

Erfarenheter av stöd till det civila
samhällets organisationer

Direktstöd som instrument



Innehåll

1. Sammanfattning	3
1.1 Studiens syfte och mål	3
1.2 Omfattning och avgränsning	4
1.3 Slutsatser i sammanfattning	4
1.3.1 Den kvantitativa kartläggningen	4
1.3.2 Den kvalitativa analysen	5
2. Uppdraget	8
2.1 Syfte och mål	8
2.2 Metod	9
2.3 Avgränsningar	9
2.4 Begränsningar	10
3. Tendenser och orsaker till mera stöd till det civila samhället	11
3.1 Ökad roll för stöd till det civila samhället	11
3.2 Olika historiska erfarenheter av utvecklingssamarbete via EO	12
3.3 Nya anledningar förs till de gamla	13
4. Kvantitativ kartläggning av Sidas stödformer till organisationer i det civila samhället	14
4.1 Befintliga stöd och samverkansformer samt volym	14
4.2 Strategisk inriktning	16
4.3 Motiv för stöd.	16
4.4 Typ av stöd	17
4.5 Stöd till genomförare, aktör eller till arenan	18
4.6 Givarsamordning	19
4.7 Kanaler för stöd	20
4.8 Typ av organisation	20
5. Identifierade problemområden – analys	22
5.1 Bred och djup representativitet vs små professionella grupper	22
5.1.1 Exemplet Kambodja – analys föregår insats	24
5.1.2 Hur Sida hanterar representativitet och legitimitet	25
5.1.3 Är samarbetsorganisationerna representativa?	28
5.1.4 Negativa effekter av stöd till CS-organisationer	29
5.2 Samverkande parternas olika karaktär och identitet	31
5.2.1 Sammanfattning – Organisationernas och parternas karaktär	32
5.3 Karaktär av beställningsarbete	32
5.3.1 Genomförare eller självständiga aktörer?	32

5.3.2. <i>Hur påverkas organisationerna?</i>	33
5.3.3 <i>Hårdare sektorer söker effektivitet</i>	34
5.4 Stöd till kapacitets- och organisationsuppbyggnad	34
5.4.1 <i>Sidas policy och förankring inom organisationen</i>	35
5.4.2 <i>Handläggares definition av och syn på organisationsuppbyggnad</i>	35
5.5 Kapacitet för handläggning	37
5.6 Samverkan stat-civila samhällets organisationer	39
5.6.1 <i>Exemplet MITCH</i>	39
5.6.2 <i>Erfarenheter och kommentarer</i>	40
5.6.3 Samverkan inom PRS-processen och sektorprogramstöd	41
5.7 Vidareförmedlande organisationer	42
5.7.1 <i>Vidareförmedlande internationella/svenska organisationer</i>	42
5.7.2 <i>Vidareförmedlande nationella organisationer</i>	43
6. Slutsatser	46
7. Bilagor	48
Bilaga I: Uppdragsbeskrivning	48
Bilaga II: Frågor till handläggare på ambassader, ämnesavdelningar och enheter.	56
Bilaga III: Checklista för genomgång av bedömningspromemorior ..	59
Bilaga IV: Ambassadernas checklista vid genomgång av insatser	60
Bilaga V: Intervjuade personer	61
Bilaga VI: Referenslitteratur och referensperson	62

1. Sammanfattning

1.1 Studiens syfte och mål

Denna studie syftar till att vara ett bidrag till arbetet med att stärka Sidas samarbete med civila samhällets organisationer inom ramen för landstrategierna och för stöd till ett starkt, livskraftigt, och demokratiskt civilsamhälle.

Studien är också ett konkret bidrag till Sidas arbete med att finna ett enhetligt förhållningssätt till Sidas utvecklingssamarbete genom stöd till organisationer i det civila samhället. Som grund för detta arbete har Sida/SEKA fått ett uppdrag av Sidas verksledning. Bland annat produceras under 2003 två dokument, ett förhållningssätt och en samling grundanvisningar, som båda blir praktiska instrument för hela Sida i samband med planering, beredning och uppföljning av utvecklingssamarbete inom alla verksamhetsgrenar.

Målet med studien är att:

- genom en kartläggning av befintliga stöd- och samverkansformer, samt av ambassader, ämnesenheter och regionavdelningar identifiera de problemområden och ”goda exempel” i samarbetet med civila samhällets organisationer inom landstrategierna,
- bidra till en helhetsbild av relevanta frågeställningar för stöd till civila samhällets organisationer som sker inom ramen för Sidas landstrategier. (ur ToR)

Stödet till det civila samhällets organisationer har ökat under det senaste decenniet. Det tar sig allt fler former och omfattar allt fler anslagsposter. Många av de svenska sk ramorganisationerna – den första fick denna status 1977 – som finansieras via delposten enskilda organisationer, får också omfattande finansiering genom andra ämnes- och regionavdelningar än Sida/SEKA. Även inom anslaget multilateralt utvecklingssamarbete bidrar Sida, via t ex FN, till organisationer inom det civila samhället. Stödet ges till många typer av organisationer som har globala, regionala, nationella och lokala ambitioner och räckvidd för sin verksamhet. De är alltifrån viktiga internationella opinionsbildare till leverantörer av exempelvis sjukvård i afrikanska och asiatiska byar.

1.2 Omfattning och avgränsning

Studien är begränsad till Sidas sk direktstöd till civila samhället inom ramen för Sidas landstrategier. Definitionen på direktstöd i denna studie är när Sida inom ramen för andra delposter än 7.8:1.2.7 *enskilda organisationer* i anslaget 7.8:1.2 *Bilateralt utvecklingssamarbete* finansierar stöd till organisationer i civila samhället. Studien omfattar insatser som operativt handläggs av ambassaderna i Bolivia, Colombia, Guatemala, Kambodja, Sri Lanka, Kenya, Moçambique, Tanzania, Zambia och Zimbabwe. Men även insatser som handläggs av ämnes- och regionavdelningarna på Sida i Stockholm ingår. Några har direkt koppling till de studerade landstrategierna, medan andra är riktade till internationella och regionala organisationer som ibland har tydlig koppling till land- och regionstrategierna, men ibland mer kopplar till Sidas övergripande strategier och handlingsplaner.

Studien har två delar; en kvantitativ kartläggning av relevanta insatser enligt ovan och en kvalitativ del som utgörs av ett analysavsnitt som bygger på en systematisk analys av det kvantitativa materialet och intervjuer med handläggare i Stockholm och på ambassaderna.

Den kvalitativa analysen omfattar sju temaområden eller problemkomplex, enligt följande:

- Bred och djup representativitet vs små professionella grupper.
- Samverkande parter olik karaktär och identitet.
- Karaktär av beställningsarbete.
- Sidas och Sidas partners stöd till kapacitets- och organisationsuppbyggnad.
- Kapacitet för handläggning.
- Samverkan stat-civila samhällets organisationer.
- Vidareförmedlande nationella organisationer och finansieringsformer.

1.3 Slutsatser i sammanfattning

1.3.1 Den kvantitativa kartläggningen

Den kvantitativa delen av studien (kap. 4) visar att så gott som samtliga insatser som operativt handläggs på ambassaderna faller inom ramen för land- och regionstrategierna. Det stöd till regionala och internationella organisationer som handläggs av ämnesavdelningarnas enheter har svagare koppling till strategierna. Ett problem här är att samverkan ibland är svag mellan insatser som finansieras genom olika anslag och då kanaliseras via olika från varandra oberoende aktörer, t ex svenska enskilda organisationer, regionala respektive nationella partners. Dessa kan vara verksamma i en och samma sektor eller ett område i ett och samma land, men inte ha någon koppling till varandra.

Inom den strategiska inriktningen tycks organisationerna i första hand väljas som effektiva genomförare och i mindre utsträckning därför att de tillsammans utgör en helhet som är strategisk för målen i landstrategierna.

Motiven för stöd till civila samhället är både att de kompletterar och ersätter insatser via staten. Sida ger ofta sk core support; man har efter år av upparbetade kontakter ett sådant förtroende för partnern att finansiering sker till hela verksamheten inklusive administration. Men

vanligare är stöd till lång- och kortsiktiga program. Partners får främst stöd som genomförare av projekt och program, men ofta också som aktör i samhället. Rollen som aktör är ofta relaterad till att man verkar för en fråga eller lösning på problem, som också är givarsamfundets prioriteringar. Detta ger också aktören legitimitet.

Alla handläggare arbetar med viss givarsamordning, men ambitionsnivåerna varierar och praktiseras sällan i sin mest utvecklade form. Givarsamordning, i betydelsen att givarna har ett informationsutbyte och gemensamt finansierar studier och utvärderingar, tycks vara mera utvecklat i stat-till-stat-samarbete i jämförelse med stöd till organisationer i det civila samhället.

En starkt övervägande del av stödet kanaliseras direkt till organisationerna i det civila samhället. I ringa utsträckning har ambassaderna sökt upprätta någon nationell organisation för vidareförmedling av stöd. Vidareförmedling genom svenska/internationella organisationer är dock inte ovanligt och ökar i omfattning.

Det är främst nationella enskilda organisationer av professionell natur som får svenskt direktstöd. Medlemsbaserade, bredare organisationer är i stark minoritet.

1.3.2 Den kvalitativa analysen

I den kvalitativa delen av studien (kap 5) fördjupas och problematiseras några av dessa frågeställningar och de sju ovan angivna temaområdena. Tre problemkomplex ges större uppmärksamhet: hur handläggarnas definition av och stöd till kapacitetsuppbyggnad ser ut, synen på och den praktiska hanteringen av partners representativitet och huruvida insatserna syftar till och de facto främjar samverkan mellan stat och civila samhället.

Kapacitetsuppbyggnad

Sidas policy för kapacitetsuppbyggnad, som gäller sedan februari 2001, fyller ett stort behov både för att definiera det ofta svårtolkade begreppet och för att höja ambitionsnivån i förhållande till vad som ofta är fallet idag. Core support är det vanligaste sättet för stöd till kapacitetsuppbyggnad, enligt intervjuvarerna. Konsultstöd, twinningsamarbete och nätverk är andra förekommande metoder som anges för att stödja partners i sin strävan att bli mer kompetenta och effektiva. I några fall har Sida öronmärkt medel i budgeten för en medellång satsning på kapacitetsuppbyggnad, men detta är ovanligt och borde tillämpas oftare. Det förekommer men är inte särskilt vanligt att ambassadhandläggare själva deltar i aktiviteter kring kapacitetsuppbyggnad eller systematiskt främjar erfarenhetsutbyte mellan partners inom ett ämnesområde. Handläggningskapaciteten är nära förknippad med möjligheten att ge sådant stöd. I denna fråga har studien få slutsatser, bl a därför att ambitionsnivåerna varierar liksom de personella resurserna. Få handläggare ser som sin roll att både vara ämnesexpert, rådgivare och partner med en aktiv medverkan i organisationernas aktiviteter, utan ser sig snarare som mäklare och nätverksfrämjare med goda ämneskunskaper. Erfarenheten av National Program Officers på ambassader är att handläggningskapaciteten och lokalkännedomen ökar. Men med detta följer inte att dokumentation och kommunikation kring insatserna automatiskt förbättras.

Partners representativitet och legitimitet

Professionella NGO:s är den i särklass vanligaste kategorin samarbetspartner. De får stöd för sin effektivitet och legitimitet i förhållande till ämneskompetensen, och inte för sin förankring bland mål- eller intressegrupper. Stöd till breda sociala rörelser, medlemsorganisationer eller olika varianter av så kallade Community Based Organisations är i kraftig minoritet. Studien noterar att även stöd till svenska vidareförmedlande organisationer, till exempel Diakonia, Forum Syd, i de studerade exemplen oftast innebär partnerskap med professionella NGO:s. Hur det interna demokratiska styrelseskicket hos partners är organiserat och fungerar i praktiken ägnar handläggarna lite uppmärksamhet. Det gäller också, vilket kan tyckas förvånande, organisationer som specifikt arbetar för demokrati och mänskliga rättigheter (MR), där deltagande är grundläggande element. Kopplingen till de fattiga, i de insatser där dessa är primär målgrupp, är ofta svag. Sidas fattigdomsstrategi har på detta område inte slagit igenom. Fortfarande tycks det råda en felaktig föreställning om MR och demokrati som egna sektorer utan direkt och tydlig koppling till insatser som hänförs till mera traditionella utvecklingsinriktade bistandssektorer, till exempel hälsa, undervisning, vatten och infrastruktur. Alltför handläggare börjar förstå och tillämpa ett rättighetsperspektiv i alla insatser. Detta betyder att målgruppens deltagande inte är begränsat till de direkta aktiviteterna som är relaterade till insatsen, utan att också målgruppen har rätt att ställa krav på ansvarstagande från den statliga sfären oavsett insatsens karaktär. Detta sker utifrån grundläggande MR-principer om alla människors lika rätt och värde, icke-diskriminering och att alla mänskliga rättigheter är odelbara och universella. Rätten till deltagande är utifrån detta synsätt lika viktig som rätten till en bostad eller rent vatten. Kombinationen kan skapa en synergieffekt så stark att den kan bli politiskt omvälvande.

Denna studie refererar i detta sammanhang till Världsbankens stora studie *Voices of the Poor*. Den presenterar fattiga människors erfarenheter av statliga institutioner, den privata sektorn och av civilsamhällets organisationer. I korthet kan konstateras att de fattiga har utomordentligt negativa erfarenheter av statens institutioner, som de ofta upplever som hinder snarare än stöd i kampen mot fattigdomen. Beträffande de enskilda organisationerna är erfarenheterna blandade. Där de finns upplevs de ofta som viktiga och positiva. Men alltför ofta finns de inte, deras täckning är svag, de når inte de fattigaste, är inte lyhörda och kan vara ineffektiva och arbeta kortsiktigt. En brist med de fattigas egna organisationer är att de sällan är "bro-byggande" – de sammanlänkar sällan grupper över geografiska eller sociala gränser och förlorar därmed i effektivitet.

Fattigdomsstrategin talar om att Sida måste arbeta så att de fattiga kan *delta* och *ges röst* i utvecklingsarbetet. Begränsningarna i Sidas direktsöd – att det främst går till stöd för smala, professionella organisationer och svårigheten att ge stöd till lokala eller medlemsbaserade organisationer är alltså ett problem både i relation till demokrati- och fattigdomsstrategierna.

Samverkande parter olik karaktär

På ambassaderna ses det faktum att det är en svensk myndighet som arbetar i direkt relation till nationella enskilda organisationer inte som något problem. Relationen anses ömsesidigt öppen och ger bägge parter

olika fördelar. Det är inte denna relation som motiverar ett ökat arbete med vidareförmedlande organisationer. Detta bygger istället på kapacitetsbegränsningar. Erfarenheten är att det inte finns tid att hantera mer än ett begränsat antal organisationer. Ett fördjupat engagemang i organisationerna, inklusive deltagande i dessas kapacitetsutveckling kan också ofta bättre hanteras av en förmedlande organisation.

Karaktär av beställningsarbete

Sidas direktstöd kan inte sägas ha karaktären av beställningsarbete, särskilt inte inom området demokrati/MR. Sådant är vanligare inom andra sektorer, t ex på naturbruksområdet. I huvudsak går stöd till projekt och program som utarbetats av organisationerna själva och ofta innefattar stödet ett core support eller stöd till en utveckling av själva organisationen. Frågan är då hur givarstödet påverkar organisationerna i deras roll som samhällsaktörer. Det tycks i det närmaste oundvikligt att givarstöd premierar ”elitens” agerande i samhället på bekostnad av genuina folkrörelser eller stöd till uppbygget av gräsrotsrörelser. Risken finns att annat demokratiarbete försvagas om de civila krafter som skulle kunna utvecklas detta är upptagna av mer begränsade givarfinansierade insatser.

Samverkan stat-civila samhället

Tolkningen av innebörden av samverkan stat-civila samhället varierar enligt enkät- och intervjusvar. Bedömningspromemoriorna tar knappast upp frågan alls. I demokrati- och MR-insatser kan samverkan betyda att parterna påverkar staten men knappast samarbetar med den. Den politiska situationen i varje land och situation är avgörande, varför det är svårt att dra generella slutsatser. I de studerade exemplen förekommer samverkan mycket lite och det tycks inte vara en prioriterad fråga.

Av materialet kan inte utläsas att det finns någon större medverkan från Sida, i samarbetet med CS-organisationer, i aktiviteter där det civila samhället relaterar till Poverty Reductions Strategy-processerna, i de länder där sådana finns.

En slutsats är, trots allt, att Sidas krav på samverkan med staten ökar, särskilt i stater där demokratiseringen är förhållandevis stabil (Latinamerika).

Vidareförmedling

Vidareförmedling av direktstöd sker mest genom svenska enskilda organisationer, särskilt i länder där dessa har svensk personal på plats och sedan länge har upparbetade kontakter med svenska ambassaden. Vi har inte funnit mer än några få exempel där Sida stött en nationell CS-organisation för att vidareförmedla stöd till andra aktörer i samhället. I något fall (Kenya) har ett konsultföretag administrerat en Sidafond. En viss försiktighet tycks råda när det gäller att pröva olika modeller, t ex låta andra ambassader med större personella resurser för specifika ämnesområden handlägga svenska medel.

