativt små med i snitt upp till tio anställda. Kontaktpunkterna är främst ”enmanskontor”. Beträffande finansieringen allokerar NMR cirka 17,7 miljoner DKK årligen

¹⁰ Den geografiska omfattningen av NMR:s samarbete med nordvästra Ryssland är något oklar. Enligt riktlinjerna för NMR:s samarbete med nordvästra Ryssland 2006–2008 omfattar samarbetet primärt de delar av nordvästra Ryssland som har en naturlig gräns antingen med Norden eller med de baltiska staterna, det vill säga Murmanskområdet, Republiken Karelen, Leningradområdet, Pskovområdet, S:t Petersburg och Kaliningrad. Samtidigt antyder kontaktpunkten i Arkhangelsk att även denna region omfattas av samarbetet fastän den inte uppfyller kriteriet på en naturlig gräns med Norden eller de baltiska staterna.

till kontoren.¹¹ De senaste fem åren har medfört stora förändringar för kontoren på grund av den nya närområdesstrategin som håller på att tas fram inom organisationen.

4.2 Tallinn

NMR:s Tallinnkontor är centralt beläget i en medeltida byggnad i Gamla Staden. Lokalerna är angenäma och rymliga men hyran anses vara ganska hög. På grund av hyran måste kontoret avstå från ett större rum som användes för evenemang och seminarier. För närvarande måste kontoret därmed hyra andra lokaler för stora evenemang. Det uppfattas dock inte som en nackdel eftersom kontoret hursomhelst brukar organisera sina evenemang och mottagningar på annat håll i staden. För tillfället arbetar sex personer på kontoret.

Med tanke på dess yttre och vidden av verksamhet förefaller kontoret vara mer "nordiskt" än de övriga, kanske på grund av Estlands närhet och traditionellt starka band till Finland och Sverige. Kontorets arbetspråk är estniska och svenska. Personalen är huvudsakligen kvinnlig samt mycket erfaren och hängiven sitt arbete.

Tallinnkontorets särskilda styrka förefaller vara kultur. Dess kulturella evenemang omfattar en nordisk kulturfestival, nordisk poesifestival och nordiska dramadagar. Särskilt den nordiska poesifestivalen har fört samman deltagare från hela Baltikum samt Tyskland. En annan framgångsrik "produkt" är nordiskt forum, en seminarieserie kring aktuella frågor intressanta för både ester och nordbor.

Tack vare filialen i Tartu som administrerar utbildnings- och utbytesprojekt (delvis på grund av att estniska utbildningsdepartementet är beläget i staden) omfattas de östra regionerna av Estland även av NMR:s samarbetsprogram.

En fråga som förtjänar mer uppmärksamhet är information och växelverkan med andra organisationer. Trots att Estland är ett relativt litet land verkar NMR:s kontor inte ha särskilt goda kontakter med Europeiska kommissionens kontor i Tallinn. Ett effektivare informationsutbyte med EU-kontoret kunde eventuellt minska risken för att det ska arrangeras överlappande evenemang. Bägge kontoren organiserade till exempel ett innovationsseminarium år 2007. Hade man haft ett aktivare informationsutbyte på planeringsstadiet kunde kontoren ha samarbetat inför seminarierna och funnit lämpligt datum passande för båda organisationerna. Det kunde även samarbetas mer med NMR:s övriga kontor, särskilt informationskontoret i S:t Petersburg.

¹¹ Skillnaderna mellan kontoren framgår även av budgeten. Enligt budgetplanen för 2008 får de två ryska informationskontoren nästan lika mycket (8,2 MDKK) som de tre baltiska kontoren (9,5 MDKK).

4.3 Riga

NMR:s Rigakontor förefaller vara en mycket proaktiv aktör som skapar kontakter med frivilligorganisationer och inom kulturområdet. På kontoret arbetar nio personer. Kontoret ger ut ett elektroniskt nyhetsbrev på lettiska och engelska. Det finns även planer på seminarier eller rundabordsamtal för den publik som är intresserad av nordiska och internationella frågor. En intressant detalj är att den lettiska politiska eliten innefattar många letter från familjer som emigrerade till USA eller Kanada efter sovjetinvasionen. Dessa exilletter medför en särskild ”västerländsk” krydda till den lettiska politiken, vilket har följder för nordiska aktörer. Det nämndes att det kan förekomma en viss värderingsklyfta – vilket även kan vara fallet i övriga baltiska stater och Ryssland – som nordiska partners måste överbygga för att få till stånd samarbete. Samtidigt bedömdes kontoret mycket positivt av deltagare i utbytesprogram och andra partners.

Allmänt hoppades man på mer samarbete med de nordiska ambassaderna. Kommunikationsproblemet togs upp gång på gång, vilket pekar på att kontorets image är något oklar i vissa kretsar. Det finns en stark vilja att samarbeta men det faktiska arbetet verkar vara ganska slumpmässigt organiserat. Ambassaderna hoppades allmänt på mer informationsutbyte och klart tidigare förhandsplanering av evenemang.

Beträffande eventuella prioriteter i Lettland ansågs det allmänt att det finns mycket att göra eftersom det fortfarande existerar en stor ekonomisk klyfta mellan Riga och övriga landet. Förutom storskaliga projekt ansågs det därmed vara viktigt att genomföra en hel mängd mindre projekt i regionerna utanför huvudstaden.

Projektet ”Fransk vår” arrangerat av franska kulturinstitutet nämndes som ett tecken på såväl erkännande som hårdare konkurrens inom kulturområdet. Det togs upp en intressant idé värd att undersökas: att starta en TV-serie om Norden i nära samarbete med kontoret. Kontoret har rymliga lokaler i hjärtat av Riga där det arrangeras fotoutställningar, bokpresentationer och andra evenemang.

4.4 Vilnius

NMR:s Vilniuskontor är det avlägsnaste baltiska kontoret. EU-anslutningen stärkte Litauens självförtroende. För närvarande uppfattar landet sig som regional ledare då det handlar om relationerna till EU:s grannar i öst, särskilt Vitryssland. Samtidigt har de nordiska länderna aktivt intresserat sig för frågor med samband till EU:s externa relationer med öst. Vitryssland verkar därmed utgöra ett gemensamt intresse och en punkt på den nordisk-baltiska dagordningen.

Arbetet på NMR:s Vilniuskontor har klart påverkats av att kontoret tog på sig rollen som lokal samordnare av European Humanities University (EHU), ett vitryskt universitet som flyttade till Litauen på inbjudan av de litauiska myndigheterna och med bistånd av EU. År 2006 ingick EHU och NMR ett avtal om att starta ett omfattande projekt för att understöda universitetet. I projektet används 2,78 miljoner € till utbildning av 350 vitryska studerande inom elva universitetsprogram (sex master och fem kandidat) under en treårsperiod. EU står för 80 procent av finansieringen medan NMR, Sverige och Finland svarar tillsammans för de återstående 20 procenten.¹²

I och med engagemanget i EHU har NMR lyfts till en annan politisk nivå. Kontorets chef har till exempel numera kontakter med höga tjänstemän på litauiska utrikesdepartementet och regeringskansliet samt vid Europeiska kommissionen.

Samtidigt har ansvaret för ett så pass stort projekt åderlåtits resurserna på Vilniuskontoret. Med tanke att personalen endast består av nio personer har kontoret fått mycket till stånd. EHU kräver kontinuerlig uppmärksamhet eftersom det dyker upp praktiska problem som måste lösas omedelbart. Ibland stoppar till exempel vitryska myndigheter studerande vid gränsen. Universitetet har en något oklar framtid framför sig – det kan ju inte förbli i exil för evigt. Eftersom det krävs en förändring av den vitryska politiska situationen för att universitetet skall kunna återvända till sitt hemland, kan det vara på sin plats att fundera på en långsiktig lösning för EHU. Därmed blir frågan om framtida nordiskt stöd och Vilniuskontorets framtida aktiviteter aktuell. För tillfället verkar kontorets resurser vara överansträngda: i tillägg till EHU har kontoret varit den ledande partnern i Baltic Euroregional Network (BEN), ett stort projekt om gränsöverskridande samarbete. Till allt detta kommer projekt som endast gäller Litauen.

Det berättades att det är lätt att representera Norden i Litauen. De nordiska länderna uppfattas som vänner men avlägsna. Därför förväntas de inte att vara särskilt engagerade. Samtidigt betraktas NMR som en öppen organisation med vilken det är mycket lätt att arbeta jämfört med andra internationella organisationer.

