

Politiska partier och demokratibistånd

Översyn av stödet genom svenska
partianknutna organisationer till
demokratiuppbyggnad i u-länder
och länder i Central- och Östeuropa

Magnus Öhman
Shirin Ahlbäck Öberg
Barry Holmström
Helena Wockelberg
Viktoria Åberg

Politiska partier och demokratibistånd

**Översyn av stödet genom svenska
partianknutna organisationer till
demokratiuppbyggnad i u-länder
och länder i Central- och Östeuropa**

**Magnus Öhman
Shirin Ahlbäck Öberg
Barry Holmström
Helena Wockelberg
Viktoria Åberg**

Sida Evaluation 04/31

**Department for Democracy
and Social Development**

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, *Sida Studies in Evaluation*, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Authors: Magnus Öhman, Shirin Ahlbäck Öberg, Barry Holmström, Helena Wockelberg, Viktoria Åberg.

The views and interpretations expressed in this report are the author's and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 04/31

Commissioned by Sida, Department for Democracy and Social Development

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: 2004-1850

Date of Final Report: November 2004

Printed by Edita Sverige AB, 2004

Art. no. Sida4375sv

ISBN 91-586-8495-6

ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Sveavägen 20, Stockholm

Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64

E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Förord

Stödet via de svenska partianknutna organisationerna (PAO)¹ inleddes som pilotverksamhet 1995 och gjordes permanent genom ett regeringsbeslut 2001². I samma beslut uppdrogs åt Sida att under första halvåret 2004 genomföra en *översyn* av stödet inklusive de ekonomiska förutsättningarna. Synsätt och slutsatser i rapporten återspeglar inte nödvändigtvis Sidans förhållningssätt. Denna översyn har överlämnats till regeringen som ansvarar för den fortsatta hanteringen. I oktober 2004 anordnade Sida tillsammans med Kollegiet för utvecklingsstudier vid Uppsala Universitet ett seminarium om stöd till politiska partier och partisystem för de svenska partianknutna organisationerna. Seminariet utgör också en del av översynen. En rapport från seminariet publicerades i början av 2005.

Demokratistödet genom de partianknutna organisationerna har varit föremål för översyn och utvärdering vid två tidigare tillfällen. År 1997 genomfördes en översyn av vad som då fortfarande var en försöksverksamhet, på uppdrag av den referens- eller samrådsgrupp som har det övergripande ansvaret för kvalitetssäkring av denna biståndsform. Översynen gav som resultat att försöksverksamheten skulle fortsätta till och med 2000. I regeringens beslut av 1998-03-05 med anledning av översynen gavs Sida i uppdrag att under 2000 föranstalta en genomgripande utvärdering av försöksverksamheten. Utvärderingen som genomfördes av Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet presenterades i september samma år och resulterade i att försöksperioden förlängdes ett år i avvaktan på att nya riktlinjer utarbetades. Till bilden hör också att stödformen delvis behandlades i ett internt projekt för metodutveckling vid enheten för demokratisk samhällsstyrning – ”Political institutions”, 2002.

Stödet ges till samtliga partier representerade i riksdagen. Bidraget uppgår på årsbasis till 400 000 kronor i grundbidrag per parti plus 90 000 kronor per riksdagsmandat. Utöver det kan de partianknutna organisationerna erhålla medel för gemensamma projekt. För budgetåret 2004 uppgick den totala budgeten för detta stöd till 37 600 000 kronor varav 24 100 000 hämtas ur anslaget för Globala utvecklingsprogram (64,1 procent) och 13 500 000 ur anslaget för Östeuropa och Centralasien (35,9 procent). Av den totala budgeten var 3 390 000 kronor öronmärkta för gemensamma projekt.

Målen med det partianknutna biståndet, såsom det anges i regeringens riktlinjer är ”att genom insatser av svenska partianknutna organisationer bistå utvecklingen av ett väl fungerande partiväsende i u-länder och länder i Central- och Östeuropa i syfte att främja ett representativt demokratiskt styrelseskick i dessa länder.” Den bakomliggande insikten är att ett väl fungerande partiväsende är en förutsättning för att den representativa demokratin skall kunna uppfylla ett av sina viktigaste ändamål, nämligen att skapa kanaler mellan medborgare och politiska beslutsfattande institutioner.

Enligt regeringens riktlinjer från 2001 avgör de partianknutna organisationerna själva i vilka länder de arbetar. En balans mellan utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa bör dock enligt riktlinjerna eftersträvas då medel tas i lika delar från biståndsanslaget och Östsamarbetet. Denna distinktion mellan anslagen upphävdes i och med Riksdagens antagande av Gemensamt ansvar – Politik för global utveckling. Kravet på geografisk balans kvarstår dock.

Lennart Nordström

Enhetschef, Enheten för demokratisk samhällsstyrning

¹ Stödformen föregicks av betänkandet *Demokrati kräva dessa partier* (Ds 1994:63). I detta betänkande föreslås att ett särskilt anslag inrättas inom biståndsbudgeten för riksdagspartier som vill engagera sig i demokratifrämjande bistånd. Målformuleringen bestod av den något allmänna skrivningen att ”bistå utvecklingen av stabilt demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa”. Detta skärptes tre år senare till ”att bistå utvecklingen av ett väl fungerande och pluralistiska partisystem och demokratiska samhällen i u-länder och i Central- och Östeuropa” (1998-03-05).

² Beslut UD 2001/1426/IC av 2001-11-01

Innehåll

Sammanfattning	3
1. Inledning	5
Bakgrund	5
Denna utvärdering	8
2. Stödformens mål	9
Stöd till partier och partiväsande	9
Hur man stöder ett partisystem	11
Vidare kommentarer angående stödets inriktning och mål	13
3. Stödformen och odemokratiska partier	14
4. Huvudmannskapet	16
Inledning	16
Vårt förslag – en tudelad administration	18
Vårt förslag – administration av Riksdagen eller UD	18
Alternativa former för administrationen av de enskilda insatserna	21
5. Samordning med övrigt bistånd	27
6. Beredningsprocessen	30
Avtalsperiodernas längd	30
Riktlinjer för de gemensamma projekten	31
Utvärdering	32
7. Rekommendationer	34
Intervjuer	38
Referenser	40
Bilaga 1: Uppdragsbeskrivning	43
Bilaga 2: Internationella jämförelser	47

Sammanfattning

En representativ demokrati kräver politiska partier som kan representera folkets åsikter och preferenser, presentera alternativ vid val och i allmänhet fungera som kanaler mellan staten och samhället.

Partiväsendet måste dessutom vara så inkluderande och pluralistiskt att olika åsikter ges utrymme i den allmänna diskussionen, samtidigt som folket genom val måste kunna välja en styrelse som kan agera på ett kraftfullt och effektivt sätt, kontrollerad av en aktiv opposition.

Sedan 1995 har organisationer anknutna till de svenska riksdagspartierna samarbetat med partier i u-länder samt i Öst- och Centraleuropa. Stödet finansieras med svenska biståndsmedel och bedrevs som ett pilotprojekt fram till 2002, då verksamheten permanentades. I samband med detta fördubblades de medel som fördelas genom stödförmen (37,9 miljoner under 2004).

Genom studier av existerande skriftligt material och intervjuer med berörda parter (dock inte stödets mottagare eller brukare) har vi i denna översyn sökt finna sätt på vilka den existerande stödförmen kan reformeras för att göra stödet mer effektivt, samtidigt som vi identifierat delar i systemet som fungerar väl och som inte bör ändras. Översynen har inte haft i uppgift att utvärdera verksamhetens effekter.

Vi anser att stödet genom de svenska partianknutna organisationerna till demokratiuppbyggnad i u-länder och länder i Central- och Östeuropa kan spela en positiv roll i att hjälpa en sådan utveckling i många länder. I flera avseenden har stödet utvecklats på ett positivt sätt sedan verksamheten inleddes för snart tio år sedan. Stödförmens styrka är dess direkta koppling till de politiska processerna i de länder där verksamhet pågår. Stödets politiska natur gör det samtidigt känsligt, och Sida ser det som svårt att administrera på ett sätt som garanterar full kontroll över de skattemedel som används. Samtidigt rapporterar PAO ett missnöje med det sätt som stödet administreras för närvarande, exempelvis angående den tid som ansökningsgranskningen tar, och i informationsspridningen från Sida till PAO. Vi menar att det existerande systemet trots sina fördelar är behäftat med vissa svagheter, och vi har i översynen sökt belysa olika sätt på vilka dessa kan minimeras.

De frågor vi behandlat har varit stödförmens mål och hur man ska se på stöd till odemokratiska partier. Dessutom har vi studerat olika tänkbara reformer av huvudmannaskapet för stödförmen, samt hur verksamheten på ett mer utförligt sätt kan samordnas med övrigt utvecklingssamarbete. Dessutom har vi granskat beredningsprocessen, inklusive avtalens längd. Slutligen har vi behandlat frågan om hur stödets effekter kan utvärderas.

Sammanfattning av rekommendationer

Vi menar att den existerande stödförmen kan ses som ett positivt komplement till övrigt svenskt demokratibistånd, men förbättringar kan göras som kan leda till att stödet blir än mer effektivt. Flera av dessa rekommendationer kräver beslut av regering eller riksdag för att genomföras. Vi menar att stödförmens målsättning bör diskuteras även fortsättningsvis, då det fortfarande finns en diskrepans mellan stödets övergripande mål och mycket av den verksamhet som genomförs. Vi anser även att mer medel bör tillföras de gemensamma projekten, dock utan att tilldelningen till de enskilda partianknutna organisationerna minskas. Vidare bör det noteras att stödets huvudman har befogenhet och ansvar att neka insatser som innebär stöd till politiska partier i andra länder som företräder en uppenbart odemokratisk samhällsyn. Frågan om lämpliga typer av samarbetsparter bör löpande diskuteras inom stödförmens referensgrupp.

Angående stödformens huvudmannaskap finns det betydande problem med det nuvarande systemet. Dessa rör till stor del olika aktörers oklara roll i systemet och i vissa fall dubbla roller, systerpartistödets politiska natur, och att det idag formellt görs en granskning av ansökningarna, som i praktiken dock inte garanterar projektens kvalitet. Olika system för huvudmannaskapet har olika för- och nackdelar, men vi rekommenderar en modell i vilken det nuvarande stödet delas så att huvudmannaskapet för det mandatbundna stödet till de enskilda partianknutna organisationerna skiljs från de gemensamma projekten. De enskilda insatserna skulle då flyttas till att ligga under Riksdagen eller Utrikesdepartementet, som dock inte ska genomföra någon sakgranskning av ansökningarna, medan det gemensamma stödet skulle ligga kvar under Sida, som ges större utrymme att styra denna verksamhet. Verksamhetens kvalitet skulle granskas genom sedvanlig ekonomisk revision samt regelbundna utvärderingar.

Vi menar också att samordningen av organisationernas egna projekt med övrigt utvecklingssamarbete i huvudsak ska ske genom informationsutbyte, medan de gemensamma projekten mer aktivt kan samordnas med övrigt demokratistöd. Vidare bör avtalsperioden för verksamheten förlängas. Vi rekommenderar att man inför tvååriga avtal, eventuellt med möjlighet till två ettåriga förlängningar, för att passa in i Riksdagens mandatperiod. De partianknutna organisationerna måste ha möjlighet att komplettera sina ansökningar under avtalsperioden, men denna möjlighet bör inte vara obegränsad. Specifika riktlinjer måste skapas för de gemensamma insatserna. Slutligen är det viktigt att kriterier för att utvärdera effektiviteten av verksamheten utformas, och att en övergripande resultatutvärdering genomförs före 2010.

1. Inledning

För över 60 år sedan skrev Schattschneider att ”modern democracy is unthinkable save in terms of parties.”¹ Sanningshalten i detta påstående har inte minskat över åren. Det är svårt att tänka sig hur en representativ demokrati skulle kunna fungera utan politiska partier som kan representera folkets åsikter och preferenser, presentera alternativ vid val och i allmänhet fungera som kanaler mellan staten och samhället. Partiväsendet måste dessutom vara så inkluderande och pluralistiskt att olika åsikter ges utrymme i den allmänna diskussionen, samtidigt som folket genom val måste kunna välja en styrelse som kan agera på ett kraftfullt och effektivt sätt, kontrollerad av en aktiv opposition.

Utvecklandet av demokratiska politiska partier och ett väl fungerande partisystem är en långsam och komplicerad process som i huvudsak styrs och bör styras av interna faktorer och aktörer inom varje land. Dessutom är det inte möjligt att skapa demokrati utifrån om inte de rätta förutsättningarna finns i landet. Denna utveckling är dessutom känslig för bakslag, och varierar markant mellan olika länder. Andra stater kan dock stödja dessa processer genom samarbete med politiska partier och andra organisationer.

Det internationella intresset för denna typ av stöd har ökat betydligt under de senaste åren. Utöver de länder som traditionellt arbetat med dessa frågor, som Tyskland, USA och Storbritannien, har verksamhet nyligen påbörjats i ett flertal länder. Norge och Nederländerna har nyligen skapat institutioner för partistöd, och Finland och Kanada är några av de länder som uttryckt ett intresse av att göra så.²

Sverige startade relativt tidigt med denna form av verksamhet. Sedan 1995 har organisationer anknutna till de svenska riksdagspartierna samarbetat med partier i utvecklingsländer samt i Öst- och Centraleuropa. Stödet finansierades med svenska biståndsmedel och bedrevs som ett pilotprojekt fram till 2002, då verksamheten permanentades. I samband med detta fördubblades de medel som fördelas genom stödformen (37,9 miljoner under 2004).³

I enlighet med regeringens beslut om verksamhetens ändrade karaktär till permanent stödform ska nu en översyn genomföras av programmets former. Arbetet med översynen inleddes i juni 2004, medan huvuddelen av arbetet ägde rum i september och oktober, och avslutades genom denna slutrapport i november.

Bakgrund

Ursprunget till denna stödform var Hadar Cars utredning ”Demokratier kräva dessa partier!” från 1994. Författaren noterade där ett antal problem förknippade med partier i nya demokratier; begränsade finansiella resurser, klientelism, elitdominans och etnisk inriktning, samt presenterade erfarenheter från liknande stödformer i länder som Norge, Storbritannien och Tyskland. Cars förslag blev inrättandet av en stödform vars syfte skulle vara ”att bistå uppbyggnaden av stabilt demokratiska samhällen i tredje världen och i östra Europa. ... Biståndet ska stödja folkligt engagemang i partier och dem

1 Citerad i Lipset (2000) sid 48. Se även Gershman (2004) sid 29.

2 Den verksamhet som bedrivs av vissa andra länder beskrivs i bilaga 2.

3 Regeringsbeslut 1 november 2001. De partianknutna organisationerna är Centerpartiets Internationella Stiftelse (CIS, för Centerpartiet), Insamlingsstiftelsen Green Forum (GF, Miljöpartiet), Olof Palmes Internationella Centrum (OPC, Socialdemokratiska Arbetarpartiet), Jarl Hjalmarson Stiftelsen (JHS, Moderata Samlingspartiet), Kristdemokraternas Råd för Demokrati och Utveckling (KrDU, Kristdemokraterna), Swedish International Liberal Centre (Silc, Folkpartiet Liberalerna) och Vänsterns Internationella Forum (VIE, Vänsterpartiet). Från att ha omfattat 16 miljoner kronor 2001 så tilldelades inom stödformen sammanlagt 38 miljoner under år 2004. Uggla et al (2000), SPM Consultants (2004).

närstående grupper, som har vilja och förmåga att utveckla politiska alternativ och söka demokratiskt mandat för dessa”.⁴

Cars förslag var att ge stödet en relativt flexibel form. Stöd till politiska partier borde därför tillåtas i enlighet med gällande regler för stöd till enskilda organisationer (det vill säga, medelst normal ansökan till Sida, och möjligheten att mot ett eget bidrag på 20 procent erhålla resterande 80 procent från biståndsmyndigheten). Cars föreslog dock vidare inrättandet av den nu gällande stödformen genom avsättande av medel för partisamarbete baserade på de svenska partiernas mandat i Riksdagen. Detta föreslagna stöd, vilket skulle inriktas på ”mjuka” former för samarbete (kunskapsöverföring, rådgivning, etc.) skulle administreras av UD, och departementet skulle stå för översyn samt mottaga årlig redovisning från de partianknutna organisationerna (PAO). Vidare föreslogs att en samrådsnämnd med deltagande från UD, Sida, PAO, och ”eventuellt andra sakkunniga” skulle tillsättas för att ”svara för den samordning och det erfarenhetsutbyte mellan organisationerna som är motiverat”.⁵

Resultatet av denna utredning blev 1995 skapandet av en stödform vilken till stor del följde Cars förslag. Sålunda gavs riksdagspartierna möjlighet att för sina partianknutna organisationers räkning söka stöd för uppbyggnaden av partisystem i Östeuropa och tredje världen. Stödet fördelades utifrån det antal mandat respektive parti besatt i Sveriges riksdag. Förändringar gentemot Cars förslag var dock att stödformen administrativt lades under den ombildade biståndsmyndigheten Sida (Avdelningen för samverkan med enskilda organisationer och katastrofbistånd, SEKA), samt att den tänkta samrådsgruppen kom att bli enbart ett forum för samtal mellan Sida (SEKA och enheten för Demokratisk Samhällsstyrning, DESA), UD; samt PAO.

En första översyn av stödet genomfördes 1997, drygt två år efter stödformens införande. SPM Consultants studerade 120 projekt, och genomförde även en allmän översyn av stödet, samt skissade upp några erfarenheter av liknande stödformer från andra länder. I sina slutsatser betonade SPM ett antal punkter. De menade att det kunde finnas en diskrepans mellan den karaktär av systerpartisamarbete som premierades inom stödet och det övergripande målet att stödja demokrati i stort; att det svenska bidraget ofta inskränkte sig till finansiella insatser; att de flesta insatser som genomförts tycktes stå i samklang med stödet; att det var tveksamt om Sida överhuvudtaget borde hantera denna verksamhet givet dess i princip oreglerade karaktär; samt att bedömningar av effekter av stödet var problematiska. ”Sambandet mellan den enskilda aktiviteten (kursen, besöksutbytet, utbildningen) och effekten på demokratin är både vagt och, i bästa fall, mycket långsiktigt”.⁶ Rapporten avslutades därför med rekommendationen att stödformen borde styras i högre grad för att försäkra sig om positiva effekter; både genom tydligare skrivningar kring stödets utformning och inriktning, och genom att samrådsgruppen borde ges en starkare, mer institutionaliserad roll.

Resultatet av SPMs rekommendationer blev begränsade. Den finansiella fördelningen gjordes helt jämn mellan anslag för Östeuropa respektive för utvecklingsländer. Vidare skärptes målformuleringen något: I riktlinjerna bifogade till det första regeringsbeslutet lydde denna att ”bistå uppbyggnaden av stabilt demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa”.⁷ År 1998 skärptes denna skrivning till att ”bistå utvecklingen av ett väl fungerande och pluralistiskt partisystem och demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa”.⁸ Samtidigt fördes en betoning av kvinnligt deltagande in.

4 Ds 1994:63, sid 97f.

5 Ds 1994:63, sid 101.

6 SPM Consultants (1997) sid 15.

7 Bilaga till regeringsbeslut, 1995-06-21.

8 Bilaga till regeringsbeslut, 1998-03-05.

År 2000 genomförde Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet en större utvärdering av stödformen.⁹ De slutsatser som drogs liknade i stort de som SPM hade fört fram: Det noterades att stödet mer var ett systerpartistöd än ett stöd till partisystem i stort; sålunda gick till exempel en stor del av stödet till mycket små partier vilket i många fall kunde bidra till en fragmentisering av partisystemet i samarbetslandet. Rapporten menade att stödet bar en prägel av brist på koordination, professionalism, samt på övergripande synsätt och samordning av insatser. Stödformen var visserligen populär bland PAOs samarbetsparter, men dess betydelse för de övergripande målen kunde ifrågasättas.

Även i fråga om rekommendationer liknade denna studie den föregående. Man rekommenderade att kunskaperna om respektive mottagarland måste inhämtas från en bredare krets än de egna samarbetspartierna; att stödformen i högre grad borde samordnas med övrigt svenskt demokratibistånd; att möjligheten att genomföra gemensamma projekt borde främjas genom tillsättandet av särskilda resurser för detta ändamål; samt att någon form av överordnad instans borde tillföras i syfte att stärka kvalitets-säkringen, och kunskapsmängden inom stödformen. Även redovisningsrutinerna borde skärpas.

Dessa två översyner låg till grund för den omarbetning av riktlinjerna för stödet som genomfördes av Utrikesdepartementet (UD) år 2001, vilken permanentade en stödform som ditills tekniskt sett varit en försöksverksamhet. De nya riktlinjerna innehöll ett antal förändringar: Målformuleringen ändrades ännu en gång, och inriktades nu mot demokratiutvecklingen genom stärkande av "partiväsendet", det vill säga både enskilda partier och det övergripande partisystemet; beskrivningen av stödets utformning gjordes något tydligare; större krav ställdes på innehållet i planer och åiterrapportering; viss del av medlen gjordes tillgängliga för informationssatsningar i Sverige; in- och utfasningsmekanismer för de fall ett parti vann eller förlorade plats i Riksdagen infördes; referensgruppen gavs ett allmänt formulerat mandat som syftade till att säkra kvaliteten; samt medel för gemensamma projekt anvisades. Idag utgör medel till gemensamma projekt 8 procent av den totala budgeten. Strax efter de nya riktlinjernas genomförande överfördes även stödformen från Sida/SEKA till Sida/DESO (DESA), som ansågs bättre lämpat att handha detta politiskt inriktade stöd.

Samtidigt behölls en rad för stödformen centrala komponenter: modellen enligt vilken anslag härledades från antalet mandat i Sveriges riksdag kvarstod; stödformen skulle fortfarande i huvudsak vila på enskilda partianknutna stiftelser; och Sida gavs inget mandat att i sak bedöma verksamheten. Överlag var de nya riktlinjerna i enlighet med de synpunkter som PAO själva lanserat innan översynen.¹⁰ Stödformen fick härmed en permanent struktur, även om denna även i fortsättningen kan diskuteras.

Under de tre följande åren uppdrog Sida åt SPM Consultants att genomföra årliga kortfattade sammanställningar av stödformen.¹¹ Dessa PM inrymmer uppgifter vilka skänker en bild av stödets inriktning under senare år. Det konstateras en svag men dock förändring mot ökat arbete med parlamentariska och demokratiska institutioner på systemnivå istället för enbart med systerpartier. Likaså visar genomgångarna på en minskning av stöd till kontaktskapande och en motsvarande ökning av utbildningsinsatser; samt att "ambitionen att stärka partier på basnivån blir allt tydligare".¹² Samtliga dessa förändringar är i linje med de tidigare rekommendationerna rörande stödformen. Som i tidigare översyner kan man även utläsa att PAO skiljer sig åt angående prioriteringar och arbetssätt. Detta innebär även att det ibland är svårt att ge en rättvis övergripande bild av PAOs verksamhet.