2. Uppdraget

2.1 Syfte och mål

Syftet med denna studie är att öka den samlade kunskapen om formerna för Sidas stöd till civila samhällets organisationer inom ramen för Sidas land- och regionstrategier

Studien ska, genom en begränsad kvantitativ kartläggning och en kvalitativ sammanställning och analys av erfarenheter, bidra till en helhetsbild av relevanta frågeställningar. Studien förväntas ge underlag för konstruktiv bearbetning inom den ordinarie verksamhetsutvecklingen, samt utgöra ett bidrag till SEKA-EOs arbete med att utveckla ett Sida-gemensamt förhållningssätt för att stärka det civila samhället. Av särskilt intresse är att etablera ett sådant förhållningssätt i relation till Sidas nya fattigdomsstrategi.

Stödet till det civila samhällets organisationer ses idag som ett viktigt komplement till det bilaterala stödet. Detta kan upplevas som en alternativ kanal för att genomföra det som man skulle vilja att staten gjorde eller som ett sätt att stödja krafter i samhället som verkar i en riktning som man önskar att samhället ska ta.

Definitionen på direktstöd i denna studie är när Sida inom ramen för andra delposter än ”7.8:1.2.7 enskilda organisationer” i anslaget ”7.8:1.2 Bilateralt utvecklingssamarbete” finansierar stöd till organisationer i civila samhället. Det handlar alltså inte om s k 20–80 insatser förmedlade av Sida/SEKA utan oftast om 100 procentig finansiering via anslagen för Afrika, Asien, Latinamerika, Europa och Globala Utvecklingsprogram.

Anslagsposten 7.9:1.1 *Samarbete med Central- och Östeuropa* genom Sida har också en egen delpost för stöd till enskilda organisationer. Denna är inte inkluderad i denna studie.

Direktstöd till det civila samhällets organisationer kan sägas vara ett stärkande av den demokratiska utvecklingen och av ett folkligt deltagande i utvecklingsprocessen där fattigdomsminskning står i fokus. De senaste årens fattigdomsanalyser har visat att fattigdom i hög grad inkluderar brist på inflytande och deltagande. Erfarenheten är också den att en sådan brist försvårar ett effektivt genomförande av utvecklingsinsatser.

Enligt Sida har detta stöd under senare år givits en mer strategisk inriktning men det finns ingen verksövergripande samordning av det.

Definitionen på vidareförmedling i denna studie är insatser finansierade av Sida till svenska, internationella och i samarbetsländerna natio-

nella enskilda organisationer som i sin tur finansierar partners med oftast nationell eller regional räckvidd i sin verksamhet.

I Sidas samarbete med enskilda organisationer kan tre huvudkoncept för samarbetet urskiljas:

- Stöd till organisationer i deras egenskap av genomförare av insatser. Med genomförare menas både leverans av tjänster och produkter, från kunskap om politiska rättigheter till bostadsbyggande och vaccinering av barn.
- Stöd till organisationer i deras egenskap av aktör. Detta innebär i korthet, enligt Terms of Reference, att ”fokus för stödet är att stärka organisationernas kapacitet” inom sitt verksamhetsområde. Inom denna ram faller *core support*, stöd till organisationens kärna eller de resurser som är en förutsättning för dess existens; personal, administration etc.
- Stöd till att stärka arenan, d v s den kontext som möjliggör existens och agerande för de enskilda organisationerna och andra inom civila samhället, t ex lagstiftning som gynnar föreningsliv eller andra mekanismer för folkligt deltagande på nationell, regional eller kommunal nivå.

2.2. Metod

I PLUS-systemet selekterades alla insatser i de utvalda länderna¹ och där beredning sker i de utvalda ämnes- och regionavdelningarna resp. enheterna², kategoriserade som ”enskilda organisationer”, ”privata intresse- och medlemsorganisationer” samt ”privata universitet och skolor”. Listan användes för att med hjälp av ambassader och ämnesavdelningar göra ett stort urval insatser (få valdes bort). Ett urval bedömnings-PM (se 4.1) och beslut införskaffades och analyserades.

Kvantitativa data fördes in på en checklista (bilaga III) i samband med denna genomgång. Parallellt producerades en kvantitativ mall (bilaga IV) som tillställdes ambassader och handläggare på Sida i Stockholm med målet att få in data av kompletterande slag.

Intervjuer per telefon, e-post och personligen (på Sida i Stockholm) genomfördes. Till intervjuerna användes ett formulär med frågor (bilaga II) som utvecklats ur Terms of Reference. Intervjuszvaren sammanställdes skriftligen och utgjorde verktyg för analys i samband med rapportskrivning. Vissa av de intervjuade personerna kontaktades för följdfrågor.

Olika studier om det civila samhället och om Sidas relation till civila samhället gav kompletterande information och analytisk bakgrund (bilaga VI)

2.3 Avgränsningar

Studiens fokus är Sidas direkta stöd till civila samhällets organisationer. Den innefattar inte det stöd som hanteras genom SEKAs EO-samarbete. Den behandlar inte heller det indirekta stöd som ges i syfte att förbättra förutsättningarna för det civila samhället som aktör, sådant stöd som i *Terms of Reference* kallas arenan.

¹ Bolivia, Colombia, Guatemala, Kenya, Mocambique, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Kambodja och Sri Lanka.

² RELA, DESA, UND, Hälsa och Kultur och Media, Natur och INEC-URB.

Studien koncentreras till stöd och erfarenheter som inom landstrategierna går till organisationer inom DESAs verksamhetsområde, dvs demokrati, mänskliga rättigheter, god samhällsstyrning och folkligt deltagande med rättsstaten och dess principer som genomgående tema. Studien inkluderar dock även andra erfarenheter från andra verksamhetsområden.

Ett urval av enheter som berörs av studien har inledningsvis gjorts av DESA i samarbete med konsulten. De enheter som inkluderats är: ambassaderna i Guatemala, Colombia, Bolivia, Kenya, Tanzania, Zambia, Zimbabwe, Moçambique, Sri Lanka och Kambodja; avdelningarna Natur (vatten, landsbygdsutveckling) och RELA samt enheterna Hälso, Und, Kultur & media, Urban och DESA.

Studien bygger enbart på det underlag som kunnat tas fram i samverkan med respektive ambassad, avdelning och enhet, utan några besök i fält. Vidare är studien endast inriktad på Sidas perspektiv, inga partners till Sida inom det civila samhället har intervjuats.

2.4 Begränsningar

Arbetet har visat att en underskattning gjordes av de berörda enheternas möjlighet att stödja studien med begärd information. Informationsinsamlingen fördröjdes därmed och viss information, som skulle ha berikat studien, har inte inkommit. Särskilt den kvantitativa kartläggningen har blivit lidande. De resultat som presenteras är därför inte fullständiga och måste ses mer som indikationer ur vilka vissa erfarenheter och slutsatser kan dras, än som kompletta redogörelser för stödets omfattning och inriktning.

3. Tendenser och orsaker till mera stöd till det civila samhället

3.1 Ökad roll för stöd till det civila samhället

Sida har funnit behov av att formulera ett enhetligt förhållningssätt till det civila samhället och samarbetet med dess organisationer. Sida/SEKA har därför fått ett specifikt uppdrag från verksledningen att ta fram ett dokument som uttrycker ett sådant gemensamt förhållningssätt. Parallellt med detta har Sida/SEKA också i uppdrag att ta skriva ett förslag till grundanvisningar som ska reglera Sidas bidragsgivning till enskilda organisationer via andra anslag än det s k folkrörelseanslaget.

Det finns många anledningar till denna prioritering inom Sida. Ett viktigt skäl är att forskning inom en rad samhällsvetenskapliga discipliner hävdar att civila samhället med alla dess olika uttryckssätt är en förutsättning för stabila demokratiska styrelseskick, men också för att demokratin ständigt skall utvecklas från dess mest formella form (valdemokrati) till en mera deltagande form (liberal demokrati eller deltagardemokrati). Demokrati och mänskliga rättigheter har central betydelse för utveckling och minskad fattigdom och ett samhälles förmåga att förebygga och hantera konflikter. I globaliseringens tidevarv är det civila samhället identifierat som en viktig aktör mellan stat och marknad. Ett pulserande pluralistiskt civilt samhälle är ett effektivt skydd mot riskerna för en återgång till auktoritära styrelsesätt och är vitalt för konsolideringen och upprätthållande av en liberal demokrati. Demokratiseringen i Latinamerika och delar av Asien, Afrika, Östeuropa och det forna Sovjetunionen har stimulerats av den växande skaran autonoma grupper och sociala rörelser. Deras tillväxt innebär ofta en mobilisering av oberoende medier som utövar press på auktoritära och på andra sätt icke-transparenta regimer.

Det civila samhället bidrar till att skapa medborgare, medborgarskap och en medborgaranda som både är medel och mål för mänskliga rättigheter och demokrati. Dessa frågor är inte bara relaterade till, utan en förutsättning för den förstärkta prioritering som Sida och andra givare kampen mot fattigdomen. Detta speglas i den globala inriktningen på att uppnå Millenniemålen liksom i Sidas nya fattigdomsstrategi. De senaste årens analyser av fattigdomsfrågorna har tydliggjort fattigdomens mångdimensionalitet. Bristen på inflytande, röst och deltagande, liksom erfarenheten av att statens institutioner ofta misslyckats med att nå, eller ens ansträngt sig för att nå, de fattiga har ökat intresset för att genom det

civila samhällets organisationer bättre nå de fattiga. Behovet av att effektivare bekämpa fattigdom, uppnå hållbara utvecklingseffekter och att stärka de fattigas deltagande och röst har givit Sida anledning att öka direktstödet till dessa organisationer.

3.2 Olika historiska erfarenheter av utvecklingssamarbete via EO

Sida har i förhållande till andra statliga givare en historia med stark anknytning till det civila samhället. De svenska folkrörelserna hade en huvudroll i beslutet att inrätta statligt bilateralt bistånd i slutet av 1950-talet. 1961/62 gav LO, TCO, Rädda Barnen, Röda Korset, konsumentkooperationen och fackföreningsrörelsen lika mycket i bistånd med egna medel som hela det statliga stödet till FN.

Den första föregångaren till Sida, Centralkommittén för tekniskt bistånd, var halvstatlig. Efterföljaren NIB hade bred folkrörelserepresentation. I takt med det statliga bilaterala biståndets framväxt på 1960- och 1970-talet minskade folkrörelsebiståndets andel kraftigt. I mitten av 1970-talet var det mindre än 2 procent för att under senare delen av 1980-talet öka till 25 procent. Argument i bl a Sveriges riksdag för EO-biståndet var att det nådde de fattigaste, hade låga administrationskostnader, bidrog till ökad förståelse bland svenska medborgare för utvecklingsfrågor och var ett värdefullt komplement till det Sidastyrda bilaterala samarbetet.

Ett bidragssystem, det s k folkrörelseanslaget, växte fram som en viktig del av biståndet. Det baserades på principen att staten gav bidrag till organisationernas egen verksamhet, och innehöll därför också ett krav på minst 20% egeninsats från organisationerna. Sidas styrning skedde genom anvisningar och riktlinjer, och från 1977 började man också skriva ramavtal med de större folkrörelseorganisationerna.

En speciell roll i EO-biståndet spelade Beredningen för humanitärt samarbete som fungerade mellan 1976 och 1985. Via en handfull EO med styrelserepresentation i beredningen kanaliserade Sida stora summor till befrielseströrelser i Afrika och demokratiska krafter i Latinamerika som tvingats under jorden och i exil när militärdiktaturerna bredde ut sig på kontinenten. 1980-talet var EO-biståndets decennium, det ökade kraftigt främst av legitimitetsskäl, effektiviteten i biståndet diskuterades nästan inte alls.

I det självständiga Afrika tog befrielseströrelserna regeringsmakten. Folklig organisering, demokrati och mänskliga rättigheter ställdes i skymundan. Kraft lades främst på en snabb utveckling inte minst av de sociala sektorerna. Sida byggde upp ett betydande förvaltningsbistånd. Stöd till uppbyggnad av starka statsapparater var garanten för social och ekonomisk utveckling. Folkligt deltagande fanns inte på biståndsagendan.

I Latinamerika var övergången från diktatur till demokrati långsam och konfliktfylld. 1980-talets inbördeskrig innebar fortsatt stöd till opposition och offer för repression. Det civila samhället tillsammans med FN fortsatte där att vara huvudmottagare av det samlade svenska biståndet. Demokrati, mänskliga rättigheter och folklig organisering var hela tiden prioriterade områden och är så än idag i region- och landstrategier.

Dessa olika historiska erfarenheter påverkar starkt ämnes- och regionavdelningarnas och ambassadernas förhållningssätt, ambitioner och

kapacitet när det gäller stöd till civila samhällets organisationer. Det gäller också tolkningar av centralt beslutade direktiv och policies. Bland annat utvecklades en syn- och förhållningssätt på region- och ämnesavdelningarna att stöd till enskilda organisationer var främst SEKA:s ansvarsområde och att detta utvecklingssamarbete hade ingen eller mycket liten koppling till det övriga utvecklingssamarbetet. Det ledde också till att det var, och alltså är, mycket svårt, även för en Sida-handläggare, att få en detaljerad överblick av hela Sveriges engagemang i ett och samma land. Med detaljerad överblick menas här vilka svenska organisationer (inklusive ramorganisationernas medlemsorganisationer) och deras partners är i landet, och vad de arbetar med, med vilka metoder och resultat.

Den av Sida beställda utvärderingen *"Promoting Development by Proxy"* 1995 blev startskottet för en intensivare debatt, som inte handlade om legitimiteten utan kvalitén i relation till resultat och effekter i de svenska enskilda organisationernas utvecklingssamarbete, och Sidas förhållningssätt till organisationerna. Rapporten ledde bl a till att Sida under åren 1998–2003 genomförde sk systemrevisioner – kapacitetsstudier – av samtliga 13 svenska ramorganisationer.

3.3 Nya anledningar förs till de gamla

En senare viktig anledning till att Sida vill skapa verksövergripande förhållningssätt för stöd till civila samhället är egna empiriska erfarenheter under de senaste 10 åren. Den politiska och sociala utvecklingen i flera samarbetsländer har varit allt annat än linjär med negativa politiska, sociala och ekonomiska inslag. Detta gäller inte minst i Östeuropa och Afrika, där just ett svagt utvecklat civilt samhälle varit en bidragande orsak till en ogynnsam utveckling i stater som snabbt gått från diktatur eller auktoritära styren mot demokrati, t ex Ryssland, Serbien, Vitryssland. I andra fall – och kanske i större omfattning – handlar det om äldre Sidaländer med bakgrund i enpartisystem där bristen på ett starkt civilt samhälle bromsar eller förhindrar en demokratisering samtidigt som införande av marknadsprinciper ibland ökar fattigdom och sociala klyftor (Kina, Vietnam, Zimbabwe, Angola, Mocambique).

Till sist är också frånvaron av möjligheten att på ett enkelt och effektivt sätt redovisa en helhetsbild på rimlig detaljnivå av utvecklingssamarbetet till ett land (alla delposter i anslagen) ett problem som Sida självt insett måste åtgärdas.

4. Kvantitativ kartläggning av Sidas stödformer till organisationer i det civila samhället

4.1 Befintliga stöd och samverkansformer samt volym

102 bedömnings-PM och insatsbeslut har analyserats. Ambassaderna och avd/enheterna gjorde urvalet delvis på basis av lättillgänglighet, men de skulle enligt anvisningarna samtidigt utgöra ett representativt urval av insatser till CS-organisationer.

Tabell 1: Antal granskade bedömnings-PM

Land	Antal	Ämnesavdelning/enhet	Antal
Bolivia	2	DESO-DESA	9
Colombia	2	DESO-Hälso	3
Guatemala	6	DESO-Kultur&Media	4
Kenya	11	Natur	2
Mocambique	10	INEC-Urb	3
Tanzania	8		
Zambia	13		
Zimbabwe	8		
Kambodja	3		
Sri Lanka	18		
Delsumma	81	Delsumma	21
Summa bedömnings-pm	102		

Urvalet bedömdes enligt en checklista (bilaga III).

Tabell 2: Sidas ekonomiska omfattning av stöd till civila samhället i några utvalda länder
Stöd till ensk.org, intresse- och medl.org, privata univ. och skolor, företag, enligt PLUS*

Miljoner SEK	2001	2002
Bolivia	1,1	6,9
Colombia	4,6	4,3
Guatemala	24,1	14
Kenya	25,5	31
Tanzania	25,9	43,9
Mocambique	26,3	25,2
Zambia	27,2	24
Zimbabwe	24,7	35,3
Sri Lanka	9	9,8
Kambodja	5	5,3

*Detta stöd inkluderar när det gäller länderna inte det stöd som eventuellt går till CS-organisationer inom ramen för bilaterala programavtal men till viss del stöd genom FN-organ. Ofullständigheten beror på att sådan "vidareförmedling" av stöd till CS-organisationer inte registreras och därför måste information inhämtas från varje enskild handläggare.

Det stöd som går till det civila samhällets organisationer från ämnesavdelningarna kan inte enkelt kartläggas då det inte finns samlat inom avdelningarna eller i PLUS. Handläggare registrerar inte alla insatser till enskilda organisationer, intresse- och medlemsorganisationer och privata företag under dessa kategorier i PLUS. Någon sammanställning för detta stöd hos enheterna Urban, Hälso, UND och DESA har därför inte kunnat göras. Naturavdelningen gjorde dock nyligen en sådan sammanställning vilken visar att ett omfattande stöd på naturbruksområdet går till det civila samhällets organisationer:

Tabell 3: NATURs stöd till enskilda organisationer*

Period: 1999–2004 (främst 00 – 03)	
Stöd inom land- och regionstrategier	87,5 miljoner kr
Övrigt stöd, främst miljöanslaget	242 miljoner kronor

*I stödet ingår ej stöd som går direkt till organisationer inom natur/miljö från ambassader.

