

Stöd till de partianknutna organisationerna

**Fredrik Uggla
Li Bennich-Björkman
Axel Hadenius
Fredrik Nornvall
Annika Tamra
Magnus Öhman**

**Department for Cooperation
with Non-governmental
Organisations and
Humanitarian Assistance**

Stöd till de partianknutna organisationerna

**Fredrik Uggla
Li Bennich-Björkman
Axel Hadenius
Fredrik Nornvall
Annika Tamra
Magnus Öhman**

Sida Evaluation 00/35

**Department for Cooperation
with Non-governmental
Organisations and
Humanitarian Assistance**

This report is part of *Sida Evaluation*, 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.

Reports may be *ordered* from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Telephone: (+46) (0)8 795 23 44
Telefax: (+46) (0)8 760 58 95
E-mail: info@sida.se,

Reports are also available to *download* at:

<http://www.sida.se/evaluation>

Authors: Fredrik Ugglå, Li Bennich-Björkman, Axel Hadenius, Fredrik Nornvall, Annika Tamra, Magnus Öhman.

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

Sida Evaluation 00/35

Commissioned by Sida, Department for Cooperation with Non-governmental Organisations and Humanitarian Assistance

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: SEKA-1999-005597

Date of Final Report:

Printed in Stockholm, Sweden 2000

ISBN SEKA-1999-005597

ISSN 1401-0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

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

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

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

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

Förord

Denna utvärdering av stödet genom de svenska s.k. partianknutna organisationernas verksamhet har utförts av en konsult på uppdrag av Sidas Avdelning för Samverkan med Enskilda Organisationer och Humanitärt Bistånd (SEKA).

De partianknutna organisationernas stöd till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa har pågått under en försöksperiod med start 1995 för att avslutas år 2000. Syftet med utvärderingen var att identifiera effekterna av stödet samt att ge rekommendationer för hur de av regeringen uppställda målen på bästa sätt skall kunna främjas i framtiden för att därmed utgöra ett beslutsunderlag för det partianknutna stödets framtid.

Studien har utförts av Uppsala Universitets Statsvetenskapliga institution under ledning av Fredrik Ugglå. Konsulten är ansvarig för texten.

Rapporten är även inkluderad i SEKAs egen rapportserie.*

Magnus Lindell
Enhetschef

* Utvärdering av stöd genom svenska partianknutna organisationer.

Innehåll

Sammanfattning	1
Våra utgångspunkter	3
Material och arbetssätt	6
Struktur och reglering av stödformen	7
De partianknutna organisationerna	10
Mottagarorganisationerna	14
Insatserna: Hur?	17
Stödets genderinriktning	19
Insatserna: Var?	20
Internationella jämförelser	24
Analys	26
Rekommendationer	31
Appendix 1: Korstabuleringar	37
Appendix 2: Kortfattade redovisningar av fallstudier	41
Appendix 3: Terms of Reference	46
Appendix 4: Intervjuer genomförda inom utvärderingen	51
Referenser	53

Förkortningar

CIS	Centerpartiets Internationella stiftelse
GF	Insamlingsstiftelsen Green Forum
JHS	Jarl Hjalmarsson Stiftelsen
KrDU	Kristdemokraternas råd för Demokrati och Utveckling
OPC	Olof Palmes Internationella Center
PAO	Partianknuten organisation
SILC	Svenskt Internationellt Liberalt Centrum
VSF	Vänsterpartiets Solidaritetsforum

Tabeller och figurer

Figur 1: Vår utvärderingsmodell	4
Tabell 1: Hur PAO rangordnar olika mål med stödet	9
Tabell 2: Översikt av personalresurser	11
Tabell 3: Översikt av administrativa rutiner	11
Tabell 4: Ansvarsfördelning hos olika PAO (procent av insatser)	12
Tabell 5: Hur ofta PAO stöter på följande problem	13
Tabell 6: Hur svårt är målet att genomföra?	14
Tabell 7: Initiativtagare till olika delar av samarbetet (procent).....	15
Tabell 8: Stödets fördelning mellan olika regioner (procent).....	21
Tabell 9: Största mottagarländer varje budgetår (procent, rank och tkr)	21
Tabell 10: Stödets fördelning i olika fria länder (procent)	22
Figur 2: Olika modeller för partistöd	25

Sammanfattning

Sedan 1995 har organisationer anknutna till de svenska politiska partierna förmedlat biståndsmedel till sina systerpartier i utvecklingsländer samt Öst- och Centraleuropa. Stödet har finansierats med svenska biståndsmedel (totalt över 55 miljoner SEK) och har bedrivits som ett pilotprojekt. Föreliggande utvärdering ger såväl en övergripande beskrivning och analys av hur medlen använts som rekommendationer av hur stödet kan förbättras.

Stödformen föregicks av en utredning vilken pekade på betydelsen av att efter de många demokratiseringarna under åttio- och det tidiga nittioåret stödjade partisystem som ett led i uppbyggnaden av stabila och livskraftiga demokratier. Den första regeringsskrivelsen rörande stödet gick på samma linje och angav uppdraget att "bistå uppbyggnaden av stabilt demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa" som målformulering för stödet. I ett senare regeringsbeslut skärptes detta till "bistå utvecklingen av ett väl fungerande och pluralistiskt partisystem och demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa", samtidigt som en betoning av kvinnligt deltagande infördes. Som synes är målformuleringarna mycket abstrakt formulerade. Detta är en direkt följd av att detta stöd, om än betraktat som nödvändigt, är politiskt känsligt i det att det kan komma att betraktas som svensk inblandning i interna angelägenheter. Vi bör dock vara medvetna om att liknande stödformer finns i de flesta givarländer, till exempel USA, Storbritannien och Frankrike.

Mellan respektive partianknuten organisation fördelas medlen enligt antal riksdagsmandat i Sveriges riksdag. Detta faktum bidrar i hög grad till stödformens oreglerade natur. Sida/SEKA svarar för administrationen av densamma, men eftersom fördelningen av medlen är given har detta organ mycket lite inflytande över verksamhetens inriktning eller rutiner och har också i hög grad avstått från att reglera desamma.

Givet stödets ringa storlek är det naturligt att de sju partianknutna organisationerna är mycket små. De präglas av högst olika grad av formalisering i sitt arbete och tillämpar också skilda kriterium i sin verksamhet. Den ringa storleken bidrar också till att de administrativa kostnaderna för stödet blir relativt höga – drygt en fjärdedel av medlen har gått till givarorganisationernas egna kostnader. Genomgående präglas relationen med mottagarorganisationerna av nära, personliga kontakter. De senare betonar i sin tur att de är mycket nöjda med stödformen och de ser ofta själva kontakten med de svenska partierna som minst lika viktig som de faktiska insatserna.

Politiska partier är naturligtvis de jämförligt viktigaste mottagarna av stödet. Men under senare år har insatser inriktade mot kvinno- och i synnerhet ungdomsförbund samt oberoende organisationer ökat. Påfallande är också att så stor andel av medlen går till små partier - hela 45 procent av stödet har gått till partier med mindre än tio procent av väljarstödet.

Vad gäller de faktiska insatserna så har aktiviteter inriktade mot policyutveckling dominerat, följt av organisations- och kampanjinriktade insatser. Vad gäller arbetsform överväger konferenser och seminarium. I båda dessa avseende finner vi dock stora skillnader mellan de olika partianknutna organisationerna.

Den geografiska fördelningen av stödet ter sig diskutabel. Från 1995 till 1998 togs medlen till stödformen till 70 procent från utvecklingsanslaget och till 30 procent från östanslaget och därefter i lika delar från de båda finansieringskällorna. Detta motsvaras emellertid inte av stödets användning. Till sextio procent har stödet gått till Öst- och Centraleuropa och endast 35 procent har gått till

länder som faller under utvecklingsanslaget (även om det finns en tendens till att den senare posten ökar). Ett liknande problem finns i fördelningen mellan fria och ofria stater. Hela 55 av stödet går till stater som får räknas som etablerade demokratier. Detta är problematiskt och det bör leda till ett ifrågasättande om stödet går till stater i bäst behov av detsamma. Likaledes har hälften av stödet gått till stater som är kandidater för ett EU-medlemskap.

Vår övergripande analys av stödformen betonar i första hand följande punkter. Vad gäller de partianknutna organisationerna finner vi att dessa visserligen präglas av en hög grad av informalitet vilket kan tolkas som bristande professionalism. Å andra sidan har detta uppenbart positiva effekter på relationerna med mottagarorganisationerna. Båda sidor betonar att nära, personliga relationer är grundläggande för denna stödform. Denna typ av kontakter tycks påverka insatserna positivt och en övervägande del av stödet är också processbaserat.

Det är dock tveksamt huruvida dessa insatser har en direkt positiv effekt på de övergripande målen för stödet. Vi för här in en distinktion mellan stöd till enskilda partier och stöd till partisystem och demokrati i stort. Som stödet har fungerat har det varit lyckat i det förstnämnda avseendet, men det är svårare att se effekterna på den senare punkten. Det faktum att stödet i allmänhet bedrivs i aktörsstyrda processer gynnar säkerligen dess lämplighet för mottagarna, men det kan samtidigt minska dess effektivitet bortom dessa eftersom det leder att stödet binds upp i processer vilka kan vara relativt frikopplade från behovsbedömning och analys utifrån partisystemets och demokratins behov.

Vår andra invändning rör den geografiska fördelningen av stödet. Över hälften av medlen har gått till stater som måste räknas som etablerade demokratier. Vi förnekar inte att partisystemen i länder som Estland och Tjeckien kan vara i behov av svenska samarbeten och stöd, men däremot frågar vi oss om stödet går till de stater där det bäst behövs.

Vi skulle vilja föra tillbaka båda dessa problem till en underliggande brist på koordination och övergripande perspektiv som präglar biståndsformer, dess positiva aspekter till trots. Vi noterar också att graden av samarbete mellan de olika partianknutna organisationerna och mellan dem och andra aktörer i det svenska biståndet är anmärkningsvärt lågt.

I enlighet med de just förda resonemangen är de främsta rekommendationerna som vår utvärdering har lett fram till:

- Redovisningsrutinerna måste förbättras och spridningen av information mellan de olika partianknutna organisationerna bör göras till rutin.
- En större grad av standardisering av de administrativa rutinerna kan vara av godo.
- För att undvika att biståndsgivarna görs allt för beroende av mottagarna för kännedom om den politiska situationen i ett land, bör kontakter etableras med oberoende lokala källor.
- Projekten bör knytas närmare till övrigt svenskt demokratibistånd. De mest uppenbara områdena där ökad koordination kan vara till godo är stödet till det civila samhället och dess organisationer samt förvaltningsbistånd och parlamentariska utbyten. Men ett ökat kunskapsutbyte med svenska biståndsorganisationer via tema- och diskussionsdagar framstår också som en enkel och potentiellt givande möjlighet.
- Till sist vill vi rekommendera att någon form av oberoende instans införs vilken kan bistå de partianknutna organisationerna med råd och förslag utifrån ett mer övergripande perspektiv, liksom möjligtvis bedriva en allmän översyn av verksamheten.

Våra utgångspunkter

Det följande är resultatet av en utvärdering från Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet rörande det stöd som har förmedlas via de svenska partianknutna organisationerna sedan 1995. Detta stöd har en unik karaktär på grund av att arbetet med politiska partier i mottagarländerna kan ses som politiskt känsligt. Detta har lett till arrangemang vilka inom det svenska biståndet får beskrivas som relativt unika. Främst gäller detta för de partianknutna organisationernas frihet att förvalta och fördela medlen. En första oberoende översyn av stödet genomfördes 1997 varefter den första försöksperioden utsträcktes till år 2000. Detta är den första övergripande, oberoende utvärdering som genomförts av stödformen. Undersökningen består i översyn och analys av handläggning och insatser samt i rekommendationer inriktade mot det övergripande målet med stödet.

Den så kallade demokratins tredje våg¹ förändrade inte bara fundamentalt styrelseskicken i en mängd länder i Syd- och Östeuropa, Latinamerika, Afrika och Asien. Den kom även att medföra förändringar för det internationella utvecklingsbiståndet, varvid det politiska biståndet kom att betonas i högre grad än tidigare. Till detta hör områden som förvaltningsreformer och mänskliga rättigheter, men även stöd till uppbyggandet av starka och livskraftiga demokratier. Under det tidiga nittioåret betonades sålunda valstöd och stöd till det civila samhället, men senare kom även de politiska partierna att ses som fundamentala komponenter. Det säger sig självt att valstöd blir meningslöst utan fungerande politiska partier, men detta faktum går även att generalisera till andra former av politiskt bistånd. Det är också intressant att notera att detta intresse för de politiska partierna inom biståndet tillkom samtidigt som allt fler akademiska studier började intressera sig för de politiska partiernas roll i nya demokratier och vid samma tid som man i de delar av världen med längst erfarenhet av dessa institutioner (västvärlden och Latinamerika) började tala om en "partiernas kris".² I detta begrepp läggs då faktorer som minskad tilltro till partierna, ökat partibytande och dylikt, men även en ökad betydelse för andra aktörer (presidenter, tekniska experter med flera) på partiernas bekostnad. Men en partiernas kris är också den representativa demokratins kris och det är i ljuset av detta faktum som stödet till politiska partier måste förstås. Betydelsen av väl fungerande politiska partier för att upprätthålla och fördjupa demokratin låter sig svårigen underskattas.

Vilka är då de viktiga funktioner som politiska partier fyller i en demokrati? Den första och mest iögonfallande uppgiften är naturligtvis att presentera program och kandidater till offentliga ämbeten via de allmänna valen. Men partier har även en rad andra uppgifter vilka framförallt rör uppgiften att även i andra sammanhang tjäna som länkar mellan medborgarna och staten. Således förväntar vi oss att de ska kunna integrera och insocialisera medborgarna i det politiska livet samt att de ska fungera som kanaler för organiserade intressen och sociala rörelser in i den politiska sfären.

Det finns emellertid en viktig skillnad mellan fungerande partier och fungerande partisystem. Med det senare avser vi då summan av partier i ett land, deras inbördes förhållanden och även deras allmänna relationer till medborgarna och det politiska systemet. Även om ett land har enskilda partier som fungerar enligt vad som ovan sagts kan själva partisystemet vara disfunktionellt, i synnerhet om det präglas av höga grader av partisplittring och polarisering mellan partierna. Ett sådant system kan medföra politiska problem av olika art, från risken för att vissa partier börjar arbeta med

¹ Detta uttryck myntades av Samuel Huntington i en bok med samma namn och avser demokratins segertåg över världen från nejlíkerevolutionen i Portugal 1974 och framåt. (Samuel Huntington, *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, 1991)

² Verk som behandlar detta är bland andra Scott Mainwaring och Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995 och Pippa Norris, *Critical Citizens*, Oxford University Press, 1999

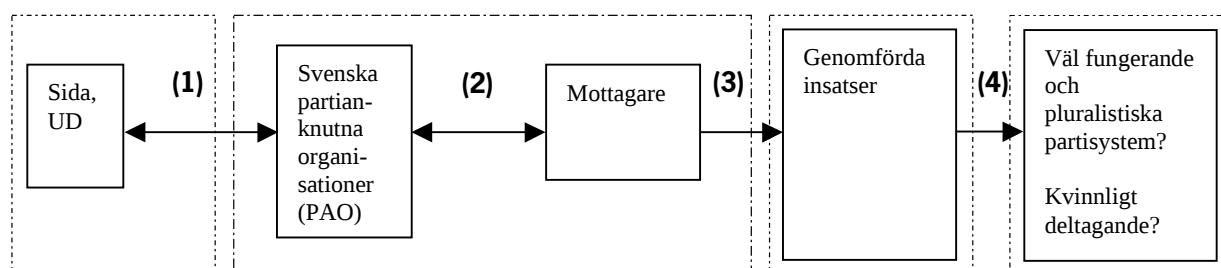
odemokratiska medel till försvårande av regeringsbildning och policykoalitioner. Likaledes har det i många nya demokratier i såväl öst som syd visat sig att i system vilka präglas av små partier med samarbetsproblem sinsemellan tenderar parlamentet att förlora makt till andra statsmakter – framförallt till presidentämbetet. Värt att påpeka är att detta kan ske även om enstaka partier fungerar relativt väl enligt demokratiska bedömningsgrunder.

Vår analysmodell

För att angripa frågan om hur stödet via de partianknutna organisationerna (i det följande kallade PAO) i praktiken har fungerat har vi valt att använda oss av en relativt enkel utvärderingsmodell, den så kallade systemmodellen vilken skiljer mellan *input*, *output* och *outcome*.³ *Input* avser då de medel, normer och rekommendationer som statsmakten avsätter och anger för ett bestämt ändamål. Dessa fördelas till ett eller flera administrativa organ vilka sedan producerar *output* i form av konkreta åtgärder. Denna output ger så resultat (*outcome*) vilka får ses som processens slutpunkt.

Med utgångspunkt från denna modell kan vi ställa upp en enkel figur i vilken mellanledet utgörs av de svenska partianknutna organisationer och deras samarbetspartners i mottagarländerna. Märk att vi här inte inkluderar eventuella *spill-over* effekter eller påverkan på andra områden.

Figur 1: Vår utvärderingsmodell



Utvärdering kan antingen fokusera på *administration*, på *output* eller på *outcome* i förhållande till *input*. Vi beaktar alla dessa aspekter i vår bedömning, om än i olika grad.

Sambandet (1) består av relationerna mellan de partianknutna organisationerna och svenska förvaltningsorgan. Det är klart att utvärdering av statliga aktiviteter tillförs ett extra element då icke-statliga aktörer administrerar desamma.⁴ Vi bör i första hand vara uppmärksamma på de problem vad gäller samordning och målöverensstämmelse som kan uppstå på grund av detta.

Vad gäller bedömningen av administrationen ser vi i första hand till de partianknutna organisationerna och deras samarbetspartners samt på relationerna dem emellan (samband 2). Även i detta avseende rör det sig om en bedömning av måluppfyllelse, även om inslag av effektivitetsbedömning kan komma att tas för bedömning av organisationsformernas lämplighet, administrationskostnader, etc. Avslutningsvis inbegriper detta steg produktionen av insatser (samband 3).

De genomförda insatserna så, eller *output*, kan bedömas med avseende på ändamålsenlighet i förhållande till uppställda mål för själva insatsen. Vidare måste de naturligtvis relateras till *outcome*, eller effekter (samband 4). Detta samband är emellertid mycket svårt att utvärdera givet att resulta-

³ För en diskussion av denna och andra utvärderingsmodeller, see Evert Vedung, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, 1997

⁴ För en kommentar av detta med viss inriktning mot biståndsverksamhet, se Evert Vedung, *Dolda Byråkrater i Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler*, Acta Universitatis Upsaliensis, 1987

ten är betingade av en mängd externa faktorer – från röstning till andra biståndsgivares aktiviteter. För att underlätta detta moment har vi infört en operationalisering av det övergripande målet med partistöd utifrån de centrala funktioner som ett parti förväntas uppfylla i en representativ demokrati. Dessa är;

- uppställande av kandidater till offentliga poster och ämbeten, det vill säga deltagande i val och offentligt beslutsfattande
- kanalisering av krav från enskilda medborgare och organisationer vilket syftar på att partier är nödvändiga för att skapa öppna politiska system i vilka anspråk och yrkanden kan föras fram till statliga organ
- intresseaggregering och samordning, till exempel genom utarbetande av partiprogram och dito strategier, men avser också att partierna är nödvändiga för att organisera individers och organisationers politiska deltagande
- socialisering och deltagande i det offentliga samtalet, denna funktion kan delvis sägas täckas in av de föregående, men betecknar även partiernas betydelse för demokratisk fostran och politisk inklusion av medborgarna samt för legitimering av det demokratiska systemet och dess beslut

Då dessa funktioner rimligen måste ses som fundamentala för politiska partier kan de tjäna för att underlätta analysen genom att fungera som ett mellanled mellan *output* och *outcome* (samband 4). Genomförda insatser bedöms då utifrån i vilken grad de påverkat dessa kriterier och en positiv påverkan på desamma antas tyda på måluppfyllelse i bemärkelsen lyckat stöd till politiska partier. Fördelen är naturligtvis att det är lättare att diskutera och resonera kring insatsers effektivitet utifrån dessa mer väldefinierade bedömningsgrunder.

Dessa kriterier får alltså tjäna som utgångspunkter för de frågor som vi nedan kommer att ställa till materialet – i första hand genom att se till i vad mån insatser har syftat till att förbättra situationen i dessa avseenden. Ofta har vi dock valt att se detta som negativa kriterium. I de fall som insatser inte bedöms ha haft effekt på dessa faktorer antar vi att projektet inte har tjänat sitt syfte.

Men som vi ovan noterade finns det en skillnad mellan stöd till partier och stöd till partisystem. Även om politiska partier vilka fungerar i enlighet med ovanstående kriterium är fundamentala för den representativa demokratin, så bör vi också diskutera detta i termer av partisystemet som sådant. Med detta begrepp avser vi sålunda samtliga partier i ett land samt deras inbördes kontakter och grad av samarbete. Om partier i första hand är organisationer bör partisystemet däremot ses som den övergripande institutionen dem emellan. Som bekant kan partisystem bedömas utifrån deras fragmentisering och polarisering. Detta är emellertid inte absoluta kriterier – sålunda är alltför långt gången partisplittring ofta av ondo för stabiliteten i ett politiskt system, men å andra sidan kan allt för få partier leda till att befolkningen inte finner sina politiska preferenser avspeglade i partisystemet. Vi vill emellertid här peka på att dessa variabler kan användas för en operationalisering av begreppet väl fungerande partisystem (i termer av demokratisk stabilitet) bortom de fungerande partier vilka ovan diskuterats. Vi anser att ett väl fungerande partisystem kännetecknas av:

- Frånvaro av starka extrem- eller antisystempartier
- Låg grad av polarisering, med vilket avses att partierna bör ha förmåga till samarbete sinsemellan eller åtminstone respekterar varandras ståndpunkter.
- Låg grad av fragmentisering både inom och mellan partier. Med detta menas att partisystemet inte skall rymma så många partier att det parlamentariska arbetet omöjliggörs. Vidare måste de ingående partierna besitta den sammanhållning som krävs för detta.

Som ovan får insatser riktade mot väl fungerande partisystem anses som lyckade om de kan förväntas ha en positiv effekt på dessa kriterium. Dessa ska alltså tjäna som utgångspunkt för bedömning av huruvida stödet har uppställt sitt mest övergripande mål och är därför centrala som frågor till materialet.

Men stödformen har även sedan 1998 haft ökat politiskt deltagande för kvinnor som övergripande mål. Det kan tyckas att detta mål är mer rättframt att utvärdera. Det finns emellertid en svårighet som består i om kvinnligt deltagande ska mätas endast utifrån om enskilda kvinnor deltar i insatserna, eller (som vi mer lutar åt) att insatserna faktiskt måste ha ökat kvinnligt politiskt deltagande som ett mer allmänt mål eller tema. Denna diskussion ska vi återkomma till nedan.