9 Denna utvärdering gick igenom nära 500 projekt utifrån ett stort antal variabler, gjorde flera intervjuer med företrädare för PAO, och utförde fältstudier i Estland, Polen, Sydafrika och Ukraina.

10 UD (2001b).

11 Dessa PM grundade sig på de årliga ansökningarna från PAO, och utgjorde således en ex ante sammanställning av verksamheten utan egentliga möjligheter till vare sig utvärdering eller resultatredovisning.

12 SPM Consultants (2004) sid 8.

I dessa sammanställningar återkommer dock viss allvarlig kritik som närmast blivit legio i värderingar av stödformen. Främst bland dessa är den bristande kopplingen mellan insatser inom verksamheten och de övergripande målen för densamma. Eftersom SPMs rapporter inte baserar sig på resultat kan de inte säga något om målpuppfyllelsen i detta avseende. Istället noterar de att sambandet är otydligt redan i initieringsfasen av projekt inom stödet, och att PAO i de årliga planerna vanligen "inte gör någon ansats till att beskriva kopplingen mellan aktiviteter, resultat och övergripande mål".¹³ (Rapporterna konstaterar emellertid även skillnader mellan PAO i detta avseende.) I den senaste rapporten fullföljs resonemanget: "Flera PAO visar en tydlig tendens att betrakta dessa samband som självklara, dvs. givet en viss typ av ansats från PAOs sida förväntas mottagarmiljön påverkas positivt. Man kan fråga sig varför dylika självklarheter inte går att beskriva tydligare".¹⁴ Vidare pekar dessa översyner på ett antal problem förknippade med redovisningen av stödet, framförallt vad gäller redovisning av administrationskostnader.

Sammanfattningsvis framgår i tidigare studier ett antal problem vilka får sägas vara typiska för insatser inom demokratibiståndet, framförallt vad gäller svårigheten att belägga effekter både i fråga om indikatorer och kausalitet (detta kommer att diskuteras vidare nedan). De noterar dock även en aspekt som ytterligare spår på detta faktum: Förutom att resultatstyrning är närmast omöjlig är även möjligheterna till mer processinriktade styrformer (via tydliga riktlinjer, standardmallar för bedömning, etc.) begränsade, eftersom stödet fördelas utifrån kriterier vilka är helt oberoende av Sida bedömningar, och eftersom biståndsmyndigheten saknar uppdrag att reglera detta.

Denna utvärdering

Uppdraget att genomföra översynen gavs till den Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet (efter upphandling i konkurrens), som även genomförde den allmänna utvärderingen av stödet år 2000. De som genomfört arbetet har varit Fil dr. Magnus Öhman och Viktoria Åberg, tillsammans med en referensgrupp bestående av professor Barry Holmström samt doktorerna Shirin Ahlbäck Öberg, Fredrik Ugglå och Helena Wockelberg.¹⁵ Översynen har inneburit att vi samlat in skriftligt material från PAO, Sida och UD, samt information om hur stödet fungerar i andra länder. Tidigare utvärderingar och rapporter kring denna stödform har naturligtvis också använts. Till detta tillkommer en serie intervjuer med PAO, Sida och UD samt andra som har insyn i denna eller liknande stödformer. Vi vill tacka alla som ställt upp under arbetets gång.

Enligt målformuleringarna för denna stödform ska fokus i verksamheten ligga på stödformens effektivitet i att bidra till en demokratisk utveckling i andra länder genom att stödja utvecklingen av ett demokratiskt partiväsende, både enskilda partier och ett hälsosamt partisystem som präglas av en öppen dialog och respekt för dem som tycker annorlunda. I linje med detta vill vi betona att tillgång till svenska biståndsmedel inte kan ses som en rättighet för någon svensk organisation, PAO eller andra, utan bakgrunden till tilldelningen ska vara vetenskapen om att den verksamhet som genomförs kan hjälpa till att uppfylla de angivna målen.

De huvudfrågor som diskuteras i denna översyn angavs av Sida i uppdragsbeskrivningen (se bilaga 1). Vid ett möte den 28/10 framfördes kritik från flera PAOs sida angående dessa huvudfrågor, då det utdelade uppdraget ansågs gå utanför regeringens uppdrag angående översynen, och att det inte var läge att göra en övergripande översyn av stödets former, givet att dessa formaliserats bara några år tidigare. Det menades från PAOs sida att man i huvudsak var nöjd med de existerande riktlinjerna och anvisningarna, som man inte ansåg behövde ses över i detta skede. Emellertid har vi haft att uppfylla

¹³ Ibid sid 7, även SPM Consultants (2002) & SPM Consultants (2003).

¹⁴ SPM Consultants (2004) sid 7.

¹⁵ Fredrik Ugglå deltog i ytterst begränsad utsträckning på grund av ändrad arbetssituation.

den uppdragsbeskrivning som gäller för översynen. I övrigt vill vi notera att vi av tids- och utrymmes- skäl inte har haft möjlighet att behandla alla spörsmål som översynens huvudfrågor aktualiserar. Översynen har inte haft i uppgift att utvärdera verksamhetens effekter.

2. Stödformens mål

Stöd till partier och partiväsande

Målet med stödformen är enligt regeringens beslut ”att genom insatser av svenska partianknutna organisationer bistå utvecklingen av ett väl fungerande partiväsande [fram till år 2002 ”partisystem”] i u-länder och länder i Central- och Östeuropa i syfte att främja ett representativt demokratiskt styrelseskick i dessa länder”. Denna fortfarande ganska allmänt hållna formulering är tydligare än den ursprungliga skrivningen, som bara angav att stödet skulle ”bistå utvecklingen av stabilt demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa”. I Sidas anvisningar anges det ytterligare att

En grundläggande del i ett väl fungerande partiväsande är politiska partier med en fungerande inre organisation och struktur, som har ett aktivt medlemskap och en inre demokrati samt förmåga att ta upp intressen och krav från samhället. Likaså är ett fungerande partiväsande beroende av partiernas inbördes förhållande, vilket bör vara tolerant, pluralistiskt, öppet för samförståndslösningar och nya alternativ. Det bör även kunna generera såväl stabila regeringar som en effektiv opposition.¹⁶

De partianknutna organisationerna är i allmänhet tämligen nöjda med den nuvarande formuleringen av målet för stödet, och anser att deras arbete i görligaste mån uppfyller de mål som anges. Det bör tilläggas att PAO i sitt dagliga arbete vanligtvis inte tycks relatera till målformuleringen. Sida å sin del uttrycker att en omskrivning och förändring av formuleringen av stödet kan vara på sin plats.

Det finns en fortsatt markant skillnad mellan målskrivningens allmänna andemening och den systerpartiverksamhet som i praktiken dominerat verksamheten. I den utvärdering som Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala genomförde år 2000 konstaterades att ”även om ett partisystem naturligtvis fordrar starka och fungerande partier behöver stöd till enskilda partier inte med nödvändighet leda till väl fungerande partisystem” och att ”bistånd till systerpartier som bedrivs i nära och ofta personliga relationer inte med automatik kan förväntas vara det mest relevanta för att stärka partisystemet och demokratin i ett givet land”.¹⁷

I kommentarer som de partianknutna organisationerna (PAO) lämnade efter den tidigare utvärderingen och i samband med framtagandet av de nya riktlinjerna samt i våra intervjuer framgår det att PAO i huvudsak ser stödet som ett sätt att stödja politiska partier i mottagarländerna.¹⁸ I de årliga rapporter som skrivits om denna stödform påpekas att verksamheten i huvudsak behållit sin karaktär av stöd till enskilda partier, och att den diskrepans mellan de övergripande målsättningarna och verksamheten som konstaterades i utvärderingen kvarstår.¹⁹ Det ska dock påpekas att de olika PAO i denna fråga

16 Sida (2002a) sid 2.

17 Uggla et al (2000) sid 29 & 35.

18 Se bl.a. UD (2001a).

19 SPM Consultants (2002), (2003) & (2004). I den rapport som analyserade ansökningarna för 2004 konstaterades att denna del av stöd minskat i betydelse de senaste åren, men att ”[f]örändringen sker långsamt och samarbeten direkt med systerpartier svarar fortfarande för mer än hälften av projekten”. SPM Consultants (2004) sid 6. Mellan 2002 och 2004 sjönk den andel som går direkt till samarbete med andra politiska partier från strax över 60 procent till strax över 50 procent.

skiljer sig åt i sin verksamhet, såtillvida att vissa i princip enbart ger stöd till systerpartier medan andra har en betydligt mer diversifierad stödstruktur. Den andel av stödet som gick till systerpartier år 2003 varierade mellan 16 procent och 74 procent.

I sina kommentarer menade de partianknutna organisationerna att de genom stödformen ”stärker våra systerpartier vilket är av godo då det stärker demokratin i dessa länder”.²⁰ Vi vill dock upprepa vårt påpekande från utredningen år 2000 att denna koppling inte är automatisk. Det har konstaterats att ”[e]n förklaring till varför PAO har så svårt att beskriva kopplingen mellan verksamheten och de övergripande målen... kan vara den diskrepans mellan målsättningarna och verksamhetsinriktningen som [den utvärdering som genomfördes år 2000] uppmärksammar”.²¹

Samtidigt är det viktigt att konstatera att PAOs arbete är i linje med skrivelsen i riktlinjerna att de ”genom kapacitets-, organisations- och institutionsutveckling [ska] bidra till att stärka den demokratiska utvecklingen i samarbetslandet”.²² Vi menar alltså inte att PAO bryter mot de existerande reglerna, utan vi för här en diskussion om hur stödet fortsättningsvis bör utformas.

Risken är betydande att stödet i samarbetsländerna ses som ensidigt och därmed otillbörligt stöd till vissa partier. Detta är inte ett problem som endast berör det svenska stödet. Kumar har pekat på vikten av denna problematik, och menar att ”there is a need for complete transparency and a set of agreed upon criteria for selecting the parties for assistance. Both fairness and the appearance of fairness are required”.²³ Det kan i sammanhanget betonas att i det tyska systemet för partistöd, som kanske är det som mest liknar det svenska (stödet implementeras av partianknutna organisationer), är direkt (kontant) stöd till enskilda partier inte längre tillåtet.²⁴ En av de främsta anledningarna till detta var offentlig kritik att det tyska samarbetet användes som hemligt stöd för olika partier i andra länder, inklusive till regimen i olika diktaturer.²⁵

PAO har ofta framfört argumentet att problemen angående partiskhet upplöses genom att olika PAO stödjer olika partier i samarbetsländerna, och att man därför balanserar varandra. Studerar man de faktiska insatserna kan detta dock ifrågasättas. Av de länder där de partianknutna organisationerna enligt ansökningarna bedrev specifika projekt under 2004 var bara en eller två PAO inblandade i 76 procent av fallen (i 43 procent var bara en PAO aktiv).²⁶

Vi vill betona att stöd till enskilda partier kan ha betydande positiva effekter, och att PAO genomför många projekt som rör olika centrala problem i länder där demokratin inte är etablerad. Samarbete mellan enskilda politiska partier i olika länder kan skapa nära kontakter och möjliggöra lärande som det kan vara svårt att uppnå på annat sätt.²⁷ De svenska politiska partierna har erfarenheter som kan hjälpa till att göra verksamheten relevant och effektiv. Dessutom kan deras medverkan i denna verksamhet öka intresset för demokratiseringsfrågor och demokratibistånd inom de svenska riksdagspartierna, samt ge en ökad förståelse för dessa frågors komplexitet. Givet den existerande målskrivningen finns det dock anledning att föra en vidare diskussion om hur denna kan uppnås på ett mer effektivt sätt. Som påpekats av Mair,

20 UD (2001a).

21 SPM Consultants (2003) sid 7.

22 UD (2001b) sid 1.

23 Kumar (2000) sid 197.

24 Hauck (2002) sid 124, se vidare Pinto-Duschinsky (1991), Phillips (1999) sid 83 och Mair (2000) sid 142.

25 Van Gennip (2002) sid 178.

26 Beräknat från SPM Consultants (2004). Situationen verkar ha varit i det närmaste identisk 2003. SPM Consultants (2003).

I detta sammanhang måste man ha i åtanke att andra länder kan bedriva utvecklingssamarbete som kan minska eller ytterligare öka denna ensidighet.

27 Se bland annat Carothers (2004a) sid 9f och Uggla et. al. (2000).

Party co-operation is – as democracy promotion in general – an intervention in sensitive political processes, probably the most delicate one. It requires informed choices, reliability and persistence. Norm-based and bi-partisan co-operation can meet these requirements more convincingly than a multi-partisan co-operation. But bi-partisan co-operation is also the most intrusive form of interference whose effects have to be weighed again and again against to [sic] overarching goal of democracy promotion.²⁸

Den existerande referensgruppen är ett lämpligt organ för sådana diskussioner, om man även tillför kunniga personer som inte är direkt kopplade till stödet. Alternativt kan man återigen förändra målskrivningen för att anpassa den till den existerande verksamheten, men vi anser att det vore olyckligt om stödet enbart skulle ha som mål att stödja enskilda partier. Det är enligt vår bedömning kopplingen mellan partierna och den nationella demokratin som ger stödet dess legitimitet. Vi vill inte i detta skede föreslå någon förändring av målformuleringen, men menar att det övergripande målet om att stödja en demokratisk utveckling måste finnas med även fortsättningsvis.

Som påpekats ovan infördes 1998 en målskrivning om ökat kvinnligt deltagande.²⁹ Vi har inga tydliga data på hur detta avspeglas i PAOs arbete, men av projektansökningar och våra intervjuer att döma verkar organisationerna uppfatta detta som en viktig uppgift. SPM Consultants konstaterade också i sin rapport om projektansökningarna för 2004 att ”[i]nriktning på eller hänsyn tagen till kvinnors politiska deltagande är genomgående tydlig.”³⁰ Hur framgångsrikt detta arbete är och har varit kan endast utvärderas genom en större effektutvärdering.

Hur man stödjer ett partisystem

Det verkar också finnas viss oklarhet om hur stöd till partiväsanden som inte består av samarbete med enskilda partier kan fungera. I anvisningarna för stödet konstateras som nämnts ovan att ”ett fungerande partiväsande [är] beroende av partiernas inbördes förhållande, vilket bör vara tolerant, pluralistiskt, öppet för samförståndslösningar och nya alternativ. Det bör även kunna generera såväl stabila regeringar som en effektiv opposition”.³¹

Denna del av partiväsendet rör det man brukar kalla för partisystemet. Det har ibland hävdats från vissa PAO att stödorganisationer inte kan arbeta gentemot partisystem. Det är fel, och de flesta PAO genomför redan sådant arbete enskilt och/eller genom gemensamma insatser, även om de inte använder denna terminologi. De partianknutna organisationerna är generellt positiva till tanken på att genomföra gemensamma projekt, men ser det som ett komplement till de enskilda insatserna, enligt dem den viktigaste delen av stödformen. De anser inte att de gemensamma projekten på ett bättre sätt uppfyller stödformens mål, och har betonat att om resurserna för det gemensamma stödet ökas så får inte detta ske på de enskilda insatsernas bekostnad.

Generellt sett är det vanligt att man diskuterar partisystem i termer av fragmentering och polarisering.³² Den första faktorn berör hur splittrad mandatfördelningen inom parlamentet är mellan olika partier. I vissa länder finns ett mycket stort antal partier representerade i parlamentet (36 partier i Etiopien efter valet 2000, och 29 partier ingick i de koalitioner som fick platser i Ukrainas parlament 2002). Detta kan leda till svårigheter gällande regeringsbildning och därmed att bilda ett stabilt verkställande organ. En extremt variant av detta är den stora andel parlamentsledamöter i vissa länder som inte till-

28 Mair (2004) sid 134.

29 Se också Uggle et al. (2000).

30 SPM Consultants (2004) sid 8.

31 Sida (2002a).

32 Jämför NIMD (2004) sid 14f.

hör något parti alls (över 70 procent av ledamöterna i Vitryssland efter valet 2000/2001, och 44 procent i Kazakstan).

Det finns dock många exempel på länder där partisystemet inte är fragmenterat alls, utan där parlamentet totalt domineras av ett politiskt parti (regeringspartiet i det relativt demokratiska landet Namibia vann över 70 procent av platserna i valet 1999).³³ Ibland kombineras dessa två fenomen såtillvida att ett parti har en stor andel av platserna i parlamentet, medan oppositionen är splittrad mellan en mängd olika politiska partier. Det är inte ovanligt att regeringspartier på olika sätt aktivt söker splittra och söndra oppositionen för att minska risken att det egna partiet ska förlora sin privilegierade ställning. Mexiko under PRIs regim kan fungera som ett tydligt exempel på detta, men det finns många länder där regimen härigenom lyckats befästa sin position. I mars 2004 hade det näst största partiet mindre än 15 procent av platserna i över hälften av Afrikas parlament.³⁴ Möjligheterna till ett pluralistiskt politiskt system minskas härigenom radikalt.

Utvecklingssamarbete i syfte att bemöta dessa problem kan exempelvis användas till att skapa en dialog mellan politiska partier med en liknande ideologisk inställning (målet behöver inte nödvändigtvis vara att få dessa partier att slås ihop, då ett parlamentariskt samarbete kan ha samma effekt). Ett sådant stöd skulle kunna hjälpa till att stärka partisystemet i de fall där det är väldigt fragmenterat.

Det är en känslig fråga huruvida PAO bör engagera sig i att motarbeta en stor dominans av ett politiskt parti i olika länder, eller att stödja partier som man anser vara demokratiska gentemot partier man anser vara odemokratiska. I rent odemokratiska stater kan detta vara den enda meningsfulla formen för arbete inom denna stödform (stödet till oppositionen i Serbien under Milosovics tid är ett gott exempel och stödet till ANC under Apartheid en bra parallell). Även om det i vissa fall kan vara viktigt så kan det ofta ses som en otillbörlig påverkan av länders inre angelägenheter, och tenderar dessutom att bero mycket på den egna uppfattningen om demokrati. De flesta länder som genomför denna typ av utvecklingssamarbete har själva förbud mot utländsk finansiering av de egna politiska partierna (Sverige är ett undantag). Det har också hävdats att det bara är under mycket speciella förhållanden som stöd till denna typ av ”elektorala revolutioner” kan vara effektivt.³⁵ Inte minst krävs det att det finns en till demokratin hängiven opposition, vilket långt ifrån alltid är fallet. Utvecklingen i Zambia, där en icke-demokratisk regim genom val förlorade makten till en opposition som sedan visade sig tämligen odemokratisk kan fungera som ett exempel på detta. Att utifrån försöka skapa en effektiv och demokratisk opposition där en sådan inte existerar är alltid svårt och ofta omöjligt. En mycket stor andel länder i världen kan också klassificeras som partiella demokratier, där det ofta är mycket svårt att peka ut politiska aktörer som kan ses som företrädare för ett demokratiskt styrelseskick.

Ett sätt att se på saken vore att PAO kan arbeta för att skapa en ”level playing field”, dvs. att alla politiska partier i landet deltar i val på lika villkor.³⁶ Insatser kan då syfta till att minska en ojämn fördelning av kapacitet och kunskaper. Tanken är att den position som ett parti får i ett land ska bero på det folkliga stöd partiet har. Små politiska partier utan folkligt stöd ska då inte ges betydande bidrag som leder till att de får en position som inte korrelerar till deras folkliga popularitet i landet. Detta riskerar att öka fragmenteringen av partisystemet (framförallt inom oppositionen), vilket som påpekats är ett problem i många länder. Däremot ska ett mål med stödet vara att minska risken för att populära partier (och i föreliggande fall potentiella partier) inte kan komma fram eftersom de motarbetas av den sittande regimen.³⁷

33 Freedom House klassificerar Namibia som ett ”free country”. Se www.freedomhouse.org.

34 Öhman (2004) sid 86, not 1.

35 Carothers (2004b) sid 53ff.

36 Se bland annat Carothers (2000) sid 219.

37 Även arbete för att skapa en ”level playing field” kan dock vara politiskt känsligt, bl.a. om det inte genomförs konsekvent. Se Carothers (1999) sid 147.

Med graden av polarisering menas hur långt ifrån varandra olika politiska partier står, i termer av ideologi, syn på olika sakfrågor och även i synen på andra partier i allmänhet. I etablerade demokratier hävdas ibland att polariseringen är för liten, vilket innebär att väljarna inte tycker sig se någon skillnad mellan olika politiska partier, och känner sig mindre motiverade att aktivera sig politiskt. I många länder där PAO agerar är dock polariseringen mellan olika partier mycket stor. Ibland representerar partier olika grupperingar som tidigare bedrivit väpnad kamp mot varandra. Partisystemen i Mozambique, Bosnien och Sri Lanka är exempel på detta. I länder med denna form av partisystem kan insatser som syftar till dialog och ökad förståelse mellan olika politiska partier ha stor betydelse. Angola och staterna på Balkan kan användas som andra exempel. Vi konstaterar med tillfredsställelse att PAO enskilt och gemensamt bedriver eller bedrivit flera projekt som har sådana effekter som sitt mål.

Vi vill betona att syftet med arbete av denna typ inte är att politiska partier i andra länder ska sluta vara politiska motståndare. Kärnan i ett politiskt parti är just att det presenterar kandidater i val som tävlar mot kandidater presenterade av andra partier. Därigenom ges väljarkåren möjlighet att välja de man vill ska dominera de legislativa och exekutiva organen i landet, samt den politik som de valda ledarna ska föra. Häri ligger demokratins kärna. I vissa länder samarbetar de olika politiska partierna dessutom för mycket, och begränsar därigenom väljarnas frihet att välja mellan olika alternativ. Vår poäng är istället att denna politiska kamp ska föras med fredliga och demokratiska medel som bidrar till att skapa en konstruktiv debatt, snarare än infekterade stridigheter. Så är tyvärr inte fallet i många politiska system idag. I länder som Irak och Elfenbenskusten (båda länder som PAO är aktiva i) behöver den politiska temperaturen knappast höjas.³⁸ Att de olika PAO agerar tillsammans i några av de många länder där polariseringen är mycket stor kan ha betydande effekter.