Även om samordningen mellan olika Sida-avdelningar successivt ökar är svårigheten att få total överblick över alla insatser i ett och samma land ett bekymmer, inte minst för att kunna förbättra det strategiska tänkandet. Fortfarande finns insatser i en och samma sektor som inte samverkar därför att de finansieras via olika anslag och kanaliseras genom olika aktörer, t ex svenska enskilda organisationer, regionala respektive partners.

4.2 Strategisk inriktning

Så gott som alla insatser kan sägas ligga inom den strategiska inriktningen för utvecklingssamarbetet med landet, den starkt övervägande delen inom området demokrati/MR. Med strategisk inriktning menas här huruvida ämnesområdet/sektorn finns med i landstrategin eller i ämnesavdelningarnas motsvarande strategier eller handlingsprogram och på grundval av det betecknats som strategiska.

En intressantare fråga är om det finns en högre ambition än så, i den meningen att val av partner och insats har skett genom en avvägning mellan olika möjliga insatser och baserats på en analys av samhällets och sektorns utveckling i förhållande till land- eller ämnesstrategin. Ytterligare en ambitionsnivå är om de olika insatserna i ett landprogram är valda för att de tillsammans bidrar till synergieffekter och därmed kraftigt stärker förutsättningarna för bra resultat och effekter utifrån landstrategins övergripande och specifika mål.

Vilken av dessa olika nivåer av ambition eller tolkningar av strategiska val som förekommer går inte att få ett fullödigt svar på i den dokumentation vi analyserat. Vad som utgör strategiska överväganden och prioriteringar tas inte heller upp som problematik vid intervjuerna vi gjort. Detta betyder inte att Sida inte gör sådana analyser, men i första hand är de valda utifrån relevant ämnesområde och som effektiva genomförare och i mindre utsträckning därför att de tillsammans utgör en helhet som är strategisk för målen i landstrategierna.

Några goda exempel på en strategisk inriktning tycks demo/MR-stödet i Kambodja, Kenya och Zambia vara. Djupare inledande analyser och/eller en god handläggarexpertis har stärkt den djupare strategiska inriktningen. I Latinamerika är folkligt deltagande en viktig del av regionstrategin i länder med väpnad konflikt (Colombia) eller en långsam demokratiserings-process (Guatemala, Bolivia).

4.3 Motiv för stöd.

En bedömning har gjorts av om insatserna kan sägas vara *kompletterande* till statens insatser, om de snarare *ersätter* statliga insatser som inte finns eller är mycket begränsade, eller om insatserna motiveras av att de är så *politiskt obekväma* att statliga insatser är omöjliga.

Tabell 4: Motiv för stöd

	Antal insatser
Enligt bedömnings-PM	
Kompletterande	51
Ersättande	34
Politiskt obekvämt	23

Kategorierna är något osäkra. Gränsen mellan kompletterande och ersättande insatser kan inte dras skarpt utan en stor lokal kunskap. Ersättande insatser är ibland också politiskt obekväma. Vår bedömning är ändå att mer än hälften av insatserna kan sägas förstärka ett arbete som ligger inom statens verksamhetsområden men där staten inte vill eller klarar att utföra det. Motiven varierar självklart mycket över tid,

land och politisk situation. Det politiskt obekväma stödet har ökat i Zimbabwe medan det minskat i Latinamerika, liksom efter valet nyligen i Kenya.

4.4 Typ av stöd

En kategorisering av 102 studerade bedömnings-PM gav följande resultat avseende typ av stöd:

Tabell 5: Antal insatser per typ av stöd

Enligt bedömnings-PM	Antal insatser
Core support/org.uppbyggnad	24
Långsiktigt progr/org.uppbyggn.	31
Avgränsat projekt	44

Några ambassaders bedömning av sitt stöd till CS-organisationer:

Tabell 6: Antal insatser per typ av stöd

Enligt fem ambassader	Antal insatser
"Core support"	24
Support to program/project/activity	49

Fördelningen mellan de tre kategorierna är någorlunda jämn, men även i detta fall är gränsdragningen ibland svår att göra. Vanligt förekommande är ett stöd som baseras på en flerårig plan innehållande ett antal olika verksamheter som diskuterats och överenskommits med ambassaden. Om detta ibland kan betecknas som core support beror till viss del på hur stor del av finansieringen som går till organisationens egna drift och utveckling i förhållande till projektverksamheten. Också stödets längd spelar in.

Det är ändå tydligt att Sida arbetar för att finna ett mindre antal organisationer som man långsiktigt kan samarbeta med och som idealiskt kan ges *core support*. Detta är särskilt vanligt när det gäller internationella och, fast i något mindre grad, regionala organisationer. Sida har identifierat ett antal professionella organisationer, koalitioner och nätverk som är omvittnat kunniga och kompetenta inom sina verksamhetsområden på världsarenan, t ex IPFF som kämpar för rätten till sexualitet och hälsa, Minority Rights Group och inom området kultur och media: IFEX, ett nätverk för yttrandefrihet med inriktning på journalisters arbetsvillkor. Bland regionala insatser finns många, på MR- och demokratiområdet det Interamerikanska institutet för mänskliga rättigheter med latinamerikansk räckvidd och The Africa Budget Project som stödjer och främjar enskilda organisationers medverkan i budgetprocesser och PRS-relaterade ekonomiska frågor. Sidas samarbete har karaktären *core support* och påfallande ofta en kombination av *core support* och stöd till långsiktiga program

På landnivå är det vanligt att handläggarna ännu inte känner att man nått samma grad av förtroende för partners mest därför att organisationerna inte har samma organisatoriska styrka som de internationella organisationerna.

Andelen avgränsade projekt överväger i förhållande till övriga båda kategorier. De tycks förekomma t ex inom sociala områden som stöd till gatubarn eller äldre och handikappade, hiv/aids-insatser. Ett särfall är Sri Lanka där allt stöd till 18 studerade bedömnings-PM betecknas som stöd till projekt/program och där *core support* inte varit aktuellt. Enligt Sida önskar de inte core support då de anser att detta skulle äventyra de deras autonomi.

4.5 Stöd till genomförare, aktör eller till arenan

En bedömning har gjorts av om stödet främst kan ses som stöd till *genomförande* av mer avgränsat arbete där organisationen valts för sin kompetens på området; stöd som *aktör* där fokus ligger på att stärka organisationens kapacitet för aktivt arbete inom sitt område; eller om stödet riktar sig till *arenan* – kontexten för det civila samhället som sådant.

Naturligt nog är kategorin arenastöd relativt liten. Det ligger i sakens natur att arenastöd ofta utformas som stöd till t ex lagstiftning. Det är troligt att majoriteten av Sidas stöd till arenan inte går genom CS organisationer utan finns med i det bilaterala statliga biståndssamarbetet inom utbildningssektorn, rättssektorn, etc.

En viss överlappning finns troligen i statistiken mellan arenastöd och aktörsstöd. Aktörsstöd som i hög grad går ut på att stärka det civila samhällets roll i samhället, t ex att lyfta upp rättighetsfrågor på den politiska dagordningen och i den allmänna samhällsdiskussionen kan i vissa fall betecknas som arenastöd. Det bör samtidigt påpekas att arenastödet i denna studie inte är medtaget på samma sätt som kategorierna genomförare eller aktör, eftersom Sidas stöd till detta huvudsakligen går andra vägar än genom CS organisationer.

Såväl genomgången av inkomna bedömningspromemorior som några ambassaders rapportering anger att stödet i huvudsak går till organisationerna som genomförare. Detta ska dock inte tolkas som att stödet går till snävt avgränsade projekt utan att organisationen valts för sin kapacitet att genomföra en avtalad verksamhet. Denna är ofta bred, innehållande flera långsiktiga program och stärker samtidigt organisationen som aktör.

Tabell 7: Partners roll i insatserna
Enligt bedömnings-PM

Stöd främst som:	Antal
Genomförare	74
Aktör i civilsamhället	47
Stöd till arenan	6

Tabell 8: Partners roll i insatserna

Enligt fem ambassader	Za	Tan	Sri L	Gua	Col	TOTAL
Support as implementer	12	2	21	7	8	50
Support as actor	1	4	5	4	1	15
Support to the arena	2	4	4	-	4	14

4.6 Givarsamordning

Tabell 9: Förekomst av givarsamordning

Enligt bedömnings-PM	Antal insatser
Ja	30
Nej	49
Oklart	19

Givarsamordning betyder de facto olika saker. Det finns inga riktlinjer som ger stöd för vad som är en rimlig ambitionsnivå eller ett minimum. Givarsamordning betyder något mer än att bara ha information om vilka givare en partner har och hur stor andel i budgeten de representerar eller att enda källan till informationen kommer från partnern eller möjligen ytterligare någon givare, som kanske inte heller har någon annan primärkälla än partnern. Samordning förutsätter kommunikation mellan samtliga inblandade givare och partnern. Denna kommunikation kan förstås ta sig många uttryck och vara olika frekvent och i slutändan innefatta flera ambitionsnivåer. Ett högt stadium av givarsamordning är om givarna efter en överenskommelse (och i samband med en årsgenomgång där alla är på plats samtidigt) med samarbetspartnern finansierar olika andelar av budgeten och att partnern använder samma verksamhetsplan/programplan med olika delprojekt samt på motsvarande sätt redovisar enligt samma mall till givarna. Revision sker också gemensamt. Denna form av givarsamordning är ovanlig. Men gemensamma möten för årsgenomgångar förekommer särskilt när det gäller internationella och regionala organisationer. På landnivå är det mindre vanligt. Tätaste samarbetet förekommer när det är två givare och när båda finansierar samma program eller ger core support. I Kenya rapporteras att en god samordning, på denna nivå, finns inom demo/MR-området. Ett annat exempel är Zambia.³

Den vanligaste ambitionsnivån som vi funnit är att Sida känner till samtliga givare – från vilka källor är oklart – och att handläggarna bland flertalet givare har kommunikation per e-post och telefon ett par gånger per år i samband med utvärderingar och när problem uppstår.

Att det i över hälften av de studerade insatserna inte förekommer givarsamordning, enligt definitionen att Sida och ambassader har regelbunden kommunikation och möten med de andra givarna, är något förvånande. Ambitionen finns ofta, men handläggarna uppger dels tidsbrist som orsak, men främst koordinationssvårigheter med andra givare. Sveriges intresse för samordning tycks också vara starkare än flera andra länders.

³ Sverige har i Zambia varit initiativtagare till en god samordning. Inom demo/MR-stöden. Fyra väl fungerande arbetsgrupper har bildats, vilka relaterar till reformarbete som staten också är inblandad i. I flera fall tillämpas basket-funding till organisationer. Gemensamma möten organisation-givargrupp hålls med vissa större organisationer.

4.7 Kanaler för stöd

Tabell 10: Sidas kanaler för stöd

Enligt bedömnings-PM	Antal insatser
Direktstöd	83
Vidareförmedling	13
Stöd genom fond	1

En starkt övervägande del av stödet kanaliseras direkt till organisationerna. Som diskuteras i 5.7.2 är det så att ambassaderna i mycket ringa utsträckning valt att försöka upprätta någon nationell organisation för vidareförmedling av stöd till CS-organisationer. Det enda tydliga exemplet på detta hos de ambassader och ämnesavdelningar/enheter vi studerat är den kulturfond i Tanzania som har fungerat under några år. I Guatemala pågick våren 2003 en studie om att upprätta en fond med tillhörande vidareförmedlingsmekanism kring stöd till ursprungsbefolkningar.

Vidareförmedling genom internationella/svenska organisationer förekommer och är i växande. I Kambodja går det mesta av stödet genom Forum Syd och Diakonia och i Moçambique arbetar man med Afrikagrupperna och Diakonia. I de studerade exemplen i Latinamerika (Colombia, Bolivia, Guatemala) är svenska organisationer (främst men inte bara ramorganisationer) nära samarbetsparter till både SEKA och RELA och samordningen dem emellan har på senare år kraftigt förbättrats. I de tre länderna ser Sida och ambassaderna svenska EO som mycket strategiska kring folkligt deltagande i både nationella (på MR-området) och kommunala beslutsprocesser och kommuners transparens gentemot sina medborgare. Stödet ses som komplementärt till direktstödet till bilaterala partners, FN-systemet, MR-ombudsmännen och privata stiftelser och universitet. Det tycks ändå klart att ambassaderna föredrar att som vidareförmedlare välja en svensk organisation. I Colombia och Guatemala finns personalbistånd förmedlat av Forum Syd genom UNDP/UNV och UNHCR till både FN:s egen fältnärvaro, nationella och lokala myndigheter och NGO:s som samverkar med dessa.

4.8 Typ av organisation

Tabell 11: Sidas partners

Enligt bedömnings-PM	Antal
Org. Representativitet/Typ	
Professionell NGO	55
Bred/medlemsbaserad	30
Övrig	11

Den förhållandevis höga siffran på bred/medlemsbaserade organisationer måste nyanseras. Här ingår också de svenska enskilda ramorganisationerna, alltså kategorin Sidas vidareförmedling. Ingen kvantitativ analys har gjorts av vilka svenska EO samarbetar med i de utvalda länderna. I statistiken på bred/medlemsbaserade organisationer finns också internationella nätverk och allianser, till exempel IPFF, där bl a svenska RFSU

ingår. I vår genomgång står också några få länder för en stor andel av kategorin breda/medlemsbaserade organisationer, bl a Moçambique och Zambia med sammanlagt 11.

Vår erfarenhet av utvärderingar och studier kring svenska eo:s i framförallt Latinamerika⁴ visar på en trend att man reducerar antalet partners som är s k CBO:s till förmån för professionella NGO:s. Främsta skälen är de stora personella resurser som handläggning och uppföljning av stöd till CBO:s kräver, svårigheten att mäta resultat och effekter samt större risker för ekonomiska oegentligheter.

De ambassader som besvarat enkäten anger en ännu större övervikt för organisationer utan bred medlemsbas, endast 12 av 96 (CBO + membership org.), enligt tabellen nedan. Dock bör förmodligen vissa andra kategorier, som kyrkliga, institut, svenska och internationella organisationer ibland räknas som medlemsbaserade.

Tabell 12: Organisationstyper som är partners till Sida

Enligt fem ambassader	Antal
National NGO	43
Regional NGO	2
CBO (local, base/grassroot org)	3
International org. *	3
Swedish org. **	9
membership org.	9
Consultant	2
Business	2
Institute/trust	14
Religious org.	6

Källa: Rapportering från ambassaderna i Zambia, Tanzania, Sri Lanka, Guatemala och Colombia

⁴ Utvärderingar 2002 av bl a Caritas och Diakonias program i Syd- resp Latinamerika, samt UBV:s volontärsats i Brasilien.

5. Identifierade problemområden – analys

Sida har omfattande erfarenhet av stöd till och genom det civila samhället. De olika erfarenheterna är dock inte systematiserade, mest därför att utvecklingssamarbetet har haft olika utgångspunkter och mål. Det var påverkat av faktorer som det kalla kriget och kampen mot kolonialism och diktaturer. Många sådana hinder för mera samordning och helhetstänkande är nu eliminerade. Inom Sida har flexibiliteten ökat genom en mindre rigid anslagsstruktur och möjligheterna att delegera anslag mellan avdelningar som ökar förutsättningarna för mera helhetstänkande. Sida hyser också alltför anställda med egen erfarenhet från enskilda organisationers verksamhet.

På grundval av den kvantitativa undersökningen och intervjuer med berörda har erfarenheter, synpunkter och analys av dessa sammanställts under sju temaområden:

1. Bred och djup representativitet vs små professionella grupper.
2. Samverkande parternas olika karaktär och identitet.
3. Karaktär av beställningsarbete.
4. Sidas och Sidas partners stöd till kapacitets- och organisationsuppbyggnad.
5. Kapacitet för handläggning.
6. Samverkan stat-civila samhällets organisationer.
7. Vidareförmedlande nationella organisationer och finansieringsformer.

5.1 Bred och djup representativitet vs små professionella grupper

Det civila samhället och dess organisationer är en komplex väv. I utvecklingsländerna innebär givarnas engagemang i organisationernas verksamhet ett påtagligt, starkt intrång, som självklart påverkar deras verksamhet och utveckling. En problematik är på vilka grunder valet av organisationer som ges finansiering görs och vilka effekterna blir. Vanligt är att givarna fokuserar på effektiva organisationer och premierar professionalism. Det kan ske på bekostnad av organisationer med bredare förankring.

Den länge rådande normativa föreställningen om det ”goda” civila samhället har på senare år problematiserats. Ett problem för Sida, vilket tycks bekräftas i denna kartläggning, är om en alltför ytlig och allmän

definition av det civila samhällets organisationer anammats. Biståndsgivare tenderar att förstå begreppet som en allmän analytisk kategori samtidigt som detta fylls med normativa föreställningar om det civila samhällets goda egenskaper. Detta gäller i högsta grad de enskilda organisationerna.

Men det civila samhället och dess organisationer är ingen enhetlig massa. Det präglas av religion, traditioner, politisk kultur och styrelse-skick, utbildningssystem, lagar och mycket annat. Organisationer i det civila samhället har olika roller, funktioner och intressen. De kan fungera som brobyggare och sammanhållande socialt kitt i samhällen, men de kan också verka splittrande och se till snäva egenintressen som polariserar och söndrar. NGO:s kan göra ett både dåligt, skadligt och kostnadsmä-sigt ineffektivt arbete.

Det finns ingen vedertagen kategorisering av organisationer i det civila samhället. En vanlig indelning är de två formerna ”Organisationer som resurser för dess medlemmar” och ”Organisationer som maktinstrument för partikulära intressen”. Gränsdragningen dem emellan är ibland hårfin.