4.5 S:t Petersburg

Informationskontoret i S:t Petersburg flyttade nyligen till ett företagscentrum bredvid det svenska generalkonsulatet där det redan finns några skandinaviska företag. Lokalerna är mer företagslika än de tidigare och återspeglar övergången från ett öppet informationscentrum till ett kontor som arbetar med konkreta program och kontakter med partners. Informa-

¹² NMR och Europeiska kommissionen har också inlett programmet Access to Higher Education for Belarussian Youth, som erbjuder vitryska studerande en möjlighet att tillbringa en tid som utbytesstuderande vid ukrainska universitet. Programmet administreras från Köpenhamn.

tionskontoret i S:t Petersburg är det klart största kontoret i närområdena. Det har en personal på femton personer och flera nordiska praktikanter som byts ut regelbundet.

Kontorets status utgör ett allvarligt problem. Bakom problemet ligger flera sammanfallande orsaker. Sedan kontoret grundades har det huvudsakligen varit i kontakt med myndigheterna i S:t Petersburg. Till skillnad från de baltiska kontoren har S:t Petersburgkontoret inte statusen som diplomatisk beskickning. Kontorets chef ackrediterades dock tidigare som anställd på någon nordisk ambassad i S:t Petersburg.

Då man höll på att förbereda öppnandet av ett informationskontor i Kaliningrad, fick inte heller det diplomatisk status (ett försök att få diplomatisk status skulle ha senarelagt öppnandet på obestämd tid). Detta sammanföll dock med att S:t Petersburgkontorets status ifrågasattes. En annan bidragande omständighet var att kontoret i S:t Petersburg hade förlitat sig på goda personliga kontakter med utrikesdepartementets representation i staden. När ledningen för representationen byttes ut måste kontoret presentera sig på nytt för den nya chefen. Som om detta inte hade varit tillräckligt för att orsaka problem för kontoret, trädde ny lagstiftning om utlänningar som arbetar i Ryssland i kraft. Enligt den nya lagstiftningen skall utlänningar registrera sig särskilt och betala högre avgifter. Utöver det var man tvungen att frångå den tidigare praxisen att chefen för informationskontoret ackrediteras vid ett nordiskt generalkonsulat.¹³

Situationen förblev olöst hösten 2006 och största delen av våren 2007 med den följderna att kontoret behandlades som en rysk frivilligorganisation och den nyligen utsedda chefen kunde inte arbeta permanent i S:t Petersburg under denna tid. Chefen måste besöka Ryssland med turistvisum! Detta är även förklaringen till att det inte fanns nordiska praktikanter på informationskontoret.

I huvudsak tack vare sin mycket erfarna och kunniga personal klarar kontoret i S:t Petersburg av en mycket tung arbetsbörda i en allmänt oberäknelig omgivning. Det verkar som om organiserandet av evenemang och upprätthållandet av kontakter med myndigheter har blivit det område som kräver mest arbete. Ny Nordisk Mat togs upp som ett exempel på sådant arbete. Informationskontoret letar även efter potentiella partners inom ömsesidigt intressanta områden.

De lokala myndigheterna bedömde informationskontoret i allmänhet mycket positivt. Kontorets och NMR:s image varierar dock klart beroende av nivån. Detta var särskilt påfallande i Ryssland där kontoret måste verka på flera nivåer på grund av arbetets omfattning och landets komplexitet. Redan stadsförvaltningen i S:t Petersburg är på en ganska hög

¹³ Enligt gällande rysk lagstiftning skall en person ackrediterad vid en diplomatisk beskickning utföra sina uppgifter i beskickningens lokaler, inte på annat håll.

nivå (jämförbar kanske med regeringen i ett litet land), den federala regionnivån inte att förglömma.¹⁴

En detalj värd att nämnas är att EU inte har någon officiell representation i S:t Petersburg. Förr hade Europeiska kommissionens delegation i Moskva en ”filial” i S:t Petersburg. Filialen arbetade huvudsakligen med Tacisprogrammen men den stängdes år 2005. Informationskontoret är alltså en av de få permanenta representanterna för de internationella aktörerna i nordvästra Ryssland. Detta är en privilegierad men även problematisk ställning såsom grälet kring statusen visar.

Informationskontoret i S:t Petersburg har tre små kontaktpunkter i Murmansk, Arkhangelsk och Petrosavodsk. Deras uppgift är att lokalt representera kontoret i S:t Petersburg. De områden där NMR:s strategier genomförs är enormt och de resurser informationskontoret i S:t Petersburg förfogar över är klart otillräckliga (informationskontoret i Kaliningrad fokuserar i huvudsak på Kaliningradområdet). Kontaktpunkten i Petrosavodsk håller på att få en mer specificerad profil på grund av dess roll i det nya projektet om gränsöverskridande samarbete. NMR i allmänhet och de möjligheter samarbetet erbjuder är allttjämt relativt okända i regionerna. I detta sammanhang spelar kontaktpunkterna en ytterst viktig roll. En möjlighet är att ”decentralisera” informationskontoret och delegera mer uppgifter till kontaktpunkterna. Detta förutsätter dock större satsningar på arbetet vid kontaktpunkterna.

4.6 Kaliningrad

Informationskontoret i Kaliningrad är det senaste tillägget till NMR:s ”kontorsfamilj”. Det har små men välorganiserade lokaler i stadskärnan nära stadsförvaltningen och andra institutioner. Förutom en chef arbetar tre medhjälpare och en chaufför på kontoret. Medhjälparna är ganska unga men mycket motiverade. Den nuvarande chefen, en dansk med flera års erfarenhet av arbete i Ryssland, har lyckats skapa ett mycket brett personligt nätverk. I regionen har kontoret och NMR i allmänhet en fortfarande något oklar och underutvecklad image. Därmed krävs mycket arbete med att synliggöra kontoret, vilket alla kontor har varit tvungna att fokusera på i begynnelsestadiet.

Det kommer otvivelaktigt att vara mycket svårare att synliggöra informationskontoret i Kaliningrad än vad som har varit fallet i de baltiska staterna och S:t Petersburg. De baltiska kontoren välkomnades varmt av omgivningen och deras förekomst hade både en praktisk och symbolisk betydelse. Informationskontoret i S:t Petersburg öppnades när frågan om samarbete med grannländerna var mycket ny och prioriterades av stadens

¹⁴ För en detaljerad analys av politiska utvecklingen i Ryssland se Kononenko: Förändringar i relationerna mellan maktcentrum och periferi i nordvästra Ryssland. I Ojanen (2004): Liten men smart? Utvärdering av Nordiska ministerrådets närområdesstrategi. <http://www.norden.org/pub/ovrigt-ovrigt/sk/US2004446.pdf>.

ledare. Det tog flera år att öppna kontoret i Kaliningrad på grund av byråkratiska hinder. I motsats till S:t Petersburg som orienterat sig mer mot norra Europa, har Kaliningrad skapat kontakter med grannarna Tyskland, Polen och Litauen. För närvarande investerar den federala förvaltningen mycket pengar i områdets ekonomi. Allt detta innebär att det blir mycket utmanande att väcka intresse för informationskontoret, NMR och dess program.

Efter att informationskontoret öppnades i september 2006 har det organiserats en större "sammankomst", en konferens om social integrering av barn med funktionshinder, som väckte uppmärksamhet bland lokala medier. Kontoret har ändå fortfarande mycket informationsarbete framför sig. Det bör till exempel snarast skapas och öppnas webbsidor för kontoret.

Informationskontoret i Kaliningrad verkar vara särskilt intresserad av stora planer såsom det pågående samarbetet med Nordiska miljöfinansieringsbolaget NEFCO, det allmänna intresset för energi och hållbarhet samt EU:s nordliga dimension.¹⁵ Fastän sådana ambitiösa projekt kan förbättra NMR:s profil inom området kan det hända att informationskontoret inte får den erkänsla det förtjänar. Eftersom EU och dess flaggskepp, bland annat den nordliga dimensionen, är bättre kända i regionen, kan det rekommenderas att det skapas kontakter med EU:s lokala Tacis-kontor för att till exempel utbyta information om varandras aktiviteter och se till att evenemang inte överlappar varandra. Eftersom informationskontoret arbetar intimt med nordiska och regionala organisationer (NEFCO, BASREC) behövs bättre samordning för att garantera att informationskontoret (och NMR) får erkänsla för sin insats som sig bör.

¹⁵<http://www.nordicenergy.net/download.cfm?file=614-851DDF5058CF22DF63D3344AD89919CF>

5. Iakttagelser om utvalda sektorer (tillsammans med Annina Ala-Outinen)

5.1 Allmänna iakttagelser

I NMR:s mobilitetsprogram och aktiviteter inom närområdet fokuseras för närvarande på fem större samarbetsområden: utbildning och forskning, social- och hälsofrågor, nätverk mellan frivilligorganisationer, gränsöverskridande samarbete samt kultur. Programmen omfattar frågor som anses bidra till särskild nordisk nytta, såsom jämställdhet, gräsrotsdemokrati, öppenhet och hållbarhet.