Vidare kommentarer angående stödets inriktning och mål

Relativt få projekt inbegriper samarbete mellan PAO och olika politiska partier och organisationer i flera mottagarländer, även om det här finns en betydande variation mellan de olika partianknutna organisationerna. Även om de flesta PAO genomför projekt av detta slag tenderar dessa att röra en begränsad del av verksamheten. Redan i den utredning som genomfördes före stödformens införande påpekades vikten av denna typ av ”syd till syd” eller ”öst till öst” stöd.³⁹ Även om svenska partier har en mycket god kunskap om hur partiorganisation och verksamhet fungerar i vårt eget land så är det ofta svårt att bedöma hur mycket av denna kunskap som är relevant i helt andra situationer.⁴⁰ Det är mer sannolikt att partier i Östeuropa, Latinamerika, Asien eller Afrika vanligen kan relatera till och lära sig av varandra än att de kan dra nytta av erfarenheterna från Sveriges huvudsakligen hundraåriga partier. Vi ser i detta sammanhang positivt på det arbete som genomförs med fokus på samarbete mellan olika samarbetsorganisationer och länder. Vi uppmanar därför PAO att noga dra lärdom av de projekt som sker inom detta område, och att söka öka sådana inslag i sin verksamhet. Det är också viktigt att deltagarna från olika samarbetsländer inte enbart deltar som åhörare, utan att de också deltar i, eller helt tar hand om, planeringen av dylik verksamhet. De svenska PAO kan i dessa sammanhang nöja sig med att fungera som finansiär (och kontrollant) av insatserna.

I samband med denna diskussion bör också påpekas att stöd till ett lands partisystem också kan röra systemets ramverk. Många nya initiativ inom området stöd till politiska partier rör denna typ av insatser. Exempelvis kan lagstiftningen kring partier, allmänna val och representation spela en avgörande roll för partisystemet, och stödinsatser kopplade till dessa kan ha en väsentlig roll. Att minska be-

38 Reilly har betonat både vikten av att genom nationella politiska partier försöka dämpa dylika konflikter, och svårigheterna med sådant arbete. Reilly (2003).

39 Ds 1994:63, sid 95.

40 Carothers (2004a) sid 8f. Även i andra länder som är aktiva inom denna typ av stöd så är denna typ av aktiviteter ofta ovanliga.

tydelsen av patrimonialism (eller ”administrativa resurser” som samma fenomen kallas i Ryssland) är helt avgörande i många länder om partiväsendet ska kunna uppfylla den roll det anses behöva ha i etablerade demokratier. Stöd till parlament och parlamentsgrupper kan i vissa fall vara nödvändigt för att partierna på ett meningsfullt sätt ska kunna representera väljarkåren.⁴¹

Insatser som rör partisystemets ramverk måste naturligtvis anpassas till den lokala kontexten.⁴² Det bör föras en diskussion inom det svenska stödet i vad mån PAO bör arbeta inom denna typ av områden, eventuellt med stöd av eller tillsammans med andra aktörer. Det är viktigt att inse att dylika insatser ofta kräver betydande resurser och kunskap, och det kan vara lättare för PAO att söka lösa mindre och mer lätthanterliga problem. Likafullt är det i vissa situationer nödvändigt att ge sig i kast med större problemområden. Mindre problem kan vara symptom på strukturella svårigheter, varvid insatser som syftar att lösa dessa mindre problem i längden blir verkningslösa.

Sammanfattningsvis betvivlar vi inte att stöd till enskilda politiska partier i u-länder och Öst- och Centraleuropa kan ha en märkbar effekt på den demokratiska utvecklingen i dessa länder. Att svenska organisationer är inblandade i denna verksamhet innebär också att vi kan erbjuda alternativa politiska modeller till dem som existerar i USA, Tyskland etc., inte för att de svenska lösningarna nödvändigtvis är bättre, utan för att samarbetsparter i andra länder får tillgång till information om olika system.⁴³ Likafullt är detta stöd inte tillräckligt om man vill uppnå de övergripande mål som stödformen har, framförallt rörande partiernas inbördes förhållande, vilket omnämns specifikt i stödformens anvisningar.⁴⁴ Hänsyn måste också tas till den politiska situationen i respektive land, exempelvis vilka övriga politiska partier som existerar och förhållandet mellan partierna. Som det konstaterades vid en konferens som nyligen hölls om partibistånd; ”context is crucial”.⁴⁵ Samtidigt kan konstateras att de totala medlen för stödformen är tämligen begränsade. Om det anses att PAO bör ge sig in på nya områden torde detta kräva markant ökade resurser.

3. Stödformen och odemokratiska partier

Stödformens huvudtanke är att staten ger svenska riksdagspartier medel med vilka de kan stödja utvecklingen av partier och partiväsenden i u-länder och länder i Central- och Östeuropa. Detta innebär dels att mottagarpartierna utomlands måste vara sådana att ett samarbete med dem kan antas stödja en demokratisk utveckling, dels att de svenska riksdagspartiernas inställning till demokrati blir viktig. Kopplingen mellan bistånd och demokratiska krav på samarbetsparter är komplicerad, i denna stödform och i biståndet i allmänhet.

Det kan tänkas att politiska partier som inte stödjer målbeskrivningen för stödformen, samt tanken bakom denna, i framtiden väljs in i Sveriges riksdag och därmed får tillgång till stödformens medel. Vi anser dock att man inte kan lösa detta genom att neka något eller några av riksdagspartierna

41 Detta är i linje med flera av de motioner angående demokratistöd som presenteras i UU (2004). En annan fråga gäller finansiering av politiska partier. Se International IDEA (2003).

42 Carothers (2004a) sid 28f. Gillespie och Whitehead varnar speciellt för att strategier som går ut på att skapa en fungerande demokrati snabbt (vad de kallar en ”big bang approach”) riskerar att skapa system som uppfyller de formella krav vi ställer på demokratiska stater, men utan att folkligt deltagande möjliggörs i praktiken. Gillespie & Whitehead (2002) sid 198ff. Se även Zakaria (1997) och Carothers (2004b), kapitel 16.

43 Schraeder menar att det nordiska demokratistödet bygger på ett humanitärt intresse som skiljer sig från motiven för liknande stöd från andra länder. Schraeder (2003) sid 34ff.

44 Sida (2002a) sid 3.

45 Wilton Park (2004) sid 3. Se även t.ex. Ottaway & Chung (1999) sid 103ff och Schraeder (2003) sid 28.

tillgång till denna verksamhet. Det svenska folket måste ha möjlighet att välja in de partier folket före-
drar i Riksdagen, och kunna lita på att alla partier behandlas lika av statsförvaltningen. Denna åsikt
delas även av de flesta aktörerna inom stödformen.

Vi anser att det bästa sättet att tillse att pengar från denna stödform inte används i strid med dess
grundtanke är genom regleringen av vilka partners som PAO kan samarbeta med. I flera andra länder
som har liknande stödformer finns regler som innebär att stöd inte får ges till politiska partier som inte
uppfyller vissa demokratiska kriterier.⁴⁶ Dessa regler är dock sällan konkreta utan öppna för olika tolk-
ningar.

En regel som i detalj förbjuder stöd till icke-demokratiska partier kan vara svår att implementera.
Med undantag för vissa mycket tydliga exempel är det ofta en tolkningsfråga huruvida ett individuellt
politiskt parti bör räknas som demokratiskt, vilket innebär att någon måste göra denna bedömning.
Dessutom kan det diskuteras om det viktiga i sammanhanget är att politiska partier företräder demok-
ratiska värderingar utåt, eller om deras interna verksamhet och organisation är i överensstämmelse
med demokratiska normer. Svenska biståndsmedel ska inte användas till samarbete med politiska parti-
er som förespråkar en illegal våldsanvändning eller ett odemokratiskt styrelseskick. Däremot kan det
hävdas (vilket flera PAO gjort) att samarbetet kan spela en roll i att reformera de interna processerna
inom partier med vilka PAO samarbetar. Partier som uppenbart står under en individs fulla kontroll
kan dock knappast komma på fråga.⁴⁷

I de existerande riktlinjerna anges att samarbete ska ske med partier eller till dem knutna organisation-
er ”vilka verkar för ett demokratiskt styre och för lika möjligheter för kvinnor och män, visar respekt för
mänskliga rättigheter och tolerans mot minoriteter och oliktankande samt, i förekommande fall, söker
överbrygga religiösa och etniska motsättningar”.⁴⁸ Detta är en tydlig markering mot samarbete med
odemokratiska partier.

Vi anser att den formulering som existerar ger huvudmannen en tämligen god möjlighet att ingripa
ifall en partianknuten organisation skulle vilja påbörja samarbete med partier som uppenbarligen
företräder en odemokratisk politisk åskådning. Detta ser vi som positivt, eftersom det är mycket olämpligt
att svenska biståndsmedel går till samarbete med uppenbart odemokratiska partier. Huvudmannen
har därför i det existerande systemet en möjlighet att ”dra i nödbromsen” ifall sådana situationer skulle
uppkomma. Även om ett beslut att av denna anledning inte tillåta stöd ofrånkomligen i någon mån
innebär ett politiskt beslut, så måste huvudmannen ha ansvaret att i denna typ av fall tillse att svenska
skattemedel inte används på sätt som uppenbarligen strider mot den svenska demokratisynen.⁴⁹
Undantaget är om huvudmannskapet läggs på Riksdagens bord (se nästa avsnitt). I sådant fall menar
vi att denna uppgift bör tillfalla UD.

Våra diskussioner med de partianknutna organisationer visar att de är medvetna om problematiken,
men inte ser den som ett överhängande problem. De flesta PAO ser inte ett behov av att ändra den
nuvarande skrivelsen i riktlinjerna angående denna fråga. De anser att verksamheten i stort är själv-
reglerande, såtillvida att organisationerna ser till sitt eget anseende, och inte vill riskera att dra på sig
kritik.

Givet huvudmannens oklara ställning i dagsläget, och svårigheterna att skapa detaljerade regler inom
denna fråga, kan det uppstå problem om tveksamma fall uppstår. I dylika fall kan en öppen och of-

46 Se till exempel USAID Political Party Assistance Policy, USAID (2003). Se också diskussionen i Mathisen & Svåsand (2002)
sid 21.

47 Detta förutsatt att denna situation kan tänkas vara permanent eller långvarig.

48 UD (2001b) sid 1.

49 Exempelvis kan andra kapitlet i Regeringsformen användas som en riktlinje.

fentlig dialog inom Sveriges gränser gällande vilken typ av politiska partier som bör få svenskt stöd hjälpa till att förhindra att medel används i strid med verksamhetens grundtanke. För detta krävs att verksamheten hela tiden bedrivs på ett öppet och transparent sätt. Frågan om vilka samarbetsparter som är lämpliga bör löpande vara föremål för diskussion, och vi menar att referensgruppen är ett lämpligt forum för en sådan diskussion, även om debatten inte ska begränsas till de få möten som hålls med denna grupp.

Det bör betonas att även om stöd till klart odemokratiska politiska partier bör förbjudas innebär det inte att ett parti nödvändigtvis är en mer lämplig samarbetspart ju mer demokratiskt det är. Stöd till ett mycket demokratiskt politiskt parti med minimalt stöd inom väljarkåren riskerar att i bästa fall vara ett slöseri med pengar, och i sämsta fall innebära förändringar i partisystemet som inte korrelerar med partiernas stöd inom den egna väljarkåren. På samma sätt kan stöd till inflytelserika partier med tveksam intern demokrati vara effektivt, om man kan ändra det sätt på vilket sådana partier är organiserade och fungerar. För att formulera det annorlunda, en diskussion bör föras om stödet ska användas till att belöna demokratiska partier, oavsett folkligt stöd, eller till att reformera inflytelserika men mindre demokratiska partier.

Sammanfattningsvis ser vi inte någon överhängande risk att denna stödform ska komma att användas för att stödja partier i andra länder som inte förespråkar grundläggande demokratiska värden. Ifall en situation skulle uppkomma där en PAO vill ge stöd till ett uppenbarligen odemokratiskt parti har stödets huvudman ett ansvar att tillämpa de existerande riktlinjerna och neka en sådan ansökan. En diskussion om vilka typer av samarbetsparter som PAO bör samarbeta med måste hela tiden hållas levande, och i denna dialog bör referensgruppen vara en kanal.

4. Huvudmannskapet

Inledning

En ytterst central fråga gällande all form av utvecklingssamarbete är vem som ska stå som stödets huvudman. Huvudmannskapets struktur signalerar dels i vilken grad den svenska staten tar ansvar för enskildheter i resursanvändningen, dels vilka förväntningar man kan ha på strikt resursanvändning och uppföljning. Det kan konstateras inledningsvis att det inom denna stödform inte finns en samsyn angående hur huvudmannskapet ska organiseras. Medan PAO i allmänhet lägger stor vikt vid sin autonoma ställning och flexibla arbetssätt ser Sida problem med den nuvarande lösningen. Stödformens särskilda karaktär gör att myndigheten anser den svår att administrera. Samtidigt rapporterar även PAO problem med det sätt som stödet administreras i dagsläget. Vi kommer därför att diskutera de mest centrala alternativa lösningarna, samt diskutera deras respektive för- och nackdelar.

Dagens stöd till främjande av partier och partisystem i andra länder är okonventionellt utformat. Sida är formellt huvudman för stödet, men de svenska riksdagspartiernas särskilda organ är de som reellt förfogar över medlen, och de enda som kan nyttja anslagen. Tilldelningen påverkas inte av PAOs grad av framgång och resultat, utan stödet är fördelat partierna emellan efter mandatställningen i Riksdagen (utöver ett grundbidrag), dvs. liknande principen för det inhemska partistödet. Stödformen kan därför i stort ses som resultatberoende.⁵⁰ Stödformens organisation kan jämföras med det nyligen startade norska systemet, där man i riktlinjerna konstaterat att ”det er icke naturlig å dele opp bevilgnin-

⁵⁰ Sida (2002b) sid 3.

gen i 'partipotter'".⁵¹ Detta innebär en markant skillnad mot till exempel Sidas stöd till enskilda organisationer (eo), där det är Sida självt som beslutar vilka organisationer myndigheten ska inleda och avsluta samarbete med, samt vilka resurser organisationerna ska tilldelas.

Sida har i uppgift att granska projektansökningarna inom stödformen, och de anser att PAO med några enstaka undantag varit villiga och öppna för insyn i den verksamhet de bedriver. Orsaken till att Sida ser sin roll i stödformen som problematisk grundar sig istället i att myndigheten i sin verksamhet har att följa de mål som är uppställda för biståndet och för Sveriges politik för Global Utveckling (PGU). Vad gäller den stödform som här diskuteras är inte bara tilldelningen av medel given i förväg, utan myndigheten är uttryckligen förbjuden att påverka PAOs val av land, och skrivningarna i riktlinjer och anvisningar ger också PAO stor frihet i val av samarbetsparter och projekt. Detta innebär att Sida ska granska alla projektansökningar (till skillnad exempelvis från eo-stödet), men har tämligen begränsade möjligheter att påverka dessa. Huruvida projekten är lyckosamma eller ej påverkar alltså inte den fortsatta medeltilldelningen. Tilldelningen berörs inte heller av verksamhetens överensstämmelse med PGU, de av regeringen beslutade landstrategierna, Sidas allmänna riktlinjer eller andra policies och styrdokument.

Det har sedan stödformen infördes förts en diskussion om Sidas möjligheter att avslå en ansökan. Enligt anvisningarna ska Sida exempelvis bedöma om ansökningarna "är tydligt kopplade till det mål som ställts upp av regeringen för denna verksamhet".⁵² Detta är dock ofta en tämligen svår bedömning att göra, givet de komplexa relationerna mellan olika politiska strukturer och processer. Såvitt vi kan se har det i praktiken inte förekommit att Sida sagt nej till någon ansökan sedan de nya riktlinjerna började gälla 2002. Idag kan man hävda att Sidas främsta funktion inom stödformen är legitimerande.⁵³ Det kan hävdas att om myndigheten inte kan reellt påverka eller kontrollera verksamheten bör den också befrias för ansvaret för densamma.

Den administrativa organisationen av stödet medför oklarheter om, och i så fall hur, verksamheten låter sig revideras på ett för offentlig verksamhet sedvanligt sätt. I en demokrati är möjligheten till ansvarsutkrävande en viktig mekanism för att folket ska kunna utöva sitt inflytande. Hur väl folkvalda, tjänstemän och andra i beslutande organ och myndigheter uppfyller de av Riksdagen formulerade målen, samt hur de offentliga medlen används, är några av den moderna demokratins mest centrala frågor. Att Sida förmedlar medel till den nu diskuterade verksamheten, men att den egentliga verkställaren är politiska partier som ligger utanför den offentliga förvaltningen komplicerar möjligheterna att influera hur dessa offentliga medel hanteras. Den administrativa organisationen av verksamheten lider alltså av en uppföljningsbrist, som kan försvåra ansvarsutkrävande och skapa legitimitetsproblem i den offentliga debatten.

De partianknutna organisationerna ges här en särställning jämfört med andra icke-statliga organisationer genom vilka svenskt utvecklingsstöd förmedlas. Vi anser att de partianknutna organisationerna är väl lämpade att bedriva utvecklingssamarbete med politiska partier i andra länder, givet PAOs nära koppling till svensk partiverksamhet. Detsamma kan dock sägas vad gäller kvinnoorganisationer och bistånd för att stärka kvinnors ställning, MR-organisationer och bistånd till stöd för de mänskliga rättigheterna etc. Även om en viss typ av organisation passar väl till en viss typ av utvecklingssamarbete så innebär inte det att dessa organisationer med automatik bör få fria händer att förmedla biståndsmedel utan faktisk översyn och koppling till annan biståndsverksamhet. Det är också möjligt att andra typer av organisationer på ett effektivt sätt kan bedriva verksamhet som syftar till att uppnå andra delar av stödformens målformulering än det rena stödet till systempartier.

51 Norsk Senter for Demokratistøtte, Rådets kriterier for tildeleling av midler i henhold til retningslinje.

Se www.senterfordemokratistotte.no/kriterier.asp.

52 Sida (2002a) sid 8.

53 Huruvida Sida ska ha befogenhet att avslå ansökningar är en fråga som diskuterats sedan stödets barndom. Sida (1995).

Sidas roll i förhållande till riksdagspartierna och PAO

Att det dessutom råder ett ömsesidigt beroende mellan de politiska partierna (läs: Riksdagen) och den statliga myndigheten Sida är ur ett ansvarighetsperspektiv tämligen problematiskt. Det är en mycket grannliga uppgift för en statlig myndighet att granska riksdagspartiers verksamhet. Partierna är både resurstilldelare och utförare, medan den statliga myndigheten görs ansvarig för verksamhetens utfall, trots att någon reell prövning av projekt inte görs. Spekulationer och farhågor kan väckas: är det så att det skulle kunna straffa sig för den statliga myndigheten Sida att vara alltför ”kameral” i förhållande till just riksdagspartierna, eftersom det är Riksdagen som ytterst beviljar exempelvis Sida medel? Även om ingen av de nu berörda aktörerna skulle beskriva ett sådant beroendeproblem i den nuvarande konstruktionen, är det viktigt att det potentiella problemet är en utgångspunkt när alternativ till rådande organisation diskuteras.

Relationen mellan politiska partier och intresseorganisationer å ena sidan och statliga myndigheter å den andra har historiskt sett tagit sig olika uttryck. I korporativa beslutsmodeller har företrädare för (främst) arbetsmarknadens parter givits ledningsuppgifter i myndighetsstyrelser. Och Riksdagen har beslutat sig för att betrakta riksdagsledamöterna som särskilt lämpade som ”lekmän” i myndighetsstyrelser. Det är vidare vanligt att tilltron till olika aktörers särskilda kompetens på ett område förs fram som ett argument för att ge just denna grupp inflytande över implementeringen av politiska beslut. Oavsett varför en verksamhet anförtros någon bör dock möjligheten att utkräva ansvar av denne säkras. Grundregeln är att den som har makten också har ansvaret.

Den komplicerade strukturen av överlappande roller kan illustreras av att ett antal personer sitter i styrelsen för fler än en av de organisationer som ytterst beslutar om stödet (Utrikesutskottet), som administrerar stödet (Sida) och som genomför stödet (PAO). En person är representerad i alla tre organ, medan fyra av UUs ledamöter och suppleanter också finns representerade i styrelsen för en PAO (situationen i oktober 2004).⁵⁴

Även PAO har framfört betydande kritik mot det sätt som biståndsformen administreras i dagsläget. De anser att Sida har visat ett bristande intresse för faktorer som kan underlätta PAOs verksamhet och arbetet med ansökningar och rapporter, samt att Sidas administration inneburit betydande förseningar i verksamheten. Det förefaller uppenbart att det idag finns en betydande misstro från PAOs gentemot Sida, och att kommunikationen mellan de olika parterna inte fungerar väl. Ett exempel är att de årliga rapporter som SPM Consultants skrivit om stödformen inte har kommit PAO till del. Vi anser det vara av vikt att material som kan vara till nytta för dem som är aktiva inom stödformen sprids till dessa parter. Sida har ett ansvar för att så sker.

Vårt förslag – en tudelad administration

Arbetet med denna översyn har givit vid handen att det inte verkar finnas någon optimal lösning som skulle tillfredsställa alla parter. Det finns enligt vår mening två huvudsakliga sätt att se på hur denna stödform ska administreras, och dessa är svåra att förena. Enligt den ena är verksamheten en del av det reguljära svenska utvecklingssamarbetet, må vara att det genomförs av partinära organisationer. Detta synsätt medför att stödet borde behandlas som utvecklingssamarbetet i övrigt, med reguljär översyn och styrning av den svenska biståndsmyndigheten Sida, som borde ha inflytande över val av samarbetsländer, insatser etc. Denna tolkning verkar vara i linje med stödformens övergripande målformuleringar.

⁵⁴ Denna typ av överlappningar är inte ovanliga i den svenska administrationen (se t.ex. Statskontoret (2004) sid 135ff), men kan likafullt ifrågasättas.

Det andra synsättet betonar istället stödets politiska natur. En majoritet av medlemmen används av organisationer nära de svenska riksdagspartierna för att stödja politiska partier med en liknande ideologisk inriktning i andra länder. Därmed blir stödet politiskt känsligt, och svårt att administrera av en svensk myndighet. Denna tolkning finner betydande stöd i riktlinjernas betoning att ”Projekten ska utformas så att det klart framstår att ifrågavarande organisation är ansvarig. Sammanblandning med Sveriges relationer med mottagarlandet ska således undvikas”.⁵⁵ En naturlig följd av detta synsätt är att stödet inte ska styras av svenska myndigheter, utan i största mån hanteras av PAO själva, som också på ett tydligt sätt ska ha ansvaret för verksamheten. Samordning i betydelsen informationsspridning kan fortfarande ske, vilket vi återkommer till nedan. PAO menar även att deras autonomi är en viktig del i stödets effektivitet.