Den svenska maktutredningen redovisar inte mindre än 30 olika organisationstyper i det svenska samhället. Sida/SEKA:s ambition med den nya metodhandboken är att varje ambassad och fältrepresentation ska ha kapacitet att kunna göra en analys som bl a innebär en kartlägg-ning, måhända inte lika ambitiös som den i maktutredningen. Här är de 30 organisationstyperna uppräknade i ordning efter procentandel med-lemmar i förhållande till den svenska vuxna befolkningen:⁵

Facklig organisation

Konsumentkooperativ	Annan förening	Lantbrukarorganisation
Förening för boende	Miljöorganisation	Grupp/förening för internationell fråga
Idrottsförening	Handikapp- eller patientförening	Nykterhetsorganisation
Kulturförening	Frivillig försvarsorganisa-tion	Kvinnoorganisation
Annan hobbyförening	Aktieägarförening	Annat religiöst samfund
Friluftsförening	Annan yrkesorganisation	Lokal aktionsgrupp
Humanitär hjälporganisa-tion	Ordenssällskap	Fredsorganisation
Annat kooperativ, annan samfällighet	Frikyrkligt samfund	Invandrarorganisation
Föräldraförening	Företagar- eller arbetsgivareförening	
Pensionärsorganisation	Grupp/förening inom svenska kyrkan	
Motororganisation		

⁵ Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998. Red Olof Pettersson, Jörgen Hermansson et al (SNS 1998).

Enligt Filip Wijkström, forskare om ideella organisationer vid Handelshögskolan i Stockholm, finns tre huvudtyper av organisationer inom den ideella sektorn:

Kampanjorienterade, där högkvarteret/huvudkontoret består av fullfjädrade lobbyister och där medlemmar eller anhängare inte behövs alls eller kan kallas in för att utföra tjänster åt kampanjapparaten. En internationell trend är att sådana organisationer blir vanligare.

Professionella genomförande, där högkvarteret/huvudkontoret förfogar över så mycket finansiella och professionella resurser att man klarar att producera tjänster som helt eller delvis är statens ansvar.

Folkrörelsebaserade, i bl a förbundsform där de lokala föreningarna utgör grunden för en gemensam vision och verksamhetsidé och där medlemmarna har reell makt och förfogar över resurser och har inflytande över kansliet/högkvarteret.

5.1.1 Exemplet Kambodja – analys föregår insats

Kambodja är det land där Sida utförligast studerat olika dimensioner av det civila samhället och hur Sidas eget stöd till svenska enskilda organisationer relaterar till sektorprogrammet om demokratisk samhällsstyrning. DESA ser vidareförmedlingsstödet till två svenska enskilda organisationer, Forum Syd och Diakonia, som en del av detta sektorprogram. Samarbetet mellan Sida/SEKA och Sida/DESA kring Kambodjainsatser är utvecklat i jämförelse med andra landprogram. Likväl är en av slutsatserna att samarbetet måste stärkas ytterligare för att alla Sida-stödda insatser inom sektorn (t ex Rädda Barnens arbete för barns rättigheter och LO-TCO Biståndsnämnds arbete för facklig organisering) skall bilda en helhet. I Kambodja har DESA låtit göra en analys av det civila samhället, utförd av Sidas rådgivningsteam SAT⁶, vars roll bl a är att stärka kvalitén i Sidas uppföljning av utvecklingssamarbetet. Analysen finns i studien ”*Civil Society and Democracy in Cambodia, Changing Roles and trends*” och behandlar inte insatser i Kambodja beslutade av andra Sida avdelningar än DESO, t ex Natur. En huvudrekommendation är att Sida bör anstränga sig än mera för att finna kopplingar mellan olika sektorprogram när så är befogat.

I nedanstående tabell redovisas mycket summariskt studiens upplägg och viktigaste innehåll.

⁶ SAT =Sidas Advosory Team on Democratic Governance in Kambodja.

Tabell 13: STUDY ON CIVIL SOCIETY AND DEMOCRACY IN KAMBODIA⁷

Over view of cs in Cambodia: Three categories and their sub-categories	MUTUAL-BENEFIT ORGANISATIONSincluding faith org, community-based org, labour unions, employer org, professional associations, youth org, recreational and cultural org.PUBLIC-BENEFIT ORGANISATIONSincluding philanthropic org, six types of NGOs (implementing, advocacy, networking, capacity building and representative), PRETENDER ORGANISATIONSincluding GONGOs (Government Organised NGOs), BONGOs (Business Organised NGOs) and DONGOs (Donors Organised NGOs)
Assessing of cs in Cambodia in four dimensions – "the civil society diamond"	Environment, Structure, Values and Impact.
Assessment of present Swedish Support(Forum Syd and Diakonia)	Two main Swedish objectives and seven functions to that civil society can play in promoting democratic governance. The team conclude that Diakonia and Forum Syd are promoting four of these seven functions.
Strategic considerations	More involvement by CS in PRSP through training and capacity building of the new commune councils Create logical link between Sida Natur and Sida DESA programmes Promote more NGO involvement in the ongoing Legal and Judicial Reform Process
Some of the recommendations	Sida, Forum Syd and Diakonia should pay more attention to partners internal democratic structures and functions.Increased co-operation with mutual-benefit organisations which could be community based, labour unions, youth organisations etc in co-ordination with other Swedish and foreign Donors.Consider support to the mass media sector and child rights.

5.1.2 Hur Sida hanterar representativitet och legitimitet

Genomgången av det urval beslutspromemorior som vi haft tillgång till samt svaren från intervjuade svenska och nationella programhandläggare visar att stödet till CSs organisationer i första hand går till vad som, enligt ovan, kan kallas professionella genomförare och kampanjorienterade organisationer. Dessa består av en kärna av välutbildade personer med bas i huvudstaden. Eventuellt har de ett mindre antal medlemmar som har ett begränsat inflytande över organisationen och verksamheten. I regel har de en formellt demokratisk struktur, men ofta dominerar en eller några få ledande personer verksamheten. Just det lilla antalet individer som leder verksamheten och/eller väljs till förtroendeposter gör ofta att den interna demokratiska strukturen är lätt att manipulera. I våra

⁷ Civil Society and Democracy in Cambodia. Changing Roles and trends. The Fifth Report of the Sida Advisory Team on democratic Governance. (SPM Consultants, March 2003)

intervjuer med handläggarna diskuterades representativitet utifrån två till varandra relaterade perspektiv: att organisationerna i högre eller mindre grad företräder den primära målgruppen för insatsen och att de har ett fungerande demokratisk styrelseskick inom den egna organisationen.

Sidahandläggarnas på ambassaderna egna svar på fråga om samarbetsparternas representativitet är följande:

Tabell 14: Hur är representativiteten hos Sidas CS-partners?

Omdöme	Antal
Liten	13
Medel	17
Stor	22

Handläggarna menar alltså att representativiteten är relativt god även om organisationerna har en svag medlemsbas, men siffrorna antyder en osäkerhet och att en hel del inte kan betraktas som särskilt representativa gentemot sina målgrupper. Kunskapen om organisationernas interna struktur, demokratiska funktionssätt och eventuell medlemsbas är också i regel relativt grund inom Sida.

En bred medlemsbas tycks dock inte vara något tungt vägande kriterium inför beslut om stöd trots att detta ofta poängteras i olika styrdokument. Frågan om medlemsbredd och demokratisk förankring tas sällan upp i bedömnings-PM och ambassaderna upplever inte deras bristande organisatoriska bredd som något större problem. Istället är det organisationernas professionella kapacitet som bedöms. Vår egen erfarenhet av arbete direkt med och utvärderingar av svenska enskilda organisationer i Afrika och Latinamerika är också att sådana överväganden tenderar att dominera.

Detta grundar sig förmodligen på tre skäl: bristande kapacitet att ta sig an breda, medlemsbaserade organisationer eller mindre, lokala gräsrotsorienterade organisationer (CBO:s), en uppfattning att det är genomförandet av avgränsade program/projekt som är stödets mål, både kortsiktigt och strategiskt, samt en bedömning att det i den aktuella situationen är strategiskt viktigt att stödja framväxten av effektiva "elitorganisationer". Ett viktigt problem för Sida är att CBO:s och större medlemsorganisationer ofta har svaga ledningsfunktioner och svag administration. De kan till sin karaktär vara allmänt besvärliga, fyllda av strider och politiserade. Sådant påverkar negativt planering och skriftlig rapportering, såväl kring ekonomi som kring stödets resultat och effekter.

Vad som framgår av materialet är att Sida ofta känner en viss oro för att organisationerna inte är så demokratiskt väl fungerande, breda och representativa som vore önskvärt. När så är fallet tycks det vara vanligt att Sida begär en plan för förändringar och särskild rapportering, samt beslutar om kortare avtal.

Till detta ska läggas att direktstödet som sådant för flera avdelningar och enheter, och inte minst den relativt nybildade DESA, är en ganska ny företeelse. Genom anslagsstrukturen har SEKA hittills haft som sin uppgift att handlägga och granska det svenska folkrörelsebiståndet, vilket inneburit att det är SEKA som kommit i kontakt med problematiken

Handläggarröster:

- "Det finns alltid en risk att organisationerna blir mindre breda och representativa. NGOs är ofta en grupp intellektuella med idéer, de har inget brett medlemskap. De flesta är väldigt biståndsberoende." (Natur)
- "Vi försöker nu börja stödja uppbyggnaden av bondeorganisationer, det har vi tidigare inte gjort så mycket, annat långt tillbaka då Kooperationen stöddes, vilket inte slog så väl ut. Vi kan då använda oss av implementeringskonsulter." (Natur)

kring goda eller dåliga styrelseskick inom de svenska enskilda organisationernas partners i samarbetsländerna.

En slutsats i de studerade insatserna är att effektivitet blivit viktigare än representativitet, i betydelsen gott styrelseskick och god förankring, som gynnar en varaktig relation till målgruppen och andra intressenter. Att Sida väljer denna utgångspunkt är inte märkligt eftersom effektivitet skapar legitimitet för biståndspolitiken⁸ och kanske inte heller överraskande att detta också gäller Sidas svenska partners eftersom dessa ofta står i ekonomisk beroendeställning till Sida. Med legitimitet avses här främst att en organisation är berättigad att utöva sin verksamhet enligt vad som är accepterat i samhället utifrån ett moraliskt ställningstagande.

Handläggare på ambassader och Sidaavdelningar i Stockholm menar ändå att demokrati/MR-arbetet främst gynnas av effektiva organisationer som kan driva sakfrågor om medborgerliga och politiska rättigheter; om t ex rättssystemets reformering, kvinnors emancipering eller öppna och ärliga val. Det breda folkliga deltagandet kommer här i bakgrunden, det är inte prioriterat. Riskerna med ett sådant synsätt är betydande i stater vars gynnsamma politiska utveckling just är beroende av ett brett folkligt deltagande. Bristen på detta är t o m en huvudorsak till demokratiunderskottet. Flera studier gjorda på uppdrag av Sida pekar på samma fara. Caroline Boussard analyserar faran med vad hon kallar ”artificiella civila samhällen” utan genuin bas och folklig förankring med en stor andel DONGOs (givar drivna NGOs), vilket är särskilt farligt när utvecklingssamarbetets mål är att bidra till demokratisering. DONGOs kan mycket väl bidra till demokratin genom att t ex leverera goda politiska ledare: ”Det blir emellertid ett problem om endast denna kategori civilsamhällesorganisationer betraktas som det ”civila samhället” och andra former av kollektivt tänkande förbises. För att ett civilt samhälle skall klassificeras som genuint måste alla organiserade intressen inkluderas”⁹ Denna motsättning tycks inte vara särskilt tydligt sedd eller hanterad av Sida.

Inom områdena undervisning, hälsa, urbana frågor och naturbruk är synen delvis densamma. Men inom områden som urban utveckling, vatten&sanitet eller jordbruk arbetar man med behovet att finna vägar för effektiva och hållbara lösningar där de omedelbara och materiella fattigdomsaspekterna är tydligare. För att kunna få till stånd bostäder och lokal infrastruktur, liksom vatten, sanitet och landsbygdsutveckling är erfarenheten den att den fattiga målgruppen måste involveras i ett ansvarstagande. Därmed blir lösningar som aktivt involverar bredare grupper vanliga människor viktigare än de tycks vara i insatser kring demokrati och mänskliga rättigheter (MR). Detta är i sig naturligtvis paradoxalt eftersom en stark demokratisk utveckling anses vara avhängig ett starkt civilt samhälle i bemärkelsen breda sociala rörelser.

⁸ Se bl a SEKA-studien ”En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd” i serien ”Kriterier för urval av samorganisationer”, av Caroline Boussard, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet, (Sida/SEKA 2001)

⁹ Citat ur Boussard: ”En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd”.

Paradoxen tycks bygga på en gammal men fortfarande existerande och felaktig föreställning om MR och demokrati som egna sektorer utan direkt och tydlig koppling till insatser som hänförs till mera traditionella utvecklingsinriktade biståndssektorer. Inom Sida börjar långsamt allt fler handläggare att förstå och tillämpa ett rättighetsperspektiv i alla insatser, även om det inte kallas så. Detta betyder att målgruppens deltagande inte är begränsat till de direkta aktiviteterna som är relaterade till insatsen, utan att också målgruppen har rätt att ställa krav på ansvarstagande från den statliga sfären oavsett insatsens karaktär. Detta sker utifrån grundläggande MR-principer om alla människors lika rätt och värde, icke-diskriminering och att alla mänskliga rättigheter är odelbara och universella. Rätten till deltagande är utifrån detta synsätt lika viktig som rätten till en bostad eller rent vatten. Kombinationen kan skapa en synergieffekt så stark att den kan bli politiskt omvälvande.

5.1.3 Är samarbetsorganisationerna representativa?

Frågan kan besvaras ur två synvinklar. Är organisationerna representativa i bemärkelsen att de direkt representerar breda grupper? Är de rentav medlemsbaserade i samma mening som svenska folkrörelser och medlemsorganisationer. Är målgruppen de fattiga eller de fattigaste? Då blir svaret, som diskuterats ovan, nej eftersom de ofta inte har någon medlemsbas eller liknande förankring hos den målgrupp som indirekt är föremål för insatsen.

Det andra perspektivet handlar om huruvida organisationerna är representativa genom att de för fram och driver frågor som har ett brett stöd i samhället. De driver frågor om medborgerliga och politiska rättigheter, liksom sakfrågor som kampen mot hiv/aids eller rätten till en värdig bostad, som med relativt stor säkerhet kan sägas ha ett brett stöd i samhället.

Det kan uttryckas som att organisationerna representerar viktiga ståndpunkter, att de är spjutspetsar i samhället som driver frågor av stor vikt för en positiv samhällsutveckling, som ofta ligger i linje med Sveriges och andra givares önskemål.

Finns det då en risk att fokuseringen på professionella grupper på bekostnad av ett brett och vardagsnära engagemang skapar ett demokratiskt underskott? Ja, men detta är ändå inte en erfarenhet eller ståndpunkt som allmänt framförs från ambassaderna och Sidaavdelningarna.

Detta kan bero på flera saker. De insatser vi studerat handlar till största delen om demokrati och mänskliga rättigheter. MR-insatser i flertalet av de utvalda länderna handlar ofta om att förmå staten och dess representanter att upphöra med diskriminering av utsatta grupper. MR-organisationer ser sig ofta som ombud för dessa grupper. Att få konstitutionellt erkända rättigheter som kränkts av staten prövade i en nationell eller internationell domstol kräver begränsat deltagande från den som kränkts, men det har stor betydelse för massor av medborgare. Men för att dessa skall bli medvetna om sina rättigheter krävs omfattande deltagande. En positiv tolkning av den relativa frånvaron av kommentarer kring detta från handläggarnas sida är att det finns en tyst kunskap om detta förhållande. Betydelsen av ett genuint folkligt deltagande för

Handläggarröster:

- Vi försöker så långt det går kombinera medlemsbaserade organisationer med proffsiga, vi har några medlemsbaserade. Men den politiska situationen gör att man kanske väljer aktiva påtryckarorganisationer, men inte breda sådana.
- Det finns också en generell risk att man väljer huvudstadsbaserade organisationer.
- Vi kan inte skapa breda organisationer, men vi kan lite mer aktivt söka upp dem. Om de är svaga kan vi aktivt arbeta med kapacitetsförstärkning.. (Zambia)
- "In Sri Lanka it is difficult to even find civil society organisations with a deep and broad representation...In the main the programme involves NGOs which are more like 'small professional groups'. (Sri Lanka)

hållbara resultat och effekter i insatserna finns i medvetandet. Men det är fortfarande inte uttryckt i termer av rättighetsperspektiv, som vi menar ger det starkaste ägarskapet både ur effektivitets- och representativitetssynpunkt genom att det både stärker individen som medborgare och beaktar statens ansvar gentemot denna medborgare, som också finns förankrat i konstitutioner, lagar och internationella konventioner.

Fem ambassaders karaktärisering av organisationernas målgrupp. Då de tre grupperna fattiga i flera fall dubblerats (målgruppen anses t ex vara både fattiga i stort, i städer och fattiga på landsbygden) kan statistiken tolkas som att relativt jämn fördelning finns mellan de tre huvudmålgrupperna.