Material och arbetssätt

Totalt har sex personer arbetat med projektet. Två av dessa (Bennich-Björkman och Hadenius) utgjorde en referensgrupp för arbetet och övriga fyra arbetade i varierande grad med kartläggning, analys och fältstudier. Sammanlagt tog arbetet för de senare 30 personveckor i anspråk och genomfördes mellan mars och juni år 2000.

Vår primära analysnivå har varit stödet som helhet och inte varje deltagande organisations specifika drag. Detta gör naturligtvis att flera av dessa kommer att känna sig orättvist behandlade och sammanförda med organisationer med en annorlunda inriktning. Givet våra direktiv att i första hand utvärdera stödformen som sådan, anser vi emellertid detta vara ofrånkomligt. Kartläggningen har bedrivits i flera steg och med delvis skilda metoder. Skriftligt material från respektive organisation (främst verksamhetsplaner och årsredovisningar) utgör tillsammans med intervjuer materialets huvuddel. Med utgångspunkt i en strävan efter fördjupad kunskap såväl som bred överblick har vi valt att kombinera kvalitativa och kvantitativa analysinstrument.

Två intervjuomgångar med företrädare för de partianknutna organisationerna genomfördes. Den första intervjuomgången syftade till att skapa en generell bild av verksamheten och samtidigt låta organisationerna själva komma till tals. Därvidlag användes ett standardiserat frågeformulär med i hög grad öppna frågor, vilket gav stor möjlighet till diskussion. Den andra intervjuomgången bestod av två delar, varav den första var en kvantifierad specificering av de viktigaste frågorna under den första intervjuomgången. Frågorna var slutna i den bemärkelsen att svarsalternativen var numeriska värden. Detta gjordes främst för att underlätta kvantifiering och jämförelser. Den andra delen fokuserade på enskilda projekt. Syftet var att komplettera den beskrivning av projekten som framgår av verksamhetsplaner och årsredovisningar. Varje enskilt projekt undersöktes med hjälp av elva frågor.

Vår uppfattning är att kombinationen av skilda intervjutekniker har gett oss möjlighet att dels låta de partianknutna organisationerna komma till tals på sina egna villkor och dels skapa möjlighet till jämförande analys.

En databas upprättades för att underlätta den kvantitativa analysen. Detta var nödvändigt eftersom stödformen sedan 1995 har genererat runt 500 olika insatser. Varje enskild insats mättes utifrån ett stort antal variabler. Material till detta kom från de partianknutna organisationernas verksamhetsplaner, verksamhetsrapporter, samt från den andra intervjuomgångens andra del. Till dessa uppgifter tillfogades externa variabler som till exempel grad av politisk och civil frihet i varje enskilt insatsland (Freedom House Index) och röstningsdata. Tanken med databasen var att skapa en

överblick över det stora antalet insatser. Som synes nedan var detta fundamentalt för den kommande analysen. Insatserna vägdes därefter i de flesta mätningar efter projektkostnad för att ge en tillförlitligare bild av hur stödet faktiskt har använts. Nämnas bör dock att uppgifterna i databladet inte är till ett hundra procent tillförlitliga eftersom vi för vissa kodningar tvingats till uppskattningar (vilka delvis genomförts i samråd med berörd organisation). Detta gör att numeriska värden inte bör tas helt bokstavligt. Som vi ser det är detta emellertid ett mindre problem givet att eventuella fel inte kan förväntas vara systematiska och borde tas ut givet det stora antalet fall. Märk också att vi genomgående har slagit ihop 1995 med 1996 eftersom insatserna från dessa år i de flesta fall har samredovisats.

Även om lejonparten av analysen kommer från uppgifter inhämtade direkt från de svenska partianknutna organisationerna, har vi genom de fyra fältstudierna även eftersträvat ett perspektiv från mottagarhåll. Dessa studier har genomförts i Estland, Polen, Sydafrika och Ukraina. Urvalet av länder gjordes för att dels täcka de viktigaste mottagarländerna och dels undersöka insatser från samtliga PAO. Deras främsta syfte har varit att på plats bilda sig en uppfattning om hur stödet uppfattas av mottagarna och hur det har använts i förhållande till den lokala kontexten. Under fältstudierna har vi i första hand mött och talat med representanter för mottagarparter och organisationer, men även lokala akademiker och andra personer med kännedom om landets politiska liv. För att möjliggöra jämförelser mellan intervjuerna genomfördes även dessa enligt ett standardiserat frågeformulär. Ytterligare en källa till information för utvärderingsgruppen har varit intervjuer och samtal med personer vilka arbetar med dessa frågor utan att ingå i de partianknutna organisationerna eller deras samarbetspartners. Till dessa hör personal vid Sida och UD.

Generellt kan arbetet med informationsinsamling beskrivas som ganska problemfritt. Det största problemet avseende kartläggning består utan tvivel i svårigheten att spåra inriktning och utformning av enskilda insatser. Detta är en punkt till vilken vi ska återkomma nedan. De partianknutna organisationerna har dock visat stort tålamod och samarbetsvilja och tycks, med ett undantag, ha upplevt våra frågor och diskussionsämnen som relevanta. Undantaget är Green Forum vilken redovisat sina invändningar mot arbetssätt och frågeställningar i ett brev till utvärderingsgruppen. Vi bör dock nämna att deras samarbetspartners inte har rest några invändningar mot våra frågebatterier.

Struktur och reglering av stödformen

Medel

Medel till verksamheten fördelas utifrån respektive partis riksdagsmandat plus ett allmänt grundbidrag. Av dessa får grundbidraget samt tio procent av mandatbidraget användas till administration. I genomsnitt har ungefär 14 miljoner kronor fördelats varje år, varav en betydande del bekostat administration i Sverige. Totalt har enligt våra beräkningar 55.116.310 kronor fördelats. (Som jämförelse kan nämnas att SEKA enbart under budgetåret 1999 fördelade 830 miljoner kronor till enskilda organisationer.) Generellt sett tenderar de budgeterade summorna att inte uppnås och därför återbetalas eller fonderas medel till kommande år. Men detta gör även att kvoten administrationskostnader (i vilka vi inbegriper styrelsearvoden)/fördelade medel stiger – i vissa fall till över femtio procent för enskilda PAO. Totalt ligger denna kvot på 27 procent, vilket innebär att det har kostat 27 öre att administrera varje krona som har gått ut i insatser.

Under åren 1995 till 1998 togs medel till verksamheten till sjuttio procent från anslaget för utvecklingssamarbete och till trettio procent från anslaget för samarbete med Öst- och Centraleuropa. Sedan 1998 är fördelningen lika mellan dessa anslagsposter, vilket får sägas avspegla den faktiska användningen bättre. Likafullt överensstämmer detta fortfarande inte med hur anslagen faktiskt fördelas rent geografiskt.

Reglering

Från statligt håll administreras stödet av Sida/SEKA. Det bör emellertid betonas att detta sällan innebär någon styrning av vare sig former eller insatser i verksamheten. Detta är naturligt givet att de statliga myndigheterna endast har en överseende roll och inte heller har någon beslutsrätt över anslagsfördelningen. Vad som emellertid förekommer är vissa stadganden av allmän art i kontraktet mellan PAO och Sida/SEKA samt möten på regelbunden basis emellan Sida, UD och PAO.

Avsaknaden av reglering och styrning får sägas överensstämma med de rekommendationer som lämnades i den utredning som föregick stödets inrättande. Detta är även något som representanter för PAO i allmänhet uppskattar i hög grad. Till denna bild bör också läggas det faktum att denna oreglerade form för verksamheten framstår som sprungen ur politiska nödvändigheter, givet att direkt och styrt statligt svenskt stöd till det politiska livet i främmande stater kan ses som otillbörlig inblandning i deras affärer. Men detta medför även potentiella problem eftersom det gör att former och inriktning för stödet framstår som högst disparat.

Av speciell betydelse är att fördelningen av medel till PAO går efter en modell som bygger på antalet riksdagsmandat för respektive moderparti. Detta gör att Sida eller UD inte behöver göra bedömningar av de politiska faktum som stödet ytterst berör, vilket är en starkt bidragande orsak till stödets oreglerade natur. Men givet att stödet fördelas efter exogena kriterium kommer inte frågor som relativ lämplighet, grad av lyckade projekt eller redovisningsrutiner att överhuvudtaget vägas in i anslagsfördelningen, något som självfallet innebär en risk.

Sammanfattningsvis kan konstateras att samtliga PAO är nöjda med SEKA:s arbete. Sålunda anger de ett medelvärde på 6 på en sjugradig skala för sin belåtenhet med SEKA vilket kan jämföras med 4,6 för Sida i allmänhet. UD (som handhar den så kallade referensgruppens möten) får enligt samma mätning värdet 4,9. Noteras bör dock att i de två senare fallen är standardavvikelsen relativt stor – då vissa är nöjda är andra missnöjda.⁵ I intervjuerna har det även framkommit att de flesta PAO anser att relationerna med SEKA avsevärt har förbättrats under senare tid och betonar i detta avseende vikten av goda personliga kontakter med den ansvariga handläggaren. SEKA är naturligt nog även den av dessa tre institutioner som organisationerna anser sig ha mest kontakt med.

Vad som är av särskilt intresse i förhållande till organisationerna är graden av målöverensstämmelse. Som ovan nämndes är detta en möjlig källa till problem i samtliga fall där verksamhet delegeras. I regleringen av stödet talas endast i vaga ordlag om dess utformning. Den utredning som föregick stödet (Ds 1994:63) lämnade i förslag att stödet skulle "bistå uppbyggnaden av stabilt demokratiska samhällen i tredje världen och östra Europa". Detta skulle ske genom att "stödjare folkligt engagemang i partier och i dem närstående grupper, som har vilja och förmåga att utveckla politiska alternativ och söka demokratiskt mandat för dessa." Vidare stadgades att stödet även ska bidra till politisk biståndsvilja och "politisk insikt om globala samband". I riktlinjerna bifogade till det första regeringsbeslutet (1995-06-21, bilaga) angående stödet bestod målformuleringen emel-

⁵ Standardavvikelse är ett mått som anger hur de enskilda fallen förhåller sig till medelvärdet. Ju högre standardavvikelse desto större spridning, eller olikheter, inom materialet.

lertid endast i att “bistå uppbyggnaden av stabilt demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa.” Denna högst vaga och allmänna skrivning skärptes tre år senare till att “bistå utvecklingen av ett väl fungerande och pluralistiskt partisystem och demokratiska samhällen i u-länder och länder i Central- och Östeuropa” (bilaga till regeringsbeslut, 1998-03-05). Samtidigt fördes en betoning av kvinnligt deltagande in.

Ser vi till de svenska PAO:s egna formuleringar kring målen med sin verksamhet finner vi att dessa sällan ligger utanför dessa målstadganden (föga förvånande, med tanke på den breda formuleringen). I de flesta fall utvidgas emellertid målformuleringarna på ett sätt som kan sägas avspegla respektive partis särart (då JHS betonar europeiskt samarbete, så talar GF om ekologiska frågor för att ta två exempel).

Nedan har vi en tabell som visar vilken betydelse som PAO i bundna intervjuer uppger sig tillmäta olika uppgifter i sin egen verksamhet på en sjugradig skala där sju innebär störst betydelse. Märk att detta är medelvärden för samtliga PAO. Detta gör att enskilda PAO mycket väl kan tillmäta större eller mindre betydelse åt vissa uppgifter än vad som här uppges, något som framgår av standardavvikelsen.

Tabell 1: Hur PAO rangordnar olika mål med stödet

Mål	Medelvärde	Standardavvikelse
Pluralistiskt och väl fungerande partisystem	7.0	.00
Kvinnligt deltagande i politiken	6.7	.49
Skapa stabila partiorganisationer	6.7	.76
Ungdomligt deltagande i politiken	6.6	.53
Internationellt kontaktnät och/eller känsla av internationell solidaritet hos mottagare	6.3	.95
Bred medlemsbas hos motparten	6.0	1.00
Kandidater till offentliga ämbeten	5.7	2.21
Sprida det egna partiets ideologi och värderingar	5.4	1.51
Skapa partier som via program kan ta ansvar för sitt lands framtid	5.3	1.25
Bidra till det egna partiets internationella kontaktnät	5.1	1.46
Information till svensk allmänhet	4.7	2.43
Bidra till elektorala framgångar för mottagare	4.6	1.40
Stärka banden mellan Sverige och mottagarlandet	4.3	1.89
Stärka partiernas band till oberoende sociala organisationer	4.1	1.86
Ge möjlighet till differentierad finansiering	3.5	2.38

Värt att påpeka är att dessa uppgifter inbegriper både huvudmål (väl fungerande och pluralistiska partisystem, kvinnligt deltagande) och delmål till desamma (övriga utom de som rör information till svensk allmänhet), med en följande naturlig överlappning dem emellan. Det intressanta med denna uppställning är emellertid i första hand hur organisationerna rangordnar delmålen. Framförallt betonar svaren aspekter som skapandet av stabila mottagarorganisationer med utbredd deltagande och internationella kontakter. Andra betydelsefulla aspekter hos partier såsom länkar mellan stat och sociala rörelser och valmaskiner är emellertid relativt nedtonade.

Detta visar att PAO i sina uppgivna interna prioriteringar ändå relativt väl avspeglar de officiella riktlinjerna med stödet. Huruvida detta är effektivt är emellertid en annan fråga. Att så många verksamhetsområden prioriteras högt tyder på splittring i stödformens inriktning – vilket i så fall

kan ses som en naturlig följd av de breda målstadgandena. Å andra sidan prioriteras även vissa verksamheter vilka uppenbarligen inte överensstämmer med målstadgandena – såsom information till svensk allmänhet samt att stärka banden mellan Sverige och mottagarlandet. Detta är en punkt till vilken vi ska återkomma eftersom verksamheter i denna riktning har förekommit trots att de uppenbarligen ligger utanför ändamålen med stödet. Men det är också klart att vi för att med säkerhet kunna uttala oss om stödet måste se bortom vad PAO uppger som sina prioriteringar till vad de faktiskt har gjort, något som vi också ska återkomma till nedan.

Relationerna mellan de partianknutna organisationerna

Vad gäller de partianknutna organisationernas relationer sinsemellan instämmer de flesta i att förhållandet generellt är mycket gott. På en sjugradig skala anger PAO ett snittvärde på 5,7 för sin belåtenhet med kontakten med sina svenska motsvarigheter. (Som jämförelse kan nämnas att kontakterna med moderpartiet ges 6,1 och övriga enskilda svenska biståndsorganisationer får 4,8.) Graden av samarbete är emellertid låg och går relativt sällan bortom arbets- och referensgruppsmöten. Detta avspeglar den tveksamhet inför mer långtgående samarbete dem emellan som organisationerna ofta uttrycker. Möten med referens- och arbetsgrupp upplevs generellt sett som givande även om vissa ifrågasätter hur effektiva dessa är. Sammantaget är det emellertid tydligt att koordinering och samarbete mellan aktörerna i biståndet sällan förekommer. Det finns sålunda exempel på att en PAO har inlett samarbete med samma parti som en annan svensk organisation har haft ett avbrutet och illa fungerande samarbete med, utan att känna till det föregående misslyckandet.

De partianknutna organisationerna

Det är intressant att de sju organisationerna under dessa fem år hunnit etablera högst skilda arbetsätt. Detta märks såväl i handläggningen av stödet som i genomförda insatser. Det saknas här enhetliga normer för såväl insattyp som geografisk lokalisering och val av samarbetspartner, vilket är en naturlig konsekvens av avsaknaden av statlig reglering och det faktum att medel inte fördelas efter biståndsrelaterade kriterium utan efter strukturen hos den svenska väljarkåren. Det är respektive moderpartis mandat i svenska riksdagen som styr fördelningen av medel och inte hur bra PAO är på att bedriva bistånd och detta ger organisationerna en i svenska biståndssammanhang förmodligen oöverträffad självständighet att utforma sin verksamhet.

Givet stödets storlek är det emellertid naturligt att personalresurserna är mycket små. Som framgår av tabellen nedan drivs de flesta partianknutna organisationer av en eller två personer vilka till sin hjälp kan påräkna frivilliga insatser från partimedlemmar, vissa köpta redovisningstjänster samt i några fall stöd från en arbetande styrelse i vilken enskilda ledamöter tar ansvar för enskilda länder eller projekt. (SILC arbetar dessutom med styrelsebaserade projektgrupper, vilket är en modell som även KrDU har laborerat med.) En majoritet av organisationerna anser att personalresursen är otillfredsställande och att vissa områden på grund av detta blir eftersatta. Flera organisationer menar att kvalitet, kontroll och uppföljning av projektinsatserna skulle kunna förbättras betydligt om relativt små resurser tillfördes. Som framgår nedan är emellertid administrationskostnaderna

anmärkningsvärt höga i flera organisationer.⁶ Det bör dock påpekas att vi har rört oss med en vid definition av begreppet administration.

Tabell 2: Översikt av personalresurser

	CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF
Associationsform	stiftelse	stiftelse	stiftelse	utskott	ideell förening	stiftelse	ideell förening
Heltidstjänster	1	1	1–1,5	1	1–3	1	1
Arbetande styrelse?	nej	ja	delvis	delvis	nej	ja	nej
Personalresurs tillfredsställande?	nej	nej	nej	ja	osäkert	nej	ja
Administration/ fördelade medel	0,33	0,66	0,21	0,38	0,20	0,53	0,24

Samtliga organisationer betonar att deras verksamhet under dessa fem år sökt sina former. Enligt organisationerna själva skiljer sig också graden av formalisering per del i biståndsprocessen. Sålunda uppger de i genomsnitt att avrapportering och planering är de mest formaliserade verksamheterna, varefter följer utvärdering, genomförande och inledning av samarbete i tur och ordning. Det är också påfallande att rutinerna för stödets handläggning ofta har ändrats under denna tid. Det följande beskriver situationen i dagens läge vad gäller de formella rutinerna för urval, kontrakt och utvärdering av insatser. Märk emellertid att dessa uppgifter endast avspeglar formella rutiner, oavsett innehåll eller grad av genomarbetning. I de flesta fall består också dessa rutiner av föga mer än formulär av högst översiktlig art.

Tabell 3: Översikt av administrativa rutiner

	CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF
Urvalskrit.	informella	formella	informella	informella	formella	formella	formella
Kontrakt	varierande	skriftliga	ej skriftliga	ej skriftliga	varierande	skriftliga	skriftliga
Utvärdering	enl. mall	enl. mall	varierande	varierande	sällan	enl. mall	enl. mall

Oavsett de formella rutinerna för handläggning är det dock tydligt att stödformen i allmänhet präglas av en låg grad av byråkratisering. Tvärtom bygger administration och genomförande ofta på personliga kontakter vilket är något som samtliga i stödet inblandade personer understryker betydelsen av. Sålunda initieras ofta samarbete med ett land eller en särskild aktör därför att enstaka partimedlemmar har förslag och kontakter man kan bygga vidare på. Genomförandet av insatser diskuteras ofta fram tillsammans med mottagarna och samarbetet med dem regleras inte alltid skriftligt. Å andra sidan är det tydligt att PAO i allmänhet har tagit metodutveckling och interna diskussioner kring formerna för biståndet på allvar och även manifesterar en vilja att utveckla sig i detta avseende. Likaså finns det i flera organisationer (och oftast i de små och unga organisationerna) klara tendenser till att man faktiskt har utvecklat mer av genomtänkta och formella procedurer över åren, till exempel i form av mallar och rutinbeskrivningar.

⁶ Vi har tagit en bred definition av administrationskostnader vilken även inbegriper styrelsearvoden, allmänt förberedelsearbete och dylikt. Klart är dessa kostnader till viss del kan ses som projektbundna och därför med en lösare avgränsning skulle kunna räknas in i insatserna. Vad som har väglett oss är dock viljan att se hur mycket som faktiskt gått ut i insatser respektive hur mycket som har bekostat själva handläggningen av dessa. Läsaren bör vara fullt medveten om att vi därför inte ser administration som något onödigt. Tvärtom är det fundamentalt för stödets existens och effektivitet. Poängen är dock att kostnaden för detta varierar mellan organisationerna.

Generellt gäller att organisationerna har mycket nära kontakter med sina respektive moderpartier, även om det endast är kristdemokraternas organisation som formellt är en integrerad del av det egna partiet. Vad gäller formell styrning sker detta oftast genom att partiet utser ledamöterna i organisationernas styrelser. (OPC är här ett särfall.) Men på ett mer informellt plan är organisationerna oftast sammanboende med partikanslierna och delar i vissa fall personal med dessa, något som samtliga organisationer har beskrivit som värdefullt för kontakter, förankring med mera. I tre fall (JHS, VSF och CIS) är den främst ansvarige för stödformen även internationell sekreterare i moderpartiet. Till detta kommer naturligtvis det flitiga användandet av partimedlemmar i planering och genomförande av insatser.

Vad gäller det formella ansvaret för projekt och insatser skiljer sig PAO åt. Visserligen dominerar en centralisering av ansvaret för projekten, men vissa avvikelser finns – framförallt rör detta CIS. I det senare fallet är det mycket vanligt att stödet direkt bedrivs av organisationer av typen ungdoms-, kvinnoförbund eller partidistrikt. Detta kan tolkas som en större förankring i den egna partiorganisationen, men vi bör också komma ihåg att detta endast avser det formella ansvaret för projekt och inte vad som faktiskt uträttas. I samtliga fall använder sig PAO av moderpartiets medlemmar och institutioner för stödet och på intervjufrågor om grad av kontakter och samarbete med dessa skiljer sig inte organisationerna åt på något avgörande sätt även om SILC och OPC manifesterar en något lägre grad av samarbete. (Möjligtvis kan detta komma sig av att dessa de äldsta PAO över åren har utvecklat en mer självständig profil.)

Tabell 4: Ansvarsfördelning hos olika PAO (procent av insatser)

	CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF
Centraliserat	39	79	91	70	91	97	79
Decentraliserat	54	3	4	30	4	0	9
Samarbete	5	0	5	0	3	3	9
n.a.	2	17	0	0	0	0	2

En observation återstår att göra. Frågan är i vilken grad som administrationen av stödet förmår klara av produktionen av planerade insatser. Det är självklart att all verksamhet präglas av divergens mellan planering och utfall. Denna kan emellertid vara olika stor, vilket i sin tur indikerar organisationernas kunskap och förmåga till planering av insatser. För att mäta detta har vi jämfört verksamhetsplaner och redovisningar och delat in projekten i de vars utfall ligger nära respektive långt ifrån den ursprungliga budgeten (med nära avser vi här de fall då insatsernas kostnad ligger i intervallet 75–125 procent av budgeten). Det visar sig då att en två tredjedelar av projekten ligger långt från vad som ursprungligen planerades och inte för någon PAO ligger denna andel under femtio procent. Det bör påpekas att detta kan innebära att projekt blivit såväl dyrare som billigare, varför detta inte bör tolkas som slösaktighet eller dylikt. Tvärtom skulle det kunna ses som ett tecken på en i vissa fall lovvärd flexibilitet. Men vad det framförallt indikerar är en allmän oförmåga att rätt uppskatta insatsers kostnad och omfattning. Något förvånande är också att andelen projekt som ligger långt ifrån den omfattning som inledningsvis uppskattades har ökat över åren, varför detta inte kan skyllas på att bristande kunskap och erfarenhet i stödformens inledning. Vad det däremot tyder på är att man i detta avseende inte förmått lära något över de år som stödet funnits.