Om stödformen inte ska styras av statliga myndigheter finns ingen egentlig anledning att dessa granskar projektansökningar etc. En lösning av detta slag skulle dock inte innebära att stödformen lämnas utan översyn. Årlig ekonomisk redovisning ska ske i enlighet med god revisionsred. Gällande granskning av verksamhetens innehåll torde den lämpligaste formen vara att övergripande utvärderingar görs av PAOs verksamhet, varvid utvärderingarnas resultat kan leda till olika konsekvenser för PAOs insatser. Denna fråga diskuteras vidare i avsnittet om utvärderingar nedan.

Dessa olika synsätt har blivit tydliga genom vår studie av skrivna dokument och genom samtal med de olika parter som är inblandade i stödformen. Spänningen mellan synen på stödformen som en del av det reguljära biståndet och som en politisk verksamhet förklarar en betydande del av problemen med att finna en form för stödets administration med vilken alla parter känner sig tillfreds. Vi vill dock påpeka att denna distinktion bör kvalificeras på en viktig punkt, och vi anser att detta är av stor betydelse för hur stödet ska administreras.

Idag kan vi se att stödet framförallt består av två typer av insatser, som på flera sätt skiljer sig markant från varandra. Den ena är de insatser som enskilda svenska PAO riktar till ett parti eller till ett parti närliggande organisationer i ett u-land eller ett land i Öst- eller Centraleuropa. Den andra är de gemensamma projekt där stödet på ett opartiskt sätt riktas till flertalet partier i olika länder. Under 2004 var ca 55–65 procent av insatserna inriktade på systerpartistöd (hit bör också räknas en del av de 35 procent som bl.a. går till partinära organisationer), medan de gemensamma projekten utgjorde ca 8 procent av medlemmen. Denna typ av mer generella projekt omtalas ofta som mycket värdefull i diskussioner om stöd till partier och partisystem.⁵⁶

Frågan om stödets huvudmannaskap är som vi ser det nära knutet till denna distinktion, genom att spänningen mellan de olika synsätt som presenterats ovan i allt väsentligt enbart rör PAOs enskilda insatser, med fokus på de insatser som går till enskilda partier och till dem nära knutna organisationer. Medan de flesta PAO som påpekats ovan ser systerpartistödet som den viktigaste delen av stödet (den utgör majoriteten av deras verksamhet) så ses denna del med betydande skepsis från Sidas håll. Det är systerpartistödet som gör denna stödform politiskt känslig för huvudmannen (vissa partier i ett samarbetsland, men inte andra, stöds med svenska biståndsmedel), vidare uppfattas kopplingen mellan denna verksamhet och stödformens övergripande mål som bristande. Dessutom verkar det i huvudsak vara denna del av stödet som PAO menar skadas av en alltför stor inblandning av huvudmannen.

Vi menar därför att det vore värdefullt att *dela* den nuvarande stödformen. De gemensamma projekten är inte politiskt känsliga, och kan enligt vårt synsätt integreras närmare med Sveriges politik för global utveckling. Till skillnad från de enskilda insatserna har vi svårt att se att en sammanblandning mellan denna typ av insatser och den officiella svenska politiken skulle presentera några nämnvärda problem.

⁵⁵ UD (2001b) sid 1.

⁵⁶ Se bl.a. Hauck (2002) sid 131.

Det är viktigt att påpeka att Sida redan idag har en särställning gällande de gemensamma projekten. Medan tilldelningen till de olika PAO följer partiets antal mandat i Riksdagen så är det Sida som fattar beslut ifall ansökningar skulle inlämnas som tillsammans överstiger de existerande medlen.⁵⁷ Att en viss otydlighet råder på detta område visade sig då de sammanlagda ansökningarna för 2004 översteg budgetramarna med en mindre summa. Även om det existerande regelverket tydligt fastslår att Sida är ansvarigt för bedömningarna av konkurrerande ansökningar saknas i dagsläget klara riktlinjer för sådana bedömningar. Vi återkommer till detta nedan i diskussionen om beredningsprocessen. Vi menar att om Sida fick ett tydligare mandat att handha denna del av stödet skulle verksamheten på ett tydligare sätt än i dagsläget samordnas med den ordinarie verksamhet som Sida administrerar.

En fördel med att det gemensamma stödet ligger kvar under Sidas översyn är också att Sida därmed kan ta på sig rollen att stödja och underlätta de gemensamma projekten, något som PAO idag efterfrågar. Ansvar för planerande och genomförande av projekten skulle dock även fortsättningsvis ligga på organisationerna. De partianknutna organisationerna skulle som idag kunna söka medel från detta anslag gemensamt. En variant vore att PAO skapar en gemensam ramorganisation som ansöker om medel från Sida. Denna senare lösning skulle kunna underlätta administrationen av verksamheten, men kunde potentiellt minska den flexibilitet som finns i att olika konstellationer av PAO kan arbeta tillsammans i olika projekt.

En annan lösning vore att skapa ett gemensamt råd där PAO tillsammans ansvarade för den allmänna administrationen av denna del av stödformen. Med ett sådant system skulle det svenska stödet likna den brittiska lösningen där stödet går via Westminster Foundation for Democracy, som genom partierna genomför gemensamma projekt och som samtidigt fördelar pengar till brittiska partier för systempartisamarbete.⁵⁸ Problemet med denna lösning är att man skulle behöva skapa en ny organisation för administration, vilket kan tyckas olyckligt givet de begränsade resurser som finns tillgängliga. Vi har svårt att se att någon annan lösning skulle vara bättre än att Sida fortsätter att administrera de gemensamma insatserna.

En förutsättning för att en tudelad lösning ska vara meningsfull kan vara att resurserna för det gemensamma stödet ökas (detta gäller framförallt om man skulle välja en lösning med ett separat råd). Trots att den gemensamma verksamheten ökade under 2004 utgör den enbart 3 miljoner kronor, vilket riskerar innebära att de insatser som genomförs inte kan få den utvecklade karaktär och långsiktighet som ofta är nödvändig för denna typ av verksamhet.⁵⁹ De flesta PAO har uttryckt en bestämd åsikt att de gärna ser att resurserna för gemensamma projekt ökar, men att dessa medel inte ska tas från de medel som PAO tilldelas för sina enskilda insatser. De ansvariga på Sida ser positivt på idén med gemensamma projekt, även om de menar att den hittills begränsade utsträckningen av verksamheten gör det svårt att bedöma detta arbete närmare. Givet partisystemets betydelse för en demokratisk utveckling anser vi det rimligt mer resurser tillförs de gemensamma projekten i syfte att stödja partiväsendet i u-länder samt i länder i Öst- och Centraleuropa.⁶⁰ Alla PAO utom en har uttryckt åsikten att de totala medlen för stödet (inklusive de mandatbundna medlen) ska ökas markant. Givet avsaknaden av en utvärdering som studerar verksamhetens effektivitet och måluppfyllelse avstår vi från att uttala oss i denna fråga.

57 I riktlinjerna nämns att Sida "kan" söka vägledning hos stödformens referensgrupp. UD (2001b) sid 4.

58 www.wfd.org. Det brittiska stödet utgör sammanlagt ca 60 miljoner kronor per år. Av detta går hälften direkt till de brittiska partierna, medan resten går till gemensamma partiinsatser, men även till annat stöd till det civila samhället.

Oavsett administrativ lösning så måste man med ett tudelat stöd, liksom i alternativ A ovan, föra en diskussion om hur stöd till uppenbart odemokratiska partier kan nekas.

59 SPM Consultants (2004) sid 3f. Behovet torde vara störst hos de små PAO, som har mycket begränsade administrativa resurser att tillgå.

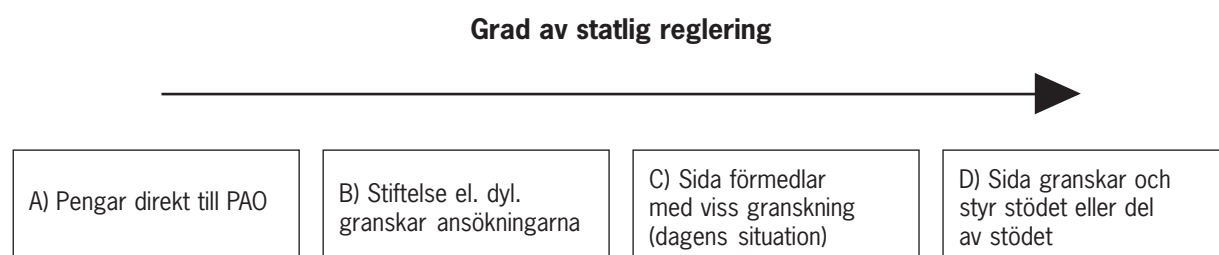
60 I dagsläget består budgeten för det gemensamma stödet av den del av stödformens totala tilldelning som inte fördelas enligt grundbidrag och mandatfördelning. Sättet att öka budgeten för de gemensamma projekten vore alltså att öka den totala tilldelningen.

Förslaget att dela administrationen av stödformen aktualiserar även frågan om de gemensamma projekten i syfte att stödja flera partier i andra länder även i fortsättningen ska begränsas till de svenska partianknutna organisationerna, eller om det även kan finnas andra typer av organisationer som kan komma med värdefulla insatser inom partiväsandets område. Organisationer som agerar inom områden som konfliktlösning och medborgarutbildning skulle exempelvis kunna komma på tal.

Alternativa former för administrationen av de enskilda insatserna

Om man delar huvudmannskapet enligt förslaget ovan aktualiseras frågan om hur PAOs enskilda insatser ska administreras. Den avgörande faktorn är den grad till vilken stödformen ska regleras av den svenska staten. Vi kan tänka oss i huvudsak fyra sätt på vilka denna stödform kan organiseras (naturligtvis kan man tänka sig en rad varianter och kombinationer av dessa).⁶¹ Gemensamt för alla alternativ är att vissa värden måste upprätthållas, såsom stödets effektivitet, relevans, flexibilitet och öppenhet. Referensgruppens framtida roll måste också diskuteras oavsett beslut om huvudmannskapet. Vid diskussioner om olika typer av reformer ska man även ha i åtanke att själva förändringsprocessen med stor säkerhet skulle kräva en betydande omställningsperiod, givet hur lång tid det tagit för alla parter att anpassa sig till det nuvarande systemet.

Figur 1. Alternativa sätt att organisera de enskilda insatserna



Alternativ A Om pengarna skulle betalas ut direkt till PAO utan föregående kontroll av något organ skulle de onekligen ha flexibilitet att initiera de stödinsatser som de anser mest lämpade inom riktlinjernas målskrivning. Det skulle vara PAO som själva tog hela ansvaret för stödets genomförande. Detta skulle inte innebära att risken för att medlen missköttes skulle öka, eftersom årlig ekonomisk redovisning skulle ske i enlighet med god revisionssed. Vi menar att härmed skulle Utrikesutskottets åsikt att ”stödet kan utformas betydligt mer flexibelt vad gäller rapportering och redovisning än vad som nu är fallet, utan att göra avkall på strikta ekonomiska redovisningskrav” kunna förverkligas.⁶² Sakrevision skulle genomföras genom regelbundna utvärderingar, varvid man kan klarlägga om medlen används för den tänkta typen av verksamhet, och huruvida denna verksamhet på ett effektivt sätt uppfyller de uppsatta målen.

Administrationen av stödet skulle med denna lösning vara strikt kameral, och skulle därmed, som SPM Consultants påpekade i sin översyn 1997, kunna ske ”i princip varsomhelst”.⁶³ En lösning vore att administrationen lades på Riksdagens bord. Förfarandet skulle då likna det som gäller det ordinarie parti-stödet, med den betydande skillnaden att pengarna skulle öronmärkas för verksamhet i enlighet med de existerande riktlinjerna. Ansökningar skulle inlämnas till partibidragsnämnden eller en liknande

61 Alternativen A, C och D liknar de som presenterades i Sida (2002b), och diskussionen här är också kopplad till den som fördes i Ds 1994:63 sid 85ff.

62 Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3 med anledning av PGU.

63 SPM Consultants (1997) sid 11.

organisationsform, och stödet utbetalas av Riksdagsförvaltningen.⁶⁴ Någon granskning av olika projektansökningar skulle inte göras. Med denna lösning skulle ansvaret för granskning utöver sedvanlig revision falla under Riksrevisionen.⁶⁵ Denna myndighet beslutar självständigt hur och när utvärderingar av verksamheten ska ske, och kan inte påverkas av andra aktörer. Det föreligger dock inga hinder för Riksdagen att självt initiera större utvärderingar av stödformen.

En nackdel med att placera stödet under Riksdagen kan vara risken att verksamheten hamnar utanför den debatt om demokratistöd som förs mellan PAO, Sida, UD osv (även om denna debatt idag är begränsad). PAO har uttryckt en bestämd önskan om att utbyta information och erfarenheter med andra verksamma inom liknande områden (se vidare under avsnittet om samordning). Ett annat problem är att distinktionen mellan dessa medel och det ordinarie partistödet över tiden kan komma att suddas ut. Det bör dock betonas att medlen inte delas ut till riksdagspartierna själva, utan till de partianknutna organisationerna.

En betydande fördel med denna lösning är att det är en ”ren” modell som tydligare än någon annan skiljer denna verksamhet från Sveriges officiella relationer med andra länder, vilket är ett uttalat mål och en viktig princip. Ansvaret för verksamheten skulle tydligt ligga på PAO, något vi inte har någon anledning att anta att dessa skulle se som ett problem. PAO har ofta betonat att omsorgen om den egna verksamheten och om det parti man företräder skapar en betydande självreglering av arbetet. Detta förutsätter förstås att dokument och handlingar även i framtiden i största möjliga mån är offentliga och tillgängliga.

Alternativt skulle stödformens administration kunna handhas av UD, som har mest erfarenhet av politiskt känslig verksamhet. UD skulle då ha ansvar för den kamerala revisionen av stödformen, och i detta fall skulle sakgranskningen kunna åläggas det kommande oberoende utvärderingsorganet för utvecklingssamarbetet (se vidare om utvärderingar nedan). I övrigt skulle administrationen fungera på ett liknande sätt som om stödformen låg under Riksdagen.⁶⁶ Vissa PAO har framfört åsikten att om stödet lades under UD:s översyn skulle risken kunna öka för att PAO pressas till att underordna sig riktlinjerna för den svenska utrikespolitiken, vilket skulle minska flexibiliteten i stödformen. UD:s representant menar också att handläggande av denna typ av projektansökningar inte ligger i linje med departementets övriga arbete. Vi menar att båda dessa problem skulle minska om UD fungerade som en ren administratör av stödet, medan utvärderingar genomförs av en annan enhet.⁶⁷ Likafullt skulle risken att verksamheten sammanblandades med Sveriges internationella relationer vara större vid en lösning som innebär att UD administrerade stödet än om verksamheten läggs under Riksdagen.

Man skulle också kunna tänka sig att Sida fortsatte att handha verksamheten, dock alltså utan att granska projektgranskningar. Administrationen skulle då i vissa avseenden likna de ramavtal som Sida/SEKA ingå med enskilda organisationer, där projektansökningar granskas stickvis. Jämfört med administration via Riksdagen skulle dock risken för sammanblandning med den svenska politiken vara större. Dessutom skulle detta leda till att myndigheten Sida har fortsatt ansvar för en potentiellt politiskt känslig verksamhet över vilken Sida med denna lösning i princip helt saknar kontroll. Till skillnad från ramavtalen med eo skulle det inte vara upp till Sida att besluta om att sluta avtal, eller om stödets storlek eller inriktning. Om denna typ av verksamhet fortsatt ska ligga under en statlig myndighet är det mer

64 Lag (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

65 Partibidragsnämnden lyder under riksdagsförvaltningen, som enligt Lag (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. granskas av Riksrevisionen.

66 Riksrevisionen har mandat att på eget initiativ granska verksamheten, oavsett om denna administreras via Riksdagen, Utrikesdepartementet eller Sida.

67 En annan möjlighet vore att administrationen lades under en existerande organisation utanför staten, som t.ex. Forum Syd. Det är dock tveksamt om denna typ av organisation är lämpad att handskas med PAOs mer politiska verksamhet, även om administrationen skulle vara rent kameral.

rimligt att handhavandet ligger på högsta administrativa nivå. Idag påverkas administrationen negativt av den beroendeställning som Sida upplever gentemot de politiska partierna, givet dessas roll i Sidas styrelse och i Riksdagen. Från Sidas håll menas också att en administration av denna typ skulle innebära ett avsteg från myndighetens grundläggande arbetsmetodik och normala beredning. Generellt finns det en tämligen markant åtskillnad i hur PAO och Sida ser på denna stödform.

Oavsett lösning skulle Sida kunna åläggas att bistå PAO med information och utbildning, i den mån resurser finns tillgängliga för detta. Sida har en betydande produktion av informationsmaterial som PAO bör ta del av. Det är tänkbart att det skulle vara lättare för Sida att ta på sig denna roll om myndigheten fräntas den tidskrävande administrationen och ansvaret för detta politiskt känsliga stöd. Även UDs personal skulle kunna involveras mer i informationsutbyte angående stödformen och de länder i vilka PAO arbetar.

Det bör påpekas att risken för att enskilda insatser uppfattas som en del av det officiella svenska biståndet inte torde försvinna helt, samtidigt som svenska myndigheter inte skulle ha någon kontroll över verksamheten. Det är tveksamt om från stödet utomstående aktörer i samarbetsländerna och i Sverige skulle se stödet som frikopplat från svensk officiell verksamhet, givet att pengarna även i fortsättningen skulle komma från statskassan. I någon mån är detta dock svårt att komma från oavsett organisationsform, givet att Sveriges partier i så stor utsträckning finansieras med statliga medel. Vidare skulle spänningen gällande det existerande stödets inriktning i relation till den övergripande målskrivningen inte bemötas genom denna lösning.

Slutligen bör det betonas att en lösning där endast en kameral granskning av projektansökningarna görs inte skulle innebära en avgörande förändring gentemot den nuvarande situationen, eftersom den granskning som görs idag visserligen även berör insatsbeskrivningarna, men i allt väsentligt är formell. Man kan tänka sig att den typ av genomgång som SPM Consultants de senaste åren fått i uppdrag att göra av PAOs projekt genomförs även i framtiden, som ett stöd för PAOs arbete.

Alternativ B En annan metod vore att ett från den svenska staten oberoende organ administrerade biståndsformen, inklusive granskning av projektförslag. Ett sådant organ skulle kunna bestå av representanter för riksdagspartierna, på ett sätt som liknar de system som existerar i Nederländerna, Norge och Storbritannien. Man skulle kunna se det som en utökad roll för den referensgrupp som existerar för stödformen.

Det kan vara komplicerat att kombinera ett dylikt system med samarbete mellan svenska partier och systerpartier i andra länder. Det nyligen införda Norsk Senter for Demokratistøtte är dock konstruerat så att partierna tillsammans sitter i dess styrelse, tillsammans med oberoende experter inom områdena utveckling, demokrati och mänskliga rättigheter.⁶⁸ Ansökningarna gäller dock huvudsakligen samarbete med enskilda partier. Det bör dock betonas att eftersom denna stödform existerat i mindre än två år har man ännu inte genomfört någon egentlig utvärdering av stödet.⁶⁹ Det brittiska systemet fungerar på ett liknande sätt, i det att styrelsen för deras partistödsorgan, Westminster Foundation for Democracy, har representanter både från de politiska partierna och från andra sektorer av samhället. Förutom egen verksamhet distribuerar Westminster Foundation även medel till de brittiska partierna (efter deras mandat i parlamentet), som stödjer systerpartier i andra länder.⁷⁰ Inte heller i Storbritannien genomför det administrerande organet någon större granskning av de olika projekten.

Man kan även tänka sig ett system där ett organ av denna typ inte har representation av de politiska partierna. Ett sådant system existerar i USA, där det neutrala National Endowment for Democracy

68 Se vidare www.senterfordemokratistotte.no.

69 Den norska stödformen är en försöksverksamhet som ska utvärderas under 2005.

70 Division for Democratic Governance (2002) sid 10.

(NED) distribuerar statliga biståndsmedel till de amerikanska partiinstituten. NED är en icke-statlig organisation, styrd av en styrelse som inte tillsatts efter partilinjer. Det ska påpekas att partirelaterat arbete bara utgör en liten del av den verksamhet NED finansierar, samt att organisationen år 2004 hade en budget på ca 300 miljoner kronor. En svensk version av ett sådant råd skulle kunna samla representanter från olika typer av organisationer, forskare etc.

Oavsett hur ett dylikt organ skulle organiseras kan graden av styrning av verksamheten läggas på olika nivåer. Verksamheten skulle kunna styras tydligare mot den övergripande målsättning som existerar för stödet, givet att organet gavs befogenhet att granska och godkänna ansökningarna eller ge avslag. Det är lämpligt att det i en sådan organisationsform ingår opartiska representanter med stor kunskap om demokratistöd och partibistånd, för att hjälpa till att säkra verksamhetens kvalitet (annars kan problem uppstå när de partianknutna organisationerna de facto ska granska sig själva).

Med denna modell skulle verksamheten vara mindre nära knuten till det ordinarie svenska utvecklingssamarbetet, och risken för anklagelser om partiskhet skulle kunna minska, även om den inte skulle försvinna helt. Liksom i alternativ A skulle de svenska myndigheterna inte ha någon möjlighet att påverka projekt som de anser skadar Sveriges kontakter eller anseende utomlands.

Som det diskuterades i den utredning som föregick stödformens införande vore

Avsikten med en särskild fond... att ge denna stort ansvar för uppgiften att själv organisera sitt arbete. Därmed uppnås en frikoppling från statligt myndighetsutövande, vilket kunde förenkla beslutsgångarna, stimulera utvecklingen av specialistkompetens och markera verksamhetens självständighet från regeringen. Fonden skulle redovisa för sin verksamhet inför regeringen/UD och/eller Riksdagen.⁷¹

Om ett från staten oberoende organ skulle få stora befogenheter att styra verksamheten skulle flera av de problem som gäller alternativ D kunna realiserars, framförallt att flexibiliteten i stödet skulle minska, och därmed potentiellt även partiernas intresse i att medverka. Vi ser det även som en betydande nackdel med detta alternativ att man skulle behöva skapa en helt ny administrativ organisation för stödets förvaltning. Eftersom den tänkta organisationen med största sannolikhet skulle innefatta PAO själva så skulle denna administrativa verksamhet tära på PAOs redan i dagsläget ofta ansträngda resurser i form av pengar och framförallt tid. Flera PAO har uttryckt en betydande tveksamhet till sådana övergripande förändringar.