Tabell 15: Primära målgrupper i insatserna

	Antal
Ledare/medlemmar/anställda i andra organisationer och institutioner	42
Myndigheter	39
Fattiga	29
i rurala områden	36
i urbana områden	28

Svaren visar att de fattiga som direkt/primär målgrupp för Sida-partnern är i minoritet. Problematiskt är också att målgruppen i de båda första rutorna – ”Ledare/medlemmar/anställda i andra organisationer” samt ”myndigheter” ofta säger sig ha de fattiga eller de fattigaste som målgrupp men långtifrån alltid kan visa att så är fallet. Även i de bedömnings-PM vi läst är målgruppen ofta ospecificerad, vilket visar att frågan om representativitet ägnas lite intresse eller kanske i alltför hög utsträckning tas för given. Det är också våra egna erfarenheter från utvärderingar av svenska enskilda organisationernas hela program, oavsett om de är finansierade till olika grad med medel från SEKA eller Sidas ämnesavdelningar.¹⁰

Problemet är inte i första hand att ”de fattiga” inte är primär målgrupp i de flesta stöd. Demokrati- eller annat utvecklingsarbete kan mycket väl ha andra målgrupper och ändå vara strategiskt inriktat på demokrati och fattigdomsbekämpning. Problemet är snarare den ofta diffusa eller odefinierade målgruppen. Detta påverkar starkt i sin tur målformuleringar och resultatmätning i insatserna.

5.1.4. Negativa effekter av stöd till CS-organisationer

Det är uppenbart att givarfinansieringen av professionella NGOs får som effekt dels att den kanske bästa humankapaciteten dras till dessa organisationer, av ekonomiska men också av ideella skäl, dels att denna typ av finansiering koncentrerar arbetet på t ex demokrati/MR-området till insatser som är avgränsade och som kan uppvisa resultat på ett par års sikt.

¹⁰ Syntes av svenska enskilda organisationers utvärderingar. Sida Evaluation 02/34

Detta kan eventuellt också vara de insatser som i en fristående samhällsanalys skulle ses som de mest lämpade, men det är knappast säkert.

Är t ex juridisk rättshjälp viktigare för att stärka rättssystemet än breda rörelser på olika samhällsnivåer som sätter tryck på myndigheterna? Blir effekterna på längre sikt starkare av att NGOs sätter tryck på statsmakten i demokratifrågor än om nationella organisationer organiserar samarbeten mellan och aktioner som drivs av lokala CBOs?

Det är kanske inte särskilt möjligt för Sverige att finansiera arbetet med folklig organisering genom direktstöd men frågan är här om man med sina pengar styr över krafter från en sådan verksamhet till en annan verksamhet, som man själv av olika skäl bedömt som viktigare eller mer hanterbar.

Dessa frågor behöver studeras i ett nationellt perspektiv där givarnas stöd på demokrati/MR-området ställs mot en analys av samhällsutvecklingen. I hur hög grad detta kontinuerligt sker under samarbetets gång är något oklart. Ett exempel är Kenya där man på ambassaden har analyserat denna problematik. En slutsats har blivit att valet av ”spjutspetsorganisationer” gjorts på ett sådant sätt att man menar sig kunna konstatera att deras arbete stärker bredare folkrörelsers möjligheter att agera och därmed dessa rörelsers utveckling. Huvudfokus i Sidas stöd ligger idag på de professionella elitorganisationerna och om detta strategiska val får de effekter som man menar att det får i Kenya är oklart.

Det kan här vara av intresse att relatera dessa frågor till Sidas fattigdomsstrategi och senare års fattigdomsanalyser, t ex Världsbankens stora studie *Voices of the Poor* (2000–2002).

Voices of the Poor presenterar fattiga människors erfarenheter av statliga institutioner, den privata sektorn och av civilsamhällets organisationer. I korthet kan konstateras att de fattiga har utomordentligt negativa erfarenheter av statens institutioner, som de ofta upplever som hinder snarare än stöd i kampen mot fattigdomen. Beträffande de enskilda organisationerna är erfarenheterna blandade. Där de finns upplevs de ofta som viktiga och positiva. Men alltför ofta finns de inte, deras täckning är svag. Det är heller inte ovanligt att människor har negativa erfarenheter av NGOs, som att de inte når de fattigaste, inte är lyhörda, kan vara ineffektiva och se till egna intressen och att de arbetar kortsiktigt.

Voices of the Poor konstaterar också att för de fattiga så är de egna organisationerna viktigast och mest pålitliga, från det egna hushållet, till egna kvartersgrupper, bysammanslutningar och församlingsgrupper. Men dessa organisationer är lokala och begränsade och en stor svaghet är att de inte är ”brobyggande” – de sammanlänkar sällan grupper geografiskt eller över inkomst/klassgränser. Det gör det mycket svårt för dem att agera effektivt för att angripa orsakerna till och inte bara symptomen av sin fattigdom.

Fattigdomsstrategin talar om att Sida måste arbeta så att de fattiga kan *delta* och *ges röst* i utvecklingsarbetet.

Begränsningarna i Sidas direktstöd – att det främst går till stöd för smala, professionella organisationer och svårigheten att ge stöd till lokala eller medlemsbaserade organisationer är alltså ett problem både i relation till demokrati- och fattigdomsstrategierna.

Handläggarröster

- ”Finansiellt stöd kan försvaga ett arbete eller en organisation. Man har därför ett stort ansvar för vad man gör. T ex sökte en grupp på Sri Lanka etablera sig för att få finansiellt stöd, trots att medlemmarna redan var aktiva i ett bra, dynamiskt nätverk. Stöd till dem skulle ha försvagat rörelsen för fred.” (Sri Lanka)
- ”Man måste vara noga innan samarbete inleds. Särskilt skadligt kan finansiellt stöd vara till medlemsbaserade organisationer och lokala CBOs. Det är lätt att de leder till korruption och till att intresset för medlemmarnas stöd minskar.” (Kambodja)

Handläggarröst

- "I do not see any difference (between working directly with an NGO or through other partner) because the important thing is the dialogue with the partner NGOs. If Sida Embassy can conduct this dialogue as it should be done, i.e. in true partnership spirit, then it should not matter." (Zimbabwe)

5.2 Samverkande parternas olika karaktär och identitet

Sidas/ambassadernas karaktär som svensk myndighet står mot de nationella enskilda organisationernas karaktär av frivilligorganisationer. Frågan är vilken roll dessa skillnader spelar för samverkan mellan parterna. Finns här en motsättning som gör samverkan svår? Är det kanske lättare, och därmed att föredra, att handskas med en relation till en internationell eller svensk enskild organisation? Eller är ett triangelsamarbete att föredra? Hur fördelas i så fall bäst rollerna?

På ambassaderna ses det faktum att det är en svensk myndighet som arbetar i direkt relation till nationella enskilda organisationer i regel inte som något problem. Relationen anses vara ömsesidigt respektfull och öppen. Och ibland nödvändig för Sida.

Problematiken i denna samverkan gäller alltså inte relationen i sig. Här framförs t ex som en fördel att den svenska myndigheten upplevs som, och kan vara, ett positivt stöd för den lokala organisationen i dess arbete och i dess relation till den egna staten. D v s givarstödet är en styrka och kan i vissa (politiska) lägen vara ett skydd.

Relationen kan också vara en fördel för ett stärkande av kontakter och eventuell samverkan mellan CS-organisationer och staten. I de kretsar som CS-representanter får möjlighet att delta uppstår kontakter mellan stat-CS vilket kan leda till ökad förståelse. Men detta sker då främst informellt, i synnerhet på demo/MR-området. Inom andra sektorer (vi har sett det både inom Urban, Natur och Und) sker mer formellt sammanförande av stat och CS-organisationer.

En ytterligare fördel för ambassaden är att man genom sina kontakter med olika organisationers företrädare får en fördjupad kunskap om det civila samhället, demokrati- och maktfrågor. Ambassadens nätverk i samhället blir också väsentligt förstärkt.

De nackdelar och fördelar som man har erfarenhet av gäller därmed främst graden/djupet av samarbetet med CS-organisationerna, samt den egna kapacitetsfrågan.

Ambassaderna påtalar i mindre utsträckning att det skulle vara en fördel med ett samarbete internationell NGO – lokala NGO av kunskapsskäl, alltså att den internationella organisationen har kunskaps/erfarenhetskapacitet som saknas hos ambassaden. I flera fall (Kambodja, Sri Lanka, Kenya och Moçambique) framförs detta dock som ett av argumenten för att en sådan konstruktion är att föredra.

På andra områden än Demokrati/MR är detta mer en självklarhet. På Urbanenheten och Natur-avdelningen, framförs tydligare Sidas roll som finansiär, där det är en naturlig och bättre lösning att samarbetet sker mellan den lokala organisationen och en konsult/internationell institution eller enskild organisation. Detta både därför att Sida har en begränsad roll som finansiär och har begränsad kapacitet och även begränsad expertis.

När behov finns av ett djupare engagemang i en CS-organisations arbete, främst organisationens egen utveckling av kapacitet, intern organisation etc, så ses det som en fördel och ofta som en nödvändighet att en internationell, gärna svensk, organisation kopplas in. Inom andra sektorer än Demo talar man här gärna om konsulter eller twinning-samarbete institutioner emellan medan man på demokratiområdet tänker sig ett NGO-samarbete.

En intressant fråga är om direktstöd via en förmedlande organisation möjliggör ett mer kontroversiellt stöd. Detta tas inte upp av ambassaderna och ses förmodligen då inte som en angelägen fråga eller aktuell problematik. Men förmodligen är det så. Ett exempel på detta är ett stöd till fackliga organisationer i Zimbabwe, handlagt av DESA och distribuerat genom Olof Palme-centret. Det är det politiskt mest kontroversiella stöd vi kunnat se och i stort sett det enda i Zimbabwe som gått till vad som kan betecknas som folkrörelser. Exemplet skulle tyda på att starkt kontroversiellt stöd bäst hanteras från HQ och med svensk EO som vidareförmedlare.

5.2.1 Sammanfattning – Organisationernas och parternas karaktär

Den svenska myndighetens och CS-organisationernas olika karaktär upplevs principiellt inte som ett problem. Den kan ofta vara positiv för CS-organisationens ställning. Nackdelarna har med kapacitet att göra – tid och kunskap för ett fördjupat stöd.

Det är uppenbart att Sida har mycket begränsade möjligheter att aktivt och engagerat samverka med annat än professionella organisationer och stadsbaserade enskilda organisationer. Strävan att i högre grad stödja bredare medlemsorganisationer är svag eller obefintlig. Vi har inte sett några strategiska formuleringar som skulle styra stödet i en sådan riktning. En annan orsak till att detta stöd är svagt är förmodligen insikten om att Sida inte har kapacitet att tillfredsställande handlägga ett sådant stöd.

Begränsningarna i direktstödet – att det främst går till professionella organisationer och i liten grad till medlemsbaserade organisationer är ett problem både i relation till Sidas övergripande demokrati- och fattigdomsstrategier. Demokratisk utveckling och fattigdomsbekämpning måste bygga på folkliga rörelser och organisationer.

Folkligt deltagande är en väsentlig aspekt av demokratiarbetet. Det är när demokrati- och rättighetsarbetet kombineras med deltagande på alla samhällsområden som starka och politiskt omvälvande synergieffekter kan utvecklas.

5.3 Karaktär av beställningsarbete

5.3.1 Genomförare eller självständiga aktörer?

Förenklat uttryckt kan Sidas direktstöd till CS organisationer ta sig formen av beställningsarbeten för genomförande av visst arbete eller vara ett bidrag till en organisations verksamhet och dess roll som aktör i samhället.¹¹

Finns det då en risk att stödet till CS-organisationer får alltför mycket karaktären av beställningsarbeten på bekostnad av karaktären av stöd till nationella självständiga aktörer med egna långsiktiga perspektiv och visioner?

Vår kartläggning ger vid handen att detta knappast är något problem. Sida ägnar sig i mycket liten grad åt beställningsarbeten i den meningen att man önskar ett uppdrag utfört och beställer genomförandet av någon

Handläggargöster:

- "Policyn är att ge stöd till organisationen, främst genom "core support". Projektstöd ökar risken för bristande ägarskap. Samtidigt är det ju så att vi stödjer dem just på grund av deras projekt. Så jag skulle vilja säga att vårt stöd är ett 50-50-stöd till organisationerna som aktörer i samhället och som genomförare av projekt som passar oss." (Zambia)
- "A strong criteria for the support to for instance Democracy and Human rights is that the organization is able to work with integrity and that hence it has a clear vision about its perspectives and roles. The organizations are supported in the role of being both implementers and civil society actors." (Mozambique)

¹¹ En förenklad definition presenteras i ToR för denna studie: Samarbete kan ske i form av a) stöd till organisationer i dess egenskap av 'aktör', b) stöd i dess egenskap av 'genomförare' (eller kanal) samt c) stöd till att stärka själva 'arenan' (eller kontexten för det civila samhällets aktörer). Stöd som aktör innebär då i korthet att fokus för stödet är att stärka den enskilda organisationens kapacitet. Att vara genomförare (kanal) innebär i korthet att organisationen valts i egenskap av dess kompetens att genomföra uppdrag.

aktör på demo/MR-området. Detta är mer förekommande i andra ämnesavdelningars arbete. På demo/MR-området är det genomgående så att man öppnar upp för CS-organisationer att söka bidrag för verksamheter som ligger inom de områden som Sida vill stödja i landet.

En genomgång av det tillgängliga urvalet dokument kring olika insatser visar att stödet mera sällan ges till avgränsade projekt. I huvudsak ges stödet i formen av vad som kan betecknas som *core support* och programstöd, dvs det ges till organisationens hela verksamhet under en tidsperiod som ofta är en eller flera 2–3 årsperioder. Besluten grundar sig då på en plan för verksamheten, som inkluderar ett antal konkreta projekt, organisationens drift och viss egen kapacitetsutveckling.

En mellankategori kan här sägas finnas. Det är nämligen vanligt att detta ”core-stöd” är villkorat genom att det inriktas på delar av organisationens verksamhet. Det skulle då snarare kunna betecknas som långsiktigt programstöd, inkluderande komponenter av organisationsuppbyggnad.

En uppdelning av insatserna i kategorierna stöd som genomförare respektive stöd som aktör i civilsamhället ger en relativt jämn fördelning. Detta skulle visa att stödet (på demo/MR-området) visserligen i bedömningen av insatserna är koncentrerat på hur väl organisationerna kan genomföra specifika projekt, men att deras roll och arbete som aktörer i civilsamhället i en bredare bemärkelse uppmärksammas och är viktigt för beslut om stöd.

5.3.2. Hur påverkas organisationerna?

Den centrala frågan blir då hur detta stöd påverkar organisationerna. Stärks deras roll som genomförare av begränsade projekt? Riskerar det finansiella stödet att försvaga dem som självständiga aktörer med egna långsiktiga perspektiv och visioner? Eller tvärtom, stärks detta aktörskap genom de finansiella bidragen?

Vårt material kan inte ge ett starkt, entydigt svar på dessa senare frågor. Vad som tycks klart är att organisationerna tenderar att anpassa sitt arbete till områden och projekt som har goda möjligheter att få givarfinansiering.

Som antytts tidigare, under avsnittet om representativitet, är det närmast oundvikligt att givarestöd premierar arbete som kan paketeras i avgränsade projekt som under en begränsad tidsperiod uppnår uppställda kvantitativa och kvalitativa mål. Detta kan utgöra en styrka för organisationerna, som genom givarna stärker sin planerings- och genomförandekapacitet, om stödet är lyhört för organisationens egna målsättningar, bygger på en god kunskap om det civila samhällets dynamik och är berett att fortsätta under en längre period.

Samtidigt tycks det också i det närmaste oundvikligt att givarestöd premierar ”elitens” agerande i samhället på bekostnad av genuina folkrörelser eller stöd till uppbygget av sådana gräsrotsrörelser. Vare sig detta är medvetet eller omedvetet så innebär detta ett politiskt val. Risken är tydlig att annat demokratiarbete försvagas om de civila krafter som skulle kunna utveckla det är upptagna av mer begränsade givarfinansierade insatser.

Handläggarröster:

- *”The fact that money is available in certain areas, such as HIV/AIDS is increasing the tendency of the organizations becoming implementers.” (Mocambique)*
- *Det är heller knappast någon nyhet att många nya organisationer etableras för att få tillgång till givarfinansiering och där inkomstmotivet är starkt vägande.*
- *”Risken för snedvridning som en effekt av stöd finns där. Men ännu tydligare är att många nya NGOs dyker upp och lägger sig platt för givarna med syftet att tjäna pengar. När det gäller genuina organisationer så är det säkert så att pengar och krav kan rucka på deras egen karaktär, men inte om de är starka organisationer.” (Natur)*
- *”Frågan är om organisationerna orkar odla sin egen identitet. För mycket (givarfinansierat) engagemang kan försvaga rollen som organisationer i det civila samhället... Därför är det bra med budgetstöd.” (DESA)*
- *”NGOs blir mer och mer lika konsulter. Vi behöver en definition som gör åtskillnad på NGOs och non-profi organisations.” (DESA)*

5.3.3 Hårdare sektorer söker effektivitet

Situationen är annorlunda för stöd utanför Demo/MR-området.

När det t ex gäller Urbans arbete med bostadsbyggande och infrastruktur för fattiga människor, liksom mikrokreditinstitutioner eller Naturs arbete kring vatten & sanitet eller landsbygdsutveckling kan man säga att stödet till någon typ av CS-organisation mera har en karaktär av beställningsarbete. Det bygger också på ett tydligare effektivitetskriterium. Effektivitetsmålet är då kopplat till övergripande strategier och mål om fattigdomsminskning, hållbarhet och omsorg om miljön.

Det starka effektivitetsmålet och uppdragets karaktär får som konsekvens att någon normativ åtskillnad egentligen inte görs mellan enskilda organisationer, folkrörelser, konsulter, institutioner eller företag. Den organisationsform som effektivast kan genomföra uppdraget ska också ha det. Inom uppdraget ligger då i hög grad faktorer som folkligt deltagande.