Tidigare har NMR:s närområdesstrategier riktats till samhället i länderna och det allmänna målet har varit att främja det civila samhället samt skapa förvärvs-, utbildnings- och kulturella nätverk i och mellan de baltiska staterna, Ryssland och de nordiska länderna. För närvarande håller samarbetet med de baltiska staterna och i viss mån Ryssland på att övergå från bistånd till ”jämlikt partnerskap”.¹⁶

Det bör dock påpekas att i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland förhåller man sig klart olika till det nya underliggande tänkesättet. I de baltiska staterna anses det allmänt att fastän jämlikt partnerskap är ett självklart mål har man ännu en lång väg att gå. Först måste det skapas gemensamma besluts-, samordnings- och valprocesser samt projekten utvärderas. Det ”jämlika partnerskapets” instrument och mekanismer håller först på att skapas och enligt många vore det förhastat att ta dem i bruk inom ett par år. I S:t Petersburg och Kaliningrad verkar principen om ömsesidig nytta och ”jämlighet” i framtida projekt uppfattas som en nödvändig förutsättning för att betona att den tid är förbi då Ryssland behövde västerländsk hjälp. Medan den baltiska inställningen kan karaktäriseras som pragmatisk, är den ryska attityden politisk: ”jämlikt samarbete” anses ha ett värde i sig självt och man vill betona Rysslands ställning som en stark aktör.

På det hela taget är genomförandet av det nya underliggande konceptet, ”jämlikt partnerskap”, i NMR:s närområdesstrategier inne i ett kritiskt skede. De baltiska och ryska motparternas reaktioner skiljer sig från varandra, men oftast vill man bara ”vänta och se”. Därmed hamnar NMR:s kontor i en svår situation. Som interlokutörer svarar de för kontakterna

¹⁶Se NMR:s Rysslandsprogram 2006–2008, <http://www.norden.org/pub/miljo/naer/sk/US2005-451.pdf>.

med lokala parter som normalt förväntar sig mer klarhet och säkerhet från sina nordiska partners. Kontoren kan inte heller alltid klarlägga frågor eftersom de inte själva är med i beslutsprocessen. Nedan går detaljerat igenom situationen inom vissa utvalda sektorer. I detta samband fokuseras på konsekvenserna för kontoren.

5.2 Utbildning och forskning

Utbildning har alltid utgjort ett viktigt element i nordiskt samarbete. Genom att utvidga den geografiska omfattningen till grannarna hoppas man på att utbildnings-, forsknings- och innovationssamarbetet skall fungera som en drivande kraft i upprätthållandet av den baltiska och nordeuropeiska regionens internationella konkurrenskraft, dynamik och dragningskraft.

Ett mål för mobilitetsprogrammen är att hjälpa till med att skapa fungerande strukturer och internationella länkar mellan den offentliga och privata sektorn i grannländerna. Tjänstemän verksamma inom den offentliga förvaltningen, statliga institutioner och näringslivet erbjuder en möjlighet att besöka och arbeta i de nordiska länderna. Ett annat centralt mål är att öka rörligheten inom forskning och högre utbildning mellan universitet, högskolor och forskningsinstitut i de nordiska länderna, baltiska staterna och nordvästra Ryssland. Rörlighet och utbyte bildar det största samarbetsområdet och omfattar flera program riktade till skilda utbildningsnivåer och geografiska områden. De viktigaste programmen är Nordplus och Nordplus Nabo.¹⁷

Kontoren har samordnat programmen och gått ut med information. De letar inte efter mottagande partners för programdeltagare utan bedömer endast potentiella stipendiemottagare. Programinformationen ansågs vara lättillgänglig och tillräcklig för målgruppen. Kontoren spelar en viktig roll då de hjälper under alla steg i ansökningsprocessen.

Information om mobilitetsprogrammen är tillgänglig på webben och publiceras i tidningar. Ytterligare används e-postlistor och vissa lokala föreningar har för vana att sända informationen vidare. Kontoren arrangerar även informationsmöten för potentiella programdeltagare. Programmet NordProLink kunde dock ha nytta av ökad informationsverksamhet, huvudsakligen på grund av att NordProLink har en bredare målgrupp och informationen sprids inte bland eventuella sökande på samma sätt som i övriga mobilitetsprogram. Det ansågs allmänt vara förhållandevis enkelt att söka och utnyttja ett stipendium. Problem stöttes endast på vid sökandet efter mottagande värd i de nordiska länderna.

År 2007 är ett övergångsår eftersom Nordplusprogrammet håller på att revideras. Samarbetsinstrumenten arrangeras så att de återspeglar de baltiska och ryska departementens ökande ansvar: de kommer att vara hu-

¹⁷ För mer information om mobilitets- och utbytesprogram se <http://siu.no>.

vudsakliga samordnare av det faktiska samarbetet. Relationerna till alla baltiska utbildningsdepartement är goda. Detta samarbete fungerar särskilt väl i Lettland där representanter för departementet tar aktivt del i planeringen av nya Nordplus. I övriga länder är departementen inte lika medvetna om sina nya förpliktelser och hoppas på mer dialog. Alla representanter för statsförvaltningen instämde i att det varit lätt och praktiskt att kontakta de lokala kontoren eftersom de känner till den lokala situationen och är mottagliga för idéer som inte lika lätt kan vidarebefordras direkt till NMR:s sekretariat i Köpenhamn.

Universiteten är de aktivaste deltagarna i och drar mest nytta av utbildningssamarbetet. Kontoren har goda kontakter med åtminstone de viktigaste universiteten i sina respektive länder. Kontaktpunkten i Tartu har särskilt nära kontakter med universitetet i staden och Vilniuskontoret samarbetar intimt med centrumet för skandinaviska studier vid Vilnius universitet. Representanterna för universitet och lärdomscentrum upplever att samarbetet med de nordiska länderna och kontoren förändrats klart jämfört med 1990-talet, då stödet från kontoren hade en avgörande inverkan på utvecklingen av utbildningen. Kontorens internationella kontakter var livsviktiga och nordiska föreläsare behövdes för att starta fungerande utbildningsprogram. Nu då man byggt upp utbildningssystemet i ett årtionde har de nationella prioriteterna för internationellt samarbete förändrats. För tillfället prioriteras de östra grannarna Ryssland, Ukraina och Moldavien, och de baltiska staterna förväntas verka som projektexperter. Universiteten känner inte till vad som kommer att hända efter Nordplus sista år och önskar sig förhandsinformation om samarbetets nya inriktning och nya förpliktelser.

I mobilitetsprogrammen håller man även på att övergå från stöd till individer till involverande av grupper och organisationer. Det krävs nu samfinansiering på 30 procent, vilket kan vara en orsak till att intresset minskat. Idén bakom dessa förändringar är att rörligheten skall vara bättre planerad och ändamålsenligare så att gemensamma nätverksbehov främjas.

NMR:s stipendier har erbjudit en möjlighet, i flera fall den enda, för baltiska partners att inhämta särskilda kunskaper och skapa personliga kontakter med nordiska partners. I praktiken har detta genomförts via och av NMR:s kontor. Flera deltagare i programmet NordProLink berättade att de haft stora svårigheter att finna ett värdföretag. De var därför tack samma för stödet från kontoren, vilka till exempel skrivit rekommendationsbrev till potentiella arbetstagare. Det program för tjänstemannautbyte som kontoren samordnar anses fortfarande vara mycket nyttig i Ryssland och de baltiska staterna. Den gamla stela förvaltnings- och ledningspraxisen härskar ännu på flera ställen i de baltiska staterna. Därför kan redan möjligheten att kunna bekanta sig med annorlunda system och organisationsstrukturer fungera som väckarklocka för många. Informationskontoret i S:t Petersburg har ordnat besök för tre testgrupper: personer som gått igenom presidentprogrammet, tjänstemän som arbetar

med socialfrågor och representanter för kommunalförvaltningen. Syftet var att "testa" de framtida mobilitetsprogrammen.