Alternativ C Dagens situation präglas av den spänning som vi noterat ovan angående huruvida den existerande stödformen ska ses som en del av det reguljära utvecklingssamarbetet eller som ett politiskt riktat stöd från de olika partianknutna organisationerna. Detta har inneburit att en markant klyfta uppstått mellan PAO och stödets huvudman. Det finns idag olika uppfattningar om den roll som Sida spelar som huvudman för stödformen. Ansvariga på Sida uppfattar sin roll som otydlig. Bland annat gäller detta Sidas ställning gentemot riksdagspartierna som, vilket påpekas ovan, genom Riksdagen och PAO fungerar både som beställare och genomförare av stödet, samtidigt som de genom Sidas styrelse också har en roll i besluten om myndighetens verksamhet.

Denna situation kan illustreras av granskningen av projektansökningarna. Som påpekats ovan har det hittills inte hänt att Sida sagt nej till något projekt som enskilda PAO ansökt om medel för (ca 150 projekt per år).⁷² De flesta PAO har dock menat att Sida genom en utdragen granskningsprocess har försenat ansökningsprocessen, speciellt vid granskning av ansökningar som Sida sett som tveksamma. PAO ser en betydande brist på kontinuerlig kontakt och uppföljning, vilket lett till lång väntan på be-

⁷¹ Ds 1994:63, sid 85.

⁷² SPM Consultants (2003) sid 10, SPM Consultants (2004) sid 13.

sked samt oro både hos PAO samt hos mottagare. PAO tenderar att se detta som ett av stödformens största problem för nuvarande. Det har föreslagits att en 60-dagarsgräns från ansökan till beslut bör införas. På detta vis menar man att skulle PAOs arbete skulle kunna utföras mer effektivt. Det bör dock noteras att tjänsteutrymmet på Sida/DESA för närvarande enbart utgör ungefär 15 veckor per år eller en tredjedels tjänst uppdelat på två personer.⁷³ Vi kan konstatera att den nuvarande administrationen av stödet verkar lida av att bristande resurser finns tillgängliga på Sida för stödets handhavande. Även med utökade resurser kvarstår dock situationen att Sida har att granska en verksamhet vars utformning myndigheten i enlighet med gällande riktlinjer har begränsade möjligheter att påverka.

Alternativ D I denna modell tänker vi oss en ställning för huvudmannen som går utöver exempelvis det existerande stödet till enskilda organisationer.⁷⁴ Om Sida gavs större kontroll över stödformen skulle denna kunna integreras med övrigt svenskt utvecklingsamarbete inom ramen för existerande landstrategier på ett mer effektivt sätt än vad som sker idag. Verksamheten skulle också kunna kvalitetssäkras ytterligare genom att ansökningarnas innehåll skulle granskas och bidrag skulle kunna kopplas till tidigare framgångar, snarare än enbart till moderpartiets elektorala framgångar.

Vi anser dock att detta alternativ har betydande problem. Det främsta har antytts ovan, nämligen att om Sida tar ett större ansvar för stödformen så kopplas det starkare till den svenska staten, vilket är ett problem givet stödets delvis känsliga natur. Det har visserligen påpekats från Sidans håll att även med dagens system är ”en sådan åtskillnad... omöjlig att upprätthålla i praktiken både gentemot mottagande organisationer, regeringar i de länder där partiverksamhet får svenskt stöd och gentemot den svenska allmänheten och media”.⁷⁵ Likafullt torde detta problem vara större om stödet kopplas närmare till Sida, samtidigt som huvudmannen förstås skulle få större möjligheter att tillse att stödet inte avviker från den officiella svenska biståndspolitiken, som den uttrycks i riktlinjer och anvisningar för stödformen.

Sida skulle hamna i en sits där de i praktiken granskar organisationer som är nära kopplade till de politiska partier som genom Riksdagen styr Sidans verksamhet. Det har påpekats att ”[n]ågon bedömning av verksamhetens kvalitet menar Sida även fortsättningsvis svårligen kan låta sig göras p.g.a. dess partipolitiska karaktär”.⁷⁶ Ansvaret borde enligt samma skrivelse ligga på PAO och ”ev. annat organ” (se alternativ B ovan). Om ansvaret mer direkt läggs på Sida skulle det kunna innebära att myndigheten i förlängningen ges i uppgift att besluta vilka systerpartier som PAO ska arbeta med, vilket vore en underlig situation för alla parter.

Ett annat betydande problem med detta alternativ är att mycket av flexibiliteten och utnyttjandet av de partianknutna organisationernas speciella kompetens och erfarenheter skulle kunna gå förlorad om organisationerna enbart ska ses som genomförare av Sidastyrda projekt. De partianknutna organisationerna själva framhåller deras autonomi gentemot huvudmannen som ett av stödets främsta fördelar. I den utvärdering av stödformen som gjordes år 2000 betonades även att man från samarbetsparterna ofta framhåller vikten av personliga kontakter med likasinnade från andra länder.⁷⁷ Denna effekt av stödet kommer med största säkerhet att minska markant om stödet skulle styras betydligt hårdare av huvudmannen.

Dessutom finns risken att PAO helt enkelt skulle tappa intresset för denna stödform om den läggs under Sidans fullständiga kontroll. Som det uttrycktes i den rapport som föregick stödformens införande;

73 Sammanlagt hanterar DESA insatser till ett totalt belopp av ca. 1,7 miljarder årligen. Sidans förvaltningsresurser uppgår till 6,5 procent av de samlade transfereringsanslagen, och visar en sjunkande tendens.

74 Det är inte vanligt att Sida bedriver verksamhet som är reglerad i den utsträckning som avses här.

75 Sida Generaldirektör (2002) sid 2.

76 Sida (2001a) sid 1.

77 Ugglå et. al. (2000) sid 23ff.

”Om möjligheterna för partierna att välja olika givarstrategier skulle försvinna, riskerar verksamheten att stagnera”.⁷⁸ Liknande åsikter har uttryckts av flera PAO, som har betonat de vinster i både effektivitet och kostnadseffektivitet som kommer av att stödet till en betydande del bedrivs av frivilliga inom partierna. Dessa frivilliga ses som en viktig del i den existerande stödformen.

Vårt förslag – administration av Riksdagen eller UD

Det finns ingen enhetlig linje bland PAO angående hur man ser på stödformens huvudmannaskap i framtiden. Fem av sju PAO anser att stödet bör ligga kvar hos Sida. De övriga anser att en förflyttning bör ske, exempelvis till UD. Det bör dock tilläggas att även de PAO som anser att stödet ska ligga kvar hos Sida har framfört mycket kritik, och synen på den roll Sida borde spela varierar. Generellt uttrycks en önskan om tydligare regler, utökad kontakt samt mer hjälp från Sida när oklarheter i verksamheten uppstår. Å andra sidan vill PAO helt behålla sin frihet vad gäller val av insatser.

Vi anser att givet de olika problem som finns med den existerande situationen finns det anledning att ändra huvudmannaskapet för de enskilda insatserna. Att öka Sidas styrning över denna verksamhet skulle höja risken för sammanblandning med Sveriges relationer med samarbetsländerna. Det skulle även placera Sida i en sits där de har att bestämma över en verksamhet som till stor del bestäms av riksdagspartiernas internationella kontakter, samtidigt som flexibiliteten i PAOs arbete skulle riskeras. Att skapa en ny organisationsform för administrationen av dessa insatser kan öka stödformens autonomi, men kräver att man skapar en ny administrativ enhet som skulle kunna kräva ett betydande merarbete för PAO. De fördelar som den ursprungliga utredningen presenterade med denna lösning (se ovan) anser vi kan uppnås genom en mindre ingående administration av ett existerande organ.

Vi anser den rimligaste lösningen vara att de enskilda insatserna i framtiden administreras så att förhandsgranskningen blir mer begränsad än idag, och att granskning istället sker genom årlig ekonomisk redovisning i enlighet med god revisions sed, medan behovet av sakrevision tillgodoses genom regelbundna utvärderingar. Risken för sammanblandning med Sveriges relationer till andra länder kan härigenom minskas. Detta innebär alltså att verksamheten inte ska underställas djupare granskning i förväg, utan istället granskas genom större utvärderingar. Enkelt uttryckt föreslår vi mindre pappersövning i förväg, och mer genomgående granskning och utvärdering i efterhand. De huvudsakliga alternativ vi identifierat är att placera denna kamerala administration under Riksdagen, UD eller Sida.

Av dessa alternativ anser vi Sida vara det minst lämpliga, av anledningar som diskuterats ovan. Faktorer som Sidas komplicerade ställning gentemot Sveriges riksdagspartier, och det avsteg från myndighetens grundläggande roll, arbetsmetodik och normala beredning som denna typ av administration skulle innebära gör att det vore fördelaktigt att flytta huvudmannaskapet till ett annat organ.

Den lösning som på ett mest tydligt sätt skulle minimera risken för sammanblandning mellan detta stöd och Sveriges relation till andra länder, samt tydliggöra PAOs flexibilitet och ansvar för verksamheten som de bedriver inom riktlinjernas ramar vore att placera administrationen hos Riksdagen. Potentiella problem med denna lösning kan vara att verksamheten hamnar utanför den ”miljö” som i något avseende finns inom demokratistödet, samt att skillnaden mot det partistöd riksdagspartierna får blir mindre tydligt.

Det sista alternativet vore att stödet lades under UD:s översyn. Detta var vad som förslögs i den utredning som föregick stödets införande.⁷⁹ UD har mest erfarenhet att handha politiskt känsliga frågor, och denna lösning skulle även möjliggöra granskning av det kommande oberoende utvärderingsorganet för

⁷⁸ Ds 1994:63, sid 84.

⁷⁹ Ds 1994:63.

Sveriges utvecklingssamarbete. En nackdel kan vara att risken för sammanblandning med det svenska förhållandet till andra länder vore större än om stödet handhas av Riksdagen. Vi föreslår att huvudmannskapet för PAOs enskilda insatser finansierade med de mandatbundna medlen i fortsättningen läggs hos Riksdagen eller UD.

5. Samordning med övrigt bistånd

En viktig poäng i de flesta diskussioner angående utvecklingssamarbete, inte minst inom demokratins område, är vikten av koordinering och av att de olika stödinsatserna ingår i en större helhet. Det är mycket vanligt att biståndsorgan anklagas för att fokusera på sitt eget arbete utan att se den helhet i vilket deras arbete ingår.⁸⁰ Detta är grundtanken bakom det nya initiativet angående Politik för Global Utveckling (PGU).⁸¹ Som redan konstaterats är de problem som partierna i många länder har en del av en större problembild, som aktörerna inom verksamheten måste ha i åtanke. Detta försvåras av att problembilden ser olika ut i olika länder.

I en internationell översyn av stöd till politiska partier har den svenska (och den tyska) modellen utpekats som fall där man har en "low level of co-operation and co-ordination between the different national actors both abroad and domestically".⁸² Det ska dock påpekas att de svenska PAO träffas regelbundet för att utbyta information. Dessutom har PAO i allmänhet ett betydande informationsutbyte med ideologiskt närliggande utländska partier och organisationer som bedriver liknande verksamhet. Detta ser vi som mycket positivt.

Det har i olika sammanhang framförts från flera PAO att man eftersträvar en närmare samordning mellan denna stödform och övrigt svenskt bistånd.⁸³ Med det menas i allmänhet att PAO vill ha mer information och riktlinjer, men utan att detta ska innebära mer kontroll från statens sida. I diskussionen bör man alltså skilja mellan samordning i betydelsen information och samordning som innebär att verksamheten styrs av huvudmannen i syfte att tillse att olika verksamheten inordnas under existerande målformuleringar för PGU etc.

Det bör betonas att styrande samordning innebär att åtminstone något av den oreglerade flexibilitet som betecknar stödformen idag försvinner. Flera PAO menar att det från Sida uttrycks en implicit vilja att styra verksamheten mer än i dagsläget, vilket PAO anser skulle vara ofördelaktigt för stödets effektivitet. Från Sida ser man det som ett problem att verksamheten inte nödvändigtvis fullt ut följer de policies och landstrategier som gäller för politiken för utvecklingssamarbetet.

Ett exempel på en förändring i en sådan riktning vore om man beslutade att insatserna ska ta hänsyn till regeringens landstrategier (planeringsinstrument), där sådana existerar. En sådan lösning är de partianknutna organisationerna starkt emot. Utnyttjandet av PAOs egna kontakter via internationaler och annat blir mindre om man ökar den styrande samordningen. Ett kanske ännu tyngre argument mot en alltför stor styrning är att det lätt uppstår en konflikt med den ovan nämnda principen att "[s]amman-

80 Samordningen av bistånd har länge diskuterats i Sverige, bl.a. i den biståndspolitiska utredning som tillsattes 1972. SOU 1994:19 sid 32.

81 I regeringens proposition framfördes att "Sveriges politik för global utveckling bör utgå från en helhetssyn på utvecklingens drivkrafter och på de åtgärder som krävs för att uppnå en rättvis och hållbar global utveckling i hela världen. Den bör omfatta alla politikområden." Proposition 2002/03:122 sid 17.

82 Mathisen & Svåsand (2002) sid 13.

83 Se även bland annat UU (2004) avsnitt D, 1.

blandning med Sveriges relationer med mottagarlandet skall således undvikas".⁸⁴ Risken är att Sida (eller annan statlig huvudman) vid större styrning kommer att ses som ansvarig för stödet till enskilda partier i andra länder.⁸⁵

Diskussionen om denna stödforms samordning med övrigt utvecklingssamarbete bör kopplas till frågan om huvudmannaskapet för stödet. Med alternativ A ovan skulle samordning i betydelsen styrning i praktiken inte existera, medan alternativen B och framförallt D skulle kunna öka möjligheterna till detta jämfört med dagens situation. I den tudelade modell som vi föreslår skulle den styrande samordningen minska angående de enskilda insatserna, men öka för de gemensamma projekten. Angående den senare verksamheten skulle huvudmannen exempelvis kunna begränsa stödet till vissa regioner eller vissa typer av insatser som man anser vara av speciellt stort värde.⁸⁶

Oavsett hur man ser på frågan om huvudmannaskapet kan förbättringar genomföras som kan öka samordningen med övrigt bistånd. Ett viktigt exempel är den existerande referensgruppens roll inom stödformen. Enligt regeringens riktlinjer ska referensgruppen "främja en samordning mellan stödformen och övrigt svenskt demokratistöd". I dagsläget uppfyller referensgruppen inte den rollen. Gruppen möts tämligen sällan (hittills enbart en gång under 2004), och PAO anser att gruppen i sig är en bra idé, men att den i praktiken inte fungerar särskilt bra då mötena känns dåligt planerade och inte särskilt högt prioriterade av någon part. Önskemål har uttryckts om närmare samarbete med handläggare på UD med samma geografiska intresseområde samt om mer praktiskt "hands-on" stöd. Man vill ha någon att ringa för att få svar på konkreta frågor.

För att referensgruppen på ett effektivt sätt ska kunna främja samordningen med övrigt bistånd och säkra kvaliteten i verksamheten krävs att gruppens roll tydliggörs. Det är också viktigt att både den roll som UD och Sida samt PAO och riksdagspartierna ska spela i denna referensgrupp blir tydligare. Vi ser stora möjligheter för en grupp av detta slag att ge betydande bidrag till den existerande verksamheten. Exempelvis kan departementssekreterare (desk officer) från UD (och motsvarande handläggare på Sida) informera om situationen i olika länder och Sveriges politik gentemot dessa länder, samtidigt som PAO kan ge information till relevant personal på Sida och UD om sin verksamhet. Därtill bör det i referensgruppen även ingå utomstående personer med en gedigen kunskap om demokrati och stöd till politiska partier. Dessa personer kan hjälpa de inblandade parterna (såväl genomförare som administratörer) att lyfta blicken och se verksamheten i ett större perspektiv.⁸⁷ Även med dessa förändringar kan dock gruppen ses som kvalitetshöjande snarare än kvalitetssäkrande, givet dess nuvarande mandat. Dess roll är att bidra med samordning i betydelsen informationsutbyte.

Det finns också en koppling mellan samordningen mellan denna stödform och övrigt bistånd och PAOs val av länder att förlägga sin verksamhet. Vi har konstaterat att antalet länder i vilka PAO bedriver verksamhet under 2004 är 50, vilket är en ökning från 43 året innan. Som en jämförelse kan nämnas att de amerikanska PAO, NDI och IRI, mellan 1990 och 1995 med pengar från NED sammanlagt genomförde partiprojekt i 30 länder, med en budget som är betydligt större än den svenska.⁸⁸ De sju partierna i Nederländerna bedriver (gemensamt) verksamhet i elva länder, och i två av dessa har man lokalkontor.⁸⁹

84 Sida (2002a) sid 7.

85 Som noterats ovan är detta ett problem även i dagsläget, men en utökad samordning i betydelsen styrning skulle riskera att ytterligare öka detta problem.

86 Som påpekats ovan har Sida redan idag i uppgift att prioritera mellan olika ansökningar enligt dessa typer av kriterier.

87 Den referensgruppen som finns inom den norska stödformen är exempelvis konstruerad på detta sätt.

88 USAID (1999) sid 50.

89 www.nimd.org. I det nyligen startade norska stödet är verksamheten begränsad till de norska samarbetsländerna (f.n. ca 22 länder). www.senterfordemokratistotte.no.

Det anges uttryckligen i stödförmens existerande riktlinjer att det är PAO själva som avgör i vilka länder de arbetar. Likafullt vill vi påpeka att denna form av stöd kan ses som ovanligt beroende av att den sker gemensamt med andra insatser för att vara effektiv. Enskilda partier och även hela partiväsenten är delar av en större politisk kontext, och om isolerade insatser riktas mot mindre problem (eller mot symptom av större problem) utan att kombineras med andra projekt riskerar man att effekterna blir försumbara.

Det stora antalet länder (varje PAO arbetar i snitt med strax över 10 länder, även om antalet varierar betydligt) gör det också svårare för de inblandade att sätta sig in i situationen i respektive land (i allmänhet har PAO bara ett fåtal personer som är kontinuerligt inblandade i verksamheten).⁹⁰ Detta ökar ytterligare risken för att stödet inte blir anpassat till den lokala kontexten på ett tillfredsställande sätt, och att kopplingen mellan landets partiers problem och den nationella demokratins problem inte tydligt belyses. Som påpekats ovan innebär spridningen också att det endast i undantagsfall händer att ett flertal PAO samarbetar med olika partier i samma land. Det kan i sammanhanget nämnas att Storbritannien för närvarande ser över sitt bistånd via Westminster Foundation, och man har beslutat att i sitt gemensamma arbete begränsa antalet länder där arbete bedrivs för att ”demonstrate continuity of work and more impact than with small project work”.⁹¹ I Sverige kan huvudmannen och referensgruppen spela en betydande roll i att skapa en helhetssyn och sprida information om var PAO genomför sina insatser, för att möjliggöra en större koordinering.

Översynen har visat att informationsutbytet mellan PAO och Sveriges ambassader i vissa länder ofta är bristfällig, även om det finns betydande skillnader mellan PAO i detta avseende. Detta beror i vissa fall på PAO själva, men i andra fall på vad vissa PAO ser som ett bristande intresse bland ambassadpersonalen, som ofta inte arbetar med dessa eller relaterade frågor. Denna situation bör förbättras, och såväl PAO som UD och Sida har nytta att detta sker. I vissa fall kan ambassadpersonalen dela med sig av, eller ta emot, information om den politiska situationen i landet. Som en miniminivå bör ambassaderna informeras när personal från PAO besöker landet, om det kan föreligga någon risk för personernas säkerhet. Vi anser det vara viktigt att UD och Sida tillser att svensk ambassadpersonal aktivt deltar i informationsutbyte med PAO som kontaktar dem i respektive land, även om vi inser att ambassadernas uppgifter i vissa fall inte inbegriper de områden inom vilka PAO arbetar.

Vi anser slutligen att detta stöd i framtiden bör utföras i närmare kontakt med andra biståndsgivare och relevanta aktörer. Relevanta diskussionsparter kan vara International IDEA och European Initiative for Democracy and Human Rights, samt andra organisationer och forskare som arbetar med dessa frågor.⁹² Dessutom vill vi betona vikten av de existerande kontakterna mellan PAO och partier och partianknutna organisationer i andra demokratiska länder som bedriver liknande verksamhet. Det bör fortlöpande diskuteras hur dessa kontakter, samt de existerande kontakterna med de olika internationerna, kan utnyttjas ytterligare för att öka samordningen av stödet. Sida och UD bör bistå i detta informationsutbyte.

Sammanfattningsvis anser vi det vara viktigt att alla inblandade parter har i åtanke att insatser inom detta område inte ska ses isolerat från demokratiseringsprocesser och övrigt demokratibistånd. PAO bör få tillgång till nödvändig information för att i görligaste mån kunna tillse att deras enskilda insatser kompletterar annan verksamhet inom utvecklingssamarbetet. Det är samtidigt viktigt att upprätthålla stödets flexibilitet och att undvika att risken ökar för kritik angående svensk inblandning i andra länders inre angelägenheter. Därför bör samordningen av de enskilda insatserna i första hand

90 Som redan påpekats använder dock de flesta PAO partiaktivister på regional och lokal nivå i sin verksamhet.

91 Kommunikation med Carla Welch, Programme Manager, Westminster Foundation for Democracy, 19 oktober 2004 (epost). De närmaste åren kommer WFD att bedriva verksamhet i runt sex länder.

92 Se www.idea.int och europa.eu.int/comm/europeaid/projects/eidhr.

ske genom informationsutbyte. Om administrationen av de gemensamma insatserna sker separat kan huvudmannen i större utsträckning tillse att denna verksamhet mer direkt är i linje med den svenska politiken för global utveckling. Vidare bör referensgruppens roll inom samordningen av stödet förtydligas, och kunniga personer som inte är direkt inblandade i stödformen inkluderas.

6. Beredningsprocessen

Vi har även studerat i vad mån den existerande beredningsprocessen kan reformeras för att skapa ett mer effektivt stöd till partiväsanden i u-länder samt i Öst- och Centraleuropa. Det kan först noteras att som påpekats ovan är de flesta PAO i allmänhet nöjda med de existerande riktlinjerna och anvisningarna. Angående beredningsprocessen anser de dock att det finns betydande utrymme för förbättringar. Den existerande processen ses som tidskrävande och det faktum att avtalen skrivs på ettårsbasis anses även påtvinga såväl PAO som deras samarbetsparter ett kortsiktigt tänkande. Dessutom menar vissa PAO att den existerande processen är otydlig och otransparent, samtidigt som den innebär ett onödigt fokus på detaljer. Vidare menar flera PAO att den tidsödande behandlingsprocessen gör att deras arbete ofta betydligt försenas. Även ansvarig personal på Sida anser att beredningsprocessen kan förbättras. Från deras håll menas att mer tid och resurser skulle kunna frigöras för annan verksamhet inom stödformen om mindre uppmärksamhet behövde användas till att årligen genomföra formella granskningar av nya ansökningar, ofta rörande redan pågående projekt. Dessa resurser skulle exempelvis kunna användas till utökade kontakter mellan Sida och PAO, samt att Sida kunde erbjuda PAO mer stöd, utbildningar etc.