Inom sina sektorer arbetar Urban, liksom Natur, med aktörstriangeln Offentlig sektor – civilsamhällets organisationer – den privata sektorn. Vilket ansvar/vilken aktivitet lämpar sig för vilken aktör? Här kan iakttas en rörelse bort från att se den offentliga sektorn som allestädes ansvarig till ett delat ansvar, grundat på effektivitetsaspekter.

Eftersom ideella organisationer i olika former har visat sig vara effektivare för att arbeta med deltagande- och maktfrågor är det naturligt att söka ett ökat samarbete i olika projekt med dessa. Urban har här t ex utvecklat en modell i Centralamerika som inkluderar CS-organisationer, konsulter och privata företag i samarbete med staten för bostadsbyggande med fattiga. En modell som tagits upp i Sydafrikaarbetet och som finns med i utvecklingen av ett planerat brett arbete i Indien.

Inom Natur arbetar man med perspektivet att viss verksamhet inte lämpar sig inom staten. På vatten&sanitetsområdet är det viktigt att för långsiktig hållbarhet stödja framväxten av en privat sektor och utvecklings- och underhållssystem som styrs av brukarna. Ibland använder man sig därför av den privata sektorn och söker stärka den, ibland utnyttjas CS-organisationer för implementering, och ibland för ett mer långsiktigt arbete, medan viss verksamhet bäst genomförs av rena konsulter, där både privata företag och NGOs kan komma in.

Detta effektivitetsbaserade synsätt kan förmodligen ibland tydligare användas också i demo/MR-arbetet, om det sker medvetet och inte sammanblandas med andra målsättningar om att stödja civilsamhällets utveckling.

5.4 Stöd till kapacitets- och organisationsuppbyggnad

Allt biståndssamarbete ska vara inriktat på uppbyggnad av kapacitet, bl.a. i form av organisationsuppbyggnad. Vilka specifika krav ställer då detta på en ambassad att bidra med annat än finansiellt stöd till civila samhällets organisationer? Finns tillräcklig kunskap i organisationsutveckling på ämnesenheterna respektive ambassaderna, och tidsmässig kapacitet att ge detta?

5.4.1 Sidas policy och förankring inom organisationen

Allt svenskt bistånd är avsett att stödja utvecklandet av kapaciteten i mottagarländerna så att de själva kan ta ett mer effektivt ansvar för sin egen utveckling. Denna allmänna princip gäller också stödet till CSs organisationer. Behovet av precision kring principen ledde till utarbetande av en policy för *Capacity Development*, klar i februari 2001. Enligt policyn skall Sida arbeta mer än hittills för att utveckla kunskap och kompetens hos individer och organisationer; utveckla organisationer och system av organisationer samt förändra och stärka institutionella ramverk¹². Den anger bl a att kapacitetsuppbyggnad/utveckling systematiskt skall integreras som ett mål i projekt och program. Sidas samarbete med svenska partners skall stärkas med betoning på erfarenhetsutbyte. Mera stöd – ”finansiellt och yrkesmässigt” – ska ges till stärkande av nationella utbildnings-, fortbildnings- och forskningssystem. Vidare skall Sida ”förbättra sin egen förmåga att arbeta med kompetensutveckling i partnerskap med andra”. Konkreta aktiviteter som policyn nämner är ökat erfarenhetsutbyte inom Sida genom fokalpunkter¹³ och nätverk. Sida skall ”utveckla sin metod för att kunna analysera och utvärdera organisatoriska och institutionella strukturer och förändringsprocesser” samt ”öka ansträngningarna att bygga, använda och stärka kunskap och kompetens i samarbetsländer”. En metodhandbok var under våren 2003 under utarbetande under ledning av Sida/METOD. Kurser i kapacitetsutveckling hölls för handläggare och chefer. Det interna arbetet för att stärka Sidas kapacitet på området ses som långsiktigt. Det handlar, som en enhetschef uttrycker det, ”om att få till stånd definitioner och ett gemensamt språkbruk. Där är vi ännu inte idag”.

5.4.2 Handläggares definition av och syn på organisationsuppbyggnad

Synsättet inom Sida på enskilda organisationer varierar kraftigt. Det gäller inte minst frågan om kapacitetsutveckling. Är det Sidas roll att ägna sig åt sådant och i så fall i vilken omfattning? Policyn svarar ja på den frågan, med mera erfarenhets- och tankeutbyte som en central uppgift. Detta finns också som en central rekommendation i utvärderingen som bedömde effekten av den sk Proxy-studien. Men det finns också uppfattningar inom Sida som anser att det inte är Sidas roll att bygga upp kapacitet hos NGOs. Man väljer en partner därför att den motsvarar de krav och förväntningar Sida har på den i enlighet med den uppgift som skall utföras.

En allmän medvetenhet finns emellertid på ambassader/HQ om att stöd till CSs organisationer i regel behöver inkludera stöd till de egna organisationernas kapacitetsutveckling. SEKAs uppdrag att producera en handbok med riktlinjer för att kunna göra en grundanalys av civila samhället och hur det bäst kan stödjas, är ett led i förbättrad kapacitet hos ambassader att starkare än idag bidra med organisationsuppbyggnad.

Ibland är svagheter tydliga, ofta anas de bara. Behoven och bristerna varierar. Man kan tala om brister avseende fyra huvudområden:

¹² Sidas Policy for Capacity Development, sid 16.

¹³ Fokalpunkt är en handläggare inom hela Sidas organisation som har ansvar för kontakter och information från en större partner, oftast ett FN-organ, med vilken flera Sidaavdelningar samarbetar med inom resp. anslagspost.

- expertis, ämneskunskaper
- organisatorisk styrning, planering, effektivitet
- demokratisk styrning, demokratisk funktion
- medlemsrelationer, representativitet.

En utbredd definition/exemplifiering inom Sida och ambassader av stöd till organisationsuppbyggnad är s k *core funding*, d v s obundet stöd till partners som inte finansierar ett speciellt projekt eller en aktivitet. *Core funding* innebär stöd till organisationens hela verksamhet, inklusive administrations- och personalkostnader. Detta är den enskilt viktigaste och vanligaste komponenten i stöd för organisationsuppbyggnad och utveckling, enligt våra intervjuvar. Fördelar med *core funding* för partnern som handläggare och chefer nämner är att stödet innebär ett starkt ägarskap på ett generellt organisatoriskt plan, men också stöd till organisationens vision, verksamhetsidé och position i samhället. Det är de egna meriterna som gör partnerskapet intressant för Sida. Det finns som alltid dock paradoxer. Många internationella givare ställer successivt allt högre krav på mål och mätbarhet av resultat även i stora demokrati- och MR-program och detta tycks innebära att trenden går mot mindre *core funding* och mer projekt- eller aktivitetsfinansiering. Sida är i detta avseende en stark anhängare till *core funding*.

Andra inom Sida varnar för riskerna med att se *core funding* som ett viktigt medel för kapacitetsuppbyggnad. Utan djup kunskap om partners inre organisation och kompetens i t ex omvärldsanalys och pedagogisk förmåga kan ovillkorat stöd främja ineffektivitet och oegentligheter.

Andra vanliga exempel på metoder för organisationsuppbyggnad är konsultstöd, stöd genom förmedlande NGO, arbete i nätverk och i enstaka fall twinningsamarbete.

Hur ser då kunskap i organisationsutveckling ut på ämnesenheterna respektive ambassaderna, och vilken tidsmässig kapacitet att ge detta finns?

Policyn är tydlig att här behöver mycket göras inom Sidas organisation. På ambassaderna har frågan lösts genom att t ex anställa nationella programhandläggare (NPOs). Kvalitén i beredning av insatser innebär att handläggare i fält och på huvudkontor måste ha kapacitet att bedöma sina partners ur främst två perspektiv, den tematiska kunskapen och organisationens förmåga att genomföra det man utfäst sig. Det senare perspektivet handlar i stor utsträckning om ledarskap, *management*. Sida träffar oftast och mest partners ledning. Det är svårt att rangordna dessa perspektiv, handläggarna anser att man måste kunna göra en kvalificerad bedömning av båda.

Men det finns en tydlig gräns för handläggarens roll enligt den egna definitionen, ambitionen och kapaciteten. Sida och ambassader har ofta liten kunskap om partners inre liv. Kriterier som en väl fungerande demokrati både när det gäller formellt styrelsesätt (det vi kallar föreningsdemokrati) och det interna operativa arbetet i vardagen, diskuterar handläggare i liten utsträckning. Föreningsdemokratien hos partners uppges vara viktig men i praktiken upptar det ingen stor del när Sida gör sin bedömning och inte heller i den fortlöpande dialogen när samarbetet har inletts. Skälen till att det i praktiken fungerar så är många: Handläggare har större erfarenheter av samar-

Handläggare:

- "Capacity building is encouraged and often included in the activities of the recipient organizations...At times a capacity study might be necessary, when there are doubts about it and we are interested in supporting an organization." (Mocambique)
- "Organisationsuppbyggnad ingår inte alltid, men oftast är stödet i form av core support. Vi har försökt vara aktiva. Ett annat konkret sätt är att anlita en konsult, eller få med dem i Internationella kurser." (Zambia)
- "I samband med "årsgenomgångar" och liknande möten är detta ett instrument för att ge visst stöd. Visst finns kunskapen, men inte tid för att arbeta med detta. Om vi upptäcker brister så tar vi tag i det då. Punktvisa revisioner har ibland bedömts nödvändiga. Detta ska främst skötas av svenska enskilda organisationer. Det är inte vår roll att operativt arbeta med dessa frågor gentemot lokala partners." (Colombia)
- De få NGO:s som får direktstöd av Sida måste vara starka från början (RELA)

bete med statliga partners; direktstöd till det civila samhället är i många länder en relativt ny företeelse; den snabba tillväxten av CS gör det svårt att få en kvalificerad överblick och därtill kommer Sidas egen historia med ett speciellt anslag till svenska folkrörelsernas bistånd, vilket gjort detta utvecklingssamarbete till en egen nisch, som nu förändras.

På senare år har Sida tillsammans med de svenska ramorganisationerna försökt utveckla gemensamma metoder för att bedöma och utveckla samarbetspartners i det civila samhället, den så kallade oktagonerna. Den finns nu i flera varianter men har inte empiriskt testats på partners i syd. Svenska Missionsrådet har använt en utvecklad modell av oktagonerna, kallad Kompassen, på medlemsorganisationer i Sverige med mycket gott resultat. De svenska organisationerna har dialogen med SEKA framhållit att oktagonerna är ett verktyg för gemensamt lärande och utvecklande som bara kan ske genom en horisontell och deltagande process som utgör själva grunden för begreppet partnerskap. Den är inte, enligt dem, en modell för bedömning av organisationer eftersom ett sådant synsätt är vertikalt och dessutom negativt kan påverka det studerade objektets hela organisation. Samtidigt menar organisationerna att Sidas myndighetsbehov att också kontrollera partners är legitimt.

5.5 Kapacitet för handläggning

Finns då en större kapacitetsbrist än genomsnittet för handläggning av stöd till nationella och internationella enskilda organisationer inom landstrategierna? Om det är så, på vilket sätt har detta lösts?

För att en ambassad ska kunna handskas med denna problematik krävs kunskaper och tid. Beträffande kunskaper kan den delas upp mellan goda kunskaper om det nationella civila samhället och dess olika rörelser, liksom om politisk eller ämnesrelaterad utveckling, respektive goda kunskaper om organisationsutveckling.

Det är svårt att utifrån materialet kategoriskt uttala sig om vilken kapacitet som finns inom Sida på dessa områden. En slutsats kan vara att goda kunskaper, men mera sällan expertis, finns på ambassaderna. Förmodligen är kunskapen sämst beträffande en djupare förståelse av de normer, attityder, relationer och samhällsfaktorer som spelar in i verksamheten. Med bara några års närvaro i landet, i hög grad isolerad från det allmänna livet och i vissa fall med begränsade lokala språkkunskaper, är detta naturligt. Förstärkningen av ambassaderna genom NPOs (*National Programme Officers*), bör här spela en viktig, positiv roll. I t ex Zambia anses kombinationen av en erfaren specialist på samhälls/demokratiområdet och en kunnig NPO vara tillräckligt för att hantera ett omfattande stöd i en besvärlig politisk situation. På ambassaderna i Latinamerika finns oftast goda kunskaper om mänskliga rättigheter som en följd av en långvarig inriktning på detta område. Genom systemet med så kallade biträdande bilaterala experter (BBE:are, finansierade av Sida) som ofta tjänstgör i mänskliga rättighetsorganisationer och institutioner har också ämneskunskapen på området ytterligare stärkts.

När det gäller tidsresursen för handläggning tycks den variera kraftigt eftersom främst ambassaderna är så olika organiserade. De ambassader

där tiden inte upplevs som en bristvara är där Sida utgör en egen klart avgränsad enhet inom ambassaden (vilket inte alltid är fallet) och där det både finns ämnesrelaterade utsända handläggare och NPO:s.

50 projekt på två handläggare utgör en begränsning när det gäller handläggarkapaciteten (Guatemala)

Expertis beträffande organisationsutveckling finns här och där och i regel tillräcklig sådan för att någorlunda kunna bedöma en organisations allmänna svagheter och behov. Men i de intervjuer vi gjort och de besluts-PM vi granskat finns inget som tyder på att någon metod (se exempel om oktagonen i 5.4.2) används eller utvecklas på ambassader och ämnesavdelningar.

Sida har längst erfarenhet av NPO:s i Asien och man kan fundera över anledningen till det. Det verkar vara så att ju kortare erfarenhet Sida haft av samarbete med CS i ett land, desto fler NPO:s. I Latinamerika, där stöd till CS dominerat utvecklingssamarbetet, finns få NPO:s. Flera svenska enskilda organisationer, bl a Kooperation Utan Gränser och Rädda Barnen har tio års erfarenhet av NPO:s och har därmed stor erfarenhet av detta arbetssätt.

Föga förvånande visar våra kontakter att fältpersonalen på ambassader upplever att mängden insatser och partners utgör ett tidsproblem. Som bekant kräver små stöd lika mycket berednings- och uppföljningstid som stora. I Moçambique har man periodvis tagit in konsulthjälp för att kunna hantera en demo/MR-fond. Trots detta kunde under ett år bara något enstaka fältbesök göras. I Sri Lanka har den stora mängden insatser inneburit att man tvingats rationalisera beredningsprocessen genom att bl a skriva mycket generella och kortfattade PM. I Kambodja tycks avsikten aldrig ha varit att bygga upp betydande handläggarkapacitet, huvudarbetet ligger hos DESA.

Vad är en rimlig ambitionsnivå för en handläggare vad gäller stöd till en samarbetspartners kapacitets- och organisationsutveckling? Följande mall kan tjäna som ett exempel på olika roller och ambitionsnivåer. Beroende på i vilket fält en handläggare placerar in sig påverkas förhållningssätt och kapacitet bl a när det gäller att följa upp samarbetet och bidra till kapacitetsutveckling hos en partner.

Handläggarröster:

- *"Vi ska vara mäklare av olika resurser som vi kan koppla ihop. Yrkeskunskapen innebär att kunna den svenska och internationella resursbasen." (Kultur)*
- *"Vi kan inte vara ämnesexperter fullt ut, det är inte vår roll. Men vi ska ga övergripande kunskap om vad andra gör och koppla ihop olika aktörer. Partners vill gärna ha ett mera kvalificerat utbyte med oss än vad vi förmår." (DESA)*

Tabell 16: Möjliga roller och egenskaper hos handläggare

Roll, ambitionsnivå	Egenskaper hos handläggaren (H)
1. Ämnesexperten, "rådgivaren", "partnern"	H besitter betydande kunskaper om parternas (P) verksamhetsområde, ser på sig själv som ämnesexpert. H ger råd och synpunkter på hur verksamheten bedrivs under hela samarbetstiden. I samband med beredning har H gjort en kvalificerad organisationsanalys av P och medverkat på ett flertal av P:s externa aktiviteter. Uppföljningen är tät och P ser H som en rådgivare med ett förtroendefullt men inte okritiskt förhållningssätt utan distans till P.
Mellan 1 och 2	
2. "Mäklaren", "Nätverksfrämjaren"	H besitter allmänna kunskaper om P:s verksamhetsområde, och har en allmän bild av P:s interna organisation och hur P:s ledarskap fungerar. H har god kännedom om andra aktörer, både nationellt, regionalt och internationellt, och förmedlar tips till P om dessa. H bjuder någon gång om året in P till aktiviteter med andra inom samma verksamhetsområde. Beslut om stöd grundas på flera möten mellan H och P. H tar referenser och medverkar vid enstaka tillfällen på P:s utåtriktade aktiviteter.
Mellan 2 och 3	
3. "Handläggaren"	H har fått ansökan av P utan föregående möten och baserar sitt förslag till stöd mest på ansökan och andra dokument. H och P träffas en eller två gånger i samband med beredning. Uppföljning i form av medverkan på P:s aktiviteter förekommer nästan inte alls och följkttligen är H:s kunskaper om P:s olika egenskaper grunda.

5.6 Samverkan stat-civila samhällets organisationer

Ett långsiktigt, konstruktivt arbete för en fördjupning av demokrati och folkligt deltagande måste innebära en utveckling av samarbetet mellan staten och det civila samhället. Detta kan vara konfliktfyllt, det kan vara framtvingat eller forcerat av endera parten, men det är i denna dynamik som det civila samhället kan stärkas och staten kan reformeras. Vilka erfarenheter har då Sida av utvecklingen av sådan samverkan? Vilken roll har Sida spelat gentemot staten respektive gentemot civila samhällets organisationer i processen?