Konsekvenser för kontoren

Forskning utgör en underutvecklad del av utbytessamarbetet. Alla intervjuade ansåg allmänt att länkarna mellan de baltiska staterna och de nordiska länderna är alltjämt svaga inom forskning. Det finns ett uppenbart behov av och en vilja att utveckla gemensamma forsknings- och forskarutbytesprogram i Östersjöregionen. Ett viktigt steg i denna riktning togs då de baltiska staterna blev observatörer i styrelsen för NordForsk, som finansierar och samordnar nordiska forskningssatsningar. Kontoren kan naturligtvis inte skapa forskningsnätverk, men med hjälp av nordiska initiativ kan man sätta igång bildandet av breda nätverk i vilka Kalinin-grad också aktivt deltar.

I Ryssland värdesätts seminarier om aktuella frågor som kontoren arrangerar för att föra samman personer verksamma inom skilda samhällssektorer. På dem fås det information om samarbetsmöjligheter och kan det bildas sociala nätverk. Ryska utbildningsinstitutioner hoppades på en fortsättning av organisationsstödet och samarbetet med kontoren kring arrangerandet av internationella seminarier. I Estland hoppades man på hjälp av kontoren med att få ryska motparter att mer intensivt gå in för utbildningsutbyte.

Kontoren själva tror att deras roll i det framtida utbildningssamarbetet kommer att minska. Allmänt taget visste man mycket lite om de framtida planerna och det är troligt att kontorens ansvar endast kommer att handla om observation och rådgivning i samband med det nya Nordplusprogrammet.

5.3 Social- och hälsosektorn

Ända sedan NMR började verka i regionen har social- och hälsosektorn varit ett av de viktigaste sakområdena i närområdessamarbetet.¹⁸ För närvarande verkar de lokala kontorens roll i samarbetet med socialsektorn i de baltiska staterna minska. Orsaken är att kontakterna med lokala partners redan är väletablerade och växelverkan består numera mest av informationsutbyte och organisering av seminarier.

I Ryssland fokuserar kontoret i S:t Petersburg på storskaligt samarbete med lokala myndigheter inom social- och hälsosektorn. Förhoppningen är

¹⁸ I detta sammanhang kan det poängteras att en prioritet för det finländska ordförandeskapet i Nordiska ministerrådet år 2007 är att främja hälsa och välfärd.

att arbetet skall få långvariga resultat i framtiden. Kaliningradkontoret håller först på att börja bilda partnerskap mellan skilda samhällsaktörer.

Efter den gemensamma kampanjen mot kvinnohandel åren 2002–2004 och handlingsplanen mot droger för 2003–2005 har det inte genomförts regionala projekt eller tagits välgrundade initiativ inom denna sektor. Det nya programmet kring barn med funktionshinder och deras familjer i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland förväntas sätta ny fart på det regionala samarbetet. I de baltiska staterna har kontoren väletablerade kontakter med lokala myndigheter inom social- och hälsosektorn. Kommunikationen sägs flyta smidigt i bägge riktningarna. Kontakterna är dock sporadiska och deras intensitet varierar från projekt till projekt.

Det finns vissa skillnader mellan de baltiska staternas engagemang i socialsektorn. I Estland berättade tjänstemän att samarbetet med kontoren går endast ut på utbyte av information. Då det till exempel handlar om könsrelaterade frågor anses NMR:s sekretariat vara en mycket viktigare samarbetspartner på grund av dess expertis och kunskaper. Man var tacksam för att NMR:s kontor aktivt lyft fram många viktiga frågor under årens lopp, men uppfattningen var att kontoret inte längre är synligt i sociala frågor. I Estland associerades kontoret främst med kulturella aktiviteter. Konferensen om barn med funktionshinder och deras välfärd arrangerad av Tallinnkontoret i mars 2007 kan kanske betraktas som ett steg mot närmare samarbete med myndigheterna.

I Litauen har relationerna mellan kontoret samt myndigheter och frivilligorganisationer förblivit nära tack vare regelbundna arbetsgruppsmöten. I Litauen är man även intresserad av samarbete med Kaliningradområdet kring den nordliga dimensionens partnerskap för folkhälsa och socialt välbefinnande. NMR:s kontor i Vilnius och Kaliningrad uppfattas som potentiella framtida länkar i detta sammanhang.

Könsrelaterade frågor och deras politiska konsekvenser förtjänar mer uppmärksamhet i de baltiska staterna. Fastän det finns departement som håller på med genusfrågor på skilda nivåer, prioriteras könsrelaterade frågor inte högt i de baltiska staterna. Programmet för tjänstemannautbyte ansågs vara ytterst nyttigt och till stor hjälp då det tas fram könsrelaterade strategier och det ”nordiska exemplet” har väckt mycket intresse. På departementsnivå ansåg man klart att stöd behövs i detta samband och att NMR:s kontor kan hjälpa till både med att erbjuda utbytesprogram och särskilt med att tillföra idéer utanför den statliga byråkratin.

I Ryssland verkar utvecklingen av en statlig, regional och kommunal socialpolitik hela tiden omorganiseras. Samtidigt finns det mycket trängande och hela tiden större sociala problem, allt från drogmisbruk och prostitution till våld i hemmet. Kontoret i S:t Petersburg har påtagit sig en aktiv roll i utvecklingen av stadens sociala projekt. Kontoret verkar som en länk mellan ryska beslutsfattare och frivilligorganisationer som har sakkunskap om området. Nordiska erfarenheter av att lösa sociala problem sprids med hjälp av det pågående tjänstemannaprogrammet och

genom att leta reda på kontakter nödvändiga för att arrangera internationella seminarier om aktuella frågor.

Kaliningradområdet är ökänt för sina omfattande sociala och hälso-problem. Regionen har mottagit internationellt bistånd och stöd i mer än ett årtionde, men stora projekt som genomförts med hjälp av utländsk finansiering och expertis har inte direkt omfattat socialsektorn. EU-stöd riktas bland annat till infrastruktur- och gränsprojekt, inte till sociala frågor. Problemet består såväl av att det inte finns tillräckligt med ekonomiska resurser som av det stora behovet av sakkunskap om och praktisk erfarenhet av socialsektorn. Kaliningradkontoret har redan tagit några steg i rätt riktning genom att börja samarbeta med fakulteten för psykologi och socialarbete vid det statliga universitetet i Kaliningrad.

I Kaliningradområdet utgörs ett särskilt problem av att det inte förekommer någon dialog mellan statliga organ och frivilligorganisationer inom socialsektorn. Organisationerna får mycket lite eller inte alls statligt stöd och de är inte involverade i den regionala politiken. Det finns hur som helst organisationer som står för en mycket viktig insats inom socialsektorn. Tillsammans med en lokal frivilligorganisation har Kaliningradkontoret startat ett treårigt program för barn med funktionshinder. Det viktigaste målet är att öppna ett rehabiliteringscentrum. I praktiken handlar kontorets bidrag om finansiellt stöd till projekt och publikationer samt främjande av relationerna mellan lokalförvaltningen – till exempel det lokala ombudsmannakontoret – och frivilligorganisationerna. För närvarande består kontorets viktigaste uppgift av att bevilja tjänstemän och andra yrkesutövare stipendier för studiebesök i de nordiska länderna. Representanter för förvaltningen tog upp att de inte har tillräckligt med information om sociala problem och deras omfattning och att för dem utgör informationsutbyte och publikationer därmed den viktigaste delen av det internationella samarbetet.

Konsekvenser för kontoren

I tillägg till den självklara uppgiften att finna lämpliga partners till sociala projekt, kunde kontoren, med stöd av sekretariatet, via seminarier och workshops bidra till att understryka betydelsen av sociala frågor i sina respektive länder. Sådant arbete gör det lättare att identifiera frågor av gemensamt intresse och prioriteter. Därmed underlättas övergången till mer systematiska partnerskap mellan baltiska, ryska och nordiska aktörer. Kvinnohandel utgör ett område där det behövs internationella insatser. Kontoren kunde försöka främja internationellt samarbete kring denna fråga genom att fungera som en bro mellan de ryska och baltiska parterna. En annan möjlighet är att stärka samarbetet med andra internationella organisationer såsom CBSS.

5.4 Frivilligorganisationer

I de nordiska länderna har frivilligorganisationerna en lång tradition med deltagande i samhälleliga aktiviteter och beslutsprocesser. I de baltiska staterna och Ryssland finns däremot inte en sådan tradition och det politiska systemet har endast en liten aning öppnats för icke-statliga aktörer. I Ryssland har utvecklingen kanske till och med varit den motsatta och utrymmet för det civila samhället har krympt de senaste åren. Ett ytterst viktigt inslag i NMR:s kontors arbete i grannländerna har varit att stödja frivilligorganisationer. I detta sammanhang har kontoren fokuserat på mindre projekt samt, ännu viktigare, hjälpt till med att skapa nätverk mellan frivilligorganisationer. I tillägg till pågående projekt kring frivilligorganisationer inledde NMR ett särskilt frivilligorganisationsprogram för Östersjöregionen i oktober 2006. I detta program stöds samarbetet mellan nordiska, baltiska, polska, vitryska och ryska frivilligorganisationer.