Hur beredningsprocessen för stödet ska fungera beror i stor utsträckning på hur man ser på frågan om huvudmannaskapet. Om man skulle välja alternativ A ovan kan beredningen bli tämligen enkel. Pengarna delas ut till PAO, och kontrollen över medlen skulle begränsas till sedvanlig ekonomisk revision. Om huvudmannaskapet delas enligt förslaget ovan skapas en liknande situation för PAOs enskilda insatser, samtidigt som den gemensamma verksamheten granskas närmare av huvudmannen.

Avtalsperiodernas längd

Om det beslutas att Sida ska fortsätta att administrera stödet kan ändringar av den existerande beredningsprocessen fortfarande vara aktuella. En central fråga gäller längden på avtalen mellan Sida och PAO (idag ett år). Det nuvarande systemet har hävdats ha ett flertal nackdelar. Exempelvis har det ansetts innebära osäkerhet i planering och genomförande av verksamheten, samtidigt som det riskerar att negativt påverka dess långsiktighet och kvalitet.⁹³ Detta drabbar ofta även PAOs samarbetsparter. Dessutom har det inneburit att både PAO och ansvarig personal på Sida tvingas lägga ned mycket tid åt att skriva och granska ansökningar, snarare än att ägna sig åt den egentliga verksamheten.

Det råder en påtaglig enighet bland de inblandade parterna om att längre avtalstider skulle kunna underlätta det pågående arbetet betydligt. Samtliga PAO har uttryckt en vilja att införa längre avtalsperioder, mellan två och fyra år. Även de ansvariga på Sida skulle önska att avtalsperioderna förlängdes.

Eventuella nackdelar som en sådan förändring skulle kunna innebära skulle röra graden av kontroll över verksamheten. Denna risk minskas genom att verksamheten genomgår formell årlig revision. Längre avtalsperioder skulle också kunna frigöra tid som kan användas för en mer ingående kontroll.

⁹³ Sida Generaldirektör (2002).

Flexibiliteten i PAOs arbete skulle också kunna påverkas negativt om de måste planera sin verksamhet upp till fyra år i förväg. Detta eftersom organisationerna behöver en längre framförhållning i planeringen av kommande projekt. En möjlighet att bemöta detta vore att avtalen kan innehålla projekt som specificeras vid en senare tidpunkt (en sådan möjlighet finns även med dagens beredningssystem). Se vidare nedan.

Givet att tilldelningen av resurser i dagsläget styrs av mandatfördelningen i Sveriges Riksdag måste längre avtalsperioder anpassas till Riksdagens mandatperioder. Reguljära val till Riksdagen sker vart fjärde år, vilket torde innebära att längre avtalsperioder skulle vara antingen två eller fyra år. Vissa PAO har uttryckt att avtalen med huvudmannen borde löpa under hela mandatperioden. Givet de faktorer som diskuteras ovan finns det dock anledning att anta att fyra år är en för lång period, och skulle kunna innebära att stödet förlorade i flexibilitet. Ett tänkbart alternativ skulle dock vara att avtal skrivs på tre år, med möjlighet till förlängning på ett år.

Tvååriga avtalsperioder (eventuellt med möjlighet till två ettåriga förlängningar) skulle väsentligt minska den tid som PAO och huvudmannen måste ägna åt att skriva och behandla ansökningar. Samtidigt behålls en flexibilitet i systemet som är nödvändig givet svårigheterna för PAO att planera sin verksamhet långt i förväg. De nuvarande riktlinjerna ger organisationerna möjlighet att i ”undantagsfall” lämna in ansökningar med ospecificerade projekt.⁹⁴ Med längre avtalsperioder blir det viktigt att denna möjlighet kvarstår, och även formaliseras något. Ett system där PAO när som helst kan komplettera ett stort antal projekt skulle dock kräva betydande handläggarresurser hos huvudmannen, varvid fördelarna med denna reform skulle minska markant, och risken för fördröjd handläggning skulle öka. Riktlinjerna bör reglera andelen av de tilldelade medlen som kan sökas i efterhand, samt i vilka sammanhang detta kan göras.

Idag betalas dessa ospecificerade medel ut efter att en reguljär projektplan inlämnats någon gång under avtalsperioden. Huruvida detta ska fortsätta att vara fallet torde bero på synen på stödformens huvudmannaskap. Om en mer oreglerad organisationsstruktur väljs skulle granskningen av dessa projekt kunna ske post facto genom utvärderingar. Ekonomisk avrapportering ska dock även fortsatt ske på en årlig basis för att tillgodose kraven på transparens och finansiell kontroll.

Riktlinjer för de gemensamma projekten

Flera PAO har uttryckt att även om de nuvarande riktlinjerna från regeringen och anvisningarna från Sida har inneburit en märkbar förbättring av stödformens organisation, så finns det ett viktigt undantag. Detta rör de gemensamma projekten. Här ser man en avsaknad av reglering gällande flera områden, som gör verksamheten mer svåradministrerad och mindre effektiv än den skulle kunna vara. Denna åsikt delas även av Sida, som också påpekat att det är oklart vilka delar av riktlinjerna och anvisningarna som ska appliceras på det gemensamma stödet.

Vi anser att specifika riktlinjer måste tas fram för denna del av stödet. I framtagandet av dessa riktlinjer bör en fråga vara vilka samarbetsparter som kan komma ifråga. I dagsläget görs ingen åtskillnad i detta avseende i riktlinjerna eller anvisningarna, annat än att riktlinjerna anger att ”projekt vilka inbegriper en bred grupp av samarbetsparter ges företräde”. Detta bör utredas vidare, eftersom det finns anledning att anta att gemensamma projekt kan gynnas av att olika typer av samarbetsparter ingår.

Det finns i dagsläget ingen tvekan om att det är Sida som ska välja mellan olika ansökningar, om dessa tillsammans överstiger budgetramarna för gemensamma insatser.⁹⁵ Givet att stödet ligger kvar hos Sida

94 Sida (2002a) sid 8. Denna del får idag maximalt röra 25 procent av den totala budgeten.

95 UD (2001b) sid 4 och Sida (2002a) sid 10.

finns det anledning att se över de kriterier enligt vilka Sida ska bedöma olika konkurrerande projektansökningar. Dessutom behöver förhållandet PAO emellan i samband med gemensamma projekt diskuteras, då det kan bli ganska komplicerade strukturer när upp till sju olika organisationer ska samarbeta i ett projekt. Frågor som budgetprocessen och den projektansvarigas roll och finansiering är viktiga i detta sammanhang. En annan fråga som bör beröras är vilka regler och riktlinjer som gäller för anställningen av personal i samarbetslandet (detta har uppfattats som problematiskt gällande det gemensamma projektet i Guatemala). Slutligen bör riktlinjerna även reglera avtalslängden för gemensamma projekt, ifall denna ska skilja sig från avtalen mellan PAO och huvudmannen. I processen att ta fram sådana riktlinjer bör PAO spela en aktiv roll, på ett liknande sätt som i framtagandet av de nya riktlinjer för hela stödet som togs i bruk 2002. Specifika direktiv för gemensamma insatser bör kunna träda i kraft år 2006.

Utvärdering

Stöd till demokrati är en mycket viktig verksamhet. Aktiviteter som sker inom detta område måste underkastas undersökningar om i vad mån man lyckas uppnå, eller åtminstone bidra till att uppnå, de mål som satts upp. I detta avseende är det viktigt att skilja utvärderingar från en löpande granskning som tillser att medlen handhas på ett korrekt sätt. En löpande granskning sker genom de projektansökningar och rapporter som lämnas in årligen. Dessutom har SPM Consultants som tidigare nämnts flera år i rad givits i uppdrag att sammanställa de inkomna ansökningarna. Här åsyftas istället hur verksamhetens effekter kan utvärderas (i relation till de existerande målskrivningarna). Dessa utvärderingar kan innebära en betydande hjälp för de partianknutna organisationerna, givet deras mycket begränsade resurser att själva genomföra större analyser av verksamhetens effekter.

Att utvärdera bistånd är alltid komplicerat. Att utvärdera graden av demokrati i ett annat land är också svårt. Att kombinera dessa två områden är speciellt krävande. Många forskare förkastar det exklusiva fokus på mätbara mål som kommit att dominera åtminstone delar av demokratibiståndet, som de menar leder till att man söker "a technical solution to a political problem".⁹⁶ Det är därför viktigt att utvärderingar av denna stödform är mycket grundliga. Detta torde innebära att de bara kan göras med ganska långa mellanrum.

Ett annat problem rör "the causal conundrum", eller hur man ska kunna bevisa att det just är den genomförda insatsen som haft resultat, om man kan påvisa att en förändring har skett i den beroende variabeln (demokrati). Som vi påpekade ovan är demokrati inte enbart ett fenomen som det är svårt att mäta, utan även ett område där det är ovanligt svårt att belägga kopplingar till andra faktorer, och inte minst då enskilda biståndsprojekt. För att utvärdera stödformens effektivitet måste de inblandade därför studera utvecklingen på flera plan. Detta faktum gör demokratibistånd svårare att utvärdera än till exempel bistånd till utbildning, men som Carothers har påpekat, "the differences should not be overdrawn".⁹⁷ Det har också hävdats att "clearly there is a shortage of systematic learning and review in this area".⁹⁸

En metod för sådana utvärderingar skulle kunna inspireras av de systemrevisioner som avdelningen SEKA inom Sida på senare tid börjat genomföra angående sina samarbetsparter (enskilda organisationer).⁹⁹ Dessa systemrevisioner innebär en övergripande utvärdering av organisationernas verksamhet, och pågår i vissa fall under större delen av ett år. Granskningen genomförs av en extern konsult, och fokuserar på organisationens rutiner och system. Utvärderingar av det partinära stödet måste dock

96 Crawford (2003) sid 1.

97 Carothers (1999) sid 285.

98 Carothers (2004a) sid 15.

99 Det system som används av SEKA är tämligen nytt, och har ännu inte utvärderats.

även inbegripa den svåra frågan om i vad mån verksamheten kan sägas vara effektiv givet stödformens mål (i SEKAs terminologi kallas detta för kapacitetsstudier). Utvärderingar av stödet genom PAO, oavsett hur det genomförs, måste inbegripa ett betydande inslag av brukardeltagande, både angående PAOs samarbetsparter och de väljare som dessa partier arbetar för. De olika PAO bör erbjudas att aktivt delta i framtagandet av denna utvärderingsmodell, även om ansvaret ska ligga på en utomstående part.

I framtagandet av Sveriges nya politik för global utveckling identifierades behovet av ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet, och förberedelserna för denna myndighet är nu pågående.¹⁰⁰ Denna myndighet skulle vara lämpad att handha utvärderingar av PAOs verksamhet inom denna stödform, om huvudmannskapet i framtiden läggs på UD eller Sida. Myndigheten kommer ha stor kapacitet för utvärderingar och dess konstruktion gör den dessutom fristående från Sida och Regeringskansliet, vilket är lämpligt i sammanhanget. Förslaget till statsbudget för 2005 anger att detta institut ska kunna granska även utvecklingssamarbete som administreras av Regeringskansliet, vilket innebär att detta organ kan utvärdera effekterna av denna stödform även om UD görs till huvudman.¹⁰¹ Däremot skulle detta inte kunna ske om verksamheten lades under Riksdagen. Verksamheten skulle då granskas av Riksrevisionen, som själv fattar beslut om när och hur granskning ska ske. I sådant fall skulle Riksdagen ha att tillsätta effektsinriktade utvärderingar som kan komplettera Riksrevisionens granskning.

Enligt den utredning som genomfördes å Utrikesdepartementets vägnar och enligt information från UD ska den nya utvärderingsmyndigheten börja arbeta under andra halvan av 2005, även om den inte kommer att bedriva verksamhet i full skala förrän budgetåret 2008 eller 2009.¹⁰² För att detta organ ska kunna genomföra utvärderingar inom detta område krävs att den knyter till sig personer med gedigen kunskap om demokratisering och politiska partier.

För att vara meningsfulla måste utvärderingarna kunna leda till rekommendationer om hur PAOs organisation och verksamhet kan förbättras. Graden av sanktioner ifall dessa rekommendationer inte följs bör diskuteras. En lösning vore att se dem som en hjälp till PAO, som sedan själva avgör i vad mån dessa ska följas. På andra ändan av denna skala kan man se möjligheter för stödets huvudman att avbryta samarbetet med en PAO som på ett flagrant sätt bryter mot stödets grundprinciper.

För att sammanfatta vill vi betona vikten av att stödformen inbegriper ett utvecklat system för hur effekterna av insatserna kan granskas, och för hur man därigenom kan dra lärdom av tidigare erfarenheter på ett konsekvent sätt. I processen att ta fram detta utvärderingssystem bör PAO involveras. Resurser måste avsättas för utvecklandet av att sådant utvärderings- och utvecklingsverksamhet. Deltagande av stödets målgrupper och ett holistiskt angreppssätt måste vara viktiga aspekter av utvärderingssystemet, som också bör ta lärdom av erfarenheter från andra länder. När ett sådant system har utvecklats kan en första utvärdering genomföras. Det kan betonas att en dylik utvärdering måste ges i uppdrag att mer fokuserat studera effekterna av stödet än vad som var fallet för den utvärdering som genomfördes år 2000, där stödets effekter bara var en av flera aspekter som skulle tas i beaktande. Lämpligen bör en sådan utvärdering kunna genomföras före år 2010, femton år efter stödets början och tio år efter den tidigare utvärderingen. Vid det laget borde resultaten av stödformen kunna skönjas. Utvärderingarna kan skapa en viktig kunskapsbas för framtida verksamhet och en idébank för möjliga satsningar.

100 Molander (2004).

101 Proposition 2004/05:1, avsnitt 3.8.7.

102 Molander (2004) sid 65.

7. Rekommendationer

Stödformens mål bör diskuteras vidare

Existensen av denna stödform har inneburit många givande samarbetsinsatser mellan svenska parti-anknutna organisationer och politiska partier i u-länder samt i Öst- och Centraleuropa. Systerpartistödet ger möjligheter till ett nära och personligt samarbete, som det kan vara svårt att uppnå genom andra insatsformer.¹⁰³

Likafullt är det tveksamt om den nuvarande verksamheten till fullo uppfyller den övergripande målsättning som existerar för stödformen. Att enbart stödja ett enskilt parti i ett annat land riskerar att få en begränsad effekt, inte minst som denna utvärdering visat att det endast är i undantagsfall som fler än en eller två PAO samtidigt bedriver verksamhet i samma land. Väl fungerande partier är nödvändigt men inte tillräckligt för skapandet av ett funktionellt partisystem. Dessutom finns risken att stödet kritiserar för att vara partiskt, eller i värsta fall snedvrider partisystemet så att partier får en ställning som inte relaterar till deras stöd inom den inhemska väljarkåren.

Ett sätt att komplettera systerpartistödet är gemensamma insatser, där PAO tillsammans arbetar gentemot flera parter i ett annat land. En sådan del av stödet infördes i samband med att stödformen permanentades 2002, men utgör en mindre andel av de medel som tilldelas för verksamheten. Vi menar att ytterligare medel bör tillföras till gemensamma insatser, vilka kan hjälpa till att skapa ett konkurrensinriktat men fredligt förhållande inom partisystemet i olika u-länder samt i Öst- och Centraleuropa. Dock anser vi inte att dessa medel ska föras över från tilldelningen till respektive PAO (medel som också, i varierande utsträckning, används för annat stöd än systerpartistöd), utan att nya medel bör tillföras. Mer medel bör också tillföras om man menar att PAO även ska arbeta inom nya områden, såsom partiväsandets legala ramverk.

Vi anser också att en vidare diskussion bör föras om stödformens målskrivning och hur man söker uppnå dessa mål. Den existerande referensgruppen är ett lämpligt organ för sådana diskussioner, om man även tillför kunniga personer som inte är direkt kopplade till stödet. Vi vill inte i detta skede föreslå någon förändring av målformuleringen, men menar att det övergripande målet om att stödja en demokratisk utveckling måste finnas med även fortsättningsvis.

Stöd till odemokratiska partier ska inte tillåtas

Vi anser det vara direkt olämpligt att svenska skattemedel används till att stödja politiska partier i andra länder som företräder en odemokratisk samhällssyn. I linje med detta anser vi att huvudmannen för stödet i linje med existerande riktlinjer har befogenhet och ansvar att vid tydliga fall neka sådant samarbete inom denna stödform (en nödbroms). Den formulering som existerar i de nuvarande riktlinjerna ger i vår mening tillräcklig vägledning för ett sådant beslut (en detaljerad reglering skulle knappast underlätta möjligheterna till korrekta bedömningar). Även om ett beslut att inte tillåta stöd av denna anledning ofrånkomligen i någon mån innebär ett politiskt beslut, så måste huvudmannen (eller UD om huvudmannskapet läggs under Riksdagen) ha ansvaret att i denna typ av fall tillse att svenska skattemedel inte används på sätt som uppenbarligen strider mot den svenska demokratisynen.

Samtidigt inser vi att det ofta är svårt att dra en tydlig gräns mellan demokratiska och odemokratiska partier. Detta gäller inte minst i u-länder och i länderna i Öst- och Centraleuropa. Frågan kompliceras ytterligare om hänsyn tas till i vad mån samarbetsparter är internt organiserade i enlighet med demo-

¹⁰³ Detta betonades bland annat i Ugglå et al (2000).

kratiska principer. Det är viktigt att stödformen inte begränsas till samarbete med ”felfria” politiska partier, eftersom hela syftet därmed riskerar att förfelas. Insatser som syftar till att göra politiskt inflytelserika partier mer demokratiska i sin organisation och sin politik bör vara ett av huvudmålen med denna stödform. Frågan om vilka typer av samarbetsparter som är lämpliga bör löpande vara föremål för diskussion, och vi menar att referensgruppen är ett lämpligt forum för en sådan diskussion.

Huvudmannskapet bör ändras

Den lösning som idag gäller angående stödformens huvudmannskap har betydande problem. Bland de viktigaste är Sidas otydliga ställning, där myndigheten idag fungerar som ansvarig för en verksamhet den har begränsade möjligheter att påverka, samtidigt som stödets genomförare är mycket nära knutna till de riksdagspartier som har inflytande över Sidas verksamhet. Även PAO ser problem med den nuvarande modellen, bland annat vad de ser som en onödig byråkrati och ointresse från Sida. Mycket av dagens svårigheter kretsar kring den politiska känsligheten i systerpartistödet, medan situationen är mindre problematisk gällande de gemensamma insatserna.

Vi har i denna översyn diskuterat olika sätt som huvudmannskapet skulle kunna organiseras på, där alla alternativ har sina för- och nackdelar och ingen kan ses som optimal. Den lösning vi finner mest tillfredsställande är en tudelning av det nuvarande stödet, så att systerpartistödet flyttas från Sidas bord, medan de gemensamma projekten ligger kvar hos myndigheten, som också får utökade möjligheter att styra dessa. Sida får härigenom i uppdrag att ge genomförarna av den gemensamma verksamheten utökat stöd och information, samtidigt som det liksom tidigare är Sida som väljer mellan konkurrerande ansökningar.

Med en sådan lösning skulle systerpartistödet administreras så att en rent kameral granskning sker löpande av verksamheten (inklusive ekonomisk redovisning i enlighet med god revisionssed), och att arbetet granskas genomgående i efterhand genom effektstörriktade utvärderingar. Som påpekats i tidigare utredningar är det med denna typ av lösning mindre viktigt vem som handhar administrationen. Vi anser att Sidas komplicerade ställning gentemot Sveriges riksdagspartier, och det avsteg från myndighetens grundläggande arbetsmetodik och normala beredning som denna typ av administration skulle innebära gör att det vore fördelaktigt att flytta huvudmannskapet till ett annat organ.

Risken för sammanblandning med Sveriges relationer med samarbetslandet skulle minimeras om stödet lades under Riksdagen. Administrationen skulle i sådant fall ske av partistödsnämnden eller liknande institution. Med denna lösning skulle förvisso verksamheten riskera att i mindre utsträckning underlättas av den relevanta information och debatt som finns inom den svenska biståndsvärlden. Dessutom kan inte det oberoende utvärderingsinstitutet för utvecklingssamarbetet granska bistånd som ligger under Riksdagen. Riksdagen kan dock fatta beslut om andra utvärderingar. Om man föredrar att det oberoende utvärderingsorganet ska utvärdera stödet bör denna verksamhet istället läggas under UD, som också är det organ som har mest vana att handha politiskt känslig verksamhet. UD skulle alltså inte genomföra någon sakgranskning av verksamheten, utan enbart betala ut tilldelade medel så länge ekonomisk revision skett. Likafullt skulle risken för sammanblandning med Sveriges internationella relationer vara större än om stödet låg under Riksdagen. Vi anser att beroende av den värdering som görs av de olika relevanta faktorerna (autonomi, vana att handha politiskt känsliga frågor etc.) så bör beslut fattas om att denna del av stödet handhas antingen av Riksdagen eller av UD.

Givet att behövliga medel tillförs kan det även åläggas Sida att stödja PAOs systerpartiverksamhet såtilvida att Sida anordnar utbildningar, förser PAO med nödvändig information etc. Oavsett beslut om stödformens huvudmannskap bör den existerande referensgruppens funktion ses över. I dagsläget fyller den inte den kvalitetssäkrande roll som gruppen enligt riktlinjerna ska ha. Dessutom är det troligt

att större personalresurser hos huvudmannen skulle kunna minska en del av de problem som existerar för närvarande.

Samordningen med övrigt bistånd bör stärkas

Att stödja en demokratisk utveckling i ett annat land är ett komplext åtagande, och för att verksamheten ska bli effektiv är det ofta nödvändigt att man på ett koordinerat sätt arbetar med olika typer av insatser. Det är i detta sammanhang av vikt att detta stöd inte ses isolerat från utvecklingssamarbetet i allmänhet. Vi konstaterar att ett behov av samordning av verksamheten med övrigt svenskt utvecklingssamarbete kvarstår. Även i detta avseende ser vi dock en markant skillnad mellan PAOs enskilda projekt och de gemensamma insatserna. Det är viktigt att systerpartistödet inte kopplas alltför nära till det reguljära biståndet på sådant sätt att dess flexibilitet riskeras och att risken ökar för kritik angående svensk inblandning i andra länders inre angelägenheter. Angående denna del av verksamheten är den bästa lösningen att samordningen i huvudsak sker genom informationsutbyte. Huvudmannen bör ges en tydlig uppgift och tillräckliga resurser att bistå PAO med nödvändig information. De gemensamma insatserna är mindre politiskt känsliga, och kan med fördel samordnas med övrigt demokratibistånd på tydligare sätt än vad som sker i dagsläget.