Det som avgör möjligheter till och graden av samverkan är den politiska situationen i samarbetslandet. Omfattningen av samverkan skiljer sig också mellan olika ämnesområden. Inom Sida råder olika tolkningar kring vad man menar med samverkan. Påfallande ofta anger handläggarna i intervjuerna att samverkan är identisk med att påverka staten från CS, vilket är någonting annat. Detta är vanligt i stödet till CS-organisationer liksom i stödet till internationella och regionala organisationer inom CS. Där har det varit svårare att få fram exempel på hur CS samverkar – i betydelsen samarbetar, bildar koalitioner och allianser – med staten.

5.6.1 Exemplet MITCH

Den mest kompletta erfarenheten finns inom RELA inom ramen för återuppbyggnadsarbetet efter orkanen Mitch i Nicaragua, Honduras, El Salvador och i viss mån även Guatemala. En politisk plattform, den s k

Stockholmsdeklarationen undertecknad av fem statschefer, utgjorde grunden för en svensk stor satsning¹⁴ som kombinerade återuppbyggnad av infrastruktur (främst broar och vägar), humanitärt bistånd via svenska enskilda organisationer, givarsamordning och en planerad samordning för politiskt deltagande mellan inblandade regeringar och svenska respektive centralamerikanska enskilda organisationer.

En av Stockholmsdeklarationens principer slog just fast civilsamhällets rätt att delta i återuppbyggnadsarbetet genom bl a medverkan på givarmöten (s k Consultative Group Meetings). Mitchuppföljningen skapade framförallt en serie samordningsmekanismer i såväl Sverige som Centralamerika: I Sverige inhyrdes en konsult för samverkan med fem svenska EO:s, i Centralamerika anställdes en särskild nätverksvolontär under 1 år, ett regionalt och fem nationella NGO-nätverk bildades i fem centralamerikanska länder och ett nätverk i Sverige. Vidare skapades en projektfond för regionala initiativ, flera seminarier genomfördes, en granskning¹⁵ av hela Mitchsatsningen gjordes och en studie om det civila samhällets medverkan i återuppbyggnadsarbetet genomfördes¹⁶.

Det täta samarbetet mellan Sida/UD och de svenska enskilda organisationerna inkluderade frågor som plats och tidpunkt för CG-möten för att gynna civilsamhällets medverkan. Varken granskningen eller studien anger i kvantitativa termer resultat och effekter av denna samverkan mellan staterna-givarna-civilsamhället, vare sig i Sverige eller i Centralamerika. Men båda slår fast att Stockholmsdeklarationen och dess uppföljningsmekanismer resulterade i ökad legitimitet för civilsamhällets deltagande i samhällsplanering i stort och i att NGO-nätverken i såväl Sverige som Centralamerika ökade de enskilda organisationernas kapacitet att formulera en gemensam agenda i viktiga utvecklingspolitiska frågor samt bilda och ingå i allianser, också på global nivå.

Både det svenska och det centralamerikanska deltagandet i Mitchnätverken rustade organisationerna för att medverka i de olika ländernas PRS-processer.

5.6.2 *Erfarenheter och kommentarer*

Samverkan mellan staten och CS-organisationer är oftast inte prioriterat i direktstödet. I en dryg fjärdedel av de studerade insatserna kan ett visst samarbete skönjas. Men det handlar då oftast snarast om påverkansarbete på staten, t ex genom utbildning av statstjänstemän. Initiativet tycks oftast behöva ligga på Sida för att alls komma till stånd eftersom varken organisationerna eller staten prioriterar samarbete utan snarare ser sin relation som konfliktiv. Detta är naturligtvis också en realitet på många håll, t ex i Zimbabwe:

”Such cooperation does not exist and given the current political situation in Zimbabwe, it is nearly impossible to envisage such a scenario.”

På samma sätt var samarbete i praktiken nästan omöjligt i länder som Zambia och Kenya före de senaste regeringsskiftena, eller i Colombia.

¹⁴ Sidas utbetalade stöd uppgick under åren oktober 1999 till december 2002 till ca 1,5 miljarder kronor.

¹⁵ Turning Disasters into Opportunities. Swedish Contributions to Reconstruction & Transformation in Central America after Disaster Mitch. A Review Commissioned by Sida (Pierre Frühling, May, 2002)

¹⁶ "Halva kostnaden – 7x så bra. En rapport om civilsamhällets deltagande i samhällsutvecklingen utifrån en utvärdering av Uppgöljning av Stockholmsdeklarationen från Mitch-konferensen i maj 1999". (Global utveckling AB, 2001)

Handläggarröster:

- "One important idea behind Sida's Action Programme for Peace, democracy and human rights was that Swedish support should aim to strengthen synergies between the state and civil society in partner countries. When Sida and the Embassy handle at least parts of the NGO programming themselves, the strategic role becomes more forceful. Rather than treating the civil society support as a separate programme, it is more credibly seen as part of Sweden's mainstream cooperation programme. Whatever key areas have been identified in the Country Strategy, partnerships in civil society and Government can be developed with stronger consistency. Dialogue can more easily and justifiably involve both spheres of partners, which is precisely what was meant by the 'complementarity principle' expressed in Sida's Action Programme." (Sri Lanka)
- "The Embassy tries to support such efforts on a central as well as provincial level. Some NGOs working on national level and provincial level has the specific role of co-ordinating, informing and training national NGOs in following up on the Poverty Reduction Plan, on laws on civil society, on national and provincial economic development matters, on human rights, HIV/AIDS and in co-ordinating the dialogue with government etc. " (Mozambique)

Möjligen finns här en risk att Sida inte i tillräckligt hög grad arbetar för samarbeten, kanske för att man anammat bilden av konflikt parterna emellan. Uppgiften skulle då vara att i högre grad trycka på staten i dialogen på högre nivå samtidigt som samarbetssträvanden skulle uppmuntras i diskussionerna med CS-organisationerna kring program som ska finansieras.

Generellt är medvetandet ändå stort inom alla Sidaavdelningar och enheter om behovet av mera samverkan CS-stat. Den vanligaste gemensamma nämnaren för samverkan är "folkligt deltagande", inte bara i demokratiserings- och försoningsprocesser utan också i miljö-, natur- och infrastrukturprojekt.

Om man ser till de svenska enskilda organisationernas arbete tycks den främsta trögheten finnas hos de enskilda organisationerna, snarare än hos Sida, samt enligt ovan en ofta konfrontativ relation i många länder.

I många insatser förmedlade av SEKA via svenska enskilda organisationer, vilka i sin tur har nationella och regionala partners, i de tre studerade exemplen Bolivia, Guatemala och Colombia, är samverkan stat-civilt samhälle svagt utvecklat. Ett undantag finns i Guatemala där Sida finansierar ett "trilling-samarbete" mellan UNDP, UNV och Forum Syd vars hela upplägg och innehåll är att stärka demokratiskt deltagande i kommuner inom ramen för fredsavtalet 1996. I Sidas direktinsatser till organisationer i det civila samhället i dessa tre länder finns i planeringen en medveten strävan hos ambassad/regionavdelning att knyta CS och staten närmare varandra. Två exempel på detta finns i Bolivia. Ett är stödet till ett konsortium av 20 NGO:s för att främja deltagande i det politiska livet, med fokus på deltagande i val. Där medverkade också det statliga valrådet i planeringsprocessen. I Zambia finns en liknande insats på valområdet. I länder med en polariserad situation, som Colombia, Zimbabwe och Kambodja, är förutsättningarna dåliga och samverkan är därför svagt utvecklad.

En generell slutsats vi drar, med stöd av tidigare studier¹⁷, är att utvecklingssamarbetet förmedlat via SEKA till svenska enskilda organisationer är mindre inriktat på att främja samverkan mellan CS och staten jämfört med när Sida via ämnes- och regionavdelningar och ambassader direkt stöder organisationer inom CS.

Direktstödsinsatserna är samtidigt bättre på att koppla och relatera insatserna till normativa instrument (t ex lagar, fredsavtal, nationella handlingsplaner) i jämförelse med insatserna via SEKA. Det finns helt enkelt större kunskap om sådana instrument hos ambassader/regionavdelningar än hos svenska enskilda organisationer. Instrumenten är ofta en förutsättning för att samverkan mellan stat och cs skall kunna genomföras eftersom staten är förpliktad att följa egna avtal.

5.6.3 Samverkan inom PRS-processen och sektorprogramstöd

Inom arbetet med framtagandet av fattigdomsstrategier – den PRS-process som ligger till grund för avtal med Världsbanken och IMF och därmed också för samarbetet med många givare – ska samarbetet mellan staten och det civila samhället vara en integrerad del. Erfarenheterna av

¹⁷ Bl a Syntes av svenska enskilda organisationers utvärderingar. Sida Evaluation 02/34

detta är blandade. En kritik som finns i den allmänna utvecklingsdiskussionen är att PRS-processen visserligen har inkluderat det civila samhällets organisationer men att deras inflytande varit alltför svagt. Deras röster och förslag kördes i slutändan ändå över.

Ambassaderna tycks inte ha några starka erfarenheter av denna process. Åtminstone framförs inte många kommentarer om att samverkan här varit stark eller att Sverige aktivt sökt stärka CS-organisationernas roll. Vissa erfarenheter finns dock. I Kenya, med ett starkt civilt samhälle, gavs CS-organisationerna rätt mycket utrymme i processen, men då särskilt de organisationer som är mindre politiska. I Zambia var detta svårare under den förra presidentperioden.

Sektorprogramstöden, som ännu främst är på förhandlings- och beredningsstadiet, innebär en utmaning beträffande deltagandet av civilsamhällets organisationer. En risk finns att de inte på allvar dras in och det ligger ett ansvar på biståndsgivarna att plädера för och även kräva ett samarbete stat – civilsamhälle. Detta påpekas från flera håll men tycks hittills inte ha fått tillräcklig uppmärksamhet i det svenska utvecklingssamarbetet.

5.7 Vidareförmedlande organisationer

5.7.1 Vidareförmedlande internationella/svenska organisationer

När vidareförmedlande organisationer förekommer i biståndet är det främst fråga om internationella eller svenska organisationer. Erfarenheten av ett sådant samarbete är övervägande positivt.

Ambassader och handläggare menar att det principiellt kan vara en bra lösning att en internationell/svensk organisation handhar en del av stödet till det civila samhället. Motiven är rollfördelning, arbetsavlastning, kunskap/kapacitet, möjlighet att stödja mindre och/eller medlemsbaserade organisationer och fördjupat samarbete.

Nackdelar med sådana arrangemang är för Sidas del främst att man riskerar att förlora egen kunskap både om verksamheten och om samhället; man förlorar delvis viktiga relationer i samhället och en viss, mindre risk finns att verksamheten styrs i riktningar som inte lika väl står i samklang med Sidas strategiska inriktning. För den mottagande parten tycks en nackdel kunna vara att de förlorar i "status"/tyngd när relationen går från svenska myndigheten till svensk EO.

När samarbete med förmedlande organisation diskuteras tycks önskan om att det ska vara en svensk sådan överväga starkt på ambassaderna. Avdelningar/enheter i Stockholm arbetar dock oftare med internationella organisationer, som har den ämnesexpertis som anses behövas för internationellt arbete t ex inom områdena vatten, urbana frågor, undervisning.

En hel del exempel på vidareförmedling genom svenska organisationer finns. I Kambodja går större delen av stödet genom Diakonia och Forum Syd till lokala organisationer. I Guatemala och Colombia är stöd till svenska EO:s viktiga komponenter i landstrategierna och partnerskapet med ambassaden är väl utvecklat. I Moçambique går stöd indirekt till ca 16 organisationer genom Diakonia och Afrikagrupperna. I Zambia har stöd genom Diakonia just beslutats. Natur har t ex ett stort stöd (59 mkr 2002–04) till Svenska Naturskyddsföreningen för samarbeten i Syd.

Handläggarröster:

- "The advantage in letting Swedish or International NGOs handle the Sida financial support is that they will have the possibility to follow up, monitor and control their partner organizations much closer than the embassy is capable of doing." (Mozambique)
- "Svenska och internationella enskilda organisationer kan ha program med många lokala partners, vilket förenklar för Sida/Ambassaden. EO:s har en kunskap och närhet som Sida/Ambassaden inte nödvändigtvis har och de kan bättre följa upp och utvärdera verksamheten, och har administrativ kapacitet för sitt arbete." (Colombia)
- "A partnership between NGO 'equals' has probably the potential to grow much stronger and long term." (Sri Lanka)
- "Vi lägger ut bistånd på entreprenad till Forum Syd (jämförhållningsbiståndet till Nicaragua på 50 miljoner kronor) därför att vi anser att FS är bättre på att ha kontakter i landet än ambassader." (DESA)

Handläggarröster:

- "Vi arbetar nu för att organisationerna ska vara med i sektorprogramstödet inom rättssektorn. En risk finns att de halkar ur. Vi ser det som väldigt viktigt att de finns med, inte bara här utan också i sektorer som vatten och jordbruk." (Kenya)
- "Vi för ofta upp stat-CS-samarbete i sektorprogramdiskussionerna. Programmen är inte bara en teknisk produkt utan måste vara förankrade i samhället." (UND)
- "Sektorprogrammen är viktiga att arbeta med. Då blir vårt samarbete med enskilda NGOs inte lika explicit eftersom samarbetet ligger på policynivå. Det är heller inte säkert att staten är intresserad av stärkta CS-organisationer, men vi menar att de har en viktig roll. Det är viktigt för Sida att fundera på konsekvenserna inom detta område." (Natur)

Dessa arrangemang bygger i regel på en relativt gedigen beredning där de svenska organisationernas målsättningar för samarbetet diskuteras och delvis jämkas med Sidas önskemål om inriktning. Det är intressant att se att Sidas engagemang i denna process fördjupar och förstärker de svenska organisationernas analys, målskrivningar och inriktning i samarbetet. Sidas prioriteringar av organisationsutveckling, av organisationernas aktörsroll i samhället och av folklig organisering och "advocacy" snarare än begränsade sociala insatser har kvalitativt stärkt deras insatser. Sida-engagemanget tycks också kunna stärka organisationernas möjligheter att söka samarbeten med staten på nationell och/eller lokal nivå.

Även samarbeten med internationella eller regionala organisationer för vidareförmedling av stöd förekommer och erfarenheterna tycks positiva. Det kan på ambassadnivå t ex vara ett stöd till ett Save the Children-program (Tanzania, Zimbabwe), ett UNDP-projekt för medieutveckling (Moçambique) eller stöd till miljöarbete eller pedagogisk utveckling från en ämnesavdelning.

Dessa erfarenheter och synpunkter skulle kunna leda till slutsatsen att Sida ytterligare bör utveckla lösningar där svenska enskilda organisationer förmedlar och engageras i samarbete med nationella organisationer genom direktfinansiering. Viktiga frågor man då måste ställa sig är om de har kapacitet att göra det och om det rent principiellt är en vettig utveckling.

Frågan om de svenska organisationernas kapacitet att ta sig an större uppdrag måste analyseras genom studier av deras hittillsvarande verksamhet.

En andra principiell fråga är om Sverige ska finansiera en förstärkning av närvaron av utländska NGOs i samarbetsländerna. Är det lämpligt att ytterligare förstärka det utländska beroendet i en verksamhet – utvecklingen av ett civilt samhälle – som per definition i huvudsak måste bygga på inhemska resurser och växa i en takt som stämmer överens med den samhällseliga utvecklingen i stort? Om detta görs därför att man inte kan finna de lokala krafter som kan hantera ett sådant arbete så kan det bero på att "tiden inte är mogen". Kraften kanske då ska läggas på att hitta de lokala former som är lämpliga och på det sätter bidra till civilsamhällets förstärkning.

I en samverkan är det viktigt att se till vilka de olika effekterna blir. Mål, effektivitet, resultat och tidshorisonter för utvecklingsinsatserna måste ställas mot effekterna för det civila samhället och dess organisationer på längre sikt och i ett nationellt perspektiv. Detta kan innebära behov av en ökad satsning på förstärkande av lokala organisationer av olika karaktär, som stimulerar ett brett civilt samhälle.

5.7.2 Vidareförmedlande nationella organisationer

Stöd genom vidareförmedlande nationella organisationer kan vara biståndsiniterade arrangemang eller gå till lokalt uppbyggda organisationer som har som målsättning att stötta andra lokala organisationer. Stödet kan vara mer eller mindre bundet till en överenskommen verksamhet.

Sida har inte rätt att avhända sig beslutsfattande till en annan part. Arrangemang genom vidareförmedlande organisationer måste alltså organiseras så att Sverige är delaktigt i finansiella beslut. Detta kan ske

genom svensk representation i beslutande organ eller former av paraplybeslut där ramarna för användningen av svenska medel fastställs. De juridiska aspekterna och de fastställda villkoren för Sidas myndighetsutövande behöver analyseras inför eventuella nya former för svensk vidareförmedling.

Vi har endast hittat ett arrangemang av fond-modell – kulturfonden i Tanzania. Fonden skapades 1998 genom en överenskommelse mellan regeringarna. Den leds av en styrelse där majoriteten ligger hos representer från kultursektorn och övriga medlemmar kommer från den tanzaniska regeringen, Sverige, civilsamhället i stort och lokala finansierare. Styrelsen beslutar om olika former av stöd till organisationer och individer på kulturområdet. Arrangemanget anses lyckat av alla parter och fonden har blivit viktig för stöd till landets kultursektor. I Guatemala arbetar en svensk konsultfirma på uppdrag av RELA med att finna en mekanism som skall kunna fungera som kanal för stöd till insatser relaterade till ursprungsbefolkningen i linje med landstrategin. Enligt ToR handlar det om att inrätta en särskild fond.