Sammantaget är det tydligt att de flesta PAO präglas mer av partipolitisk kompetens än biståndskunskap. Detta är ännu en avspiegling av stödets kanske mest framträdande drag, nämligen att det i första hand består av partisamarbete och inte av projekt av mer tydlig biståndskaraktär. Avsaknaden av formella rutiner, betoningen av personliga kontakter och den allmänna flexibiliteten kan ur ett

rent biståndsperspektiv ses som bristande professionalism, men stämmer väl överens med den inriktning som stödformen har kommit att anta.

Vad PAO anser om stödformen

Själva anser PAO att två huvudgrupper av problem kännetecknar bistandsformen. Den första är problem förknippade med situationen i mottagarlandet vare sig det rör infrastruktur, politisk situation eller mottagarnas resurser. Den andra rör att resurserna för verksamheten är så pass små. Däremot anser de inte att etablerande och upprätthållandet av kontakter erbjuder några större problem och inte heller att finna verksamheter där de kan bidra. I den följande tabellen anges medelvärden för möjliga problem på en sjugradig skala där sju avser mest problematiskt.

Tabell 5: Hur ofta PAO stöter på följande problem

Problemkälla	Medelvärde	Standardavvikelse
Bristande infrastruktur i mottagarlandet	5.6	1.13
Bristande administrativa resurser hos mottagarna	5.3	1.60
Den politiska kontexten i mottagarlandet	5.0	1.83
Bristande egna administrativa resurser	4.7	1.50
Bristande finansiella resurser	4.4	2.44
Bristande språkkunskaper och/eller kulturskillnader	4.1	1.77
Stödformens generella utformning	3.6	2.37
Upprätthålla kontakt med samarbetspartners	3.3	1.63
Etablera kontakt med relevanta samarbetspartners	2.0	1.26
Identifiera relevanta samarbetspartners	2.0	1.55
Hitta verksamhetsområden där svensk kompetens kan bidra	1.9	.90

Vad gäller hur svåra olika typer av insatser är att genomföra svarar PAO som anges i tabellen nedan (återigen sjugradig skala, där 1 anger mest problematiskt). Som synes anses de två övergripande målen med stödet vara de svåraste att förverkliga, medan olika delmål anses vara lättare att genomföra. Detta gör att stödets effektivitet för att genomföra de övergripande målen kan ifrågasättas och det är troligt att detta hänger samman med den distinktion mellan stöd till partier och stöd till partisystem som vi nedan kommer att diskutera. Intressant och oroväckande är också att flera av de verksamheter som partierna uppger sig prioritera mest anses vara svårast att genomföra, vilket framgår av rangsiffrorna nedan. Detta faktum har ett viktigt undantag. Att skapa internationella kontakter och en känsla av internationell solidaritet är relativt högt prioriterat av PAO i genomsnitt och ses också som det lättaste att genomföra. Detta avspeglar också en viktig aspekt hos verksamheten i stort - vilken är just skapandet av internationella kontaktytor för mottagarorganisationerna. Vi ska få anledning att återkomma till även denna punkt eftersom det ofta verkar som om själva kontakten kan vara lika viktig för mottagarna som de faktiska insatserna. Värt att notera är också att standardavvikelseerna är relativt låga i följande tabell, vilket indikerar stor enighet mellan organisationerna.

Tabell 6: Hur svårt är målet att genomföra?

Mål	Medelvärde	Standardavvikelse	Rank i prioriteringar
Kvinnligt deltagande i politiken	2.86	.69	3
Pluralistiskt och väl fungerande partisystem	3.00	.81	1
Information till svensk allmänhet	3.67	1.03	11
Skapa stabila partiorganisationer	3.71	.95	3
Stärka partiernas band till oberoende sociala organisationer	3.80	.83	14
Bidra till elektorala framgångar för mottagare	3.83	.98	12
Bred medlemsbas hos motparten	3.86	1.21	6
Ungdomligt deltagande i politiken	3.86	1.35	4
Kandidater till offentliga ämbeten	4.00	1.26	7
Skapa partier som via program kan ta ansvar för sitt lands framtid	4.14	.90	9
Ge möjlighet till differentierad finansiering	4.50	2.12	15
Sprida det egna partiets ideologi och värderingar	5.00	1.29	8
Stärka banden mellan Sverige och mottagarlandet	5.50	1.05	13
Bidra till det egna partiets internationella kontaktnät	5.50	.55	10
Internationellt kontaktnät och/eller känsla av internationell solidaritet	5.71	1.38	5

Mottagarorganisationerna

Vilka är det då man samarbetar med? Enligt uppgift från PAO själva har stödet fördelats som följer: Partier dominerar med 74 procent av utdelade medel, varefter följer politiska ungdomsförbund med elva procent. Kvinnoförbund och enskilda organisationer har vardera mottagit drygt tre procent av utdelade medel. Medel till media och övriga aktörer är försumbara. Men det finns vissa skillnader över tid i dessa avseenden och en klar tendens är att man arbetar allt mindre med politiska partier och mer med kvinno- och speciellt ungdomsförbund samt oberoende organisationer. 1999 gick således endast 69 procent av fördelade medel direkt till politiska partier.

- - - KORSTABULERING 1 HÄR - - -

Vi kan se tydliga skillnader mellan de olika PAO i detta avseende. Således arbetar JHS i hög grad med politiska ungdomsförbund och CIS med dito kvinnoförbund, medan GF ger drygt en femtedel av sitt stöd till oberoende organisationer. OPC och VSF arbetar dock nästan uteslutande med politiska partier. Å andra sidan tyder data från våra fältstudier på att kvinnor och ungdomar hör till de grupper inom själva partierna som har dragit mest nytta av stödet, vilket kan vara en följd av ett svenskt inflytande i val och planering av insatser. Det svenska stödet verkar faktiskt ha haft en effekt för att aktivera dessa grupper inom mottagarpartierna.

Ser vi till vilka partier som man samarbetar med finner vi att det framförallt är partier med ett begränsat väljarstöd. Hela 45 procent av stödet har gått till partier som har erhållit mindre än tio procent av rösterna i föregående val. Partier av denna storlek har erhållit allt stöd som utgått från GF och KrDU. För övriga PAO ligger denna andel mellan 40 och 50 procent. Denna fördelning kan ses som naturlig givet att det svenska partisystemet också innehåller flera små partier. Det kan dock anmärkas att det kan leda till att partistödet bidrar till fragmentiseringen inom ett givet parti-

system. Att stöda småpartier bidrar till pluralismen inom ett land, men i många länder är själva pluralismen ett problem, antingen på grund av att det omöjliggör stabila regeringar, eller att det försvårar opposition mot dominerande partier. Vi bör också vara medvetna om att stödet kan förväntas bli viktigare för små partier och – vilket också har nämnts av mottagarna – vara ett väsentligt bidrag till dessas överlevnad.

Vidare finner vi att en ganska stor del av stödet har gått till regeringspartier – sammanlagt drygt fyrtio procent. Denna andel är störst för CIS och OPC där drygt hälften av de fördelade medlen gått till partier i regeringsställning (för OPC över sextio procent). I direkt motsats till detta har vi organisationer som GF, VSF och SILC vilka fördelar mellan 85 och 100 procent av medlen till oppositionspartier.

Vad gäller initiativ till samarbete uppger organisationerna att den första kontakten före insatser oftast tas av PAO själva. Däremot är mottagarorganisationerna mer involverade i val av vilken typ av insats som ska genomföras. Planering av själva insatserna genomförs sedan i de allra flesta fall av PAO eller i gemensamt samråd. Värt att nämna är även att insatser vilka valts av andra aktörer (exempelvis partiinternationaler eller utländska partistiftelser) genomsnittligt bedöms som något mindre lyckade än de valda på bilateral basis. En tydligare effekt är dock att de insatser som planerats gemensamt mellan givare och mottagare ses som mer lyckade än övriga.

Tabell 7: Initiativtagare till olika delar av samarbetet (procent)

Initiativ	Kontakttagande	Val av insats	Planering av insats
PAO	47,9	28,4	33,6
Mottagarorg.	30,7	35,4	14,6
Gemensamt	6,0	21,2	38,8
Annan aktör	10,2	9,6	7,0
n.a.	5,0	5,0	5,8

Svaren från mottagarorganisationerna – om än baserade på ett mycket mindre urval – bekräftar i princip dessa tendenser. Några undantag finns dock, bland annat uppger de att de själva varit mycket mer aktiva i val av insats och att planering till övervägande del skett gemensamt.

Rent generellt anser också mottagarna att PAO inte har försökt pådyvla dem någon svensk modell utan att de visar respekt för lokala förhållanden. Endast en mottagarorganisation har uppgett att svenskarna haft en stark påverkan på dem. Snarare ger de en bild där förhållandet är så jämnt som man kan förvänta sig mellan organisationer med så olika historia och förutsättningar. En absolut övervägande del av mottagarna uppger att de känner sig på jämställd fot med de svenska organisationerna – en andel som var högst i Polen och Sydafrika och lägst i Ukraina. Rent allmänt finns det en vilja hos mottagarna att hellre benämna detta samarbete än stöd. I Polen och Estland talar man nu också ofta om att låta stödet övergå till ett rent samarbete med ömsesidigt utbyte av erfarenheter och gemensamma insatser inriktade mot andra länder (som Vitryssland).

Intresset är ändå stort för att lära känna svenska erfarenheter, särskilt vad gäller temata som valkampanjer, intern demokrati och specifika policyområden – till exempel kvinno- och miljöfrågor. Hela nittio procent av de intervjuade mottagarorganisationerna anser att insatserna har varit helt eller delvis anpassade efter deras situation. Vad gäller möjligheterna till kunskapsöverföring är de flesta positiva även om de betonar att svenskarna bara kan presentera sina förslag men att det är de själva som måste anpassa dem till den lokala kontexten. Överhuvudtaget tycks mottagarna i första hand se två fundamentala betydelser hos stödet. För det första att lära sig om hur politiskt arbete bedrivs i

Sverige för att kunna dra lärdomar därav. I detta sammanhang betonar ofta mottagarorganisationerna behovet av att kombinera insatser i sina egna länder med studiebesök i Sverige. Detta för att båda parter ska lära känna varandras erfarenheter och därigenom närma sig varandra, vilket de ofta påpekar är en förutsättning för ett lyckat fortsatt samarbete. Hela 75 procent av mottagarna hävdar att både aktiviteter i mottagarlandet och i Sverige behövs, medan resterande inte svarar eller bara vill se insatser i sitt land. (Ingen nämnde att stödet uteslutande bör bestå av studiebesök i Sverige.)

För det andra tycks det som om själva kontakten eller samarbetet ofta har ett värde i sig. Påfallande ofta tycks mottagarna sålunda se samarbetet som sådant som viktigare än de faktiska insatser som genomförs inom ramen för detsamma. Av oss har svaren kodats på en femgradig skala baserat på hur stor vikt som mottagarna tillmäter ser respektive aspekt, där ett innebar viktigast. Insatserna får då medelvärde 1,75 och själva kontakten 1,32. (Standardavvikelsen är också lägre i det senare fallet.)

Hur ofta PAO och mottagarorganisationerna normalt har kontakt skiljer sig naturligtvis åt, men relationerna ter sig ändå regelbundna om än inte alltid så frekventa. Tjugofem procent av mottagarorganisationerna uppger att de har kontakt med respektive PAO på veckobasis och tjugo procent anger frekvensen varannan vecka. Vad gäller kontakter i allmänhet betonar (i likhet med det svenska organisationerna) så gott som samtliga av mottagarorganisationerna hur viktigt det är med goda personliga kontakter och att dessa har en fundamental betydelse för samarbetets resultat. I enlighet med sin allmänt positiva syn på relationerna understryker vanligtvis mottagarorganisationerna att dessa kontakter fungerar bra, men detta pekar likafullt mot ett problem i stödet. Om detta i hög grad vilar på personliga kontakter kan det tas som en indikation på att stödet är centrerat till elitnivåer i partiet. Vidare kan goda kontakter lägga hinder i vägen för friare behovsbedömningar.

Hur viktigt samarbetet är för mottagarna skiljer sig i mycket hög grad åt. För små organisationer eller regionala avdelningar tycks stödet ofta vara fundamentalt för deras verksamhet eller till och med existens. Det samma gäller naturligtvis för de partier som erhåller väldigt mycket stöd, såsom Möödukad i Estland. I allmänhet tycks dock inte stödet vara livsavgörande för mottagarna, utan framställs oftare som något som tillför extra kvalitet och erfarenheter.

Det är också intressant att mottagarorganisationerna ibland betonar aspekter hos stödet som kan förvåna en svensk betraktare. Sålunda har det framkommit att det internationella samarbetet kan vara av största vikt för att kunna vinna i politisk legitimitet bland de egna medborgarna. Att ha ett internationellt samarbete av denna typ leder då till att partierna kan tala med en annan auktoritet (och även dra till sig medlemmar).

Vad mottagarorganisationerna anser om stödet

De fältstudier som genomförts inom projektet har alltså visat att mottagarorganisationerna generellt sett är mycket nöjda med såväl kontakter som administration och resultat av stödet. Frågor om problem i samarbetet rör sig oftast kring rent logistiska eller lingvistiska dito, alternativt att stödet borde utvidgas. Sällan nämns problem vilka kan hänföras direkt till stödformens allmänna struktur eller de svenska PAO:s arbetssätt. I enstaka fall nämns svenskarnas administrativa rutiner, men då är det i första hand långa handläggningstider som avses. De flesta har emellertid stor förståelse för att stödet lyder under vissa regleringar och att man därför inte kan göra allt, varvid valaktiviteter ofta nämnts. I flera fall har dock mottagarorganisationerna nämnt att samarbetet måste börja spridas till regional och lokal nivå. Som i de flesta nyligen demokratiserade stater saknar ofta partierna medlemmar och fungerande organisationer på dessa plan, samt tycks medvetna om de problem som ligger i detta.

Så gott som alla mottagarorganisationer vi har varit i kontakt med har även samarbete med andra internationella aktörer – oftast de brittiska och tyska stiftelserna. I jämförelse får dock de svenska PAO ett gott betyg och i allmänhet beskrivs stödet från dem som mer fokuserat och inriktat mot mottagarnas önskemål. Detta kan bero på flera faktorer, men det är troligt att småskaligheten i det svenska biståndet bidrar till denna positiva aspekt. Men vi har även indikationer på att PAO i detta sammanhang ibland kan bygga på Sveriges allmänt sett goda rykte i internationella sammanhang.

Ett antal argument har också framförts av mottagarpartier mot den modell där stöd ges till samtliga partier i mottagarlandet såsom flera utländska organisationer arbetar. En är att när flera partier möts för träning eller seminarium så tenderar resultatet att bli mer av politiska debatter än uppfyllande av det mål mot vilket insatsen var riktad. Vissa partier meddelade till och med att de inte skickar centrala aktivister till denna typ av gemensamma möten, eftersom insatserna anses ha en tämligen begränsad nytta för partiet. Ett annat argument från mottagarpartierna var att det är mycket lättare att samarbeta med likasinnade partier än med centrala organ eller partier/organisationer av annan ideologisk inriktning.

Insatserna: Hur?

Som framgått ovan har vi delat in de genomförda insatserna efter ett antal kriterier, vilka nedan presenteras. En första fråga av intresse är mot vad insatserna är inriktade. I detta avseende dominerar projekt inriktade mot policyutveckling de totala utgifterna, följt av organisationsutveckling, kampanjutbildning, förberedelser/kontakter och information/folkbildning. (Det finns här emellertid intressanta skillnader mellan olika regioner som vi ska återkomma till.) Över tid är variationen relativt liten, även om det bör nämnas att kampanjutbildning minskat något. Likaså kan vi finna en minskning i insatskategorin information/folkbildning. Å andra sidan finner vi förvånande nog att medlen avsatta till förberedelser och kontakter konstant har ökat och ser vi till en mindre grov uppdelning finner vi att *fact-finding missions* har legat konstant kring fyra procent av de totala insatserna per år. Däremot har utgiftsposten "planering för mottagarorganisation" minskat något. Detta förvånar, men en möjlig förklaring är att verksamheten rör sig i cykler. Enligt en sådan tolkning går då en första fas mot sitt slut nu och organisationerna börjar söka sig mot nya samarbetspartners. Detta finns det flera indikationer på i materialet (se även nedan om minskningen av det processbundna stödet, den geografiska fördelningen och utfasning av stöd), men det är svårt att idag med säkerhet uttala sig om detta.

Även här kan vi emellertid se stora skillnader mellan olika PAO. Således är till exempel kampanj- och valutbildning den viktigaste insatsposten för både OPC och SILC. Vidare är det intressant att notera den betoning mot policyutveckling vilken organisationer som JHS, GE, VSF och KrDU har. Vad gäller medel avsatta för förberedelser/kontakter så är detta en viktigare punkt för OPC och CIS än för övriga organisationer – för båda organisationerna uppgår dess andel till över tjugo procent. Till sist kan vi anmärka att för två PAO – JHS och VSF – är informations- och folkbildningsinsatser markant viktigare än för de övriga.

- - - KORSTABULERING 2 HÄR - - -

Det är tydligt att stödet i hög grad bedrivs i process- (som motsats till projekt-) form. Huvuddelen av insatserna sker alltså med etablerade samarbetspartners och som en del i en längre process av kontakter och samarbete. Enligt organisationerna själva fördelas så mycket som 83 procent av medlen som bidrag till processer och denna summa har varit relativt stabil över tiden som stödformen har existerat, även om det finns en markant minskning under 1999. (Vad gäller mottagarorganisationerna så bekräftar de denna bild, eftersom tre fjärdedelar av dem ser samarbetet som i första hand processbundet.) Det finns dock undantag till denna regel. Således fördelas drygt trettio procent av CIS, GF och KrDU:s medel till enstaka insatser, vilket talar för att PAO med mindre resurser arbetar på detta sätt i större utsträckning. Processinriktningen är naturligtvis av godo för de direkta insatserna, men kan resa andra frågor rörande objektivitet och möjlighet till behovsbedömningar vilka nedan ska behandlas. Det är också intressant att punktinsatser bedöms som något mer lyckade än processbaserat arbete av PAO själva, ett samband som kan förvåna men som är statistiskt säkerställt.

Det finns i detta avseende emellertid viktiga skillnader mellan typ av insats. Således bedrivs organisations- och kampanjstöd så gott som uteslutande i processform. Motsatsen är då allmänna informationsinsatser till vilka över hälften av de fördelade medlen har gått till enstaka insatser. Policyutveckling utgör här en mellankategori där tjugo procent av medlen fördelas utanför processer, främst till enskilda konferenser och seminarium.

Ser vi till hur stödet bedrivs rent praktiskt finner vi en rad intressanta fakta. För det första är det anmärkningsvärt hur deltagande och anordnande av konferenser och seminarium dominerar verksamheten, följt av sändandet av svenska utbildare till mottagarorganisationerna. Den senare arbetsformen utnyttjas emellertid nästan bara av OPC och har minskat något över tid, medan den förra har ökat sin andel. Ska man våga sig på några allmänna antaganden utifrån detta så är det i första hand att bredare insatser vilka direkt kan nå fler personer i mottagarlandet har minskat något över dessa år. Detta motsägs dock av det faktum att allmänna informationsinsatser har ökat sin andel något av stödets användning under senare år.

- - - KORSTABULERING 3 HÄR - - -

Ser vi däremot till hur de olika PAO har arbetat under dessa år framträder stora skillnader dem emellan. Som vi kan se lägger alla sju ungefär lika mycket pengar på att organisera studiebesök i Sverige, även om KrDU har varit något mer benäget att använda sig av denna arbetsform. Vad gäller arrangemang av konferenser och seminarium ligger samtliga organisationer utom OPC högt, om än VSF och GF sticker ut i detta avseende. OPC:s arbete bygger istället i hög grad på att sända svenska utbildare till mottagarorganisationerna – vilket är ovanligt bland övriga PAO. Vad gäller informationsinsatser, till sist, så sticker VSF ut, även om SILC och CIS också har laborerat en del med denna arbetsform.

- - - KORSTABULERING 4 HÄR - - -

Det finns också intressanta skillnader mellan hur stora insatser som de olika PAO arbetar med i finansiella termer. Således är till exempel ett enskilt OPC-projekt fyra gånger större än den genomsnittliga insatser från KrDU. Rent allmänt kan sägas att projekten i finansiella termer är relativt stora, även om storleken (i likhet med om projekt är fristående eller ingår i en process) tenderar att avspegla organisationernas totala budget i viss utsträckning.

Detta beror till viss del på att organisationerna redovisar på olika sätt, vilket gör att vad som faktiskt räknas som ett projekt skiljer sig åt. Till exempel bakar OPC ofta in flera olika insatser i ett och

samma projekt. Men även om skillnaderna delvis kan förklaras utifrån olika former av rapportering, så avspeglar dessa också skilda arbetssätt bland PAO. OPC arbetar till exempel oftast med mycket ambitiöst upplagda processer i stor skala. Dessa följer ett relativt standardiserat schema i vilket ingår planering, utbildning med mera för mottagarpartiet. Material från fältstudien i Estland visar att denna typ av stöd kan komma att få mycket stor betydelse för mottagarorganisationen. Trots skillnaden i resurser finns det liknande element hos andra PAO, främst hos VSF och JHS.

Till sist ska vi påpeka att det finns en grupp av insatser som helt faller vid sidan av stödets målformuleringar. Ett tiotal insatser om sammanlagt något under en miljon kronor har nämligen varit informationsinsatser riktade mot personer som inte med bästa vilja kan beskrivas som relevanta mottagare, istället kan det röra sig om EU-parlamentariker eller svenska studiecirkel. Även om syftet i sig kan tänkas vara lovvärt så är det här helt klart fråga om ett klart missbruk av partistödet som sådant. (En av dessa insatser har dessutom klart åsidosatt riktlinjerna för stödet eftersom den har inkluderat representanter för en auktoritär regim, nämligen Kuba.)