I de baltiska staterna finns en hel mängd kunniga och entusiastiska människor verksamma i frivilligorganisationer. Organisationerna har även bildat paraplyorganisationer för att samordna och synliggöra sitt arbete. Kontakterna med de statliga och regionala förvaltningsstrukturerna är dock fortfarande besvärliga. Seminarier och arbetsgrupper arrangerade av NMR:s kontor ansågs vara nyttiga fora för att sprida idéer och planer.

De ryska regionerna är till viss del i ett annat stadium då det handlar om organisationernas aktivitetsgrad. I S:t Petersburgregionen finns några välfungerande frivilligorganisationer som redan uppfattas som nyttiga partners av lokala tjänstemän. I Kaliningrad känner regionförvaltningen mer eller mindre inte till frivilligorganisationerna, men det finns vissa positiva tecken på att situationen håller långsamt på att förändras.

I de baltiska staterna är uppfattningen att nätverk mellan frivilligorganisationer håller på att utvecklas snabbt. Tanken om det civila samhället som en livsviktig samhällelig resurs har dock inte slagit totalt igenom i samhällsstrukturen och det har ännu inte etablerats kanaler för informationsutbyte på alla ställen. Kontoren uppfattas fortfarande som viktiga länkar och till exempel kontaktpunkten i Tartu beskrevs som en ”knutpunkt för idéer” där växelverkan baserar sig på nära personliga kontakter. I Tartuområdet önskades hjälp med att finna ryska projektpartners och garantera dessas engagemang. Frivilligorganisationer har redan kontakter i nordvästra Ryssland men då de politiska relationerna mellan länderna tenderar att förändras snabbt, kan en nordisk länk vara nyttig i framtiden.¹⁹

Representanter för baltiska frivilligorganisationer nämnde att internationella kontakter och nätverk skapade med hjälp av NMR:s kontor och

¹⁹ Den nyliga incidenten med soldatstatyn mellan Estland och Ryssland sägs redan ha påverkat arbetsmiljön för samt växelverkan mellan både myndigheter och icke-statliga aktörer i bägge länderna.

deras stipendier nu underlättar arbetet med att söka projektstöd hos EU. Alla kontakter leder inte till permanenta resultat men förhoppningsvis fortsätts informationsutbytet i de etablerade nätverken, vilka även kan utgöra positiva exempel för andra. Det man lärde sig av NMR:s stödprocess beskrevs som ”övning” för den tid då EU-finansiering blev tillgänglig.

I S:t Petersburg anser frivilligorganisationerna att det nyttigaste med samarbetet med det lokala kontoret har varit möjligheten till studiebesök utomlands. Intervjuade representanter för frivilligorganisationer berättade att tillfället att få iakttäta alternativa organisationssätt hade varit mycket värdefullt. Det är inte lätt att få genomslag för nya idéer i ryska samhället men det kan lyckas då lokala myndigheter tar initiativet. Ett exempel är de natthärbärgen för barn som öppnades i S:t Petersburg och baserades på den ”nordiska modellen”. Det fattas alltså kunskaper och know-how inom flera områden och det önskades att informationsutbytet med nordiska sakkunniga fortsätter. Internationella kontakter kan också bidra till att öka frivilligorganisationers resurser. I S:t Petersburg och Kaliningrad har frivilligorganisationer även fått utländska frivilliga medhjälpare som ett resultat av utlandsresor.

Ryska frivilligorganisationer får inget statsstöd och måste därmed samla in pengar från andra källor. I Kaliningrad berättades att endast en handfull organisationer verkar i regionen med hjälp av utländskt finansiellt stöd, eftersom organisationerna inte har de kunskaper och färdigheter som behövs för att fylla i ansökningar och upprätta rapporter på ett främmande språk. Det lokala kontorets roll i skapandet av nätverk mellan frivilligorganisationer kan visa sig vara mycket viktig i framtiden. Båda ryska kontoren har tagit direkt kontakt med frivilligorganisationer och bjudit in dem till infomöten eller att delta i arbetsgrupper eller program. Detta är ett bra tillvägagångssätt. Internationella kontakter betyder mycket för många frivilligorganisationer, men till exempel i Kaliningrad där organisationerna kämpar med grundläggande praktiska problem – såsom att finna pengar till ett brandsäkerhetssystem till deras lokaler för att de inte skall stängas – är skapandet av internationella nätverk inte den högsta prioriteten.

Konsekvenser för kontoren

I huvudsak samarbetar NMR:s kontor med och understöder frivilligorganisationer som arbetar med funktionshindrade, kvinnofrågor och mänskliga rättigheter inom socialsektorn. Förutom med den påtagliga resursbristen kämpar frivilligorganisationer särskilt med att hålla deras verksamhet i gång. I de baltiska staterna och Ryssland finns det för det mesta ingen institutionell grundval eller etablerad praxis för frivilligorganisationers engagemang i samhällliga processer. Därmed är samarbetet alltid

beroende av det personliga intresset hos tjänstemän och kontakter försvinner lätt i samband med en förändring av maktstrukturen. Gemensamma styr- och arbetsgrupper har haft vissa positiva resultat: frivilligorganisationernas samhälleliga arbete har synliggjorts och tjänstemän har fått tillgång till information. Det blir säkert en fortsättning på kontorens frivilligorganisationsarbete. Ifall de fortsätter att verka som samordnare av internationella konferenser och mindre arbetsseminarier kan det eventuellt även säkerställas att samarbetet mellan skilda samhällsaktörer fortlever.

Det nya frivilligorganisationsprogrammet för Östersjöområdet skall även omfatta vitryska organisationer. Detta är en stor utmaning eftersom vitryska frivilligorganisationer såväl står utanför systemet som uppfattas som motståndare av de statliga myndigheterna. Vitryska frivilligorganisationer har inte erfarenhet av att skapa nätverk. NMR:s kontor kunde därför ta fram effektiva metoder för att sprida information om programmet via sina lokala kontakter.

5.5 Gränsöverskridande samarbete

Inom gränsöverskridande samarbete fick NMR:s aktiviteter en vitamininjektion år 2005 då Baltic Euroregional Network (BEN) startades. Detta nätverk sammanför flera aktörer i ett enda projekt, det vill säga gränsöverskridande regioner (euroregioner), andra regionala projekt, frivilligorganisationer och lokala myndigheter. BEN är en fortsättning på NMR:s tvååriga pilotprojekt om gränsöverskridande samarbete i de baltiska staterna och nordvästra Ryssland, som avslutades i slutet av juni 2005. Nätverket finansieras av EU-grannskapsprogrammet Interreg III B Östersjön. Projektet fortsätter till slutet av 2007. Dess strategigrupp består av fem representanter för nätverksmedlemmarna och håller som bäst på att ta fram ett förslag till nätverkets framtida funktioner och utformning.

Nätverkets ledande partner är NMR:s kontor i Vilnius. De övriga kontoren har intagit en mer tillbakadragen position i BEN och verkar som ”normala” partners i nätverket.

Målet för detta projekt är att främja geografisk utveckling och territoriell integration i Östersjöområdet genom att tillsammans med nationella myndigheter och internationella institutioner stärka euroregionerna så att de kan verka som kompetenta partners. På basis av intervjuerna har man uppnått målet att höja euroregionernas status och BEN betraktas som en trovärdig regional aktör. Tack vare nätverkets struktur har annars ganska okända euroregioner blivit mer begripliga för alla andra aktörer och myndigheter i Östersjöområdet. Nätverket har även erbjudit lokala aktörer en kanal för samspel med departement. Dessutom har kontakterna mellan euroregionerna förbättrats. NMR:s lokala kontor har främst verkat som informationslänkar och underlättat kommunikationen mellan lokala aktö-

rer och departement. Nätverket har en egen e-postlista för spridning av information. Det viktigaste nätverksarbetet utförs i underarbetsgrupper och på konferenser om BEN som arrangeras flera gånger per år.

Våren 2007 tillfördes det gränsöverskridande samarbetet en ny dimension när projektet BEN-EAST introducerades. En officiell startkonferens hölls i Moskva i maj. BEN-EAST är ett nätverk som erbjuder nya ryska och vitryska partners en möjlighet att ta del i den pågående verksamheten i BEN. Målet är att BEN-EAST i samverkan med frivilligorganisationsprogrammet för Östersjöområdet skall sätta fart på integrationen med vitryska partners.