Vi anser även att en diskussion bör föras om värdet av att PAO är aktiva i så många länder, då möjligheterna till djupare förståelse och lokal anpassning härigenom minskar. Eftersom den geografiska spridningen inneburit att det enbart är undantagsvis som flera PAO är aktiva i samma land ökar också problemet med att vissa partier i ett land får stöd men inte andra.

Det framstår även som klart att den existerande referensgruppen inte uppfyller riktlinjernas krav att den ska ”främja en samordning mellan stödformen och övrigt svenskt demokratistöd”. Referensgruppens framtida roll bör bero på huvudmannaskapets utformning, men vi anser i allmänhet att gruppens roll inom samordningen av stödformen måste regleras tydligare. Vidare anser vi att referensgruppen bör inkludera kunniga personer som inte är direkt inblandade i stödformen. PAO bör i övrigt ges goda möjligheter att utbyta information med personer utanför stödformen som är kunniga om demokratistöd, och organisationerna bör även ha tillgång till relevant information om de länder där de genomför verksamhet, inklusive vilket annat demokratistöd som eventuellt riktas till landet ifråga.

Avtalsperioden för verksamheten bör förlängas, och riktlinjer skapas för gemensamma insatser

Med dagens system skrivs avtal mellan Sida och PAO på en årlig basis, trots att projekt som genomförs ofta pågår under längre period. Detta innebär både en onödig osäkerhet i planeringen av verksamheten och en onödig mängd arbete för både PAO och ansvariga på Sida i att skriva och administrera årliga ansökningar. Ifall en administration liknande den nu existerande bibehålls menar vi därför att avtalsperioden mellan PAO och huvudmannen ska förlängas.

Den rimligaste längden för avtalen torde vara två år. Eventuellt kan man tänka sig tvååriga avtal som sedan kan förlängas ett år i taget under mandatperioden (dvs två gånger). Denna lösning skulle väsentligt minska den tid som PAO och huvudmannen måste ägna åt administrationen av stödet. Samtidigt behålls en flexibilitet i systemet som är nödvändig givet svårigheterna för PAO att planera sin verksamhet långt i förväg. Givet de tillgängliga personalresurserna och den ofta labila situationen i samarbetsländerna så skulle det inte vara möjligt för de flesta PAO att lämna in ansökningar som rör den totala verksamheten för en hel mandatperiod (fyra år).

De nuvarande riktlinjerna ger organisationerna möjlighet att "i undantagsfall" lämna in ansökningar med ospecificerade projekt. Med längre avtalsperioder bör denna möjlighet kvarstå, och även formaliseras något. Ett system där PAO när som helst kan komplettera ett stort antal projekt skulle dock kräva betydande handläggarresurser hos huvudmannen. Ekonomisk avrapportering ska även fortsatt ske på en årlig basis, för att garantera transparens och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Dessutom menar vi att specifika direktiv snarast bör utarbetas för gemensamma insatser. Denna del av verksamheten försvåras i dagsläget av bristande riktlinjer och stöd för hur verksamheten kan och bör utformas. I processen att ta fram sådana riktlinjer bör PAO spela en aktiv roll, på ett liknande sätt som i framtagandet av de nya riktlinjer för hela stödet som togs i bruk 2002. Specifika direktiv för gemensamma insatser bör kunna träda i kraft år 2006.

Modell för utvärdering av stödets effektivitet måste skapas

I all offentlig verksamhet är det viktigt att dra lärdom av tidigare erfarenheter för att kunna fortsätta med väl fungerande verksamhet och stoppa aktiviteter som inte fungerar. För att möjliggöra detta inom stödformen krävs utvärderingar av verksamhetens effekter på demokratiuppbyggnad i u-länder och i länder i Öst- och Centraleuropa.

Att utvärdera bistånd är svårt, och att utvärdera utvecklingssamarbete som syftar till att stödja en demokratisk utveckling i andra länder är än svårare. Det är viktigt att utvärderingar av stödformen antar en helhetssyn på demokratiska utvecklingsprocesser, och ser på effekter som stödet har på demokratin i stort i de länder där verksamhet genomförs, inte enbart på de inblandade politiska partierna. Givet att större utvärderingar av denna typ av verksamhet är sällsynta även i ett internationellt sammanhang så är det av vikt att ett gediget förarbete genomförs för att ta fram instrument och framgångskriterier för utvärderingar av denna stödform. I denna process ska PAO ges möjlighet att aktivt delta. Med det holistiska angreppssätt som behövs i dessa utvärderingar kommer de inte att kunna ske speciellt ofta, vilket dock inte heller är nödvändigt.

Vi anser att det oberoende utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet som ska påbörja sin verksamhet år 2005 kan vara en lämplig genomförare av sådana uppföljningar, ifall huvudmannskapet placeras hos UD eller Sida. En första utvärdering av PAOs verksamhet inom stödformen torde kunna genomföras i samband med att utvärderingsorganet börjar operera i full skala 2008 eller 2009. Om huvudmannskapet placeras hos Riksdagen får denna ta initiativ genomförs. Oavsett var stödet hamnar har Riksrevisionen mandat att på eget initiativ granska verksamheten.

För att dessa utvärderingar ska vara meningsfulla måste de också kunna få effekter för verksamheten. I samband med diskussionen om stödformens huvudmannskap är det också viktigt att diskutera vilka åtgärder som huvudmannen kan nyttja ifall en PAO inte bedriver verksamhet i linje med stödformens målformuleringar, eller inte beaktar utvärderingarnas resultat.

Avslutningsvis kan sägas att alla PAO utom en har uttryckt åsikten att de totala medlen för stödet (inklusive de mandatbundna medlen) ska ökas markant. Givet avsaknaden av en utvärdering som studerar verksamhetens effektivitet och måluppfyllelse avstår vi från att uttala oss i denna fråga.

Intervjuer

20 augusti 2004, Sida

Mikael Boström, Handläggare, DESA
Helena Bjuremalm, Handläggare, DESA

6 september 2004, International IDEA

Roger Hällhag, Head of Programme
Per Nordlund, Senior Programme Officer
Maja Tjernström, Project Manager

10 september 2004, Sida

Svante Sandberg, Enhetschef, SEKA-EO

13 September 2004, GF

Eva Goës, Ordförande
Sven-Olof Tuvlind, Styrelseledamot

14 september 2004, JHS

Margaretha af Ugglas, Ordförande
Bertil Persson, Styrelseledamot
Peeter Luksep, Styrelseledamot
Eva Gustavsson, Chef för JHS

15 september 2004, CIS

Åke Pettersson, Ordförande
Siv Ramsell Westberg, Generalsekreterare
Lisa Sandberg, Handläggare

16 september, 2004, Norsk Senter for demokratistøtte

Kathrine Raadim, Ordförande
Eva Langslet, Stf. Sekretariatschef

16 september, 2004, Chr. Michelsen Institute

Lars Svåsand, Professor

21 september 2004, KrDu

Henrik Ehrenberg, Ordförande
Helen Richard, Handläggare
David Kärnerud, Handläggare

21 september, 2004, VIF

Anita Persson, Medlem i VIFs styrelse
Marianne Eriksson, Medlem i VIFs styrelse
Ann Berglund, Sekreterare

22 september 2004, OPC

Sanna Johnsson, Biståndschef, OPC
Ann Linde, Internationell Sekreterare, Socialdemokraterna
Susanna Lif, Koordinator för det partianknutna stödet, OPC
Liselott Olsson, Koordinator för det partianknutna stödet, OPC

11 oktober 2004, SILC

Erik Jennische, Generalsekreterare
Gunilla Davidsson, Projektledare

15 oktober 2004, IDEA

Ingrid Wetterqvist, Head of Planning and External Relations, fd Kansliråd på UD-IC

2 november 2004, UD

Gabriella Fredriksson, Departementssekreterare, Enheten för Global Utveckling

3 november 2004, Sida

Britt Sjöstedt, Handläggare, DESA (telefonintervju)

8 november 2004, Utrikesutskottet

Berndt Ekholm, Riksdagsledamot

Förutom dessa intervjuer har vi även tagit emot skriftliga kommentarer från CIS, GF, KrDU och Silc, samt kortare kommentarer från flera av de andra PAO. Vi deltog även vid en workshop om utvecklingsarbete med politiska partier organiserad av DESA och Kollegiet för Utvecklingsstudier, Uppsala universitet, i Hammarskog den 13/10. Vidare anordnade vi möten med PAO för att diskutera ett utkast till denna rapport (28/10, 29/10 och 2/11). Dessutom har vi kommunicerat angående olika frågor inom denna översyn med Per Molander, Mapsec, och med Carla Welch, Westminster Foundation for Democracy.

Referenser

- Axworthy, Thomas S. & Campbell, Leslie (2004) *Advancing Democracy Abroad: A Proposal to Create the Democracy Canada Institute*. Paper presented to the Institute for Research on Public Policy (preliminary draft).
- Carothers, Thomas (1999). *Aiding Democracy Abroad, The Learning Curve*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Carothers, Thomas (2000) "Struggling with Semi-authoritarian" i Burnell, Peter (red.) *Democracy Assistance, International Co-operation for Democratization*. Frank Kass, London.
- Carothers, Thomas (2004a) *Political Party Aid: Issues for Reflection and Discussion*. Paper presented at the Sida/DESA and the Collegium for Development Studies Workshop on Political Party Assistance, Hammarskog October 13, 2004.
- Carothers, Thomas (2004b) *Critical Mission, Essays on Democracy Promotion*. Carnegie Endowment for International Peace, Washington.
- Crawford, Gordon (2003). "Promoting Democracy From Without, Learning From Within (Part II)." *Democratization* Vol. 10, N. 2.
- DESA, Sida (1995) *Promemoria – Partibistånd*. Daterad 1995-08-24, Diarienummer DESO-1995-463.
- Division for Democratic Governance (2002) *The Political Institutions: Parties, Elections and Parliaments*. Swedish International Cooperation Agency, Stockholm.
- Ds 1994:63, *Demokratier kräva dessa partier! Svenska partiernas medverkan i biståndet till demokratisk uppbyggnad i u-länder och östra Europa*.
- Gershman, Carl (2004) "Democracy Promotion: The Relationship of Political Parties and Civil Society" in *Democratization*, Vol. 11, No. 3.
- Gillespie, Richard & Whitehead, Laurence (2002) "European Democracy Promotion in North Africa: Limits and Prospects" in R. Gillespie and R. Youngs (ed.) *The European Union and Democracy Promotion: The Case of North Africa*. Frank Cass, London.
- Hauck, Volker (2002) "Building the Capacities of Political Parties in Southern Africa: Reviewing the Strategy of the Netherlands" in *Conference Report: Network Democracy: Enhancing the Role of Parties, The Hague 24–25 April 2001*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy & International IDEA.
- International IDEA (2003) *Funding of Political Parties and Election Campaigns*. Handbook Series, International IDEA, Stockholm.
- Kumar, Krishna (2000) "International Assistance for Post-conflict elections" i Burnell, Peter (red.) *Democracy Assistance, International Co-operation for Democratization*. Frank Kass, London.
- Lag om statligt stöd till politiska partier*, ändrad senast 2004-07-01. 1972:625.
- Lipset, S. Martin (2000). "The Indispensability of Political Parties" in *Journal of Democracy* Vol. 11, No. 1.
- Mair, Stefan (1997) *The Role of the German "Stiftungen" in the Process of Democratisation*. (ECDPM Working Paper No. 32). ECDPM, Maastricht.

- Mair, Stefan (2000) "Germany's Stiftungen and Democracy Assistance: Comparative Advantages, New Challenges" i Burnell, Peter (red.) *Democracy Assistance, International Co-operation for Democratization*. Frank Kass, London.
- Mair, Stefan (2004) *Multi-partisan or Bi-partisan Co-operation, What is the Best Solution for Democracy Assistance?* Background Research Paper submitted for the European Conference "Enhancing the European Profile in Democracy Assistance", July 4-6, the Netherlands.
- Mathisen, Harald & Svåsand, Lars (2002) *Funding Political Parties in Emerging African Democracies: What Role for Norway?* Report R 2002:6, Chri. Michelsen Institute, Bergen.
- Molander, Per (2004) *Ett fristående utvärderingsorgan för utvecklingssamarbetet*. Utredning genomförd på uppdrag av Utrikesdepartementet.
- NIMD (2004) *A Framework for Democratic Party-Building* IMD Institutional Development Handbook. NIMD, The Hague.
- Ottaway, Marina & Chung, Theresa (1999) "Toward a New Paradigm, Debating Democracy Assistance" in *Journal of Democracy*, Vol. 10, No 4.
- Phillips, Ann L. (1999) "Exporting Democracy: German Political Foundations in Central-East Europe" in *Democratization* Vol. 6., No. 2.
- Pinto-Duschinsky, Michael (1991) "Foreign Political Aid: The German Political Foundations and Their US Counterparts", i *International Affairs*, vol. 67, No 1.
- Proposition 2002/03:122, *Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global Utveckling*
- Proposition 2004/05:1, *Förslag till statsbudget för 2005*.
- Reilly, Benjamin (2003) *Political Engineering of Political Parties and Party Systems*. Prepared for delivery at the 2003 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 28–August 31, 2003.
- Schraeder, Peter J (2003) "The State of the Art in International Democracy Promotion: Results of a Joint European – North American Research Network" in *Democratization*, Vol. 10, No 2.
- SPM Consultants (1997) *Översyn av stöd till demokratiuppbyggnad genom svenska partianknutna organ*. Stockholm, oktober 1997.
- SPM Consultants (2002) *Stödet till Partianknutna organ (PAO)*. PM för Sida, DESO/DESA, daterat 2002-05-15.
- SPM Consultants (2003) *Stödet till Partianknutna organisationer (PAO)*. PM för Sida, DESO/DESA, daterat 2003-05-30.
- SPM Consultants (2004) *Stödet till Partianknutna organisationer (PAO) – ansökningar 2004*. PM för Sida, DESO/DESA, daterat 2004-04-15.
- Sida (2001a) *Minnesanteckningar från Arbetsmöte på Sida*, daterat 2001-03-23, diarienummer 2001-0402.
- Sida (2001b) *Sidas ställningstagande och åtgärder med anledning av utvärderingen av stödet genom partianknutna organisationer*. Daterat 2001-06-06. Diarienummer 1999-5597/2001-0402.
- Sida (2002a) *Anvisningar för stödet genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i U-länder och länder i Central – och Östeuropa*. Sida.

- Sida (2002b) *Promemoria – Biståndet genom de svenska partianknutna organisationerna*. Daterat 2002-05-24.
- Sida Generaldirektör (2002) Anvisningar för stödet genom de svenska partianknutna organisationerna. Skrivelse till regeringen, daterad 2002-09-11.
- SOU 1994:19 *Rena Roller i Biståndet – Styrning och arbetsfördelning i en effektiv biståndsförvaltning*. Betänkande från Biståndsförvaltningsutredningen.
- Statskontoret (2004) *Myndigheternas ledning och organisation, Kartläggning och analys av Myndighetsverige*. Rapport 2004:9.
- UD (2001a) *Gemensamma synpunkter på kommande riktlinjer för stöd genom partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i u-länder och länder i Central- och Östeuropa*. Inkommen UD 2001-05-04.
- UD (2001b) Riktlinjer avseende stöd genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i u-länder och i länder i Central- och Östeuropa. Promemoria, bilaga till regeringsbeslut i ärende UD2001/1426/IC, daterat 2001-11-01.
- Uggla, F & Bennich-Björkman, L & Hadenius, A & Nornvall, F & Tamra, A & Öhman, M (2000) *Utvärdering av stöd genom svenska partianknutna organisationer*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala Universitet.
- USAID (1999) *USAID Political Party Development Assistance*. Technical Publication Series, Office of Democracy and Governance, USAID, Washington.
- USAID (2003) *USAID Political Party Assistance Policy*. U.S. Agency for International Development, Washington.
- USAID/Mozambique (2000) *Evaluation of the "Supporting Electoral Choice" Political Party Electoral Campaign Finance Program*. Prepared by Deborah Shein for USAID/Mozambique.
- Utenrikesdepartementet (odaterat). *Utenrikesdepartementets retningslinjer för Norsk Senter for Demokratistøtte*.
- Utrikesutskottets betänkande 2003/04:UU3, *Sveriges politik för global utveckling*
- Van Gennip, Jos J.A.M. (2002) "Trends in the External Funding of Political Parties" *Conference Report: Network Democracy: Enhancing the Role of Parties, The Hague 24–25 April 2001*. Netherlands Institute for Multiparty Democracy & International IDEA.
- Van Wersch, Jos (2004) *Europe in Democracy Assistance: Facts and Figures*. Background Research Paper submitted for the European Conference "Enhancing the European Profile in Democracy Assistance", July 4-6, the Netherlands.
- Wilton Park (2004) *Achieving Sustainable Political Change in Emerging Democracies: the Political Party Challenge*. Report on Wilton Park Conference WPS04/4.
- Zakaria, Fareed (1997) "The Rise of Illiberal Democracy" in *Foreign Affairs*, Vol. 76, No 6.
- Öhman, Magnus (2004) *The Heart and Soul of the Party, Candidate Selection in Ghana and Africa*. Department of Government, Uppsala University, Uppsala.

Bilaga 1, Uppdragsbeskrivning

Uppdragsbeskrivning: översyn och redovisning av stödet genom svenska partianknutna organisationer till demokratiuppbyggnad i u-länder och länder i Central- och Östeuropa

1 Bakgrund

Sedan 1995 hanterar Sida bistånd till de svenska partianknutna organisationerna till stöd för demokratisk uppbyggnad i utvecklingsländer och i Central- och Östeuropa (PAO-stödet).¹⁰⁴

I regeringens beslut UD 2001/1426/IC av 2001-11-01 ang. detta stöd uppdras åt Sida att under första halvåret 2004 genomföra en översyn av stödet inklusive de ekonomiska förutsättningarna. Utöver detta uppdras i regleringsbrevet 2004 åt Sida att redovisa stödets fördelning på organisation och regioner där det bör framgå tydligt vad som är biståndsverksamhet (ODA). Detta stöd handläggs sedan 2002 av DESO/DESA efter att under stödformens första sju år handlagts av SEKA. DESA har därför huvudansvaret för genomförandet av dessa uppdrag.

Demokratistödet genom de partianknutna organisationerna har varit föremål för översyn och utvärdering vid två tidigare tillfällen. 1997 genomfördes en översyn av vad som då fortfarande var en försöksverksamhet, på uppdrag av den referens- eller samrådsgrupp som har det övergripande ansvaret för kvalitetssäkring av denna biståndsform. Översynen gav som resultat att försöksverksamheten skulle fortsätta t o m 2000. I regeringens beslut av 1998-03-05 med anledning av översynen gavs Sida i uppdrag att under 2000 föranstalta en genomgripande utvärdering av försöksverksamheten. Utvärderingen som genomfördes av Statsvetenskapliga institutionen vid Uppsala universitet presenterades i september samma år och resulterade i att försöksperioden förlängdes ett år i avvaktan på att nya riktlinjer utarbetades.

I regeringens beslut 2001-11-01 permanentades stödformen och antogs riktlinjerna. Dessa gäller fr.o.m. 1 januari 2002. Sida har utarbetat mer detaljerade anvisningar på basis av riktlinjerna. Anvisningarna antogs i ett generaldirektörsbeslut 2003 (GD 13/03). Till bilden hör också att stödformen delvis behandlades i ett internt projekt för metodutveckling – ”Political institutions” 2002.

Stödet ges till samtliga partier representerade i Riksdagen. Bidraget uppgår på årsbasis till 400 000 kronor i grundbidrag per parti plus 90 000 kronor per riksdagsmandat. Utöver det kan de partianknutna organisationerna erhålla medel för gemensamma projekt. För budgetåret 2004 uppgår den totala budgeten för detta stöd till 37 600 000 kronor varav 24 100 000 hämtas ur anslaget för Globala utvecklingsprogram (64,1 procent) och 13 500 000 ur anslaget för Östeuropa och Centralasien (35,9 procent). Av den totala budgeten är 3 390 000 kronor öronmärkta för gemensamma projekt.

Målen med det partianknutna biståndet, såsom det anges i regeringens riktlinjer är ”att genom insatser av svenska partianknutna organisationer bistå utvecklingen av ett väl fungerande partiväsende i u-länder och länder i Central- och Östeuropa i syfte att främja ett representativt demokratiskt styrelseskick i dessa länder.” Den bakomliggande insikten är att ett väl fungerande partiväsende är en förutsättning för att den representativa demokratin skall kunna uppfylla ett av sina viktigaste ändamål, nämligen att skapa kanaler mellan medborgare och politiska beslutsfattande institutioner.

¹⁰⁴ Stödformen föregicks av betänkandet Demokrati kräva dessa partier (Ds 1994:63). I detta betänkande föreslås att ett särskilt anslag inrättas inom biståndsbudgeten för riksdagspartier som vill engagera sig i demokratifrämjande bistånd. Målformuleringen bestod av den något allmänna skrivningen att ”bistå utvecklingen av stabilt demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa”. Detta skärptes tre år senare till ”att bistå utvecklingen av ett väl fungerande och pluralistiska partisystem och demokratiska samhällen i u-länder och i Central- och Östeuropa” (1998-03-05).

Utöver Sidas administrativa uppföljning skall, enligt regeringens riktlinjer, en referensgrupp följa stödet. Denna referensgrupp består av representanter från varje partianknuten organisation och en representant från varje riksdagsparti samt representanter från Sida och UD. Den leds av statssekreteraren för bistånd, med statssekreteraren hos handelsministern med ansvar för samarbetet med Central- och Östeuropa som ersättare. Gruppen skall ha ett ”allmänt ansvar för kvalitetssäkring av biståndsförmen i enlighet med riktlinjerna, samt att främja en samordning mellan stödformen och övrigt svenskt demokratistöd. Vidare bör gruppen följa verksamhetens regionala fördelning och i vilken mån stöden svarar mot demokratibehoven inom respektive region.”

Enligt regeringens riktlinjer avgör de partianknutna organisationerna själva i vilka länder de arbetar. En balans mellan utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa bör dock enligt riktlinjerna eftersträvas då medel tas i lika delar från biståndsanslaget och Östsamarbetet. Denna distinktion mellan anslagen upphävdes i och med Riksdagens antagande av Gemensamt ansvar – Politik för global utveckling. Kravet på geografisk balans kvarstår dock.

2 Uppdraget

2.1 Frågor som översynen skall behandla

Det finns en rad frågor kring PAO-stödet som uppkommit, dels under den kontinuerliga uppföljningen av denna stöd dels under tidigare översyn och utvärdering.