Stödets genderinriktning

Som vi ovan noterade går endast en mycket liten del av stödet till politiska kvinnoförbund. Detta reser frågan om stödets genderinriktning. Vad gäller denna har vi använt oss av en tredelad uppdelning på insatser med genderinriktning som huvuddrag, med delvis inriktning mot gender, respektive utan sådan inriktning. Totalt har nittio procent av insatta medel hänförs till den senare kategorin enligt vår egen klassificering. Endast fyra procent har gått till insatser där gender har varit ett huvudtema. På denna punkt skiljer sig emellertid vår bedömning från den som PAO själva gör. Själva anger de att sex procent av stödet har haft direkt genderinriktning och att nära sextio procent har haft detta som en komponent bland andra. Uppenbarligen skiljer sig våra bedömningar åt vad gäller mellankategorin och vi har där uppenbarligen rört oss med strängare kriterium än de flesta PAO. I synnerhet skilde sig bedömningen åt vad gällde GF, OPC och VSF. Korstabulering 5 i appendix visar genderinriktning per insatskrona utifrån organisationernas egna bedömningar.

- - - KORSTABULERING 5 HÄR - - -

Men även om vi tillämpar organisationernas egna bedömningar står det klart att helt kvinnoinriktade insatser i genomsnitt får mindre andel av medlen än projekt utan denna inriktning – skillnaden är drygt en tredjedel i termer av projektstorlek. Rent allmänt har vi i intervjuerna emellertid fått uppfattningen att det finns ett stort engagemang för genderinriktade frågor, men att detta inte alltid leder till projekt med denna inriktning. Naturligtvis kan detta bero på hur man ser på gender som tema eller inriktning. Tyder kvinnligt deltagande i ett seminarium om allmänpolitiska frågor på genderinriktning? Det finns här en risk för att man anser att kvinnors deltagande endast kan bedömas utifrån en särskild grupp av frågor. Men det finns å andra sidan också en fara för att deltagande av ett begränsat antal kvinnor i diskussioner om generella frågor tas till intäkt för att detta gagnar kvinnor i mottagarlandet som kollektiv.

Vid statistisk analys av tillgängliga data har vi funnit vissa punkter som ytterligare komplicerar bedömningen av detta. Det visar sig nämligen att det finns ett säkerställt och ganska starkt samband mellan hur lyckade som helt eller delvis genderinriktade insatser (baserat på PAOs bedömningar) bedöms och andelen av kvinnor i parlamentet. Detta innebär att kvinnoinriktade insatser blir

mindre lyckade i länder där kvinnor är sämre politiskt representerade. Detta är svårttytt, men vår tolkning är att dessa insatser som de idag genomförs till viss del bygger på att det finns en grundnivå av kvinnligt deltagande i partierna.

Insatserna: Var?

En fråga som måste resas är den geografiska skevheten i stödet. Som bekant togs resurserna därtill under perioden 1995-8 till 30 procent från östanslaget och till 70 procent från utvecklingsanslag och därefter i lika delar från dessa poster. Våra siffror uppvisar dock en kraftig slagsida gentemot öst. I termer av både av fördelade kronor och antal insatser har två tredjedelar av medlen fördelats till Öst- eller Centraleuropa. Denna tendens var mest tydlig under år 1996 då över åttio procent av medlen fördelades till denna region. Sedan dess har emellertid denna andel minskat stadigt och under 1999 gick endast sextio procent av stödet österut. Detta är också något som skiljer sig organisationer emellan. Som avvikelser från denna allmänna tendens finner vi således JHS med hela nittio procent av medlen fördelade i Öst- och Centraleuropa, samt SILC och VSF med endast 27 och 15 procent av medlen fördelade i denna region. Dessa skillnader mellan PAO visar även att denna fördelning inte kan hänföras till praktiska aspekter, utan snarast tycks vara resultatet av en medveten inriktning. Detta intryck förstärks av att de organisationer som fördelar mycket av sin budget till utvecklingsregioner inte är de med störst resurser. Sålunda har till exempel SILC lagt 48 procent av sitt stöd i Afrika och VSF hela 62 procent i Latinamerika. (Som jämförelse kan nämnas att de två största organisationerna båda har en övervägande del av sitt stöd i Europa, OPC med 70 procent respektive JHS med 89 procent.) Värt att anmärka är dock att fyra (CIS, JHS, KrDU och OPC) av PAO skulle vilja satsa mer i syd, medan två (VSF och GF) anser den nuvarande fördelningen vara ungefär rimlig och en (SILC) skulle vilja lägga mer i öst.

Vi bör emellertid notera att denna skevhet i fördelningen ändras något då vi tillämpar uppdelningen mellan öst och syd i biståndstermer, då som bekant ett land som Bosnien-Hercegovina hänförs till utvecklingsbiståndet. Sett i dessa termer går hela 35 procent till utvecklingsländer och ytterligare fem procent till globala insatser. Över tid ser vi här också en liten förändring mot ökat stöd till utvecklingsländer, även om det här endast rör sig om enstaka procentenheter.

Här kan vi också konstatera att val av geografisk inriktning och samarbetspartner till stor del speglar respektive moderpartis intressen i dessa avseenden. Sålunda tas beslut i dessa frågor i allmänhet av den politiskt tillsatta styrelsen eller i ett fall (VSF) till och med av partikongressen. Naturligtvis kommer dessa aspekter därför att avspegla moderpartiernas historiska åtaganden och kontakter. Om detta i vidare utsträckning påverkar själva stödinsatserna får lämnas osagt.

I termer av regioner är förutom de forna sovjetstaterna även Afrika och Latinamerika relativt prioriterade som framgår i tabellen nedan. Ur denna kan även en annan intressant aspekt utläsas, nämligen att insatser i genomsnitt tenderar att kosta ungefär lika mycket oavsett i vilken region de bedrivs, även om insatser i Latinamerika och globalt kostar något mer relativt sett.

Tabell 8: Stödets fördelning mellan olika regioner (procent)

Region	Antal insatser	Fördelade medel
Öst- och Centraleuropa	67,5	67,0
Afrika	11,0	9,2
Latinamerika	10,2	12,2
Mellanöstern/Nordafrika	4,9	4,1
Asien	1,9	1,7
Globalt samarbete	3,4	5,6

Ser vi sedan till vad man arbetar med i respektive region finner vi också ett antal intressanta skillnader, även om dessa inte fullständigt kan förklara skillnaderna i kostnader. Sålunda dominerar organisationsutveckling i Afrika och Latinamerika, medan policyutveckling har varit mest framträdande i Asien, Mellanöstern/Arabvärlden samt Öst- och Centraleuropa. Detta återspeglar förmodligen en skillnad vad gäller behoven i respektive region, men det kan även vara en effekt av vad som faktiskt kan göras givet skilda förutsättningar och intresseområden. (Generellt sätt rapporteras emellertid projekt med inriktning mot Asien och globala dito som mest lyckade – men båda dessa regionala kategorier är relativt små, varför det är svårt att dra vidare slutsatser av detta.)

- - - KORSTABULERING 6 HÄR - - -

En annan fråga som måste resas är den om utfasning. Givet att kontakterna mellan PAO och mottagare framstår som nära och största delen av stödet bedrivs i processform, skulle vi kunna förvänta oss att detta skulle vara ett problem. Även om vissa organisationer uppger att de har planer för utfasning av samarbeten, tycks detta ännu inte ha genomförts fullständigt i något fall. Materialet ger i detta avseende ingen entydig bild. Tabellen nedan visar samtliga länder som någon gång placerats bland de fyra länder som årligen tagit emot mest stöd. Generellt sett finner vi att viss utfasning tycks äga rum, i den bemärkelsen att de flesta länder bara erhåller mycket stöd under en begränsad period, även om minskningarna som framgår av tabellen är långt från fullständiga avvecklingar. Undantaget i detta avseende är Estland som ständigt ligger i täten vad gäller mottagande av stöd och även totalt varit det viktigaste mottagarlandet (något som även till viss del gäller för Tjeckien). I detta fall ser vi få tecken på utfasning vilket förvånar givet hur långt detta land jämförelsevis har kommit i utvecklandet av stabila demokratiska strukturer.

Tabell 9: Största mottagarländer varje budgetår (procent, rank och tkr)

Land	1996	1997	1998	1999	Total	1996	1997	1998	1999	Total
Estland	6,8 (4)	4,9 (4)	9,1 (2)	5,9 (2)	6,7 (1)	697	502	981	706	2954
Litauen	13,4 (2)	6,8 (2)	0,9 (18)	4,3 (3)	6,2 (2)	1362	702	101	515	2680
Tjeckien	10,1 (3)	5,4 (3)	4,0 (4)	3,8 (4)	6,2 (3)	1029	559	616	460	2664
Bosnien-H.	17,4 (1)	0,9 (25)	3,0 (7)	2,1 (15)	5,6 (4)	1773	88	320	246	2427
Lettland	3,4 (6)	3,6 (7)	8,4 (3)	3,6 (6)	4,7 (5)	351	368	902	431	2052
Polen	0,7 (16)	9,4 (1)	1,9 (10)	3,3 (9)	3,8 (6)	68	967	204	397	1636
Slovakien	inget	1,2 (22)	9,8 (1)	1,9 (16)	3,2 (7)	0	122	1056	223	1401
Sydafrika	2,6 (7)	1,8 (14)	1,3 (15)	6,3 (1)	3,1 (8)	266	184	136	749	1335
Total för de 4 främsta	47,7	26,5	31,3	20,3	24,7	4929	2730	3555	2430	17149

Ur denna tabell kan vi även utläsa den andel av stödet som har gått till de fyra främsta mottagarna varje år. Som framgår är denna andel hög även om den visar tecken på att minska. Detta indikerar att organisationerna generellt har kommit att arbeta i fler länder och att stödet idag inte är lika geografiskt koncentrerat. En mer kontroversiell poäng som kan göras från denna tabell är dock att stödet har en viss koncentration till valår (markerat med fetstil i tabellen). Indikationer i denna riktning finns från så gott som alla stater i tabellen ovan utom Estland och Tjeckien.

Detta är ett problem eftersom det i regleringen av stödet rekommenderas att särskild försiktighet ska iakttas i samband med val. Rent allmänt finner vi emellertid att endast en femtedel av det totala stödet har gått till stater vilka har val samma år som insatsen genomförs. Detta varierar emellertid mellan PAO. OPC fördelar till exempel hela 30 procent av sina totala medel till insatser under valår (vilket inte nödvändigtvis innebär att projekten har haft direkt samband med valen). För övriga PAO ligger andelen under tjugo procent. Denna bild förändras emellertid om vi endast tittar på insatser genomförda mot enstaka länder vilka förrättar val (det vill säga undantar regionala och globala uppsatser, administration samt insatser mot stater i vilka fria val inte genomförs). Vi finner då att de två största organisationerna, JHS och OPC, båda lägger drygt hälften av sina länderbundna insatser just under valår vilket är en högre andel än för övriga organisationer där detta varierar från en dryg tredjedel (KrDU och CIS) till endast tretton procent för SILC. Vidare finner vi en tydlig tendens att stödets inriktning förändras under valår då kampanj- och informationsinsatser blir relativt viktigare än övriga insatstyper. Givet dessa observationer konstaterar vi att rekommendationen att försiktighet ska iakttas i samband med valår ofta åsidosätts.

Ser vi vidare till de länder där insatserna skett finner vi att dessa i mycket hög utsträckning går till stater vilka klassificeras som "fria" enligt Freedom Houses Index, sammanlagt nästan sjuttio procent av både utdelade medel och genomförda insatser är koncentrerade dit.⁷ (Av stödet till fria stater går dessutom en övervägande del till stater vilka har värden för respekt för civila och politiska rättigheter på samma nivå som de etablerade demokratierna. Till femtiofem procent går stödinsatserna till sådana stater.)

Tabell 10: Stödets fördelning i olika fria länder (procent)

Hur fritt är landet?	Insatser	Utdelat stöd
Som etablerade demokratier (FH=1,5)	57	55
Övriga fritt (FH=2-2,5)	11	13
Delvis fritt (FH=3-5,5)	20	22
Ofritt (FH=6-7)	8	5
n.a.	4	5

Stöd till partisystem går med nödvändighet till stater där politiska partier kan existera och verka. Därför bör kanske inte denna fördelning förvåna. Vi ska emellertid nedan resa frågan huruvida denna inriktning är förenlig med stödets mer allmänna mål. Vidare bör vi vara medvetna om att

⁷ Freedom House bygger i huvudsak sitt graderingssystem på vilka möjligheter medborgarna har att välja, avsätta och opponera sig mot sina ledare samt vilken makt deras valda representanter har, respektive i vilken utsträckning de har rätt att föra fram åsikter och religiösa övertygelser, bilda föreningar och partier, skyddas från juridiska och polisiära övergrepp, samt själva välja bostadsort, yrke, civilstånd och dylikt. I det sistnämnda avseendet inkluderas även frihet från diskriminering baserad på kön, samt rätten till egendom. Värt att notera är att dessa mätningar utgår från den faktiska situationen i landet vilket innebär att man inte bara ser till statens agerande. I de fall begränsningarna av dessa rättigheter kan skyllas på icke-statliga aktörer (traditionella eliter, paramilitära grupper etc.) tas detta ändå med i bedömningen av landet i fråga. (Adrian Karatnycky (ed.), *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House/Transaction Publishers, 1998, ss. 592ff)

de olika PAO i detta avseende uppvisar stora skillnader, vilket visar att denna fördelning inte bara kan anses som naturlig eftersom SILC, VSF och i synnerhet GF i hög grad arbetar i helt eller delvis ofria stater. Detta ser vi som något som pekar på att även om det sannolikt är svårare att arbeta med politiskt bistånd i länder där respekten för dessa rättigheter är begränsad så är det långtifrån omöjligt. Däremot tycks ett lands position på detta index påverka organisationernas bedömning av hur lyckade projekt är. Det finns i detta avseende ett svagt men statistiskt säkerställt samband mellan insatser i friare länder och att de genomförda projekten ses som mer lyckade (Pearson's $r = -.105$).⁸

- - - KORSTABULERING 7 HÄR - - -

Valet av arbetssätt är också delvis avhängigt av hur fritt ett land är – gentemot ofria stater används studiebesök i Sverige och informationsinsatser i högre grad än i andra stater. Enligt vår mening är detta ytterligare ett tecken på att det går att arbeta med stater i vilka respekten för medborgerliga och politiska rättigheter är låg, men man får då välja delvis andra metoder.

En sista punkt som vi ska beröra i anslutning till detta är att det finns en påtaglig koncentration av stöd till länder som ingår bland kandidaterna till ett EU-medlemsskap. Något över en fjärdedel av de medel som har getts till enstaka länder har gått till de sex stater som står i första rummet för en utvidgning, ytterligare en fjärdedel till övriga kandidatländer och resterande femtio procent till övriga stater. Som väntat finns det här viktiga skillnader mellan olika PAO. GF, SILC och VSF ger minst andel av sina medel till kandidatländer och KrDU, OPC och JHS mest. Sett från ett allmänt perspektiv förtjänar denna fördelning några påpekanden. För det första understryker det vår invändning ovan, nämligen att en betydande del av stödet går till stater som kan sägas vara framstående ur såväl ett utvecklings- som ett politiskt perspektiv. Som ovan gör detta oss skeptiska om fördelningen verkligen svarar mot de verkliga behoven. En andra punkt är att samarbeten med kandidatländer inom en snar framtid bör kunna övergå i andra former i takt med att partierna i dessa länder knyts närmare de europeiska partiblocken. Men vi vill här resa en varningsflagga för att stödet i och med detta kan komma att anta en politiskt högst känslig komponent. Om en betydande del av mottagarpartierna inom en inte allt för avlägsen framtid kommer att sända representanter till Europaparlamentet kan stödet komma att få direkta effekter på svensk politik. Eller för att uttrycka det annorlunda, biståndsmedel kan i förlängningen mycket väl komma att gynna den egna partigruppens ställning i EUs beslutande organ på ett sätt som kan anses vara tveksamt. Det finns i detta sammanhang en besvärande tendens till att insatser i länder som är kandidater till ett EU-medlemsskap är mer koncentrerade till valår än i övriga stater. Siffrorna är 49 respektive 28 procent.

I intervjuerna med representanter för PAO har dessa ofta uppgett att EU-medlemskapet är en naturlig bortre gräns för stödet. Detta indikerar att det här kan finnas en naturlig, självpåtagen utfasningseffekt. Det är möjligt att detta räcker, men frågan är om inte utfasningen borde läggas vid ett tidigare datum eftersom effekterna av stödet får förväntas vara mer långsiktiga.

⁸ Pearson's r är ett sambandsmått som kan variera mellan -1 (perfekt negativt samband) och 1 (perfekt positivt samband). Vid 0 saknas samband. Inom samhällsvetenskapen accepteras vanligen lägre värden på r och samband i storleksordningen $.10$ är långt ifrån ointressanta.

Internationella jämförelser

Denna stödform är alltså ett relativt nytt fenomen inom det svenska biståndet. Detta innebär dock inte att inga tidigare erfarenheter finns inom detta område. Intressanta jämförelser kan göras med de arrangemang som existerar i Tyskland, USA och Storbritannien.⁹ De tyska och amerikanska systemen är relativt lika det svenska i det att bidrag ges från en nationell myndighet till partianknutna organisationer, de olika *Stiftungen* i Tyskland samt NDI och IRI i USA. En betydande skillnad gentemot Sverige är givetvis att omsättningen för dessa organisationer vida överstiger det svenska stödet. En kort beskrivning kan underlätta jämförelser:

Tyskland

De tyska Stiftungen kan ses som de riktiga veteranerna inom denna biståndstyp. Till exempel så bildades Friedrich Ebert Stiftung (FES) redan 1925 och Friedrich Neumann Stiftung (FNS) 1958. Dessa organisationer har inte partistöd som ett huvudmål, men arbetar ändå inom detta område. Vissa av dessa organisationer har en mycket betydande verksamhet, FES hade 1997 en budget på drygt 200 miljoner mark (detta inbegriper dock en betydande verksamhet i Tyskland). Även den betydligt mindre Heinrich Böll Stiftung, kopplad till *Die Grünen*, omsatte samma år 29 miljoner mark. De tyska stiftelserna verkar på samma 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.

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 lyckats skaffa sig. IRI har cirka 65 anställda medan NDI är betydligt större, med en personalstyrka på ungefär 230 personer. Båda organisationerna arbetar i ett stort antal länder. En skillnad mot det svenska och tyska systemen är att båda organisationerna, trots sina anknytningar till de amerikanska partierna, huvudsakligen bedriver sitt eget 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 NDIs arbete i Ryssland. Traditionellt har syftet med stödet huvudsakligen varit att stödja icke-kommunistiska krafter och åtminstone IRI följer fortfarande ofta denna devis. Det finns även fristående organisationer i USA som arbetar inom detta område. En är International Foundation for Election Systems (IFES), som har cirka 200 anställda, kontor i 24 länder och som samarbetar med bland annat International IDEA i Stockholm och med FN.

Storbritannien

Även i Storbritannien sker stöd till enskilda politiska partier via landets egna parlamentariska partier. Till skillnad från de föregående fallen så finns det dock också en övergripande organisation; the Westminster Foundation for Democracy, grundad 1992 som en "non-departmental public body". Organisationens styrelse utses av den brittiske utrikesministern. I styrelsen finns dock representanter från de tre största partierna. Stiftelsen har två uppgifter; dels fördelar man pengar till

⁹ Liknande organisationer finns också i Nederländerna och Frankrike bland flera fall.

landets egna politiska partier att användas för internationellt stöd, precis som i det svenska programmet. Dels bedriver dock 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. Stödet inbegriper även tekniskt bistånd, som exempelvis har riktats mot valprocesserna i Nigeria, Indonesien och Bosnien under perioden 1998–9. Westminster Foundation har en ganska blygsam budget, 4 miljoner pund 1998–1999. Stödinsatserna är också vanligtvis tämligen små, mellan 50.000 och 100.000 pund. 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.

Jämförelse med det svenska systemet

Sammantaget visar dessa tre exempel på tre olika sätt att administrera stöd till partier och partisystem i andra länder. Det tyska systemet ligger närmast det svenska, även om samarbete med systerpartier inte dominerar. De amerikanska 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 så torde det huvudsakligen gälla informellt stöd (ett undantag är den svenska statens stöd till ANC och SWAPO under apartheidtiden).

Figur 2: Olika modeller för partistöd

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

En betydande skillnad mellan dessa system och det svenska rör givetvis biståndets omsättning. Till skillnad från de svenska partianknutna organisationerna så kan deras kollegor från Tyskland, USA och till viss mån de från Storbritannien ha kontor i ett flertal mottagarländer, samt bedriva längre projekt. Den permanenta närvaron ökar betydligt detaljkännedomen om den lokala kontexten och den, ofta föränderliga, politiska utvecklingen. Beroendet av sin samarbetspartner för information om landets situation minskar därigenom. Detta är givetvis inte möjligt med de begränsade resurserna för det svenska stödformen. Det är av vikt att fundera över vilka konsekvenser detta får för biståndets natur, något som vi ska få anledning att återkomma till i den sammanfattande analysen.

För att avsluta den internationella jämförelsen vill vi påpeka att detta stöd kan vara politiskt känsligt även då det bedrivs av icke-statliga aktörer. Även om svenska PAO oss veterligt aldrig offentligt anklagats för otillbörlig inblandning i staters politiska liv finns det andra exempel på detta. Som exempel på detta kan nämnas att stöd från utländska stiftelser (bland annat tyska och holländska) har blivit ett slagträ i den politiska debatten inför det aktuella mexikanska presidentvalet och då använts som indikation på att kandidater är köpta av utlandet. (*El País*, 26 juni 2000)

Analys

Vad gäller *input*, det vill säga stödformens reglering och struktur har de statliga organen avstått från att reglera stödet i någon större utsträckning och detta uppskattas av PAO. Detta gör även att målkonflikter inte blir något större problem och att en hög grad av flexibilitet möjliggörs. Vi skulle emellertid vilja påpeka att de breda målstadgandena kan vara bidragande till den splittrade inriktningen på stödet vad gäller såväl geografisk inriktning som typ av insatser och samarbetspartners.

En särskilt delikat fråga utgörs av det faktum att fördelningen av medel sker utifrån mandatfördelningen i den svenska riksdagen vilket gör att meriter eller goda resultat inte blir utslagsgivande i någon som helst grad vad gäller anslagsfördelningen. Man kan visserligen argumentera för att det vore olyckligt om Sida eller UD började ägna sig bedömningar av politiska skeenden, men detta gör likafullt att de anslagsfördelande organen saknar såväl "sticks" (sanktionsmedel) som "carrots" (belöningsmedel) för att använda termer från utvärderingslitteraturen.¹⁰ Detta gör att repertoaren av påverkansmedel inskränks till "sermons" (rekommendationer). Förutom de regelbundna referens- och arbetsgruppsmöten (vilka enstaka PAO knappt alls deltar i) används emellertid rekommendationer och allmänna instruktioner inte i någon större utsträckning vilket bidrar till stödets fria former. Det är dock svårt att lasta statsorganen på denna punkt eftersom detta genom anslagsfördelningen är inbyggt i stödets natur.