BEN-EAST är särskilt fokuserat på Ryssland, och kontaktpunkten i Petrosavodsk är den ledande nätverkspartnern. Ryska regionala och lokala aktörer har varmt välkomnat detta projekt, som uppfattas som ett bra sätt att öka gränsregionernas synlighet och betydelse i Moskva. Kontoren kan spela en viktig roll och säkerställa att länkarna till nordiska och baltiska aktörer förblir livskraftiga.

Konsekvenser för kontoren

Det förefaller rimligt att utnyttja existerande strukturer för gränsöverskridande samarbete (euroregionerna) i stället för att inleda helt nya program inom denna sektor. Nu då nätverket och informationskanaler etablerats samt beteckningen BEN skaffat sig ett rykte och fått positiv publicitet, bör det fokuseras på aktiviteter och genomförande av viktiga regionala projekt i framtiden.

Under intervjuerna dök behovet av hjälp åter upp med att kommunicera med ryska aktörer. NMR:s kontor i de baltiska staterna hoppas kunna fortsätta sitt opolitiska arbete med att länka samman aktörer även inom ramen för detta nätverk. Kontoren i Vilnius, S:t Petersburg och Kalininograd bär ett tungt ansvar och har hårt arbete framför sig då de skall finna nya vitryska partners och hjälpa dem att integrera sig i samarbetet.

Euroregionerna behöver egentligen inte längre NMR:s kontor eftersom de upprättat kontakter med sina lokala partners och övriga nätverksmedlemmar. Det påpekades dock att utan fungerande samordning och en känsla av gemensamt ansvar brukar nätverk upplösas snabbt eftersom alla koncentrerar sig enbart på sina egna frågor. NMR:s kontor uppfattas som goda neutrala länkar som håller ihop det nordisk-baltisk-ryska nätverket. Kontorens framtida roll beror på nätverkets framtid. Det är fortfarande oklart huruvida BEN fortsätts som ett projekt samordnat av NMR eller CBSS eller endast som en konferensserie.

5.6 Kultur

Kultur har ett självklart värde i all internationell växelverkan och det kan inte förnekas att kulturella evenemang bidrar till NMR:s image och synlighet. Inom kulturområdet har internationella kontakter även vittgående följder. Kulturellt utbyte öppnar dörren till innovativt tänkande och kreativitet i samhället.

NMR:s kulturverksamhet håller på att omstruktureras totalt och framtiden ter sig som ett stort frågetecken för alla involverade aktörer. Kontoren, de baltiska och ryska kulturdepartementen, kulturella institutioner samt individuella konstnärer är alla mer eller mindre osäkra på vilka samarbetsmöjligheter framtiden kan erbjuda. Departementen känner till att målet är jämlikt partnerskap, men innehållet i det framtida samarbetet förblir oklart.

Man har hållit på med att upprätta riktlinjer för kulturell interaktion och utbytesprogram åren 2006–2007, vilket inneburit att kontoren inte kunnat aktivt inleda just någonting. De hoppas att deras synpunkter och idéer tas i betraktande innan de nya planerna utformas. Den nya approachen till kultursamarbete går ut på samarbete med ”strukturer”, det vill säga departement och institutioner. Det kommer dock även att finnas stipendier för individuellt utbyte. Kontoren kommer inte att gå igenom stipendieansökningar på samma sätt som nu, men deras lokala sakkunskap kommer att utnyttjas för att identifiera nyckelpartners för gemensamma samarbetsprojekt. Det är inte lätt att leta efter partners då det ännu inte upprättats klara riktlinjer och kontoren inte vet vad de kan erbjuda.

I alla länder värdesätter departement och kulturorganisationer högt kontorens verksamhet som kulturaktörer och arrangörer av kulturella evenemang. Nordiska ambassader och konsulat spelar en roll i kulturellt samarbete, men kontoren ansågs vara den ledande nordiska kulturella partnern i alla städer förutom i Kaliningrad där det svenska konsulatet är aktivare.

I de baltiska staterna anses NMR:s kontor vara viktiga förmedlare av kulturkontakter samt plattformar som hjälper baltisk kultur att ta steget utomlands. I Lettland och Estland betraktas kontoren även som viktiga aktörer på regional nivå. I Litauen lyftes fram kontorets initiativ kring läsning och arbete med barn som särskilt betydelsefulla samarbetsprojekt. I Kaliningradområdet är prioriteterna för den framtida verksamheten något annorlunda. Staden Kaliningrad är endast en ordinär mellanstor rysk stad som inte kan erbjuda lika omfattande kulturella skatter som de baltiska huvudstäderna och S:t Petersburg. I framtiden prioriterar kulturdepartementets lokala representation bland annat restaurering av kulturarvet inom området och kulturprojekt för att kunna öka turismen.

De mycket populära individuella konstnärsstipendierna i programmet Sleipnir inordnas under ett nytt mobilitets- och nätverksprogram, och det kulturella samarbetet kommer att vara mer institutionsbaserat efter 2007.

Beträffande det nerlagda programmet Sleipnir så finns det många exempel på framgångsrika individuella utlandsresor som haft en omfattande inverkan. Efter ett besök i de nordiska länderna har stipendiemottagarna varit pionjärer för små ”kulturella revolutioner” i sina hemländer: de har introducerat nya tänkesätt, metoder och strukturer i kulturlivet. Då fokus i kultursamarbetet övergår från individer till institutioner kan kontoren tappa kontakten med intressanta och handlingskraftiga konstnärer med ett starkt personligt intresse för internationella projekt. Det nya förslaget beskrevs hursomhelst som ambitiöst och kontoren väntar ivrigt på att få arbeta med nya projekt.

Kontorens kulturella arbete täcker ett brett spektrum. De både sponsorerar projekt och arrangerar aktivt diverse evenemang. I Estland håller kontoret hög profil som arrangör av stora festivaler: den nordiska poesifestivalen och de nordiska dramadagarna. I Lettland har man för tredje gången arrangerat Nordic Spring som omfattar dussintals evenemang. I Litauen var denna sommars största evenemang Common Shores, som är såväl ett kulturprojekt som en sammansmältning av kultur, utbildning och diskussioner kring framtiden i Östersjöområdet. Kontoret i S:t Petersburg arrangerar den andra tvärkulturella modeshowen Nordic Look på Anna Akhmatova Museum. Kontoren tar även initiativ till mindre evenemang och projekt året runt. De har redan fruktbara kontakter med lokala kulturinstitutioner såsom teatrar, museer och andra konstinstitutioner, vilka även bör kunna dra nytta av utvecklingen av det framtida samarbetet.

Konsekvenser för kontoren

Fastän det kulturella samarbetets framtid ännu är öppen beträffande de praktiska arrangemangen, råder det ingen tvekan om att det kommer att finnas kunniga och entusiastiska människor redo att samarbeta inom detta område. Det finns två andra dimensioner som kunde uppmärksammas mer i samband med framtida kulturella aktiviteter: utbildning och sociala frågor. Den praxis och de idéer som vissa kontor redan tillämpar kunde utnyttjas bättre. I Litauen planeras ett projekt om kultur och utbildning tillsammans med kulturdepartementet. I projektet undersöks nya sätt att utnyttja museer för inlärning. Anna Akhmatova Museum tillsammans med S:t Petersburgkontoret prioriterar högt utbildnings- och sociala aktiviteter och har satt igång projekt för barn med funktionshinder. Tvärkulturella projekt som presenterar nordiska, baltiska och ryska traditioner samt ger utrymme till experimentella nya idéer representerar kanske det intressantaste som kontoren startat inom kulturområdet.

Kulturdepartementen är beredda att samarbeta i framtiden och en gemensam handlingsplan för kultur var det nästa logiska steget. Frågan om samfinansiering kan dock ställa till med problem. I de baltiska staterna är man rädd för att år 2008 är alltför tidigt, att det inte kommer att

finns resurser för nya planer och projekt i statsbudgeten. I Kaliningrad förhöll man sig mer optimistiskt till jämlikhetsmålen, men man förväntade sig också att det kulturella samarbetet medför ekonomiska fördelar för området på lång sikt.

Det är ytterst viktigt att medier förblir intresserade av nordiska kulturprojekt. Kontoren har kanske något olika möjligheter att se till detta eftersom alla inte har en anställd som i huvudsak arbetar med medier och förbättrande av synligheten.