2.1.1 Verksamhetens mål

En första fråga rör målet för verksamheten i allmänhet och distinktionen mellan stöd till enskilda partier och stöd till partiväsenten i synnerhet. Även om ett land har enskilda partier kan själva partiväsendet vara dysfunktionellt, i synnerhet om det präglas av stor grad av splittring och polarisering. I nya demokratier kan partier dessutom ofta vara maktstrukturer och inte främst idébärare. Externt stöd till enskilda partier löper dessutom risken att snedvrider den politiska balansen i ett land. Ett effektivt sätt att stödja partiväsenten kan därför ofta vara att ge stöd utanför partierna själva. Ofta är det t.ex. lagändringar, främjandet av politisk pluralism, vidgning av det politiska manöverutrymmet eller förändringar av fördelningen av platser i parlamentet som behövs.

2.1.2 Hur hantera stöd till organisationer som inte omfattar demokratiska värderingar

En annan fråga som diskuterats i detta sammanhang är frågan om rätten för en partianknuten organisation att erhålla medel för stöd till partier och till partier närstående organisationer som uppenbart inte omfattar demokratiska värderingar. Enligt nuvarande riktlinjer finns inget hinder för en PAO att med statliga medel stödja ”odemokratiska” systerpartier i öst och syd – bara det parti som denna PAO är knuten till tar sig över fyraprocentspärren i det svenska riksdagsvalet.

2.1.3 Huvudmannaskapet

En tredje fråga rör huvudmannaskapet. Den nuvarande ordningen är problematisk såtillvida att Sida som ansvarig myndighet tvingas gå en svår balansgång mellan en verksamhet som till sitt innehåll är till stora delar oreglerad, men vars administration är strikt reglerad. En konsekvens av riktlinjerna är att Sida har mycket begränsade möjligheter att granska och bedöma innehållet i respektive organisations planer och åskanden och därför inte kan utöva sin myndighetsroll inom detta biståndsområde på samma sätt som inom övriga biståndsområden.

Den referensgrupp som är avsedd att ansvara för kvalitetssäkringen av detta bistånd har också en svår och oklar roll beroende på att genomförarna själva sitter i referensgruppen. Referensgruppen har kommit att bli ett forum för allmän dialog kring detta stöd snarare än granskare av kvalitén i de projekt som PAO genomför.

Frågan om huvudmannskapet kompliceras ytterligare genom att de riksdagspartier PAO är knutna till dels i Riksdagen sitter med och beslutar om beviljande av medel till denna verksamhet, dels granskar Sidas verksamhet varje år i den årliga budgetprocessen. Under nuvarande former kan således påstås att Riksdagen i stora delar har dubbla eller t o m tredubbla roller – som såväl beslutande som granskare och genomförare av samma biståndsverksamhet.

2.1.4 Relationen till övrigt utvecklingssamarbete

En fjärde fråga gäller relationen mellan denna stödform och övrigt utvecklingssamarbete. Svenskt utvecklingssamarbete styrs i huvudsak genom av regeringen fastställda policies och riktlinjer, inklusive land- och regionstrategier som så långt möjligt tas fram i samklang med regeringar och andra centrala aktörer i respektive samarbetsland. Enligt nuvarande ordning för PAO-stödet finns ingen möjlighet att inordna detta stöd under målen i dessa styrdokument. Det är således fullt möjligt att PAO-verksamhetens länderval, innehåll och inriktning i vissa fall inte alls följer eller går stick i stäv mot vad regeringen beslutat om i annat sammanhang. Detta reser viktiga frågor om helhetsperspektiv, prioriteringar, samordning och styrning inom biståndet.

2.1.5 Beredningsprocessen

En femte fråga rör beredningsprocessen, inklusive riktlinjernas och anvisningarnas ändamålsenlighet samt avtalstidens längd. Enligt nuvarande upplägg med endast ettåriga avtal mellan Sida och respektive partianknuten organisation skapas svåra brister i långsiktigheten för såväl de senare som samarbetsorganisationerna ”på fältet”. Det är möjligt att PAO med en längre planeringshorisont skulle inrikta arbetet också på svårare länder, eller länder där verksamhet hittills inte bedrivits.

2.2 Uppdragets syfte

Konsultinsatsen syftar till genomföra den av regeringen beställda översynen av stödet, inkluderande de ekonomiska förutsättningarna. Översynen kommer att i huvudsak behandla formerna för stödet. Konsulten skall gå igenom, analysera och föreslå eventuella förändringar avseende följande underområden:

- Mål för stödformen
- Frånvaron av spärr mot stöd till partier som inte omfattar demokratiska värderingar
- Huvudmannskap, roll- och ansvarsfördelning allmänt och vad gäller granskningsmakt i synnerhet, inklusive referensgruppens roll och mandat
- Relationen mellan stödformen och övrigt utvecklingssamarbete med tonvikt på av Riksdagen, regering och Sida beslutade policies och riktlinjer, inklusive land- och regionstrategier
- Beredningsprocessen inklusive riktlinjernas och anvisningarnas ändamålsenlighet samt nuvarande avtalslängder

För samtliga frågor gäller att Riksdagens mening angående demokratistödet genom de partianknutna organisationerna, som den kommit till uttryck i Utrikesutskottets betänkande om Sveriges politik för global utveckling (2003/2004 UU:3), skall kommenteras.

2.3 Uppdragets omfattning och metod

Översynen skall bygga på dels genomgång av befintliga dokument (relevant lagstiftning, utredningar/ departementsskrivelser, propositioner, betänkanden, regeringsbeslut, Sidabeslut, tidigare utvärderingar osv), dels intervjuer med samtliga berörda aktörer i de partianknutna organisationerna, deras moderpartier, Utrikesdepartementet och Sida m fl. Listan över personer att intervjua sammanställs i samråd med Sida. Översynen bör också inkludera en jämförelse med den modell Norge anammat för stöd till uppbyggnad av partisystem och kontakt tas med Norsk senter for partistøtte.

Uppdraget skall knyta an till det av Sida/DESA delfinansierade forskningsprojekt kring frågan om internationellt stöd till partiväsanden lett av Tom Carothers vid Carnegie Endowment for International Peace. Inom ramen för forskningsprojektet skall ett "State of the Art Paper" presenteras för Sida och PAO i oktober. Befintligt utkast till Carothers rapport inför seminariet i oktober skall utgöra en viktig referens för översynen.

Den totala arbetstiden för uppdraget skall vara maximalt 8 personveckor inklusive deltagande i ovanstående seminarium och andra eventuella möten/seminarier vid Sida/UD.

2.4 Tidplan

Enligt regeringens uppdrag skall översynen genomföras under första halvåret 2004. Detta har uttolkats som att den ska ha kommit igång och vara på god väg under första halvåret 2004. Översynen skall inledas senast 28 juni 2004 och vara slutförd senast 12 november 2004.

3 Rapportering och dokumentation

En inledande delrapport skall lämnas senast den 23 augusti 2004 och skall fokusera på dokumentgenomgången. Sida skall lämna eventuella kommentarer inom en vecka.

Utkast till slutrapport skall lämnas senast den 19 oktober 2004. Sida skall lämna eventuella kommentarer inom två veckor.

Slutrapport om maximalt 40 sidor (exklusive bilagor) skall vara Sida tillhanda senast den 12 november. Rapporten skall innehålla en kortfattad sammanfattning av översynens resultat, förslag och rekommendationer.

4 Konsultens profil och krav på personal

Uppdraget skall genomföras av en grupp om maximalt tre personer varav en skall stå ansvarig som gruppleddare. Konsultgruppen skall innehålla följande kompetens:

- god kunskap om demokratibistånd i allmänhet;
- god kunskap om den politiska miljö i vilken stödet till partisystem/partier verkar – både i Sverige och samarbetsländerna;
- god kunskap om stödet via svenska partianknutna organisationer och villkoren för detta stöd;
- mycket god kompetens vad gäller den svenska grundlagen och förvaltningsrätt;
- god kunskap om Sidas mandat, roll och arbetssätt.

5 Budget

Taket för arvoden är SEK 250 000. Taket för ersättningsgilla kostnader är SEK 30 000. De ersättningsgilla kostnaderna inkluderar resekostnader, traktamente och logi, kommunikation och porto.

Bilaga 2, Internationella jämförelser

Som noterades inledningsvis var Sverige relativt tidigt ute med att via sina egna partier (eller snarare partinära organisationer) stödja partier och partisystem i andra länder.¹⁰⁵ Sverige är dock ett av flera länder som med åren byggt upp erfarenhet av denna typ av arbete. Intressanta jämförelser kan göras med de arrangemang som existerar i Tyskland, USA, Storbritannien, Nederländerna och Norge. Liknande organisationer finns också i bland annat Spanien, Frankrike, Australien, Grekland och Österrike, och som noterats ovan arbetar Finland och Kanada med att införa verksamhet av detta slag.¹⁰⁶

Tyskland

Tyskland var det första land som på ett systematiskt sätt inledde verksamhet inom detta område. Friedrich Ebert Stiftung (FES) bildades redan 1925 och Friedrich Neumann Stiftung (FNS) 1958. Det är viktigt att inse att även om dessa organisationer arbetar med partiutveckling så är detta inte ett av organisationernas främsta verksamhetsområden. Vissa av dessa organisationer har en mycket betydande verksamhet, FES hade 2002 en budget på drygt 110 miljoner euro och 560 anställda (detta inbegriper dock en betydande verksamhet i Tyskland). Även den betydligt mindre Heinrich Böll Stiftung, kopplad till Die Grünen, hade under 2002 en omsättning på 38 miljoner euro, varav hälften användes utanför Tyskland.¹⁰⁷ De tyska stiftelserna verkar på liknande sätt som de svenska partianknutna organisationerna utifrån sina respektive ideologier och arbetar med systerpartier i många länder, även om man också ofta genomför insatser vilka inbegriper flera olika partier i mottagarlandet. Som noterades ovan förbjöds kontant stöd till partier utomlands efter betydande negativ mediauppmärksamhet. Enligt Mair har de tyska stiftelserna dragit sig för att etablera samarbete med politiska partier i Afrika, bl.a. eftersom dessa inte ansetts ha en tillräckligt ideologisk profil för att det ska vara möjligt att hitta systerpartier med vilka samarbete vore meningsfullt.¹⁰⁸

USA

National Democratic Institute for International Affairs (NDI) och International Republican Institute (IRI) bildades 1983 respektive 1984 och har alltså en klart längre institutionell erfarenhet av denna typ av bistånd än vad de svenska organisationerna ännu skaffat sig. Dessutom är de betydligt större; IRI har cirka 250 anställda medan NDI har över 50 fältkontor. Organisationerna använder i huvudsak statliga medel som distribueras via National Endowment for Democracy (NED), en ickestatlig organisation ledd av en opartisk styrelse, som i sin tur huvudsakligen finansieras av den amerikanska staten.

En skillnad gentemot de svenska och tyska systemen är att båda organisationerna, trots sina (informella) anknytningar till de amerikanska partierna, huvudsakligen bedriver sitt arbete på en icke-partibaserad basis. Man riktar sig alltså inte i första hand till partier i mottagarländerna med motsvarande ideologi. Det finns dock undantag, som IRIs stöd under presidentvalet i Rumänien 1992 och NDI:s arbete i Ryssland. De två organisationernas stödprogram måste godkännas av NEDs styrelse.

Det bör även påpekas att amerikanskt utvecklingssamarbete med politiska partier inte är begränsat till de två partianknutna instituten. Till exempel kan nämnas det stöd som United States Agency for International Development (USAID) gav till kampanjutbildning för alla de politiska partierna i Mozambique inför valet 1999. Speciellt intressant är att USAID deltog i detta projekt tillsammans med Nederländerna, Schweiz och Sverige, till en total kostnad av ca 13 miljoner kronor.¹⁰⁹

105 Denna text baseras delvis på Uggla et. al. (2000) sid 35ff.

106 En preliminär diskussion om processen i Kanada förs i Axworthy & Campbell (2004). Även UNDP arbetar med stöd till politiska partier, t.ex. i Östtimor. Reilly (2003) sid 24.

107 Det är dock oklart om en signifikant del av dessa medel har gått till insatser relaterade till politiska partier i andra länder.

108 Mair (1997).

109 USAID/Mozambique (2000).

Storbritannien

Även i Storbritannien sker sedan ganska lång tid tillbaka stöd till enskilda politiska partier via landets egna parlamentariska partier. För administrationen av stödet finns ett specifikt organ; the Westminster Foundation for Democracy, grundad 1992 som en "non-departmental public body". Organisationen styrelse utses av den brittiske utrikesministern, och innehåller representanter från de tre största partierna, såväl som utomstående forskare. Det brittiska stödet utgör sammanlagt ca 60 miljoner kronor per år. Stiftelsen har två uppgifter, där den ena är att fördela pengar till landets egna politiska partier att användas för internationellt stöd, precis som i det svenska programmet. Fördelningen sker på ett liknande sätt som i Sverige, enligt en princip som kallas "Short Money Allocation".¹¹⁰ Stödet till systerpartier kan även inbegripa tekniskt bistånd, samt utrustning som skrivmaterial och datorer.

Dessutom bedriver stiftelsen också egen verksamhet inom det politiska området. Man arbetar inom stiftelsen på en icke-ideologisk basis med att stödja politiska partier och pluralistiska demokratiska institutioner världen över, inklusive arbete med NGOs, media och så vidare. Ofta sker stödet genom seminarier och dylikt där man samlar alla partier i ett mottagarland. Stödets geografiska inriktning, som bestäms av stiftelsens styrelse inom en ram som sätts av Utrikesdepartementet, ligger främst på Öst- och Centraleuropa samt på tidigare brittiska kolonier i Afrika. Som nämnts ovan har man nyligen beslutat att begränsa verksamheten för de gemensamma insatserna till sex länder.¹¹¹

Nederländerna

I Nederländerna bildades år 2001 Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD), som arbetar på ett "strikt opartiskt och inkluderande sätt", och som finansieras av landets Utrikesdepartement.¹¹² Institutet leds av en styrelse med representanter från sju av Nederländernas parlamentariska partier. Dessutom finns ett rådgivande organ som också består av representanter från de olika partierna. Den totala budgeten 2004 var 68 miljoner kronor.

Projekten som genomförs sker i samarbete mellan de olika Nederländska partierna, och inbegriper vanligtvis ett brett spektrum av samarbetsparter. Man använder sig dock av ett flertal metoder och ett projekt "usually includes elements of cross-party initiatives, bilateral cooperation with parties individually and facilitation of activities aimed at reinforcing multi-party democracy".¹¹³ Ofta ingår även lokala organisationer som inte är knutna till de politiska partierna i arbetet (NGOs och/eller forskningsinstitut). Genom NIMD distribueras även kontanta medel till partier i vissa länder där så är legalt. Pengarna ska gå till definierade projekt och distribueras i enlighet med fastställda kriterier, även om man erkänner att systemet ibland har kritiserats, som av de mindre partierna i Tanzania. Arbetet inkluderar även projekt som riktar sig till partisystemets ramverk, såsom val- och partilagrar.

Trots att institutet bara har funnits i några år har flera resultatnriktade utvärderingar av olika insatser genomförts av externa personer, och dessa utvärderingar finns tillgängliga på NIMDs hemsida. Där finns även den korta handbok för utvecklingssamarbete gentemot politiska partier som institutet publicerade år 2004.¹¹⁴

Det kan även i korthet nämnas att flera av de nederländska politiska partierna har knutna till sig organisationer som bedriver politiskt utvecklingssamarbete även utanför NIMD, inklusive i vissa fall för politiska partier. Dessa organisationer finansieras av Utrikesdepartementet i Nederländerna genom det sk. MATRA-programmet, ämnat för projekt i Östeuropa och Eurasien.¹¹⁵

110 Namnet "Short" kommer från Edward Short, MP, som initierade initiativet att stödja brittiska oppositionspartier med statliga medel.

111 Kommunikation med Carla Welch, Programme Manager, Westminster Foundation for Democracy, 19 oktober 2004 (epost).

112 www.nimd.org, vår översättning.

113 www.nimd.org, kursivering i original.

114 NIMD (2004).

115 Se vidare van Wersch (2004).

Norge

En verksamhet som liknar den svenska i många avseenden inleddes i Norge år 2002. Detta system är så nytt att dess former ännu är något otydliga. Stödet administreras av ”Norsk Senter for Demokrati-støtte” (NDS), som styrs av ett råd bestående av representanter från sju av Norges riksdagspartier samt utomstående kunniga personer från olika forskningsinstitut.¹¹⁶ Det ska påpekas att budgeten ligger på tämligen blygsamma fem miljoner årligen.

Målet med stödet är att stödja framväxten av flerpartidemokratier som bygger på fria val. I riktlinjerna för stödet betonas såväl vikten av demokratiska partier som av ett demokratiskt partisystem, och centret uppmuntrar till samarbete mellan de norska partierna i att bedriva projekt av ”tverrpolitisk karakter”.¹¹⁷ Än så länge sker dock det mesta av stödet i form av systerpartistöd, även om flera av partierna ännu inte kommit längre än till att etablera olika förprojekt.¹¹⁸ Stödet ska i första hand riktas till Norges sju huvudsamarbetsländer, även om partierna även kan få medel för arbete i de 18 andra länder som identifierats som Norges samarbetsländer.

Medlen fördelas inte efter mandat i det egna parlamentet, utan inlämnade ansökningar ska granskas av rådet som även ska uttala sig om projektens lämplighet. Beslut om tilldelning sker sedan av Utenriksdepartementet, som dock tydligen inte gör någon bedömning av ansökningarnas innehåll. Ingen praxis har ännu utvecklats kring vilka projekt som ska prioriteras, eftersom ansökningarna ännu aldrig överstigit den totala budgeten för stödformen. Däremot har det hänt att rådet på eget initiativ avstyrkt ansökningar som man inte ansett överensstamma med riktlinjerna.

Liksom i det svenska stödet ska de norska partierna redovisa vilka resultat deras projekt haft. Deras rapporteringsmall inkluderar den krävande skrivningen att partierna ”if applicable, give an analyse [sic] of how the project has influenced overall development on macro-level”. En annan likhet med det svenska stödet är att insatser i samband med val och materiellt stöd ska undvikas.

Jämförelse med det svenska systemet

Varje land har skapat sitt eget system för denna verksamhet, och dessa skiljer sig från varandra på olika sätt. Medan de flesta länderna har ett fokus på systerpartistöd sker i Nederländerna enbart gemensam verksamhet, och de amerikanska organisationerna begränsar i allmänhet inte sin verksamhet till ideologiskt närliggande partier. I Norge sker inte tilldelningen enligt partiets andel av parlamentsmandaten, medan omsättningen för organisationerna i länder som Tyskland och USA vida överstiger det svenska stödet.

Sammantaget visar dessa exempel på flera olika sätt att administrera stöd till partier och partisystem i andra länder. Det tyska och norska systemen ligger närmast det svenska, även om samarbete med systerpartier inte dominerar i det förra och det senare är begränsat till ett mindre antal länder. De amerikanska och nederländska organisationerna arbetar inte specifikt med ideologiskt närliggande partier, och i Storbritannien sker verksamheten dels genom partianknutna organisationer och dels direkt från en central institution. I den mån stater ger bistånd till enskilda partier torde det huvudsakligen gälla informellt stöd (ett undantag är den svenska statens stöd till ANC och SWAPO under apartheidtiden).

116 Undantaget är Kystpartiet, som vann ett mandat i valet 2001. Se www.senterfordemokratistotte.no.

117 Utenriksdepartementet (odaterat) sid 2.

118 Ett gemensamt tvärrpolitiskt projekt bedrivs för närvarande i Malawi.

Figur 2: Olika modeller för partistöd

		Givare	
		Parti	Centralt
Mottagare	Enskilt parti/systerparti	Sverige, Tyskland, Norge, UK	(Inofficiellt stöd)
	Alla partier	USA	Westminster Foundation, NIMD

Det är viktigt att man i det fortsatta utvecklandet av den svenska stödformen drar lärdomar av andra länders erfarenheter. Dessutom är det viktigt att ta del av utredningsarbetet i länder som nu arbetar med att utveckla liknande stödformer. Inte minst angående hur denna typ av verksamhet bör utvärderas torde det finnas stora möjligheter för informationsutbyte mellan den nu ganska stora grupp länder som är aktiva med att stödja demokratiuppbyggnad i u-länder och i länder i Öst- och Central-europa genom stöd till partier och partisystem.

Recent Sida Evaluations

- 04/19 DemoÖst-programmet – svenska demonstrationsanläggningar i Östersjöregionen inom energi- och miljöteknik**
Mikael Kullman, Jenny Andersson, Torbjörn Ramberg
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 04/20 La Cooperación sueca con El Salvador 1979–2001
Una relación un poco más allá**
Agneta Gunnarsson, Roberto Rubio Fabián, Lilian Sala, Anna Tibblin
Department for Cooperation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 04/21 Water Education in African Cities United Nations Human Settlements Program**
Norman Clark
Department for Infrastructure and Economic Co-operation
- 04/22 Regional Programme for Environmental and Health Research in Central America**
Göran Bengtsson
Department for Research Co-operation
- 04/23 Performing Arts under Siege. Evaluation of Swedish Support to Performing Arts in Palestine 1996–2003**
Kajsa Pehrsson
Department for Democracy and Social Development
- 04/24 National Water Supply and Environmental Health Programme in Laos.
Joint External Evaluation**
Inga-Lill Andrehn, Manochit Panichit, Katherine Suvanthongne
Department for Natural Resources and Environment and Department for Asia
- 04/25 Apoyo Sueco a la Iniciativa de Mujeres por la Paz (IMP) Colombia 2002–2003**
Åsa Westermark, Jocke Nyberg
Department for Latin America
- 04/26 Reading for Life. Evaluation of Swedish Support to Children's Literature on the West Bank and Gaza for the period 1995–2003**
Britt Isaksson
Department for Democracy and Social Development
- 04/27 Assistance to Internally Displaced Persons (IDPs) in Indonesia**
Emery Brusset, Birthe Nautrup, Yulia Immajati, Susanne B. Pedersen
Department for Co-operation with Non-Governmental Organisations and Humanitarian Assistance
- 04/28 Swedish Support to the Access to Justice Project in South Africa**
Stan Kahn, Safoora Sadek
Department for Democracy and Social Development
- 04/29 Mozambique State Financial Management Project (SFMP)**
Ron McGill, Peter Boulding, Tony Bennett
Department for Democracy and Social Development and Department for Africa
- 04/30 Cultural Heritage for the Future.
An Evaluation Report of nine years work by Riwaq for the Palestinian Heritage 1995–2004**
Lennart Edlund
Department for Democracy and Social Development

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>