Den årliga redovisningen av genomförda insatser har, liksom verksamheten i övrigt, i hög grad sökt sin form sedan verksamheten inleddes. Generellt har utvecklingen gått mot en minskad grad av ekonomisk detaljredovisning och bland vissa organisationer en ökad grad av deskriptiv redovisning. Det mest påfallande i detta avseende är dock olikheterna mellan respektive organisations redovisning. Medan några organisationer väljer att i detalj beskriva varje enskild insats väljer andra att endast ge en högst summarisk beskrivning. Redovisningen kan dock generellt sägas avspegla det faktum att organisationerna inte behöver bevisa att de genomfört eller planerat speciellt lyckade eller väl lämpade insatser för att få tillgång till vidare medel.

Detta har lett till att dagens redovisningar är alltför bristfälliga för att ge någon vidare information om verksamheten. I många fall redovisas insatser vilka inbegriper hundratusentals kronor på några enstaka lakoniska rader. Som ett exempel kan nämnas ett projekt i Litauen som under ett år kostade drygt en kvarts miljon kronor och redovisades med sammanlagt tjugoen ord. Vidare är det uppenbart att standardformuleringar används i många fall eftersom hela stycken återkommer från år till år och från projekt till projekt. Detta tyder på att många PAO idag inte tar redovisningen på något större allvar.

Vad gäller själva handläggningen av stödet finns det problem förknippade med att detta är spritt på ett antal små organisationer. Bland annat bidrar detta naturligtvis till att kvoten administrativa kostnader/fördelade medel blir anmärkningsvärt hög. Även om vi bortser från ytterligare sådana kostnader vilka kan finnas inbakade i enskilda projekt samt Sida och UD:s kostnader för administration av stödformen går en knapp fjärdedel av det totala stödet till handläggningen av detsamma. Givet dess natur, det vill säga uppdelningen på sju enskilda organisationer kan stödet emellertid inte förväntas vara särskilt kostnadseffektivt. Således tenderar PAO med lägre anslag att lägga mer av sina totala resurser på handläggning, vilket också får sägas vara naturligt, även om kostnaderna

¹⁰ Marie-Louise Bemelmans-Videc, Ray C. Rist och Evert Vedung, *Carrot, Stocks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Transaction Publishers, 1998

ibland blir slående höga. Rent generellt kan vi dock anta att mer medel till verksamheten skulle tillföra stordriftsfördelar i form av minskade administrationskostnader på marginalen. Om det fördelade stödet ökade skulle förmodligen inte administrationskostnaderna öka i motsvarande grad givet att PAO redan har byggt upp en grundstruktur och kompetens. Detta antagande bygger visserligen på att administrationskostnaderna inte i någon större utsträckning är projektbundna och enskilda organisationer har hävdat att så tvärtom är fallet. Rent allmänt borde det dock finnas kostnader av administrativ art som inte kommer att öka proportionellt med fler insatser. I fall att stödet skulle utvidgas bör denna ökning alltså i första hand ske på mandatfördelningen av medel och inte på grundanslaget. (Mot denna tolkning står dock det faktum att många PAO klagat över bristande personalresurser.)

Å andra sidan har vi funnit många tecken på att organisationernas ringa storlek faktiskt har en positiv påverkan på stödets resultat. Givet att man såväl från svenskt som mottagarhåll påpekar att personliga kontakter är av stor vikt för samarbetets utfall, gynnas detta självfallet av att relativt få personer är inblandade i detsamma. Personer i mottagarpartierna vilka haft möjlighet att jämföra de svenska PAO med deras större internationella samarbetspartners betonar också ofta att de svenska organisationerna är bättre på att behålla en tvåvägskommunikation och undvika pekpinnar i samarbetet. Vidare bör man hålla i minnet att ett fokus uteslutande på de partianknutna organisationerna här kan leda oss fel. Dessa är mycket nära knutna till de politiska partierna och drar mycket på dessas kompetens och resurser. I många av insatserna tas partimedlemmar in för att arbeta med undervisning och kontakter och det tycks som om PAO i detta sammanhang kan använda sig av ett existerande intresse bland denna grupp för sitt arbete. Sin storlek till trots ter sig alltså PAO förhållandevis väl lämpade för att bedriva stöd till utländska samarbetspartier. (Vidare har i något fall åsikten framförts att ett stöd i större former skulle kunna göra detsamma mer politiskt känsligt och även riskera att dra till sig ovälkommen uppmärksamhet från presumtiva mottagare och andra intressenter.)

Kontakten med mottagarorganisationen fungerar i en kraftig majoritet av fallen också mycket bra och som ovan nämndes ingår oftast insatserna i en längre process av kontakter, stöd och relativt nära personliga relationer. Detta bör emellertid inte enbart ses som något ändamålsenligt. En första risk med dessa högst aktörsstyrda processer är att stödet kommer att vila på nyckelpersoner och därigenom görs beroende av dessas medverkan. Skulle dessa personer försvinna eller lämna partiet (något som alltid är en risk i internt demokratiska organisationer) så kan hela samarbetet äventyras. En mer allvarlig risk är dock att detta gör att insatser och samarbetspartners inte väljs utifrån objektiva bedömningar av målformuleringarna, utan istället i hög grad styrs av tidigare val, något som den höga graden av processbaserat stöd även kan sägas peka på. Vi står här inför vad som brukar kallas för "inkrementalism", en term från administrationsteorin som avser att tidigare val i hög grad styr senare möjligheter. Enkelt uttryckt finns det en risk att man i hög grad binder upp sig till vissa samarbetspartners, vissa länder och vissa temata i sitt arbete på bekostnad av mer objektiva behovs- och effektivitetsbedömningar.

Givetvis finns det för- och nackdelar med såväl punktinsatser som processbaserat stöd. Enstaka, icke upprepade uppsatser kan vara effektiva när mottagarorganisationen har ett stort behov av omedelbart stöd, till exempel vid ett kritiskt skede i partiets konsolidering, eller i landets demokratiseringsprocess. Mottagarpartier kan också behöva stöd med att komma igång med en verksamhet som de sedan kan driva vidare på egen hand. Likafullt visar fördelningen av utdelade medel att fokus ligger på mer kontinuerliga samarbeten. Detta är i linje med de preferenser som både PAO och mottagarpartier i fallstudierna uttalat. Detta ger å ena sidan stödet en mycket mer långsiktig och mindre ad-hoc artad prägel, men å andra sidan kan detta binda upp stödet i fasta samarbeten vilket riskerar att tona ned de övergripande målen med stödformen och försvåra omfördelning av resurser mot nya

problemområden. Det finns en ofrånkomlig motsättning mellan kontinuerliga samarbeten och möjligheten att gå in där stödet för tillfället behövs bäst.

I allmänhet tycks de flesta insatser inom *output* vara lämpade för sitt ändamål och anpassade för mottagarorganisationerna. Det finns naturligtvis gradskillnader – som vi ofta har nämnt ovan – men i huvudsak tycks stödet ha hjälpt och stärkt mottagarpartierna, även om själva kontakten och samarbetet i stort ofta tycks ha varit minst lika viktigt för dessa som de faktiska insatserna.

Det är mycket svårt att ge ett rättvist sammanlagt betyg till drygt femhundra genomförda insatser. Ser vi tillbaka på de faktorer som vi inledningsvis ställde upp som indikatorer på gott partistöd finner vi emellertid att dessa betonas i olika utsträckning. Således har stödet i första hand utgått till partierna i deras funktioner som program- och ideologibärare och kandidatpresentatörer. Dessutom har uppbyggandet av stabila partiorganisationer en mycket stark ställning inom stödet. Men andra aspekter hos ett väl fungerande parti som kanalisering av krav från det civila samhället beaktas inte lika ofta i stödet och betonas inte heller av PAO i någon vidare utsträckning. Vad gäller just skapandet av länkar mellan sociala rörelser och partier ligger detta mål i botten av PAOs prioriteringar. Detta är olyckligt eftersom stödet därigenom lämnat en mycket viktig faktor därhän.

I såväl etablerade som nya demokratier är just avsaknaden av kontakter mellan medborgare och sociala organisationer å ena sidan och det politiska systemet å den andra ett av de allvarligaste problemen för den representativa demokratin. Att stödja organisations- och policyutveckling kan visserligen bidra till att öka partiernas attraktionskraft, men det är långt ifrån säkert. De svenska partierna har till exempel väl utvecklade organisationer och program, men brottas likafullt med mycket stora problem i dessa avseenden.¹¹ Effekterna av detta riskerar att bli ännu allvarligare i instabila eller nya demokratier och vi vill därför understryka att insatser av olika typ måste kombineras i större utsträckning. Det räcker ju naturligtvis inte med att skapa internt välfungerande partiorganisationer. Dessa måste också nå ut i samhället för att stödet ska få de förväntade effekterna.

Vissa projekt faller dessutom fullständigt utanför ramen för stödets inriktning. De mest uppenbara exemplen i detta avseende står några informations-/folkbildningskampanjer riktade mot en svensk publik för. Ett liknande exempel finns där stödet använts för att bekosta en informationsinsats riktad mot EU-parlamentariker. I dessa fall är det uppenbart att riktlinjerna och intentionerna med stödet har frångåtts. Även om den utredning som föregick stödets inrättande pekade ut slika aspekter i sina målstadganden, anser vi att denna typ av insatser inte skall belasta medel avsatta för partisamarbete och dito stöd.

Vi skulle i detta sammanhang även vilja resa frågan om stödets geografiska inriktning. Å ena sidan bör naturligtvis fördelningen mellan regioner diskuteras givet att anslaget till så stor del tas från utvecklingsanslag, men fördelas i Öst- och Centraleuropa. Men än mer diskutabelt ter sig fördelningen om vi för in en bedömning angående hur fria mottagarländerna är. Det är naturligtvis inget som säger att inte stater vilka fullständigt respekterar medborgerliga och politiska rättigheter kan vara i behov av stöd till såväl enskilda partier som partisystemet i stort. Det går även att hävda att stödet till dessa länder kan förhindra att situationen i dessa förändras till det sämre och därigenom bidrar till bevarad stabilitet. Men givet att detta stöds övergripande mål är att skapa demokratiska samhällen, ter det sig högst diskutabelt att väl över hälften av medlen går till länder som redan kan sägas ha kommit mycket långt i uppbyggnaden av demokrati och i många fall står på tur för ett medlemskap i EU. Som allt bistånd handlar detta om alternativkostnader, det vill säga var gör

¹¹ För en vidare diskussion av detta se Olof Petersson, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud, *Demokrati utan partier?: Demokratirådets rapport 2000*, SNS förlag, 2000

stödet bäst nytta? Även om vi inte kan annat än instämma i att det kan vara ogörligt att bedriva partisamarbete i dess vanliga form gentemot diktaturer (men gentemot ett land som Kuba har ändå 14 insatser genomförts av fyra olika PAO), skulle vi vilja argumentera för att stödet i högre grad borde inriktas mot stater som befinner sig i mellankategorin (värden på Freedom House Index mellan två och 5,5), det vill säga länder där en grundläggande respekt för dessa rättigheter finns, men som ändå brottas med stora politiska problem. Förmodligen är det just i dessa stater som stödet kan ge störst effekt på graden av demokrati i ett större perspektiv och det är också där som politiska partier är i störst behov av stöd och internationella kontakter. Som det nu är går 35 procent av det utdelade stödet till dessa stater, vilket får ses som allt för lågt givet det just förda resonemanget.

Det finns ytterligare ett oroande element i detta. Vi har tydliga indikationer på att stödet i fria stater i högre grad koncentreras till valår. Medan insatser i helt eller delvis ofria stater endast undantagsvis görs under valår (i den mån val överhuvudtaget genomförs) används hälften av medlen till fria stater just under valår. Detta föder misstanken att en betydande del av stödet istället för att användas primärt för demokratiuppbyggnad används för att bidra till elektoral framgångar för enskilda partier i länder vilka redan är etablerade demokratier.

Det finns emellertid viktiga skillnader mellan PAO som det vore orättvist att inte uppmärksamma. Framförallt är det intressant att notera att GF, SILC och VSF generellt uppvisar en liknande profil i det att de i större utsträckning än de övriga arbetar i utvecklingsregioner, ofria stater samt med oppositionspartier. Dessa tre aspekter samvarierar naturligtvis i stor utsträckning. Den viktiga punkten är emellertid att dessa tre organisationers arbetssätt visar att det är fullt möjligt att bedriva ett partibistånd som går till regioner i större behov av politiskt stöd än länder som Estland eller Polen. Vidare är det intressant att se att det även är dessa tre organisationer som i minst grad koncentrerar sina insatser till valår.

Sammanfattningsvis ser vi det dock som troligt att det i hög grad processbundna stödet som vilar på personliga kontakter och samarbetsrelationer påverkar *output* från stödet i positiv riktning. Detta eftersom det leder till ett fokus på mottagarorganisationernas verkliga behov, samt genom att graden av samarbete i planering och genomförande gynnas (som vi såg ovan sker detta i en tredjedel av fallen gemensamt). Vidare tycks det ganska klart att den klara betoningen på processbundet stöd bidrar till det ömsesidiga arbete och erfarenhetsutbyte som de flesta mottagare betonar som mycket bra och viktigt. Vår uppfattning är alltså att insatserna generellt har varit till gagn för mottagarorganisationerna. Frågan som dock måste resas är huruvida denna form för arbete riskerar att skymma sikten för de övergripande målen med stödformen och därigenom påverka *outcome* negativt. Målformuleringarna med stödet är visserligen mycket breda – men de inriktas mot skapandet av demokratiska samhällen och, framförallt, välfungerande partisystem. Som stödet idag är utformat är det emellertid ett renodlat stöd till enskilda partier och även om dessa är nödvändiga beståndsdelar i ett väl fungerande partisystem så finns det här en diskrepans.

Detta går tillbaka på den grundläggande skillnad mellan stöd till enskilda partier och stöd till partisystem som vi inledningsvis målade upp. Denna skillnad tycks i mycket ringa utsträckning ha uppmärksamats av de som arbetar med stödet. Men även om ett partisystem naturligtvis fodrar starka och fungerande partier behöver stöd till enskilda partier inte med nödvändighet leda till väl fungerande partisystem. Som vi såg ovan mäts dessa två storheter efter skilda kriterium. Stöd till enskilda partier får i detta sammanhang ses som endast ett delmål vars positiva effekter på partisystemet i stort inte kan tas för givna. Detta har även påpekats av andra bedömare, till exempel Thomas Carothers som i en diskussion om partistöd noterar att “[i]t is not just particular parties in many transitional countries that are problematic – the entire party system is rife with personalism,

patronage and corruption. Merely attempting to strengthen specific existing parties is unlikely to change their basic role and risks entrenching more deeply a system that is a primary obstacle to democracy in the country.”¹² Risken är emellertid att de nära kontakterna med enskilda partier eller politiker gör att man blundar för denna fundamentala punkt. Om insatser och projekt i första hand genomförs till förmån för systerpartier utan att frågan reses vilka effekter detta kan förväntas få på partisystemet och demokratin i stort står vi inför grava problem i målöverensstämmelse (en punkt som för övrigt även den tidigare översynen av stödet uppmärksammade). Vi bör i anslutning till detta påpeka att detta till viss del har framkommit i intervjuer med PAO, i det att de anser att de övergripande målen med stödformen är vida svårare att förverkliga än direkta insatser mot sina samarbetspartners. Detta förvånar inte, men visar likväl på att det ligger problem i denna distinktion.

Ser vi så till de kriterium mot vilka vi mäter väl fungerande partisystem finner vi att insatsernas lämplighet gentemot dessa är mer tveksam och i få fall går att utläsa ur projektens inriktning. Frågan är naturligtvis om insatser mer direkt riktade mot de problem som är förknippade med partisystemet i ett givet land går att genomföra i den form som stödet nu har. I absolut övervägande fall går samarbetet från ett svenskt parti till ett utländskt parti. Att från denna form försöka bedriva insatser inriktade mot att till exempel få partier att på bekostnad av egna program och ställningstaganden närma sig sina konkurrenter för att minska polarisering ter sig svårt. (Ett motexempel är de tyska partianknutna stiftelserna som ofta bedriver bredare insatser mot det politiska livet i ett givet land. Vi bör dock vara på det klara med att de har enormt mycket större organisatoriska och finansiella resurser att tillgå.) Snarare kan krasst uttryckt viss del av stödet ha varit delvis kontraproduktivt i det att det bidragit till fragmentisering. Påfallande ofta ges stödet till partier som ligger just runt fem procent av väljarstödet, det vill säga befinner sig i närheten av parlamentariska spärrar (hela 17 procent av det utdelade stödet har gått till partier med mindre än fem procent i föregående val). Det är förmodligen så att det av olika anledningar är enklare att samarbeta med små partier. Dessa är oftast inte lika politiskt kontroversiella, har mer överblickbara strukturer och behov, samt har ett intresse av även de begränsade resurser som det svenska stödet inbegriper. Men om stödet leder till att dessa överlever i stället för att försvinna eller gå upp i större partier kommer det naturligtvis att bidra till partisystemets fragmentisering. Indikationer i denna riktning har vi till exempel sett i Polen.

Liknande problem finns då enskilda partier i ett land står som mycket stora mottagare av svenskt partibistånd. Detta är säkert till stor nytta för partiet i fråga, men riskerar att snedvrider förhållandet inom det lokala partisystemet. Vad vi i detta avseende ser har ibland karaktären av ett nollsummespel, det vill säga de vinster som ett parti gör på grund av stödformen motsvaras av förluster hos de partier som inte nås av detsamma, något som blir speciellt tydligt då insatser är inriktade mot att stärka mottagarpartiet i konkurrensen med andra partier. Ett argument mot den nuvarande formen är att det svenska stödet kan tänkas påverka balansen mellan partier i demokratiserande stater på ett sätt som inte finner en motsvarighet i fördelningen av folkets stöd till partierna. Men om så är fallet måste vi fråga oss om stödet kan förväntas ha positiva effekter på partisystemet i stort. Indikationer i denna riktning har vi bland annat fått från Estland. Givet att så stor del av stödet går till just detta lilla land är det emellertid möjligt att snedvridningseffekten är begränsat till det. Problemet torde också vara särskilt akut i mindre stater där partierna har små resurser och där få andra biståndsorgan är inblandade. Den begränsade omfattningen av det svenska stödet minskar visserligen risken för en sådan snedvridning, men detta kan inte framhållas som ett principiellt hållbart argument.

De två problemområden inom stödet som vi just har lyft fram – fördelning utifrån existerande kontakter och inte till länder i störst behov av stöd samt brist på stöd till partisystem i stort – skulle

¹² Thomas Carothers, *Aiding Democracy Abroad*, The Brookings Institution Press, s. 154f

vi vilja föra tillbaka till ett bakomliggande problem som består i bristen av övergripande perspektiv inom stödformen som helhet. Detta sammanhänger också med att stödet har kommit att anta mer av partisamarbeteskaraktär än biståndsdito. Utan att förringa de genomförda insatserna skulle vi vilja hävda att mer av överblick och identifiering av akuta problem skulle tjäna de uppställda målen i högre grad. Som vi ovan noterade uppger PAO själva att de har ett gott förhållande till varandra. Detta till trots lyser såväl faktiska samlarbetsinsatser som verklig koordination med sin frånvaro dem emellan. Med undantag för vänortsamarbeten har vi inte heller funnit några tecken på att de svenska organisationerna samordnar sin verksamhet med offentliga eller icke-statliga aktörer inom det övriga svenska politiska och sociala biståndet i nämnvärd utsträckning.

Vår övergripande slutsats är att stödet har haft goda effekter på mottagande partier och organisationer och alltså kan beskrivas som ett väl fungerande partistöd. Detta intryck förstärks av den imponerande mängd insatser som genomförts utifrån begränsade medel. Vi är emellertid tveksamma till om stödformen bör utvidgas särskilt mycket i finansiella termer i den form som den nu har. Visserligen understryker PAO att de skulle kunna förbättra såväl stödets kvalitet som spridning med större medel och som vi ovan diskuterade borde administrationskostnaderna i varje fall till viss del avtaga på marginalen. Detta till trots skulle vi i enlighet med diskussionen ovan i första hand efterfråga att mer anslag satsades på stöd som går bortom dagens former till att ta en helhetssyn på partisystem och demokratiska institutioner i länder med särskilda behov i detta avseende.

Rekommendationer

Rekommendationer rörande input

Vår första rekommendation är att de övergripande målformuleringarna bör ses över. Givet att stödet idag är ett relativt renodlat stöd till enstaka partier föreslår vi att detta beaktas i målformuleringarna, vilka istället för väl fungerande partisystem skulle kunna peka på väl fungerande partier (en sådan skrivning skulle även kunna inkludera andra organisationer med anknytning till partier). Denna ändring kan tyckas minimal, men den klargör att ett mer övergripande och genomtänkt stöd till partisystem idag saknas inom svenskt bistånd.

I den fortsatta debatten om stödets framtid bör frågan naturligtvis resas om dagens former för handläggningen av detsamma är lämpade för uppgiften. För att strukturera denna diskussion skulle vi vilja föreslå en tänkt skala av reglering och ansvarsfördelning mellan statsmakter och PAO. Vid denna skalas ena pol har vi då en fullständigt oreglerad situation i vilken PAO erhåller medel utan någon redovisningsplikt, reglering eller samordning av verksamheten. I ett sådant fall skulle pengarna lika gärna kunna ses som en utvidgning av det generella partistöd som svenska partier idag erhåller. Motsatsen till detta är en genomreglerad situation i vilken PAO endast agerar som utförare av uppdrag för Sidas eller UD:s räkning. I en sådan hypotetisk situation besitter de förra varken rätt till urval eller initiativ och bedriver sitt arbete under strikta regleringar.

Båda dessa poler besitter fördelar och nackdelar. Till fördelarna med det fullständigt oreglerade alternativet hör att statsmakterna inte behöver lägga tid eller resurser på att från sin sida administrera eller granska stödet. Å andra sidan kan stödet då komma att uppgå i de svenska partiernas ordinarie verksamhet och dess biståndsinriktning äventyras. Vad gäller det fullständigt reglerade alternativet är fördelarna uppenbara – ett helhetsperspektiv skulle kunna läggas på verksamheten och

stödet skulle kunna styras mot länder och insatser efter objektiva behov i högre grad än vad som idag är fallet. Men som ovan har nämnts riskerar man i en sådan modell att förlora de fördelar som kommer sig av nära, personliga kontakter bedrivna av relativt småskaliga organisationer. Det är också långt ifrån självklart att större byråkratiska strukturer av officiell karaktär skulle vara bättre lämpade för att göra specifika bedömningar än dagens organisationer. (Vidare kan dessa organisationer förväntas ha ett mycket litet intresse av att ge sig in i ett sådant samarbete.)