6. Slutsatser

6.1 Kontorens framtida betydelse i de baltiska staterna och framtida verksamhetsformer

Eftersom det nordisk-baltiska samarbetet övergått från biståndspolitik till ett nytt slags jämlikt partnerskap förefaller kontorens primära mål ha uppnåtts. Deras roll som administratörer av NMR:s program har minskat då programmen omorganiseras för att möjliggöra direkt samarbete mellan baltiska och nordiska partners. Från att ha varit mottagare av bistånd såväl från NMR som från EU och andra organisationer har de baltiska staterna blivit fullvärdiga medlemmar av europeisk integration och regionalt samarbete. Det baltiska medlemskapet i Nordiska Investeringsbanken och ländernas observatörsstatus vid NordForsk är klara tecken på att de baltiska staterna står närmare Norden än vanliga grannar. Det kan nu samarbetas mer direkt och ”interlokutörer” såsom NMR:s kontor kan förbigås.

Därmed kunde en stängning av de baltiska kontoren kanske övervägas. Det skulle dock troligtvis medföra fler nackdelar än fördelar. För det första kan en stängning av kontoren tolkas som en signal om en nedprioritering av de baltiska staterna som partners och det nordisk-baltiska samarbetet generellt. Kontoren har spelat en viktig symbolisk roll – de har lyft fram den Nordiska Svanen i de baltiska huvudstäderna. Deras ”visuella” funktion som representanter för nordisk-baltiskt samarbete har inte minskat. Ifall det nordisk-baltiska samarbetet utvecklas till politisk interaktion mellan skilda departement och statliga verk, löper man risken att kontakten till allmänheten går förlorad och samarbetet blir mindre attraktivt för eventuella partners. I detta sammanhang bör det påpekas att det nordiska samarbetets popularitet minskat något bland den nordiska befolkningen. Orsaken är att allmänheten betraktar samarbetet dels som vardagligt och självklart, dels som ganska byråkratiskt och långtråkigt. De kontaktpunkter och informationskontor som nordiska institutioner grundat runtom i Norden har som uppgift att förbättra det nordiska samarbetets profil på hemmaplan. Detta är än mer aktuellt då det handlar om samarbete med närområdena.

För det andra, trots allt prat om ”jämlikt partnerskap” och ”jämlik ställning” håller praxisen för detta slags samarbete först på att skapas. Inom vissa sektorer, till exempel frivilligorganisationsfältet, har det dessutom visat sig vara en svår nöt att knäcka. Den allmänna uppfattningen är att kontoren får lov att verka som regionala samordnare och interlokutörer även efter att det skapats en praxis för direkt samarbete. Ifall man betraktar samarbete som en pågående process som attraherar nya partners

och där nya initiativ uppstår, skulle en total frånvaro av kontoren i denna process i själva verket försvåra arbetet med att finna nya partners och sprida initiativ. Ifall detta arbete skall skötas av de baltiska departementen är det oklart huruvida de har tillräckligt med resurser och motivation för att garantera tillräckligt intensivt samarbete. De nationella baltiska departementen skapades inte för samarbete med de nordiska länderna i den nu planerade tappningen. Ytterligare kräver EU-medlemskapet och interaktionen med EU-institutioner enorma mänskliga och finansiella resurser. Då kontorens eventuella framtida roll diskuterades uttryckte representanter för departementen förhoppningen att kontoren följer med det pågående nordisk-baltiska samarbetet och tar fram områden som kan vinna på vidare samarbete. Det behövs särskilt mer mobilitet och utbyte för att öka medvetenheten om den tvärssektoriella, ”vittomfattande” approachen inom social- och arbetssektorn.

Då det handlar om kontorens framtida verksamhet kan det löna sig att göra åtskillnad mellan dem så att varje baltiskt kontor får en särskild, individuell profil. De baltiska staternas interna sociala och ekonomiska utveckling skiljer sig från varandra. Medan det mest trängande problemet till exempel i Estland verkar vara en alltför snabb ekonomisk tillväxt och en viss överhettning av ekonomin, är korruption ett akut problem i Lettland. I detta sammanhang har kontoren en oumbärlig roll i att identifiera de aktuellaste frågorna. I praktiken kunde det fokuseras mer på teman av gemensamt intresse då evenemang och seminarier arrangeras mellan nordiska och baltiska partners.

För tillfället verkar arbetsbördan ha fördelats mycket ojämnt mellan kontoren. Vilniuskontoret har för mycket att göra på grund av EHU medan Riga- och Tallinkkontoren ser ut att ha det lugnare. Eftersom både Lettland och Estland, i något mindre grad Litauen, har problem med att integrera ryskspråkiga, kunde man önska sig mer samarbete mellan kontoren i denna fråga. De nordiska samhällena har ju mycket erfarenhet av kulturell pluralism och integration som kunde spridas till de baltiska staterna.

Med tanke på de baltiska staternas och de nordiska ländernas gemensamma intressen i samband med Vitryssland, kunde kontoren slutligen spela en bidragande roll i interaktionen med detta gemensamma och klart problematiska grannland. Detta kan även utgöra en nyckelfråga som samlar kontoren och NR. Det var tack vare nordiska parlamentarikers insatser som NMR:s kontor grundades i närområdena. Ifall det någon gång blir politiskt och praktiskt möjligt att öppna ett kontor i Vitryssland, kommer erfarenheterna av de nuvarande kontoren att vara guld värda.

6.2 NMR:s informationskontor i nordvästra Ryssland

I Ryssland verkar situationen ha förändrats mycket de senaste åren. För det första finns det en klar beredvillighet att samarbeta med nordiska partners samt en stark önskan att kunna påverka processen. Detta bör dock inte utgöra ett stort problem då de nordiska parterna gärna vill beakta de ryska önskemålen i en ömsesidig samarbetsanda. Ett problem har varit att de ryska prioriteterna förefaller variera beroende av vem som bes identifiera dem: ju högre nivå, desto mer ”strategiska” och ”politiska” förväntningar och prioriteter.

För närvarande verkar prioriteterna ha ett samband med Rysslands intresse för att stärka sin ekonomi. De sträcker sig därmed från investeringar till infrastruktur samt utveckling med samband till innovation och ny teknologi. Den ryska och den nordiska parten har något skilda förväntningar om prioriteterna. Medan ryssarna är klart intresserade av att utveckla de mest vinstbringande sektorerna av ekonomin, är nordiska partners intresserade av sociala frågor som förutsätter ekonomiska och intellektuella investeringar. Vissa gemensamma intressen finns inom utbildning och innovation: universiteten i de nordvästryska regionerna är intresserade av samarbete och utbyte som förbättrar deras relationer med näringslivet.

För det andra, liksom det finns en beredvillighet att prioritera finns det kapacitet till delfinansiering. Ryska partners anser det inte vara ett problem att bidra finansiellt till samarbetsprojekt. Detta har i själva verket varit praxisen då det handlat om projekt tillsammans med EU. Delfinansieringsmöjligheten varierar dock beroende av samarbetsnivån. Så kallade nationella projekt – nyligen skapade instrument med vilka regeringen försöker utveckla regionerna – är till exempel mycket resursstarka. Det framfördes en idé om att på något sätt samordna NMR:s program med strategierna för dessa nationella projekt inom de sakområden där det får ömsesidiga synergifördelar. Det kan dock resultera i praktiska problem både för ryska och för nordiska partners. Det finns varken en mekanism för integrering av skilda strategier eller klarhet över på vilken politisk nivå samarbetet bör etableras.

För tillfället kan en optimal lösning vara att utföra arbetet på den nivå där det är både synligt och effektivt: staden S:t Petersburg och de nordvästra regionerna inklusive Kaliningrad. Då upprätthålls även redan etablerade kontakter. Samtidigt kan Moskva också emellanåt tas med: en stor konferens om gränsöverskridande samarbete i maj 2007 resulterade i att NMR tilldrog sig uppmärksamhet på ryska utrikesdepartementet och presidentkansliet.

Beträffande informationskontoren anses deras närvaro vara positiv och viktig eftersom det organiseras seminarier där nordiska och ryska experter kan utbyta erfarenheter. I andra hänseenden skiljer sig dock Kaliningrad och S:t Petersburg från varandra. I Kaliningradregionen finns

ett skriande behov av grundläggande informationsarbete samt en presentation av NMR och dess informationskontor. I detta sammanhang kunde länkarna mellan de två ryska informationskontoren och tre kontaktpunkterna vara bättre – för närvarande samarbetas det knappt. Samarbete enbart för samarbetets skull lönar sig dock inte utan det måste alltid finnas ett konkret ändamål. En klar möjlighet och ram utgörs av projektet BEN-East.

Överlag förefaller informationskontoren vara outhärliga för det nordisk-ryska samarbetet. Varenda en som bads kommentera frågan ansåg att samarbete skulle knappast ha varit möjligt ifall informationskontoren hade stängts.