Om vi nu betraktar dagens situation befinner sig stödformen emellan dessa två ytterligheter, om än med slagsida mot det oreglerade alternativet eftersom den anslagsförvaltande myndigheten har mycket ringa möjligheter att påverka vare sig formen eller innehållet i verksamheten och inte heller har några ekonomiska sanktionsmöjligheter att tala om. Som vi ovan har påpekat lämnar detta en del i övrigt att önska i termer av helhetsperspektiv, fördelning mellan länder, administrativa rutiner med mera. En möjlighet är att se detta som naturligt givet stödets natur och därför låta regleringsnivån stå fast. Om detta inte ses som önskvärt kan man naturligtvis även gå mot ännu mindre reglering av stödet och i princip inskränka Sidas inblandning till att betala ut pengar och i övrigt försöka undandra sig ytterligare kostnader för stödet.

Den tredje möjligheten är att gå mot en mer reglerad och av statsmakterna styrd verksamhet. Ovan gick vi igenom huvudargumenten för respektive mot detta alternativ och det är troligt att det skulle äventyra många av de mycket positiva dragen i dagens stöd. Men även om vi i huvudsak är positiva till det sätt på vilket stödformen bedrivs ifrågasätter vi den högst oreglerade form som denna bedrivs inom. Skulle anslagen utvidgas ter det sig önskvärt att mer av struktur införs i stödformen för att undanröja de frågetecken inom verksamheten som redovisades i föregående avsnitt.

Vi vill här skilja substans/innehåll från process/form. Det är föga önskvärt och dessutom politiskt känsligt för Sida eller UD att lägga sig i den förra aspekten av stödet, men detta innebär inte att man även bör lämna formerna för stödet därhän. Som stödet nu har gått igenom en försöksperiod på fem år finns det idag underlag för att kunna bestämma sig för vilka former som verksamheten bör bedrivas inom. Vad som borde ställas upp är en minimumstandard som PAO måste uppfylla för att komma i beaktande för stöd. Exempel på vad som kan ingå i en sådan standard är naturligtvis redovisningsrutiner, informationsutbyte och annat som ovan nämnts. Även om det finns fördelar med dagens småskaliga samarbetsform byggd på nära kontakter bör detta inte leda till att verksamheten präglas av en "anything goes"-attityd. Till sist handlar detta ändå om biståndsmedel och såväl allmänhet som oberoende granskare och andra biståndsaktörer bör underlättas att bilda sig en uppfattning om denna stödforms karaktär och inriktning.

I syfte att skapa möjlighet till inblick och kontinuerlig uppföljning vill vi rekommendera följande vad gäller redovisningen av stödet: Varje insats ska vara kopplad till en kostnad. I de fall en insats innefattar flera olika delar bör dessa beskrivas och kostnad för respektive del specificeras. Likaledes bör generella kostnadsrubriker i möjligaste mån undvikas. Det bör framgå i vilket land insatsen genomförs. Exempelvis bör det vid kontaktresor framgå vilka länder som besökts. Ett möjligt sätt att öka effektiviteten är att vid både planläggning och redovisning utgå från de insatskategorier som har använts i utvärderingen. Ytterligare ett argument för detta är att stödets politiskt känsliga natur borde leda till att man strävar efter mer av transparens i biståndsformen. Sett på detta sätt kan en ökad genomskinlighet i verksamheten även ersätta ökad reglering av densamma eftersom en högre grad av kontroll då skulle kunna upprätthållas likafullt.

Förutom att underlätta för extern utvärdering och översyn skulle bättre former för redovisning kunna främja ett ökat informationsutbyte mellan organisationerna, vilket vore av godo. Som situationen idag är fyller visserligen arbets- och referensgruppsmötena delvis denna funktion men inte

till fullo i det att informationen som sprids mellan PAO tycks vara av mer allmän art. Det är visserligen förståeligt att organisationer som representerar partier med skilda inriktningar och ideologier inte fullt ut vill eller ens ser det som fruktbart att samarbeta med varandra. Men vi skulle ändå vilja understryka att detta inte behöver röra sig om ett formaliserat samarbete, utan även kan resultera i att man drar lärdomar och erfarenheter från varandras arbete. För att underlätta detta skulle vi rekommendera att redovisningar och rapporter regelbundet sprids mellan de svenska organisationerna.

Andra punkter som kan föras in i detta sammanhang är rekommendationer rörande kontakterna med mottagarna och genomförandet av insatser. Vi kommer nedan att ge exempel på sådana rekommendationer baserade på vad som framkommit i översyn och fältstudier.

Rekommendationer rörande administrationen av stödformen

I enlighet med vad som ovan sagts framstår en mer översiktlig och enhetlig form för rapportering som önskvärd. I övrigt har vi endast en rekommendation inriktad mot handläggningen av stödet. De positiva aspekterna till trots finns de problem förknippade med de nära relationerna med mottagarorganisationerna. Till dessa hör att PAO i hög grad kan påverkas av sina samarbetspartners i sina bedömningar av läget i landet. Det är i detta sammanhang viktigt att fundera över hur de svenska organisationerna i jämförelse med sina utländska kollegor kan kompensera för avsaknaden av långvarig närvaro i mottagarländerna. I den mån det inte redan görs bör kontakter med likasinnade biståndsgivare som är etablerade i mottagarlandet övervägas. Alternativt kan mer information fås via etablerade, neutrala, NGOs, eller allmänt insatta personer i landet. Generellt kan rekommenderas att man i varje land där man ämnar genomföra längre projekt (framförallt de vars politiska situation inte vanligtvis behandlas i media) knyter en kontakt som är oberoende av det parti eller den organisation med vilket man samarbetar.

Rekommendationer rörande output

Vår övergripande slutsats är att genomförandet av insatser tycks fungera väl och att dessa generellt upplevs som mycket viktiga av mottagarna (även om många i första hand betonar själva kontakten som sådan) stödets finansiella begränsningar till trots. Enskilda insatser ter sig visserligen som högst tveksamma, men dessa går inte att hänföra till någon ensam källa varför det är svårt att svara på vad som orsakat dessa annat än en allt för fri tolkning av stödets mål. Enkla begränsningar av målför-muleringarna skulle dock kunna tillföras för att stävja missbruk – framförallt att stödet ska vara inriktat mot partier eller dem närstående organisationer i mottagarländerna och inte mot en publik i Sverige eller internationella organ.

I vår översyn av stödet har vi funnit att detta i hög grad vilar på goda personliga kontakter. Givet att det i de flesta fall är fråga om kunskaps- och idéöverföring är detta naturligt och de flesta mottagarorganisationer betonar också vikten av personliga kontakter. Enligt vad som har framförts i samtal med representanter för PAO och mottagarorganisationerna tycks den bästa modellen vara den där nära personliga kontakter först etableras mellan mottagare och PAO. Detta har ofta varit fallet i de existerande samarbetena då dessa ofta har byggt på tidigare upparbetade kontakter. I andra fall har mer strukturerade metoder använts. Som exempel kan nämnas KrDUs samarbete i Ukraina där en representant för mottagarna besökte Sverige under tre månader och en svensk representant tillbringade lika lång tid i Ukraina. Den förmodligen viktigaste effekten av detta slag av utbyte är att respektive sida ges ingående insikter i motpartens situation, behov och möjligheter vilket påverkar insatserna i positiv riktning. Kunskapsöverföring måste bygga på kännedom rörande motpartens

situation och denne måste även känna till den kontext som råden hämtas ifrån för att kunna tillämpa dessa i sitt eget land. Ett liknande syfte fyller blandningen av studiebesök i Sverige och arbete i mottagarlandet, vilken så gott som samtliga mottagare pekar ut som nödvändigt för att stödet ska bli effektivt.

En mer komplicerad fråga är den om insatser bäst bedrivs i projekt- eller processform. Det finns starka teoretiska argument för processformen eftersom denna innebär ett kontinuerligt samarbete där PAO gradvis kan svara på mottagarnas behov och förändringar i desamma. Vidare borde processbaserat samarbete vara bättre för att upprätthålla den allmänna kontakt som mottagarna betonar i minst lika utsträckning som själva insatserna. Å andra sidan såg vi ovan att PAO själva sätter något högre betyg på punktinsatser. Det finns också en motsats mellan långsiktiga, processbaserade samarbeten och flexibilitet att möta förändringar och nya behov. Vår slutsats är att stödet även fortsättningsvis bör använda sig av en blandning av insatser i detta avseende, om än med mer av ifrågasättande och medvetenhet om de negativa element som ryms inom långsiktiga processer.

Rent generellt skulle vi starkt rekommendera ännu mer av insatser inriktade mot att närma partierna till medborgarna och dessas organisationer. Inledningsvis hävdade vi att en av partiets viktigaste funktioner är att tjäna som länkar mellan den politiska sfären och det civila samhället. Detta är en funktion som uppfylls illa i många nya demokratier och som vi ovan såg är dessa funktioner inte så framträdande i stödet som insatser för att stöda partier i termer av organisation och program. Men avståndet mellan medborgarnas organisationer och de politiska institutionerna är ett av de grundläggande problemen i samtliga demokratier och kan på lång sikt medföra allvarliga faror för detta styrelseskick. Det finns här naturligtvis möjligheter att knyta stödet närmare till det bistånd som bedrivs mot det civila samhället och dess organisationer. En möjlighet i detta sammanhang är att anordna seminarium eller kurser med deltagande från båda parter. Vad det i grund och botten handlar om är dock att få partier att utifrån sina organisationer och program nå ut i samhället och det är därför viktigt att stödet inte genom detta glider över till att bli ett stöd till organisationer i stället för partier.

Ytterligare en aspekt i detta sammanhang, som för övrigt ofta nämnts av mottagarorganisationerna, är att utsträcka stödet till lokala och regionala nivåer. Det är förståeligt att man i en initiationsfas fokuserar på att bygga upp kontakter på relativt höga nivåer inom respektive organisation. Det vore dock olyckligt om samarbetet stannade där eftersom behoven av stöd och internationella kontakterna ofta kan vara mycket större på lägre nivåer. Vi har även fått indikationer på att stödet på dessa nivåer kan fylla en starkt motiverande funktion för medlemmar och ledare.

Som vi såg sätter sig organisationerna ofta över rekommendationen mot att bedriva projekt i nära anknytning till val, men vi har svårt att utifrån de övergripande målen med stödet se detta som något problematiskt. Insatser i samband med val är visserligen politiskt känsliga, men det är svårt att göra några teoretiska invändningar mot dem. Man skulle kunna argumentera att valrelaterade insatser snedvrider de interna styrkeförhållandena mellan de lokala partierna, men detta gäller egentligen för samtliga insatser som syftar till att stärka enskilda partier. Till sist är det ändå under val som partilivet ställs på sin spets och kontakten mellan partierna och medborgarna når sin mest intensiva nivå. Insatser i samband med val bör därför ses som en möjlighet att stärka banden mellan väljarna och deras företrädare snarare än ett problem.

En rekommendation av delvis annat slag är att stödet bör knytas till andra former av demokratibistånd. Som vi ovan anmärkte sker detta idag i mycket ringa utsträckning vilket vi starkt skulle vilja ifrågasätta. Demokratibistånd handlar om att skapa fungerande politiska system vilka förmår integrera medborgarna, det samhälleliga livet, staten och de politiska institutionerna. Det vore därför

naturligt att biståndsinsatser inriktade mot dessa olika beståndsdelar i högre grad koordinerades och diskuterades gemensamt. I första hand tänker vi då, i enlighet med diskussionen ovan, på biståndet via svenska enskilda organisationer, men även förvaltningsbistånd, valstöd och parlamentariskt utbyte är naturliga områden där mer av samarbete borde kunna etableras till förmån för båda parter. Det är också mycket möjligt att sådana diskussioner skulle kunna medföra ett utbyte vad gäller lämpliga former för stöd.

Rekommendationer rörande outcome

Även om genomförandet av insatser alltså får beskrivas som lyckat och stödet uppfattas som högst relevant av de flesta mottagare vill vi här återkomma till den diskussion rörande skillnad mellan stöd till enskilda partier och stöd till partisystem som vi ovan förde. Vi hävdade då 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. Även om det förmodligen är svårt att komma runt detta problem som stödformen idag är utformad har vi några rekommendationer att lämna.

Även om de allra flesta projekt tycks lämpade för att stöda mottagarpartierna, så är mycket få insatser riktade mot de grundläggande problem som partisystemen i nya demokratier präglas av – nämligen höga grader av partimässig fragmentisering och polarisering. Vad som i det första sammanhanget skulle vara insatser av vikt är projekt inriktade mot att skapa allianser, samarbete och diskussioner. Kort sagt, insatser mot att få delar av partispektrumet att närma sig varandra även om detta alls inte behöver innebära att de ingår i ett formellt samarbete. (Enstaka exempel på detta finns, bland annat stödde JHS ett seminarium i Ukraina rörande koalitionsbyggande men detta var på initiativ och genomförande av de brittiska konservativa. SILC är inblandat i liknande insatser i Bosnien. Även det senare fallet bedrivs detta intressant nog i samarbete med utländska partistiftelser.) Vi talade också ovan om den risk som polarisering innebär i ett partisystem och som motmedel till detta ska vi inte förringa vikten av demonstrationseffekter från svenskt håll – till exempel genom att man visar upp svenskt parlamentariskt arbete, utskottsväsende med mera. Men för att insatser i denna riktning ska bli effektiva krävs naturligtvis att de riktas mot hela partisystemet i ett land och inte bara till enskilda delar av detsamma varför så många PAO som möjligt bör involveras. Projekt i denna riktning skulle också kunna kombineras med parlamentariskt utbyte och samarbete.

Självfallet är det svårt att via utländskt stöd från enskilda PAO med ringa resurser till förfogande kunna skapa stabila och välfungerande partisystem. Kanske skulle en annan typ av organisation behövas för att möjliggöra stöd med denna inriktning. Idéer finns om att skapa en övergripande organisation vilken skulle kunna arbeta med flera partier i varje land, ungefär som den brittiska Westminster Foundation for Democracy idag arbetar. Givet att nära kontakter mellan de svenska partierna och deras utländska samarbetspartners spelar en så pass viktig roll för stödformen får detta emellertid anses riskfyllt, eftersom dessa kontakter skulle kunna äventyras om de ska integreras i ett större samarbete. Vi anser att även om det är möjligt att en ny organisation skulle kunna underlätta stöd till partisystem och politisk utveckling i bred bemärkelse så bör direkt partibistånd fortsättningsvis bedrivas som idag. Det vi här föreslår ska i första hand ses som ett komplement till dagens stödform.

Det finns även andra former av strategisk styrning som skulle kunna möjliggöra mer samlade och koordinerade insatser mot länder i särskilt behov av stöd till det politiska systemet. Ett alternativ är att Sida eller UD under en begränsad tidsperiod ställer särskilda resurser till förfogande för samarbete mellan PAO för samlade insatser i vissa utvalda länder, rimligtvis kombinerat med gemensamma insatser av typen parlamentariskt utbyte eller dylikt. Problemet med detta är naturligtvis att det

till viss del binder upp den svenska statsmakten i beslut och initiativ på ett politiskt inte fullständigt önskvärt sätt. En annan möjlighet är att tillföra en pott av extra medel att sökas gemensamt av två eller flera PAO för ändamål som ovan nämnts och att få politiska bedömningar då läggs på fördelningen från statliga organ. En annan möjlighet som vore enkel att genomföra är att ha tema- eller informationsdagar för representanter från PAO och andra relevanta biståndsorganisationer jämte externa experter för att informera om aktuella problem och diskutera gemensamma lösningar på dessa.

Ytterligare ett alternativ är att tillsätta en från Sida och UD fristående referensgrupp vilken skulle kunna samarbeta med PAO genom att ge förslag, bistå med politiska analyser, föreslå koordinerade insatser med mera. Vad det i grunden skulle handla om vore att tillföra mer av bedömningar utifrån ett perspektiv byggt på allmänt demokratibistånd, för att komplettera dagens klara inriktning mot bilaterala samarbeten mellan systerpartier. En sådan referensgrupp skulle då bestå av externa experter och företrädare för andra organisationer, exempelvis universiteten eller internationella NGOs. En sådan referensgrupp skulle då också kunna bidra med en regelbunden översyn av stödet, dess former och inriktning, utan att inblandningen från statsmakterna för den skull ökar.

Dessa förslag skulle förhoppningsvis även kunna leda till att mer av stödet inriktas mot stater där demokratin inte är fullt etablerad samt en regional inriktning som bättre avspeglar anslagfördelningen. Det är svårt att tänka sig att direkta regleringar kan tillämpas för detta, men det är möjligt att en ökad tillförsel av information från utomstående bedömare skulle kunna bidra till en förändrad fördelning i dessa avseenden, förutom att bidra till effektiviteten i stödet.

Det är dock värt att upprepa att vi inte ser dessa alternativ som ersättningar för dagens stödform. Denna förefaller som ovan nämnts ändamålsenlig, men bör kompletteras med en struktur som möjliggör insatser utanför och bortom de etablerade samarbetena. Samtidigt vill vi dock betona att stödet i sin nuvarande form tycks fungera som just partistöd och att detta naturligtvis är en viktig komponent i stöd till partisystem – men som sagt, endast en komponent.

Appendix 1: Korstabuleringar

Korstabulering 1: Samarbetspartner per budgetår

			Budgetår				
			1996	1997	1998	1999	Total
Typ av samarbetspartner i mottagarlandet	Politiskt parti	Summa SEK	7.936.290	7.947.381	7.976.927	8.192.826	32.053.424
		Procent av årets insatser	77,9	76,9	74,1	68,6	74,1
	Kvinnoförbund knutet till politiskt parti	Summa SEK	348.550	247.018	239.812	594.307	1.429.687
		Procent av årets insatser	3,4	2,4	2,2	5,0	3,3
	Ungdomsförbund knutet till politiskt parti	Summa SEK	666.926	951.511	1.249.960	1.742.382	4.610.779
		Procent av årets insatser	6,5	9,2	11,6	14,6	10,7
	Organisation	Summa SEK	221.756	193.074	339.386	396.436	1.150.652
		Procent av årets insatser	2,2	1,9	3,2	3,3	2,7
	Media	Summa SEK		55.180	55.574	30.260	141.014
		Procent av årets insatser		,5	,5	,3	,3
	Tjänstemän/förvaltning	Summa SEK	58.226		10.000		68.226
		Procent av årets insatser	,6		,1		,2
	Övriga	Summa SEK	168.519	436.984	510.219	436.524	1.552.246
		Procent av årets insatser	1,7	4,2	4,7	3,7	3,6
	Ej applicerbart	Summa SEK		5.731	13.641	98.687	118.059
		Procent av årets insatser		,1	,1	,8	,3
	Framgår ej	Summa SEK	787.585	495.574	375.293	445.788	2.104.240
		Procent av årets insatser	7,7	4,8	3,5	3,7	4,9
Total	Summa SEK	10.187.852	10.332.453	10.770.812	11.937.210	43.228.327	
	Procent av årets insatser	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Korstabulering 2: Insatsinriktning per PAO

			Partianknuten organisation							
			CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF	Total
Insatskategori	Organisationsutveckling	Summa SEK	841.054	551.258	790.216	568.251	4.505.910	1.162.839	1.054.606	9.474.134
		Procent av PAOs insatser	26,6	29,3	7,8	20,6	24,8	37,6	26,3	21,9
	Policyutveckling	Summa SEK	915.744	965.080	5.102.729	1.288.892	3.496.893	332.372	1.513.586	13.615.296
		Procent av PAOs insatser	29,0	51,2	50,3	46,8	19,3	10,8	37,8	31,5
	Kampanjutbildning	Summa SEK	392.125	47.198	1.678.444	332.367	5.368.830	918.264	402.475	9.139.703
		Procent av PAOs insatser	12,4	2,5	16,5	12,1	29,6	29,7	10,0	21,2
	Förberedelser/kontakter	Summa SEK	702.280	168.355	1.189.040	470.290	4.692.210	404.872	290.986	7.918.033
		Procent av PAOs insatser	22,2	8,9	11,7	17,1	25,8	13,1	7,3	18,3
	Information/folkbildning	Summa SEK	267.104	146.046	1.387.412	96.888	35.569	272.997	528.887	2.734.903
		Procent av PAOs insatser	8,5	7,8	13,7	3,5	,2	8,8	13,2	6,3
	Framgår ej	Summa SEK	39.074	5.731			63.153		215.773	323.731
		Procent av PAOs insatser	1,2	,3			,3		5,4	,7
Total	Summa SEK	3.157.381	1.883.668	10.147.841	2.756.688	18.162.565	3.091.344	4.006.313	43.205.800	
	Procent av PAOs insatser	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	

Korstabulering 3: Arbetssätt per budgetår

			Budgetår				Total
			1996	1997	1998	1999	
Arbetssätt	Studiebesök i Sverige	Summa SEK	1.012.373	1.909.648	2.096.355	1.089.157	6.107.533
		Procent av årets insatser	10,0	18,7	19,8	9,2	14,2
	Konferenser/seminarium	Summa SEK	3.586.579	2.987.572	3.113.966	5.234.651	14.922.768
		Procent av årets insatser	35,3	29,2	29,3	44,0	34,8
	Sv. utbildare till mottagare	Summa SEK	3.403.263	2.721.855	2.891.954	2.177.806	11.194.878
		Procent av årets insatser	33,5	26,6	27,2	18,3	26,1
	Informationsspridning	Summa SEK	88.785	309.113	304.006	662.604	1.364.508
		Procent av årets insatser	,9	3,0	2,9	5,6	3,2
	Övrigt (kontaktesor m m)	Summa SEK	2.061.852	2.294.460	2.207.668	2.728.402	9.292.382
		Procent av årets insatser	20,3	22,4	20,8	22,9	21,7
	Total	Summa SEK	10.152.852	10.222.648	10.613.949	11.892.620	42.882.069
		Procent av årets insatser	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Korstabulering 4: Arbetssätt per PAO

			Partianknuten organisation							Total
			CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF	
arbetssätt	Studiebesök i Sverige	Summa SEK	421.610	264.252	1.253.954	617.230	2.543.449	447.973	559.065	6.107.533
		Procent av samtliga insatser	13,5	14,1	12,4	22,4	14,1	14,5	14,7	14,2
	Konferenser/seminarium	Summa SEK	1.706.053	1.210.571	5.485.023	1.311.064	1.686.576	1.131.879	2.391.602	14.922.768
		Procent av samtliga insatser	54,7	64,5	54,1	47,6	9,3	36,6	63,1	34,8
	Sv. utbildare till mottagare	Summa SEK	21.260	134.759	832.412	211.216	9.141.608	833.623	20.000	11.194.878
		Procent av samtliga insatser	,7	7,2	8,2	7,7	50,5	27,0	,5	26,1
	Informationsspridning	Summa SEK	267.104	100.000	147.163	96.888	35.569	188.897	528.887	1.364.508
		Procent av samtliga insatser	8,6	5,3	1,5	3,5	,2	6,1	14,0	3,2
	Övrigt (kontaktesor m m)	Summa SEK	702.280	168.355	2.429.289	520.290	4.692.210	488.972	290.986	9.292.382
		Procent av samtliga insatser	22,5	9,0	23,9	18,9	25,9	15,8	7,7	21,7
	Total	Summa SEK	3.118.307	1.877.937	10.147.841	2.756.688	18.099.412	3.091.344	3.790.540	42.882.069
		Procent av samtliga insatser	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Korstabulering 5: Självupplevd genderinriktning per PAO

			Partianknuten organisation							
			CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF	Total
Upplevd genderinriktning	I huvudsak genderinriktad insats	Summa SEK	1.169.415	283.096	25.000	248.278	321.936		300.223	2.347.948
		Procent av samtliga insatser	37,0	14,5	,3	9,0	2,0		7,5	5,8
	Delvis genderinriktad insats	Summa SEK	917.047	1.548.795	368.000	1.308.996	15.451.564	1.570.193	2.072.991	23.237.586
		Procent av samtliga insatser	29,0	79,3	3,8	47,5	97,6	50,8	51,7	57,4
	Ej genderinriktad insats	Summa SEK	1.056.845	114.619	9.272.628	1.199.414		722.371	112.800	12.478.677
		Procent av samtliga insatser	33,5	5,9	95,9	43,5		23,4	2,8	30,8
	Framgår ej	Summa SEK	14.074	5.731			59.174	798.780	1.520.299	2.398.058
		Procent av samtliga insatser	,4	,3			,4	25,8	37,9	5,9
Total		Summa SEK	3.157.381	1.952.241	9.665.628	2.756.688	15.832.674	3.091.344	4.006.313	40.462.269
		Procent av samtliga insatser	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Korstabulering 6: Typ av insats per region

		Insatskategori						
		Organisationsutveckling	Policyutveckling	Kampanjutbildning	Förberedelser/kontakter	Information/folkbildning	Total	
Region	Afrika	Summa SEK	1.920.311	572.036	1.008.657	328.835	24.026	3.853.865
		Procent av insatser i regionen	49,8	14,8	26,2	8,5	,6	100,0
	Asien	Summa SEK	61.493	376.607	40.719	175.012	51.016	704.847
		Procent av insatser i regionen	8,7	53,4	5,8	24,8	7,2	100,0
	Latinamerika	Summa SEK	1.934.334	1.016.710	783.825	409.897	833.931	4.978.697
		Procent av insatser i regionen	38,9	20,4	15,7	8,2	16,7	100,0
	Öst- och Centraleuropa	Summa SEK	5.447.493	10.765.391	6.251.164	4.561.325	1.390.733	28.416.106
		Procent av insatser i regionen	19,2	37,9	22,0	16,1	4,9	100,0
	Globalt	Summa SEK	66.841	231.179	609.672	1.131.463	343.877	2.383.032
		Procent av insatser i regionen	2,8	9,7	25,6	47,5	14,4	100,0
	Mellanöstern/Arabvärlden	Summa SEK	43.662	635.373	445.666	562.727	35.569	1.722.997
		Procent av insatser i regionen	2,5	36,9	25,9	32,7	2,1	100,0
Total	Summa SEK	9.474.134	13.597.296	9.139.703	7.169.259	2.679.152	42.059.544	
	Procent av insatser i regionen	22,5	32,3	21,7	17,0	6,4	100,0	

Korstabulering 7: Grad av frihet per PAOs verkningsfält

			Partianknuten organisation							Total
			CIS	GF	JHS	KrDU	OPC	SILC	VSF	
Freedom House Index	Fritt	Summa SEK	2.493.409	494.943	8.597.513	2.283.545	12.701.165	1.017.734	1.744.844	29.333.153
		Procent av PAOs insatser	79,0	26,3	84,9	82,8	75,5	33,4	44,2	70,3
	Delvis fritt	Summa SEK	546.214	996.198	721.558	309.762	3.309.281	1.886.350	1.834.961	9.604.324
		Procent av PAOs insatser	17,3	52,9	7,1	11,2	19,7	61,8	46,4	23,0
	Icke fritt	Summa SEK	47.578	386.796	278.557	17.000	799.733	147.421	342.948	2.020.033
		Procent av PAOs insatser	1,5	20,5	2,7	,6	4,8	4,8	8,7	4,8
	Ej specificerat	Summa SEK	70.180	5.731	532.213	146.381	14.580		27.809	796.894
		Procent av PAOs insatser	2,2	,3	5,3	5,3	,1		,7	1,9
	Total	Summa SEK	3.157.381	1.883.668	10.129.841	2.756.688	16.824.759	3.051.505	3.950.562	41.754.404
		Procent av PAOs insatser	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Appendix 2: Kortfattade redovisningar av fallstudier

Samarbetet med Estland

Estland är det främsta mottagarlandet inom denna biståndsform. Landet har mottagit närmare tre miljoner kronor sedan 1995, eller närmare 7 procent av de utdelade medlen (administrationskostnader inte inräknade). De politiska förändringarna sedan självständigheten har varit fundamentala. Som i alla färska demokratier är den politiska situationen i Estland högst föränderlig. Partier slås ihop eller splittras, ibland med några få månaders mellanrum. Detta beror i stor utsträckning på att partiernas program ofta är ganska lika och väljarna ofta röstar mer på personligheter på än principer. Utbrytningar beror också oftast på att ledare inte kommer överens.

Det finns tre sätt för ett parti att ta sig in i det estniska parlamentet; partilista, personlig kandidatur eller utjämningsmandat. Parlamentet har 101 platser varav 46 fördelas som utjämningsmandat. I sista valet började trenden att rösta på personer istället för partier att vända – även om kända personer fortfarande fungerar som dragplåster har partiröstning börjat vinna mark på bekostnad av personliga kandidater.

Följande estniska partier har samarbete med svenska PAO:

Keskerakond, "Mittenparti", är ett center-vänster parti har hittills haft ett begränsat lokalt samarbete med CIS. Partiet, som vann flest mandat i det senaste parlamentsvalet, men som inte ingår i regeringen, anser att utvecklingen av ekonomin sker i obalans i förhållande till den sociala utvecklingen, deras mål är att skapa en bred mellanklass med hjälp av progressiv beskattning. De vill också närma ekonomisk politiken till den västeuropeiska modellen.

Isamaaliit, "Faderslandsunion" är ett kristet, högerkonservativt parti som samarbetar med JHS. Isamaaliit anser sig ha ett jämlikt förhållande med sin samarbetspartner. De flesta insatser har till exempel inneburit utbyte av erfarenheter och internationella kontakter. Partiets viktigaste valfråga har varit familjepolitiken; även om alla partier vill öka stödet till barn- och speciellt flerbarnsfamiljer så har detta varit Isamaaliits främsta fråga.

Reformpartiet, är ett högerparti som har samarbetat med SILC. Partiet är mot progressiv beskattning, vilket man anser tar bort motivationen till socialt avancemang. Partiet vill också ta bort företagsskatter helt. Reformpartiet har uttryckt stor tillfredsställelse med sitt samarbete med SILC, som är deras viktigaste ekonomiska bidragsgivare. Man har till stor del arbetat med utbildningsinsatser. Partiet har också ansett att de praktiska erfarenheter man fått ta del har varit de viktigaste (att följa med på svensk valturné etc).

Möödukad, "Moderater" är ett socialdemokratiskt parti. Möödukad är Estlands fjärde största parti, men har mottagit mer än hälften av det svenska stödet till landet. Dess främsta samarbetspartner är OPC, men man har också lokalt samarbete med CIS. Partiet sitter i regeringen tillsammans med två högerpartier. Partiet har förklarat att utan OPC hade inte partiet funnits idag i dess nuvarande form. Hela partiledningens politiska utbildning (även den politiska terminologin) är anammad från dess skandinaviska systerpartier. Mest har de uppskattat all praktisk erfarenhet som de har fått ta del av.

Möödukad kvinnor, som har samarbetat med CIS, anser att kontinuitet i kontakterna är viktigast. Samarbete är utvecklande, det ger självkänsla, inspiration och vilja att försöka ändra saker och ting, samt praktiska råd hur man skulle kunna gå tillväga.

Det finns också tre parlamentariska partier som inte har någon svensk samarbetspartner.

För alla mottagare har insatserna varit högst betydelsefulla. Eftersom förhållanden i Estland i hög grad har förändrats sedan samarbetets början har även insatserna gjort det. Många andra biståndsgivare har dragit sig tillbaka, men även om behoven skiljer sig så är de fortfarande stora. Medan det i början var mycket frågan om utbildning så är nu åtminstone mottagarnas centrala strukturer ganska färdigutbildade. (Både Mõõdukad och Isamaaliit talar om bildandet av lokala enheter och behovet av utbildning för lokala aktivister i framtiden). Däremot finns nya områden att arbeta inom och nya erfarenheter att ta del av. I fortsättning ska dock sambandet nog ses mer som en form av utbyte än som rent bistånd. Internationella kontakter förblir dock mycket viktiga både på det centrala och det lokala planet för de estniska partierna.

I huvudsak verkar samarbetet ha fungerat tämligen bra, även om mindre lyckade insatser inte saknats. I allmänhet har insatserna i Estland uppfattats som något mindre lyckade än genomsnittet, även om skillnaden är tämligen liten. Sett ur ett helhetsperspektiv måste man dock fundera över huruvida stödet ger rättvisa villkor för alla partier i landet. Just nu råkar de största mottagare sitta i regeringen - men hade de gjort det utan det svenska samarbetet? Hade de då varit stabila och internt demokratiska? Idag är de fyra största partierna relativt stabila och permanenta i sin tillvaro. Kanske hade även oppositionen, som nu beskylls för att använda sig av gamla metoder, varit internt demokratiska ifall de hade haft mera samarbete med utländska organ?

Samarbetet med Polen

Polen är det land i Öst- eller Centraleuropa som under nittioalet utvecklats mest i ekonomiskt och politiskt hänseende. Det politiska landskapet präglas av två stora aktörer, den högerinriktade koalitionen AWS med grund i Solidarnosc-rörelsen och de forna kommunisterna i SLD. Detta till trots har instabilitet präglat det politiska livet sedan demokratiseringen med mängder av regeringskriser och åtta olika premiärministrar. Detta kan i hög grad förklaras med partiernas svårigheter att finna hållbara positioner i frågor som ekonomisk liberalisering och de ämnen där kyrkan har en stark åsikt. Så sent som i juni ledde den förra av dessa frågor till att regeringen sprack.

Sammanlagt 12 insatser har genomförts i Polen. Totalt har 1,6 miljoner kronor gått till polska partier. Detta motsvarar knappt fyra procent av de totala insatserna inom stödformen, vilket gör landet till den sjätte störste mottagaren av stöd. Bland biståndsgivarna har OPC och VSF dominerat. 60 procent av medlen användes under valåret 1997 och det förvånar därför inte att kampanjutbildning dominerar bland insatserna.

JHS samarbetar med det liberala partiet UW (Frihetsunionen) vilket fram till för någon månad sedan ingick i regeringen. Samarbetet har fokuserat på kampanjutbildningsinsatser inför valet 1997 och projekt inriktade mot EU-relaterade frågor. Representanter för partiet betonar också betydelsen av detta arbete för att känna sig integrerade i Europa och få fler internationella kontakter. UW är uppenbart mycket nöjt med detta samarbete och hävdar att svenskarna är deras viktigaste samarbetspartner och även de som är mest benägna att lyssna och diskutera. Det är också tydligt att partiet känner sig på jämställd fot med sina svenska kontakter och ser detta mer som ett samarbete än som bistånd. Vikten av goda personliga kontakter betonas i enlighet med detta. Denna positiva bild delas emellertid inte fullt ut av deras ungdomsförbund. Den kampanjutbildning som bedrivits med detta beskrivs visserligen som mycket bra på att föra in nya tekniker, men samtidigt beklagas vad som beskrivs som ett bristande intresse från svensk sida att utvidga samarbetet.

Unia Pracy ("Arbetets union") är ett vänsterparti vars ursprungliga kärna är vänsterinriktade Solidarnosc-aktivister och intellektuella. I de senaste parlamentsvalen erhöll partiet endast 4,7 procent av rösterna vilket är under småpartisspärren. Partiet saknar alltså parlamentarisk representation. Både OPC och VSF har bedrivit samarbeten med UP. OPC avbröt dock sitt innan VSF startade. Anledningen till brytningen var enligt uppgift att de personer som man samarbetade med visade sig ha bristande förankring inom partiet.

Det är anmärkningsvärt att någon kommunikation mellan de båda svenska organisationerna inte förekom innan VSF inledde sitt samarbete med UP i Gdansk-området. Det senare är emellertid ett högst regionalt begränsat samarbete i vilket även UP:s lokala ungdomsorganisation och en oberoende kvinnoorganisation har kommit att ingå. Det bygger i stor utsträckning på ömsesidiga besök och seminarium, ofta kring någon konkret fråga eller i anslutning till svenska partiaktiviteter. Detta gör att antalet deltagare har varit begränsat, totalt kan det röra sig om 50–80 personer. Representeranter från samtliga parter i samarbetet betonar dock hur nöjda de är med detsamma och en hög partiföreträdare uppger till och med att detta har varit fundamentalt för dess överlevnad utanför parlamentet. Liksom i flera andra fall pekar de också på betydelsen av själva kontakten och uppger att enskilda personer har varit fundamentala för att åstadkomma detta. Den senare punkten är också mycket tydlig och det är lätt att identifiera det lilla antal personer som varit viktiga – det rör sig då om aktivister som har erfarenheter från båda länderna.

Sammanfattningsvis är det tydligt att mottagarorganisationerna är mycket nöjda med det svenska samarbetet. Ur ett vidare perspektiv är dock inriktningen på två relativt små partier anmärkningsvärd – ingen insats har till exempel inriktats mot koalitionspartiet i regeringsställning och de uppenbara problem som detta brottas med.

Samarbetet med Sydafrika

Sydafrika är det främsta icke-europeiska mottagarlandet inom denna bistandsform. Sammanlagt 1,3 miljoner kronor har använts för samarbetet med detta land sedan 1995 (ungefär en tredjedel av det sammanlagda stödet till Afrika). Efter de första fria parlamentsvalen 1994 har landets politiska liv dominerats av African National Congress (ANC), som har majoritet i parlamentet och nio av de tio provinserna. Trots denna dominans av ett parti anses Sydafrika ha en mer levande politisk debatt än sina grannländer. Sedan övergången till demokrati har också många västerländska stater påbörjat arbete för att stödja framväxten av en mogen och stabil demokrati. Samtidigt har Sydafrika själv börjat arbeta för att stödja demokratin i sina grannländer, framför allt inom det så kallade Southern African Development Community (SADC), som består av 12 länder, inklusive Angola och Zimbabwe. Av den del av detta stöd som går till Afrika så riktas 85 procent till SADC länder.

Fem svenska PAO arbetar gentemot Sydafrika, med KrDU och JHS i spetsen gällande fördelade medel. Fyra politiska partier i landet har mottagit stöd, partier som representerar ett brett spektrum av politiska inriktning, väljarbas och storlek. Bland dessa finns det regerande ANC, som fick stöd från den svenska staten redan under apartheidtiden och som nu har 67 procent av platserna i parlamentet. Stöd går också till African Christian Democratic Party (ACDP), ett litet kristdemokratiskt parti som ökade sitt stöd från 0,45 till 1,40 procent i det senaste parlamentsvalet (på grund av det sydafrikanska systemet med ett proportionellt valsystem och ingen procentspärri, kan mycket små partier komma in i parlamentet). Slutligen stöds två partier som existerade under apartheidtiden och som sedan demokratins införande kämpat för en omvandling till mer öppna partier, nämligen New National Party (NNP) (tidigare National Party, regeringsparti mellan 1948 och 1994) och Democratic Party (DP), som i parlamentsvalet 1999 gick om NNP. Efter att sedan det förra provinsvalet styrt provinsen Western Cape tillsammans i en aningen stormig koalition så gick dessa partier samman i

slutet av juni 2000 under namnet Democratic Alliance (DA), med DP:s Tony Leon som partiledare. Vilken effekt detta kommer få för samarbetet med svenska PAO återstår att se. Lokalvalen som hålls senare i år kommer ge en bild av den aktuella politiska strukturen i landet och om det nya DA kommer ha någon inflytande över politiken i framtiden (i det senaste parlamentsvalet fick de bara 17 procent tillsammans).

Stödet till Sydafrika har delvis haft en något annorlunda inriktning än den genomsnittliga. Till exempel har organisationsutveckling och kampanjutbildning har fått en stor del av resurserna, medan policyutveckling tagit en mindre del. Denna tendens gäller även stödet till Afrika generellt, dock har en ovanligt liten del av stödet till Sydafrika gått till förberedelser och kontakter. Insatserna i Sydafrika har också bedömts som mer lyckade än genomsnittet.

Detta stämmer väl med det faktum att de sydafrikanska partierna i allmänhet är mycket nöjda med samarbetet med de svenska PAO, även om det finns exempel på mindre lyckade insatser. Stödet har också varit finansiellt viktigt för mottagarna, förutom för ANC där kontakterna varit den avgörande effekten. Stödet minskade visserligen mellan 1995 och 1998, men tog sedan rejäl fart under 1999 (detta dock till stor del genom JHS stöd till NNP, som nu alltså gått i koalition med DP). Hittills har det svenska stödet inte blivit indraget i den heta debatt som förs i vissa kretsar om finansieringen av de sydafrikanska partierna, ett område där det onekligen finns många oklarheter.

Tämligen lite arbete har genomförts i landet gällande kvinnors deltagande i politiken (KrDUs stöd till ACDPs kvinnoförbund verkar vara det främsta undantaget). Det är svårt att utröna om detta är trots, eller på grund av, att Sydafrika ligger på tionde plats i världen vad gäller andelen kvinnor i parlamentet. De som arbetar med frågan hyser dock inga tvivel om att det återstår mycket arbete för att förbättra kvinnornas situation i landet.

Gällande den generella synen på stödet har det framförallt framförts att de svenska PAO inte försökt pådyvla sina samarbetspartners någon svensk modell av demokrati, delvis till skillnad från liknande organisationer från andra länder. Man uppfattar också stödet som en del i ett längre samarbete. Hittills har dock en betydande del av stödet bedrivits i form av enstaka insatser. Huruvida dessa kommer leda till vidare samarbete kommer avgöras under de kommande åren. Bara en PAO har i valt att i en större utsträckning arbeta tillsammans med en annan utländsk organisation, nämligen SILC, som bedrivit verksamhet tillsammans med Friedrich Naumann Stiftung.

Det råder ingen tvekan att oavsett den positiva utvecklingen de senaste åren så kommer det sydafrikanska partisystemet behöva stöd under en lång tid framåt. Som den regionala stormakt Sydafrika är och kommer förbli under en överskådlig tid så kommer dess demokratiska utveckling att fortsätta att ha en stor betydelse även för dess grannländer (SADC regionen har, inklusive Sydafrika, cirka 145 miljoner invånare).

Samarbetet med Ukraina

Totalt har femton insatser omfattande drygt 900.000 kronor genomförts i Ukraina, vilket placerar landet på tolfte plats bland mottagarna. Kampanjutbildning och policyseminarium dominerar stödet och det finns en tendens till att samarbetet med Ukraina ökar.

Bland de fyra fältstudierna avviker Ukraina genom att uppvisa den i särklass mest problematiska politiska situationen. Respekten för politiska och civila rättigheter är lägre än i övriga fall och landet klassas endast som "delvis fritt" av Freedom House. Till de mest oroande tecknen hör ett antal svårförklarliga dödsfall, oförmåga att genomdriva reformer, korruption och så vidare. Påtaglig är också den kraftiga maktkoncentrationen till president Kujtjma, något som till stor del kan förklaras

av det svaga och extremt splittrade partisystemet (antalet partier anges ofta till drygt etthundra) och parlamentets åtföljande splittring och svaghet. Det tydligaste tecknet på detta var då hälften av ledamöterna ockuperade parlamentet och fysiskt låste den andra hälften ute.

Den PAO som lägger mest medel i Ukraina är GF vilken har samarbete med det gröna partiet (vilket vann 5,4 procent av rösterna i valet 1998) och med en miljö- och ungdomsinriktad NGO. Den senare är dock en högst informell organisation. Båda dessa organisationer betonar hur intresserade de är att lära känna svenska erfarenheter av miljö- och miljörörelsearbete. Just tillgången till den svenska kunskapen förefaller vara det som mest uppskattas av mottagarna och de pekar också på att detta stärker dem i förhållande till andra politiska aktörer i landet. Likaså betonar man vikten av internationella kontakter för partier i en repressiv situation, något som säkert bidrar till den mycket positiva bild av samarbetet som de ger.

KrDU har i Ukraina arbetat med en kristdemokratisk ungdomsorganisation vars koppling till specifika politiska partier är oklar. Detta samarbete grundlades med ett ömsesidigt utbyte av en person från vardera sidan under tre månader vardera. Detta förefaller ha varit en högst fruktbar modell, vilken har möjliggjort ett fortsatt gott samarbete. Liksom i GFs samarbete uppvisar mottagarna en stark tro på den svenska erfarenhetens och kunskapens betydelse för deras eget arbete till exempel i frågor som organisationskultur.

JHS bedriver aktiviteter med olika ukrainska partier varav det viktigaste är den forna dissidentrörelsen Rukh vilken nyligen splittrades. I de föregående valen erhöll partiet knappt tio procent vilket gör det till det näst viktigaste partiet efter kommunisterna. Dessa insatser bedrivs i huvudsak tillsammans med de brittiska konservativa och detta gör samarbetet något apart. Som i de föregående fallen är det dock tydligt hur mycket mottagarna uppskattar denna internationella kontakt. I fallet Rukh är det uppenbart att de värdesätter själva relationen i allmänhet i mycket större utsträckning än de faktiska insatserna som de inte väntar sig mycket av. Ett av de mindre partierna betonar dock vikten av det seminarium kring koalitionsbyggnad som har genomförts. Detta parti uppger sig å andra sidan sakna systematik i samarbetet.

Ukraina är just ett av de som vi skulle rekommendera att mer stöd riktades till. De politiska partierna rör sig där i en högst prekär kontext och det förefaller att de av denna anledning ser själva den internationella kontakten ses som enormt viktig. Likaså förefaller mottagarna högst intresserade av att lära känna den svenska erfarenheten och utnyttja denna för sina egna syften. Men detta fall visar också betydelsen av att se mer till partisystemet än till enstaka partier eller organisationer. Ingen av de organisationer eller partier som har erhållit stöd kan av sig självt förändra situationen i Ukraina, därtill är de allt för små. Även om samarbetet har varit till hjälp för att stärka deras organisation och storlek är det omöjligt att tro att detta skulle få några nämnvärda effekter på den allmänna politiska situationen. Det framstår därför som potentiellt mycket mer fruktbart att inrikta samarbete mot de problem som partisystemet i stort präglas av, främst den extrema fragmentiseringen och polariseringen.