6.3 Kommunikationsproblem

Av alla aspekter av kontorens arbete verkar kommunikation spela den viktigaste rollen. Det rapporteras kontinuerligt att en fungerande kommunikationsprocess mellan sekretariatet och kontoren har i alla hänseenden en avgörande betydelse för arbetet på kontoren (och NMR:s närområdesstrategier). Det finns en uppriktig beredvillighet och beredskap att kommunicera både i Köpenhamn och på kontoren. Ur kontorens synvinkel förändras situationen snabbt i deras respektive länder, vilket förutsätter ett lika snabbt svar. I Köpenhamn härskar däremot ett strategiskt tänkesätt fokuserat på långsiktiga mål. Ibland måste kontoren vänta på bekräftelse från Köpenhamn då de kommit överens om något med en lokal partner. Detta innebär att kontoren anses vara långsamma att reagera, vilket även försämrar NMR:s image generellt.

Ibland försvåras kommunikationen av att personalomsättningen är mycket snabbare i Köpenhamn än på kontoren på grund av skilda kontraktssystem. Emellanåt orsakar detta långa fördröjningar och avbrott i kommunikationsprocessen. Ett nyligen och ytterst olyckligt exempel är att det inte fanns någon rådgivare med ansvar för samarbetet med Ryssland och Barentsregionen i Köpenhamn under det första halvåret 2006.

Språk är en annan faktor som påverkar kommunikationen. De flesta kontor använder språken i sina respektive länder och ett nordiskt språk (oftast svenska) då de kommunicerar med sekretariatet. Fastän det är förståeligt att det använda språket bör begripas väl inom organisationen, kan det dock påpekas att från första början har NMR kommit i kontakt med flera nära besläktade nordiska språk samt finska som inte tillhör samma språkgrupp. Då kontoren kommunicerar sinsemellan använder de i praktiken engelska eller ryska (som fortfarande förstås och används allmänt i de baltiska staterna). För att strömlinjeforma kommunikationsprocessen kunde engelska användas oftare. I Ryssland anses bruket av ryska dock handla om en protokollfråga och ofta om respekt för landet. Ytterligare måste man beakta att den äldre generationen eventuellt inte

kan något främmande språk. Med tanke på utvidgningen av samarbetet med Ryssland – det nya informationskontoret i Kaliningrad – samt det samarbete med Vitryssland (där ryska används allmänt) som håller på att utvecklas, kan det rekommenderas att sekretariatet ökar sina kunskaper i ryska både via sina informationskontor och via andra källor.²⁰

Ett sätt att lösa kommunikationsproblemet är att stärka den ”vertikala” relationen mellan kontoren och sekretariatet, till exempel mellan cheferna för kontoren, generalsekreteraren och GSK. En annan idé som dök upp under intervjuerna går ut på att upprätta någon slags interna förfaranderegler, till exempel tidsfrister för svar från en avdelning till en annan om ett projektförslag eller en e-postanhållan. En tredje möjlighet är att tillsätta särskilda grupper eller nämnder som ansvarar för samordningen av kontorens arbete. Dessa åtgärder kan dock visa sig vara ganska byråkratiska och tekniska samt endast resultera i mer förvirring i stället för klarhet.²¹ De kanske inte heller passar ihop med NMR:s allmänna struktur som en öppen ”nutida” organisation med minimal hierarki och därmed färre byråkratiska flaskhalsar.

För att öka kommunikationen inom NMR:s sekretariat kunde man gott överväga att organisera längre träningsperioder för personalen på kontoren. Denna idé ansågs vara mycket intressant och den kan vara nyttig för hela organisationen. Intervjuobjekten tog ofta upp hur mycket bilden av och medvetenheten om NMR:s arbetssätt förändras efter ett besök i Köpenhamn. Det är ju så att ifall kontoren har samma status som sekretariatsavdelningarna, bör deras personal inte behöva känna sig som ”gäster” eller ”besökare” inom organisationen.

Även Internet kan användas bättre. Det kan till exempel skapas webbplattform eller lösenordsskyddade webbsidor som fokuserar på särskilda områden och möjliggör teamwork on-line.

Kommunikationen mellan själva kontoren måste även uppmärksammas. Kommunikation uppkommer sporadiskt och beror på personliga kontakter och individuella projekt. I detta sammanhang kunde man behandla kommunikationen mellan kontoren mer systematiskt. De fem kontoren kunde till exempel betraktas som ett nätverk som klarar av samordnade uppgifter och projekt. På ett sätt togs ett steg i denna riktning i samband med projekten BEN och BEN-East. De ledande parterna var Vilniuskontoret och kontaktpunkten i Murmansk, men de övriga kontoren tog del i nätverksoperationen. Detta kan anses vara ett positivt exempel på ett nätverk med skiftande samordnare och ingen strikt hierarki.

Ur kontorens perspektiv har den mest positiva åtgärden varit att de fått klarare information om sin framtid från Köpenhamn. En känsla av att inte

²⁰ En intressant detalj som tyder på att Ryssland är viktigt för NMR är att på nästan varje avdelning vid sekretariatet kan man finna ”spår” av Ryssland såsom böcker, kalendrar och små souvenirer.

²¹ Se Ojanens analys av Advisory Boards som tillsattes för att underlätta genomförandet av NMR:s externa strategier men som resulterade i ett misslyckande. Ojanen H (2004) “Small but Smart?” Assessment of the NCM’s policies for the adjacent areas. http://www.norden.org/ruweb/docs/08_assesment.pdf

behövas i framtiden och osäkerhet om ändamålet – förståeligt då man håller på att upprätta helt nya närområdesstrategier – kan minska kontorens arbetsmotivation. Denna stämning överförs lätt till deras motparter, vilket åter kan skapa en generellt negativ bild av NMR.

6.4 Synlighetsproblem

Trots att kontorens mål och syfte har förändrats över tiden, verkar uppgiften att synliggöra NMR i grannländerna alltid vara aktuell. Oberoende av vad för slags aktiviteter kontoren fokuserar på, kommer synlighet troligen att spela en mycket viktig roll även i fortsättningen. För närvarande har kontoren en oklar image. De uppfattas som en viktig länk till nordiska partners och finansiering, arrangörer av kulturella evenemang eller helt enkelt som en resurs som kan utnyttjas vid behov. Den sistnämnda åsikten var särskilt typisk för de nordiska ambassaderna.

Ett typexempel utgörs av den något tröga interaktionen med de nordiska ambassaderna, vilket är vanligt i nästan alla grannländer. NMR:s kontor uppfattas främst som goda resurser, ett extra par händer då det skall organiseras evenemang eller genomföras projekt. Ifall kontoren presenterar sig själva och sina idéer mer proaktivt för ambassader och övriga nordiska aktörer i grannländerna, kan det resultera i konstruktivare samarbete. Kontoren kunde ta på sig rollen som kommunikatörer mellan skilda organisationer. Detta stärker deras profil som ansvarsfulla och dynamiska aktörer, vilka bestämmer agendan i stället för att vara passiva resurser som står till andras förfogande.

Kontorens image beror förstås på i vilket sammanhang deras motparter lär känna dem. Det är svårt och inte heller fullt nödvändigt att sträva efter totalt enhetliga profiler för kontoren. Varje kontor kan mycket väl ha en egen karaktär men de får ändå inte skilja sig för mycket från varandra. De skall ju alla representera en huvudprincip: nordiskt samarbete. Därmed blir dock innebörden av Norden en väsentlig fråga. Det är svårt att förbättra synligheten och agera proaktivt ifall det är oklart vad man exakt vill synliggöra.

Kultur spelar en mycket viktig roll i detta samband. Det är förståeligt att den nordiska kulturen kan vara väl representerad i de baltiska staterna och S:t Petersburg – det finns ju nordiska kulturella institut som verkar inom området. Trender växlar dock och en särskild regions popularitet kan variera med tiden. Norden har emellertid visat sig vara ganska populär och kommer att finna en intresserad publik även i framtiden. I Kaliningrad finns det en nisch som nordiska kulturella evenemang och andra aktiviteter kan fylla. Samtidigt kunde ”kultur” betraktas ur ett vidare perspektiv: som en livsstil, en attityd till varierande sociala och miljöfrågor, ett sätt att skapa partnerskap mellan näringslivet och det övriga samhället. På detta sätt kan NMR:s kontor förbättra sin synlighet och lösa problemet

med att de representerar något abstrakt ”nordiskt” – konceptet kan ges ett attraktivt och relevant innehåll. Projekt såsom nordiska modeveckan och Ny Nordisk Mat kan anses vara exempel på sådant nytänkande, att med hjälp av ”kultur” försäkra sig om att Norden förblir både bekant och spännande för grannarna.