Appendix 3: Terms of Reference

Uppdragsbeskrivning

– utvärdering av stödet till de partianknutna organisationerna

1. Bakgrund

De svenska politiska partierna har sedan 1995 erhållit bidrag genom Sida för insatser utförda av svenska partianknutna organisationer. Regeringsbeslut om denna bidragsform fattades efter rekommendationer i en utredning 1993 om bistånd för demokratisk uppbyggnad genom politiska partianknutna organ (DS 1994:63). Beslutet innebar bidrag under en försöksperiod till svenska riksdagspartier för att stödja en positiv utveckling av politiska partier. Den första försöksperioden utställdes till 1995/96–1997 och efter en översyn år 1997 fattade regeringen beslut om att fortsätta försöksverksamheten ytterligare tre år 1998–2000.

Översynen år 1997 rekommenderade att regeringens riktlinjer borde ses över vad avsåg inriktning, innehåll och typ av aktiviteter, att stödformen borde separeras från det gängse utvecklingssamarbetet, att referensgruppen borde vara mer styrande samt att den Sida-interna anslagsuppdelningen borde spegla organisationernas regionala medelsfördelning. Inför den andra försöksperioden genomfördes vissa förändringar i regeringens riktlinjer i enlighet med översynens rekommendationer. Målsättningen med stödformen är att de svenska politiska partierna genom insatser utförda av svenska partianknutna organisationer skall bistå utvecklingen av väl fungerande och pluralistiska partisystem och demokratiska samhällen i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa. Insatserna skall syfta till långsiktig demokratisk uppbyggnad med tonvikt på kunskaps- och institutionsutveckling. Vidare konstaterar riktlinjerna att det åligger de partianknutna organisationerna och de politiska partierna att granska innehållet i verksamheten samt kontrollera och följa upp insatser och redovisning, att samarbetspartners i första hand skall vara politiska partier eller till partier närstående organisationer.

Stödet genom dessa organisationer administreras av Sidas enhet för enskilda organisationer (SEKA/Eo) med medel delegerade från avdelningen för Demokrati och Social Utveckling (DESO) samt avdelningen för Central- och Östeuropa (Sida-Öst). Efter begäran av de partianknutna organisationerna och med en inlämnad årlig plan för verksamheten utbetalar Sida bidrag utifrån ett givet grundbelopp och ett belopp baserat på partiets antal riksdagsmandat. Totalt fördelas årligen 17 mkr mellan de sju till riksdagspartierna anknutna organisationerna. Utöver den partianknutna bidragsformen kan givetvis organisationerna på samma villkor som andra enskilda organisationer söka bidrag från exempelvis Sidas anslagspost för enskilda organisationer.

De partianknutna organisationerna, som utsetts av respektive riksdagspartier för att bedriva denna verksamhet, är följande;

Centerpartiet –	Centerpartiets Internationella Stiftelse,
Folkpartiet –	Svenskt Internationellt Liberalt Centrum,
Kristdemokraterna –	Kristdemokraternas råd för Demokrati och Utveckling,
Miljöpartiet –	Insamlingsstiftelsen Green Forum,
Moderata Samlingspartiet –	Jarl Hjalmarsson Stiftelsen,
Socialdemokraterna –	Olof Palmes Internationella Center, samt för
Vänsterpartiet –	Vänsterns Solidaritetsforum.

En referensgrupp under UD:s ordförandeskap med representanter från UD, Sida och de partianknutna organisationerna har löpande träffats för att utbyta erfarenheter och framta exempel på "best practices". Sida administrerar stödet och sedan 1998 hålls s k arbetsmöten mellan Sida och de partianknutna organisationerna för metoddiskussioner.

Bidragsformen finns också i andra länder; ex. England, Tyskland, Holland. I Sverige och genom Sida har bidrag genom svenska politiska partier givits på försök i snart fem år. Enligt regeringens riktlinjer skall Sida under början av år 2000 genomföra en genomgripande utvärdering av det svenska stödet genom dessa organisationer.

2. Syfte

Syfte med utvärderingen av de svenska partianknutna organisationernas stöd till demokratiuppbyggnad i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa är att identifiera effekterna av stödet i relation till de av regeringen uppställda målen och i första hand utvecklingen av väl fungerande och pluralistiska partisystem. Utvärderingen skall vidare ge rekommendationer för hur de av regeringen uppställda målen på bästa sätt skall kunna främjas i framtiden för att därmed utgöra ett beslutsunderlag för det partianknutna stödets framtid.

3. Uppdraget

Studien skall inkludera verksamheten, samarbetsformerna samt aktörerna. Uppdraget omfattar kartläggning, analys och bedömning samt rekommendationer. Dessutom inkluderar uppdraget ett antal presentationer av slutresultatet.

3.1. Kartläggning

Kartläggningen skall förutom av de partianknutna organisationerna i Sverige också ske av ett representativt urval av insatser och samarbetspartner i utvecklingsländer och länder i Central- och Östeuropa.

Kartläggning och beskrivning skall ske av:

3.1.1. Genomförda insatser

- geografisk fördelning inklusive antal insatser och belopp
- insatstyp framförallt vad avser aktivitetsform
- målgrupp med genderfördelning

3.1.2. Samarbetet i utvecklingsländer och Central- och Östeuropa

- typ av samarbetspartners
- roll- och ansvarsfördelning mellan den svenska organisationen och den lokala samarbetspartnern

3.1.3. Den svenska organisationen

- uppbyggnad, associationsform och relation till det egna partiet
- system och rutiner för val av samarbetspartner, behovs- och målanalys planering, rapportering och redovisning, uppföljning och utvärdering.

3.1.4. Roll- och ansvarsfördelning

- Roll- och ansvarsfördelning mellan de svenska organisationerna, Sida och UD

3.2. Analys och bedömning

Baserat på kartläggningen av verksamheten inklusive observationer vid fältbesök skall analys och bedömning ske av a) i vilken mån bedriven verksamhet ligger inom ramen för de av regeringen uppställda riktlinjerna och b) verksamhetens effekter på utvecklingen av väl fungerande och pluralistiska partissystem. Det partianknutna stödet bör även sättas in i ett övergripande biståndspolitiskt sammanhang samt relateras till andra former av svenskt och utländskt demokrati- och partistöd.

Vidare skall följande områden analyseras och bedömas:

3.2.1. Genomförda insatser

- urvalskriterier, målformuleringar och grad av måluppfyllelse
- i vilken mån insatserna har främjat kvinnors deltagande i det politiska livet

3.2.2. Samarbetet i utvecklingsländer och Central- och Östeuropa

- i vilken mån stödformen givit upphov till nya samarbetsrelationer
- i vilken mån verksamheten har bidragit till samarbetspartnens utveckling

3.2.3. Den svenska organisationen

- kapacitet och resurser för verksamheten
- system och rutiner för kvalitetssäkring
- graden av samsyn i tolkningen av regeringens riktlinjer

3.2.4. Roll- och ansvarsfördelning

- tydligheten och ändamålsenligheten i nuvarande roll- och arbetsfördelning mellan de svenska organisationerna, Sida och UD
- i vilken mån Sidas handläggning har svarat mot regeringens riktlinjer.

3.3 Rekommendationer

Uppdraget ska rymma rekommendationer om hur de av regeringen uppställda målen på bästa sätt skall kunna främjas i framtiden inklusive rekommendationer relaterat till den partianknutna stödformens framtid.

4. Uppdragets genomförande

Ansvarig för uppdraget ska vara en av Sida upphandlad och godkänd konsult. Konsulten ska erhålla stöd av kontaktpersoner från de partianknutna organisationerna och Sida.

4.1. Anbud

Inlämnat anbud skall omfatta följande delar vilka bildar underlag för val av konsult:

1. Tolkning av uppdraget enligt punkt 2. och 3. ovan;
2. Upplägg och metodval för utvärderingen;
3. Utvärderingsteamets sammansättning avseende såväl kompetens som könsfördelning;
4. Tidsplan och budgeterade kostnader.

Anbudet skall inledas med en kort sammanfattning av upplägg, metodval samt tidsplan.

4.2. Utvärderingsteam

Utvärderingsteamet bör ha kompetens inom följande områden:

1. Dokumenterad erfarenhet av demokrati frågor och demokratibistånd i allmänhet;
2. Kunskaper om partipolitisk verksamhet;
3. Kunskaper om utvärderingar;

4. Kunskaper om strategier och metoder inom internationellt utvecklingssamarbete;
5. Kunskaper i såväl det svenska som det engelska språket;
6. Dokumenterad erfarenhet av organisationsanalys.

5. Metod

Uppdraget ska utföras genom studier och analys av tillgänglig dokumentation, intervjuer samt fältstudier i syd och öst. Tidsåtgång för uppdraget beräknas till cirka 25 personveckor. Samtliga sju svenska partianknutna organisationers verksamhet skall utvärderas. Urvalet av länder för fältstudier skall på ett effektivt sätt koncentreras till områden där insatser genom samtliga organisationer genomförts. Antalet insatser som analyseras per organisation bör relatera till storleken på erhållet bidrag.

6. Tidsplan

Uppdraget skall vara genomfört före den 1 juli år 2000.

7. Avstämning och rapporter

7.1. Avstämning

Följande avstämningstillfällen skall beaktas av konsulten;

- då en första kartläggning av tillgängligt material skett skall en sk inception report inlämnas för diskussion med Sida och de partianknutna organisationerna i syfte att avgöra hur uppdraget skall operationaliseras och var tyngdpunkten bör ligga,
- res- och tidsplan skall upprättas tillsammans med berörd svensk part,
- innan rapportskrivningen påbörjas skall ett möte hållas med Sida för att diskutera eventuella problem i upplägg och innehåll i rapporten.

7.2. Rapport

Uppdraget ska redovisas i en skriftlig rapport på svenska eller engelska till Sida och överlämnas till Sida i form av en diskett.

I syfte att ge möjlighet att kommentera eventuella sakfel och missförstånd skall ett preliminärt utkast till slutrapporten vara Sida och de partianknutna organisationerna tillhanda senast den 1 juni 2000. Slutrapporten skall inlämnas till Sida senast två veckor efter det Sida inkommit med kommentarer och synpunkter på utkastet.

Uppdraget innefattar även produktion av ett sammanfattande nyhetsblad i enlighet med riktlinjer givna i "Sida Evaluation Newsletter – Guidelines for Evaluation Managers and Consultants" (bilaga 1) och utförandet av "Sida Evaluations Data Work Sheet". Det separata sammanfattande nyhetsbrevet och det färdigställda Data Work Sheet skall lämnas till Sida tillsammans med den slutgiltiga rapporten.

7.3. Slutrapport

Slutrapporten ska i huvudsak disponeras i överensstämmelse med uppdragsbeskrivningen, punkt 3. Den ska skrivas på svenska eller engelska och omfatta maximalt 50 sidor, exklusive bilagor. Rapporten ska skrivas på ordbehandlare i programmet Microsoft Word (version 6.0 eller senare). I syfte att förenkla korrigering och tryckning skall författarna förse Sida med en diskett innehållande endast en (redigerbar) fil. Formmässigt skall rapporten, i största möjliga mån, följa riktlinjer angivna i "Sida Evaluation Report – a Standardized Format" (bilaga 2).

7.4. Presentation och avrapportering

Konsulten skall, som en del av uppdraget, göra minst tre presentationer av slutresultatet; dels för referensgruppen, dels för representanter för de partianknutna organisationerna samt ytterligare ett seminarium för en vidare krets. Presentationerna skall ske före september månads utgång år 2000.

8. Övrigt

Konsulten ska på begäran av Sida, de partianknutna organisationerna eller regeringen stå till förfogande för diskussion om rekommendationer och slutsatser.

För Sidas egen kompetensutveckling skall det finnas möjlighet för personal från Sida att delta i det löpande arbetet inklusive medfölja vid besök.

Appendix 4: Intervjuer genomförda inom utvärderingen

Küllo Arkajas, kanslichef Keskerakond, 15 maj 2000 (Estland)

Valerii Asadechev, parlamentsledamot Rukh, 5 maj 2000 (Ukraina)

Peter Batchelor, projektkoordinator African Christian Democratic Party, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Carolina Benedictsson, KrDU, 13 mars och 11 april 2000 (Sverige)

Alex Christians, projektdeltagare och aktivist Democratic Party, 15 juni 2000 – *telefonintervju* (Sydafrika)

Semen Czubenko, vice ordförande Unia Pracy Frakcja Mlodych, 15 maj 2000 (Polen)

Serhiy Evtushenko, internationall sekreterare Reform and Order, 6 maj 2000 (Ukraina)

Louis Green, vice ordförande och parlamentsledamot African Christian Democratic Party, 23 maj och 14 juni 2000 (Sydafrika)

Barbara Groedlinghoff, projektansvarig Friedrich Naumann Stiftung, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Eva Gustafsson, JHS, 16 mars och 14 april 2000 (Sverige)

Beatie Hoffmeyer, valansvarig African National Congress, 15 juni 2000 (Sverige)

Göran Holmström, KrDU, 13 mars 2000 (Sverige)

Helen Hääl, projektdeltagare Noor Isamaa, 15 maj 2000 (Estland)

Sidonia Jedrzejewska, internationell sekreterare Mlodzi Democraci, 11 maj 2000 (Polen)

Erik Jennishe, SILC, 6 mars och 11 april 2000 (Sverige)

Tomas Jonsson, UD/IC, 30 mars 2000 (Sverige)

Carin Jämtin, OPC, 14 april 2000 (Sverige)

Kaja Kaur, styrelseledamot Möödukad, 22 maj 2000 (Estland)

Sergiy Kurykin, vice ordförande och parlamentsledamot Green Party of Ukraine, 6 maj 2000 (Ukraina)

Jarno Laur, internationell sekreterare Möödukad, 16 maj 2000 (Estland)

Maria Leissner, Sida/Deso, 31 mars, 2000 (Sverige)

Birgitta Losman, GF, 22 mars och 18 april 2000 (Sverige)

Ivan Lozowy, medlem av exekutivkommittéen Rukh, 5 maj 2000 (Ukraina)

Lembit Luts, kanslichef och koordinator för internationella kontakter Möödukad, 16 maj 2000 (Estland)

Pär Lönegård, OPC, 8 mars och 14 april 2000 (Sverige)

Mighty Madasa, policykoordinator och parlamentsledamot African Christian Democratic Party, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Maret Maripuu, parlamentsledamot Reformpartiet, 18 maj 2000 (Estland)

Tomasz Maszynowski, distriktsordförande Unia Pracy, 15 maj 2000 (Polen)

Kenneth Meshoe, ordförande och parlamentsledamot African Christian Democratic Party, 23 maj 2000 (Sydafrika)

Phumla Mgyai, projektdeltagare och aktivist African National Congress, 15 juni 2000 – *telefonintervju* (Sydafrika)

Ralph Monö, GF 22 mars och 18 april, 2000 (Sverige)

Dr. Natalia Moussienko, konsult och medlem av Ukrainas vetenskapsakademi, 8 maj 2000 (Ukraina)

Olivia Nagan, medlem av exekutivkommittén African Christian Democratic Party, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Lucyna Orlowska, ordförande DKU och kvinnoförbundsordförande Unia Pracy, 15 maj 2000 (Polen)

Paavo Paal, aktivist Res Publicas, 19 maj 2000 (Estland)

Wlodeimierz Pazyna, sekreterare för internationella frågor och parlamentsledamot Freedom Union, 12 maj 2000 (Polen)

Siv Ramsell, CIS, 6 mars och 12 april 2000 (Sverige)

Jaanus Reisner, internationell sekreterare Isamaliit, 15 maj 2000 (Estland)

Kaja Sakk, internationell sekreterare Pro Patrias kvinnoförbund, 15 maj 2000 (Estland)

Edgar Savisaar, ordförande Keskarakond, 15 maj 2000 (Estland)

James Selfe, programansvarig och parlamentsledamot Democratic Party, 16 juni 2000 – *telefonintervju* (Sydafrika)

Roman Siuda, projektarbetare Unia Pracy, 15 maj 2000 (Polen)

Madeleine Sjöstedt, SILC, 6 mars och 11 april 2000 (Sverige)

Rhoda Southgate, generalsekreterare och parlamentsledamot African Christian Democratic Party, 23 maj, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Örjan Svedberg, VSE, 9 mars och 13 april 2000 (Sverige)

Daryl Swanepoel, biträdande generalsekreterare New National Party, 12 juni 2000 (Sydafrika)

Steve Swart, juridisk rådgivare och parlamentsledamot African Christian Democratic Party, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Vladislav Synyagovsky, generalsekreterare Christian Democratic Youth of Ukraine, 4 maj 2000 (Ukraina)

Kyryl Tomlyak, ledare Young Green Alternative, 5 maj 2000 (Ukraina)

Ben Turok, projektansvarig och parlamentsledamot African National Congress, 14 juni 2000 (Sydafrika)

Shaun Vorster, utbildningsansvarig New National Party, 12 juni 2000 (Sydafrika)

Olexandr Yarema, ordförande Christian Democratic Youth of Ukraine, 4 maj 2000 (Ukraina)

Till dessa formella intervjuer kommer möten med ansvarig personal från Sida/SEKA (18 februari, 7 april, 16 juni), diverse samtal med desamma, möten med arbetsgruppen (24 februari, 7 juni) och deltagande i ett internt möte med organisationen Young Green Alternative i Ukraina (5 maj).

Referenser

- Barkan, Joel, *Can Established Democracies Nurture Democracy Abroad?: Lessons from Afrika* i Axel Hadenius (ed.) *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, 1997
- Bemelmans-Videc, Marie-Louise, Ray C. Rist och Evert Vedung, *Carrots, Stocks and Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*, Transaction Publishers, 1998
- Carothers, Thomas *Aiding Democracy Abroad*, The Brookings Institution Press, 1999
- Diamond, Larry, *Promoting Democracy in the 1990s: Actors, Instruments, and Issues* i Axel Hadenius (ed.) *Democracy's Victory and Crisis*, Cambridge University Press, 1997
- DS 1994:63; *Demokrati kräva dessa partier*, betänkande från Utredningen om utvidgade insatser för demokratisk uppbyggnad, (Utrikesdepartementet)
- Duik, Nadia, *Ukraine: A land in between* i *Journal of Democracy*, juli 1998
- Gawanas, Bience, *Electoral Politics and Popular Participation – What Role for Donors?* i Henock Kifle, Adebayo O. Olukoshi och Lennart Wolgemouth (eds.) *A New Partnership for African Development*, Nordiska Afrikainstitutet, 1997
- Gyimah-Boadi, E., *The Cost of Doing Nothing* i *Journal of Democracy*, oktober 1999
- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization in the late twentieth century*, Univeristy of Oklahoma Press, 1991
- Karatnycky, Adrian (ed.), *Freedom in the World: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*, Freedom House/Transaction Publishers, 1998
- Karlsson, Ove, *Att utvärdera – mot vad?*, HLS förlag, 1995
- Lasota, Irena, *Sometimes less is more* i *Journal of Democracy*, oktober 1999
- Lipset, Seymour Martin, *The Indispensability of Political Parties* i *Journal of Democracy*, januari 2000
- Mainwaring, Scott och Timothy R. Scully, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford University Press, 1995
- Norris, Pippa, *Critical Citizens*, Oxford University Press, 1999
- Ottaway, Marina och Theresa Chung, *Toward a New Paradigm* i *Journal of Democracy*, oktober 1999
- Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Lise Togeby och Lena Wängnerud, *Demokrati utan partier?: Demokratirådets rapport 2000*, SNS förlag, 2000
- Smolar, Aleksander, *Poland's Emerging Party System* i *Journal of Democracy*, april 1998
- SPM Consultants, *Översyn av stöd till demokratiuppbyggnad genom svenska partianknutna organ*, 1997
- UNDP, *Women's Political Participation and Good Governance: 21st century Challenges*, UNDP 2000
- Vedung, Evert, *Dolda Byråkrater i Festskrift till professor skytteanus Carl Arvid Hessler*, Acta Universitatis Upsaliensis, 1987
- Vedung, Evert, *Public Policy and Program Evaluation*, Transaction Publishers, 1997

Recent Sida Evaluations

- 00/21 The Protection, Promotion and Support of Breastfeeding. An evaluation of Dutch and Swedish support to organisations working in the field of breastfeeding.** Jerker Carlsson, Ria Brouwers, Vivienne Forsythe, Sissel Hodne Steen.
Department for Democracy and Social Development
- 00/22 Fighting Poverty Strategically? Lesson from Swedish Tanzanian development cooperation, 1997-2000.** Overseas Development Institute.
Department for Africa, Department for Evaluation and Internal Audit
- 00/23 Export Promotion of Organic Products from Africa. An evaluation of EPOPA.** Kim Forss, Emma Sterky.
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/24 Sida Supported Environmental Research Projects in Tanzania.** Tom Alberts, Marcelo Dougnac.
Department for Research Cooperation, SAREC
- 00/25 Feeder Roads Programme, Mozambique.** Nils Bruzelius, Peter Bentall, José Luis Rocha Lobo
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/26 Sida Supported Master of Science Program by Distance Education in Mozambique, Vietnam, Cambodia and Namibia.** Karlis Goppers, Björn Baaberg, Alicia Borges-Månsson, Richard Noonan
Department for Democracy and Social Development
- 00/27 MacroFinancial Support to Mozambique.** Nordic Consulting Group.
Department for Africa
- 00/28 AIDS, STD Health Action Project in Mumbai, India. An evaluation of ASHA.** Anjali Gopalan, S Sundararaman
Asia Department
- 00/29 Sustainable use of Groundwater Resources. An evaluation of SUWaR, Nicaragua.** Ingvar Åhman
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/30 Cooperación para la Democracia y Derechos Humanos en Nicaragua, 1997-2000.** Almachiara D'Angelo, Fredrik Ugglå, Juan Faroppa
Department for Latin America
- 00/31 Empowerment of Women through Panchayati Raj in Rajasthan and Orissa, India.** D.K. Manavalan
Asia Department
- 00/32 Support to the "We Plant Trees" Foundation.** Göran Haldin, Bert Koppers, Rosina Auren
Department for Natural Resources and the Environment
- 00/33 The Swedish Energy Support to Nicaragua, 1981-1999.** ORGUT Consulting AB
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 00/34 When Development Projects go Orphan. Lessons from 20 years of Swedish forestry support to Nicaragua.** Pierre Frühling
Department for Natural Resources and the Environment

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 795 23 44
Fax: +46 (0)8 760 58 95
info@sida.se

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

Sida, UTV, S-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 698 5163
Fax: +46 (0)8 698 5610
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY

S-105 25 Stockholm, Sweden

Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64

Telegram: sida stockholm. Postgiro: 1 56 34-9

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