Ambassaderna tycks i allmänhet tveksamma till möjligheten att upprätta lokala fonder eller stiftelser, med mandat att fördela biståndsmedel. Särskilt svårt anser man detta vara på demokrati/MR-området. Den starka politiseringen gör det svårt att inrätta "oberoende" och "neutrala" ledningar. Konkurrens och konflikter uppstår lätt och Sidas insyn kan bli otillräcklig.

Ett exempel på vidareförmedlande genom nationellt system med ett privat företag är Price WaterhouseCooper som operativ motor av det samordnade givarestödet till National Civic Education Programme i Kenya där en mängd CS-organisationer får medel genom NCEP till sitt lokala arbete.

Ett annat exempel är LINK i Moçambique. LINK är paraplyorganisation för 180 organisationer och arbetar med kapacitetsuppbyggnad av dessa.

En form av stöd som förekommer på demo/MR-området är bredare samarbeten mellan nationella organisationer för valutbildning, valbevakning etc. Detta är mer tillfälliga arrangemang inför olika val och i regel med en stor givarsamordning.

Man kan förmoda att det skulle vara lättare att upprätta fonder inom andra områden än demo/MR, som landsbygdsutveckling, miljövård eller hiv/aids där politiseringen är svagare och effektivitetskriterier enklare kan styra fördelningen av medel. Få sådana arrangemang framkommer av materialet. Urbanenheten arbetar med att etablera samarbete med större mikrofinansieringsorgan som i sin tur kan samarbeta med och stärka mindre lokala organisationer. Natur har i Kambodja och Vietnam vidareförmedlande fond-organisationer på kommunnivå. Det förekommer också att t ex regionala hiv/aids-organisationer hanterar stöd till nationella organisationer.

En typ av arrangemang i denna riktning kan det planerade upplägget av delar av undervisningsstödet i Niassa, Moçambique, sägas vara. För att stärka innovativa insatser, och folkligt/demokratiskt deltagande avser Sida att inrätta en typ av fond ledd av en internationell NGO, konsult eller nationell organisation.

Handläggarröst:

- "Vi har diskuterat fondarrangemang inom givarkretsen i Zambia. Det finns ett litet försök med gender-organisationer, som Norge håller i. Men det är svårt eftersom NGO-samhället är politiserat. Det är svårt att hitta en neutral lösning. Det är enklare när det gäller stöd till CBOs – de som arbetar med landsbygdsutveckling är mindre politiska." (Zambia)

Ett viktigt motiv för arbete med förmedlande partners är att de har möjlighet att närmare följa CS-organisationernas arbete och bidra till deras kapacitetsutveckling. Det tycks uppenbart att Sidas ämnes- och regionavdelningar varken kan eller alls har uppdraget att på ett fördjupat sätt hantera stöd till folkrörelseorganisationer eller NGOs, utan mer på ett formellt, granskande sätt för att garantera att det finansiella stödet används för de syften som överenskommits. Också för ambassaderna är ett splittrat stöd till många organisationer en stor belastning.

6. Slutsatser

Sidas kunskapsmassa om det civila samhället har vuxit kraftigt sedan slutet av 1990-talet som en följd av många ansträngningar, bland annat utvärderingar, studier, systemrevisioner, mer personal i fält och nationella programhandläggare. Sida ligger långt framme i den intensiva diskussion som pågår i den akademiska världen och bland biståndspraktiker om det civila samhällets roll och betydelse för utveckling och effektivare fattigdomsbekämpning och en fördjupad demokratisering som också ser till den liberala demokratins innehåll och ökad respekt för mänskliga rättigheter.

Att SEKA fått verksledningens uppdrag att formulera riktlinjer och grundanvisningar har inneburit samordningsansträngningar inom Sida av ett nytt slag. Aldrig tidigare har såväl de svenska enskilda organisationerna som Sidas egna partners i det civila samhället granskats ur både ett effektivitets- och ett legitimitetsperspektiv. Anledningen till att detta varit utvecklat beror både på anslagsstrukturen, det faktum att det svenska EO-biståndet haft egna mål, skilda från det övriga biståndet, och olika historiska erfarenheter inom Sida av samarbete med enskilda organisationer.

Sida ger idag ett ökat direktstöd till organisationer i det civila samhället. De exakta kvantiteterna är svåra att mäta beroende på begränsningarna i Sidas administrativa system, PLUS. Det förekommer även insatser till civila samhället via direktstödet till statliga myndigheter och institutioner inom ramen för det bilaterala utvecklingssamarbetet.

Vår studie visar att Sidas direktstöd till det civila samhället så gott som alltid ligger inom ramen för aktuella land- och regionstrategier. Ambasaderna är ofta väl insatta i hur insatserna passar in. Men ett strategitänkande i betydelsen hur dessa insatser kan samverka med andra Sida-stödda aktörer och helst ge synergieffekter förekommer sällan. Ämnesavdelningarnas och enheternas insatser till internationella och regionala partners i det civila samhället som har verksamhet i samarbetsländerna ingår sällan i landstrategierna, men relaterar till regionala och ämnesmässiga strategier.

Bland motiven för stöd framstår opinionsbildning, politisk påverkan och social mobilisering som de viktigaste. Inom Sida finns ett högt medvetande om att detta är nödvändigt för att göra staten mera effektiv, legitim och transparent. Ibland, men inte särskilt ofta, är civila samhällets

organisationer kontrakterade av staten som genomförare, t ex inom områdena utbildning och hälsovård. Då fungerar samverkan mellan stat och det civila samhället, men vi har hittat få andra exempel på detta.

Frågan om organisationernas interna former för demokratisk styrning är lågt prioriterade i samband med beredning och uppföljning. I Sidas egen dialog med partners förekommer det sparsamt. Effektivitet är långt viktigare än representativitet. Mönstret går igen även hos Sidas svenska partners i flera länder. Därför föreligger det betydande risker att biståndet inte alltid lever upp till målet att bidra till varaktiga och stabila demokratier.

Sidas policy för kapacitetsuppbyggnad utgör ett nytt viktigt stöd för att definiera och finna former för en sådan inom ramen för direktstöd. Så kallad *core support* är idag en vanligt förekommande form för vad många handläggare menar är ett stöd till kapacitetsuppbyggnad och organisationsutveckling. *Core support* stärker ägarskapet. Men policyn går längre än detta och framhåller vikten av erfarenhetsutbyte i ämnesrelevanta frågor. Det förekommer men inte i särskild stor omfattning.

Sida har nästan alltid kunskap om givarbilden till sina partners. Kontakt mellan givarna förekommer men innehållet i givarsamordningen är mera utvecklad i program och projekt där partners är myndigheter, än i stödet till det civila samhället.

Till sist verkar inte parternas olika karaktär och roller vara någon problematisk fråga. Varken för Sida, det civila samhället eller samarbetsländernas myndigheter. Man känner oftast till varandra och visar ömsesidig respekt.

7. Bilagor

Bilaga I: Uppdragsbeskrivning

Studie avseende former för stöd till civila samhällets organisationer inom ramen för Sidas landstrategier

Sammanfattning

Studien fokuserar Sidas stöd till civila samhällets organisationer inom ramen för Sidas landstrategier. Syftet med studien är att öka den samlade kunskapen om formerna, och bidra till en helhetsbild av relevanta frågeställningar, för samarbetet med civila samhällets organisationer inom landstrategierna. Fokus ska ligga på problem och möjligheter för detta stöd inom ramen för Sidas landstrategier.

Studien genomförs i form av en kartläggning av befintliga stöd- och samverkansformer, samt av identifierade problemområden i samarbetet med civila samhällets organisationer inom landstrategierna. Detta ska ske genom insamling av skriftlig material och uppföljande kontakter i huvudsak via e-post och telefonintervjuer (ambassader), samt direktintervjuer (Sida).

Studien förväntas ge underlag för konstruktiv bearbetning inom DESAs och ambassadernas ordinarie verksamhetsutveckling, samt ge input till SEKA-EOs arbete med att utveckla ett Sida-gemensamt förhållningssätt för att stärka det civila samhället. Studien genomförs i nära samarbete med Sidas verksövergripande EO-nätverk.

Studien förväntas belysa frågeställningar som berör finansieringsformer (fonder, vidareförmedling, givarsamordning, mm), kapacitet och former för handläggning, samt stödformer som stärker organisationernas aktörskap som bärare av biståndssamarbetets målsättning mm.

Beskrivning av DESO/DESA och samverkan med SEKA-EO

Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete, Sida, svarar för det bilaterala svenska utvecklings- och katastrofbiståndet. Sida handhar även huvuddelen av samarbetet med länder i Afrika, Asien, Latinamerika samt Central- och Östeuropa. Sida har omkring 650 medarbetare – inklusive expertis (varav ca 100 i fält) inom ekonomi, teknik, jordbruk, hälsovård, utbildning och miljövård. De övergripande målen för svenskt bistånd är att bidra till minskad fattigdom, ökad demokratisering och uthållig utveckling i de länder Sida har valt att verka.

Sidas avdelning för Demokrati och Social Utveckling (DESO) innefattar huvudsakligen uppgifter som faller inom ramen för de verksamhetsgrenar i regleringsbrevet till Sida som omfattar Demokratisk samhällsstyrning, mänskliga rättigheter och konfliktförebyggande verksamhet samt sociala sektorer. DESOs verksamhetsidé är att genom långsiktigt utvecklingssamarbete skapa förutsättningar för en demokratisk samhällsutveckling och bärkraftig social och kulturell utveckling som gynnar det stora folkflertalet. Avdelningen har som sin huvuduppgift att bereda stöd till insatser inom kultur/media, demokratisk samhällsstyrning, hälsa och undervisning samt utveckla policier och metoder för hela Sida. Enheten för Demokratisk Samhällsstyrning (DESA) är en av fyra enheter inom DESO, och är Sidas ämnesenhet för Demokratisk samhällsstyrning, med fokus på beredning av insatser och rådgivning inom ämnesområdet. Begreppet ”Demokratisk samhällsstyrning” används inom OECD/DACs nätverk för god samhällsstyrning och deltagande. Begreppet har dock inte någon entydig och klar definition men avser täcka områdena; Demokratisering, Mänskliga Rättigheter, God samhällsstyrning, och Folkligt deltagande.

En viktig del av DESAs arbete rör samverkan med och stöd till civila samhällets organisationer. Innehållsmässigt innefattas detta främst i ovan nämnda område ”folkligt deltagande”. Men samhörigheten mellan stödet till civila samhällets organisationer och övriga ovan nämnda ämnesområden inom demokratisk samhällsstyrning, speglas även i frågor om demokratins kultur samt i bevakningen av mänskliga rättigheter mm. DESA ger direkt ekonomiskt bidrag till ett begränsat urval internationella enskilda organisationer

DESA deltar i Sidas verksövergripande nätverk för frågor som rör stöd till civila samhället, vilket samordnas av SEKA-EO. DESA samverkar även med SEKA-EOs arbetsgrupp för att utveckla ett Sida-gemensamt förhållningssätt för stödet till det civila samhället. Den nu aktuella studien görs i nära samarbete mellan SEKA-EO och DESA, och inom ramen för ovan nämnda nätverk och arbetsgrupp.

Bakgrund

I Sidas handlingsprogram för fred demokrati och mänskliga rättigheter nämns att en ”redovisning skall göras av förutsättningar och metodik för stöd till civila samhället genom landramar” (s 103). I samband med DESAs regionala konferens i Kampala för Östra och Västra Afrika (febr 2002), bekräftades behovet att genomföra denna uppgift. Inom Sidas verksövergripande EO-nätverk som SEKA-EO sammankallar, har uppgiften mottagits positivt. Detsamma gäller relationen till SEKA-EOs arbete med ett verksövergripande förhållningssätt för stödet till civila samhället.

Stöd inom Sidas landstrategier

Ambassadernas och Sidas stöd inom DESAs arbetsområde till civila samhällets organisationer inom ramen för Sidas land- och regionstrategier eller liknande, bedöms som relativt omfattande och växande. Oftast handlar det om stöd till nationella enskilda organisationer, men även till större internationella enskilda organisationer med säte i väst (svenska och internationella). Stödet ses ofta som ett positivt komplement till det bilate-

rala stödet, och har under senare år givits med en alltmer strategisk inriktning. Stödet kan ses som en alternativ kanal bl.a. för det man skulle vilja att staten gjorde, respektive som en möjlighet att stödja krafter i samhället som verkar i en riktning som man önskar att samhället ska ta. Ambassaderna upplever ofta detta stöd som förutom värdefullt, också handläggningsintensivt och resurskrävande. Ambassaderna har ofta sökt olika lösningar på handläggningsproblematiken; fonder, NPO-handläggning, etc. Detta stöd har ofta givits och utvecklats utan systematisk samordning av arbetsmetoder med andra delar av Sida eller andra ambassader.

”Direktstöd”

Ibland benämns detta stöd som ”direktstöd”, dvs. i motsats till stöd som går genom en svensk enskild organisation och vidare till en nationell eller internationell enskild organisation. Med ”direktstöd” menas oftast landstrategibaserat stöd till civila samhällets organisationer med 100% stöd. Organisationen kan vara nationell eller internationell och stödet bereds och utbetalas direkt från ambassad, regionavdelning eller ämnesenhet utan att gå genom svensk enskild organisation som medaktör.

Detta stöd ska ses i ljuset av sk. ”20–80-stöd” där en svensk enskild organisation som har ramavtal med Sida erhåller 80% bidrag från SEKA-EO och själv samlar in 20%.

Civila samhällets organisationer

I Sidas samarbete med enskilda organisationer kan tre huvudkoncept för samarbetet urskiljas:

- stöd till organisationer i dess egenskap av ”Aktör” eller i dess egenskap av ”Genomförare” (eller kanal), samt stöd till att stärka själva ”Arenan” (eller kontexten för det civila samhällets aktörer).
- att ges stöd som aktör innebär i korthet att fokus för stödet är att stärka den enskilda organisationens kapacitet. Att vara genomförare (kanal) innebär i korthet att organisationen valts i egenskap av dess kompetens att genomföra uppdrag.
- karaktären på civila samhällets organisationer varierar även avseende horisontell (ex. befolkningsgrupper) och vertikal (ex. hierarkisk makt) representativitet i samhället.

Dessa grundläggande huvudkoncept ger möjligheter att bl.a. skilja mellan kortsiktiga val av stöd som är operationellt betingade och de som är avsedda att vara långsiktiga partners, samt huruvida stödet huvudsakligen syftar mot att stödja en bred representativitet i samhället, och/eller en specifik förändrings- och påverkansstyrka i en enskild fråga. Dessutom kan stöd ges till själva ”arenan” där civila samhällets organisationer verkar, exempelvis genom lagstiftning.

Inom Sidas organisation finns olika fokus på stödet avseende dessa tre huvudkoncept. SEKA-EO har ett specifikt mandat att fokusera aktörsperspektivet, medan övriga avdelningar och ambassader troligtvis, men inte uteslutande, fokuserar genomförande och/eller arenan.

Sida-gemensamt förhållningssätt

SEKA-EO har påbörjat ett arbete för att ta fram ett gemensamt förhållningssätt för hur Sida kan stärka det civila samhället inom ramen för fattigdomsstrategin. Denna studie syftar till att ge input till detta påbörjade arbete.

Syfte och mål

Syfte:

Studien syftar till att stärka Sidas samarbete med civila samhällets organisationer som bärare av biståndssamarbetets målsättning inom ramen för landstrategierna och stöd till ett starkt, långsiktigt livskraftigt, och demokratiskt civilsamhälle.

Genom att identifiera för flera länder gemensamma problemområden och möjligheter inom detta stöd, ska studien

- ge underlag för konstruktiv bearbetning inom DESA, övriga avdelningar inom Sida, och inom ambassadernas ordinarie verksamhetsutveckling, samt,
- ge input till SEKA-EOs arbete med att utveckla ett Sida-gemensamt förhållningssätt för att stärka det civila samhället.

Mål:

Målet med studien är att:

- *genom en kartläggning* av befintliga stöd- och samverkansformer, samt av ambassader, ämnesenhet, regionavdelning identifierade problemområden och ”goda exempel” i samarbetet med civila samhällets organisationer inom landstrategierna,
- *bidra till en helhetsbild av relevanta frågeställningar* för stöd till civila samhällets organisationer som sker inom ramen för Sidas landstrategier.

Avgränsning

Studien bygger enbart på det underlag som kan tas fram i samverkan mellan uppdragstagaren och respektive ambassad och aktuell regionavdelning och ämnesenhet utan besök för informationsinhämtning i fält.

Kartläggningens perspektiv är i första hand respektive ambassads, ämnesenhets och regionavdelnings.

Studiens huvudsakliga fokus är Sidas direkta stöd till civila samhällets organisationer, och inte i första hand stödet till olika former av indirekt stöd till civila samhället som sådant (arenan), genom stöd till lagstiftning, allmän nationell utbildning, ekonomisk tillväxt etc. Däremot fokuserar studien civila samhällets organisationer som en del av sitt samhälle (arenan).

Studien avser att huvudsakligen fokusera på erfarenheterna inom DESAs verksamhetsområde. Studien tar sin utgångspunkt i att den allra största delen av stödet till civila samhällets organisationer inom landstrategierna beräknas finnas inom DESAs verksamhetsområde, och att dessa erfarenheter kan generaliseras till att också gälla andra verksamhetsområden inom Sida. Dock bör det finnas anledning att i möjligaste mån i studien inkludera även erfarenheter från andra verksamhetsområden

inom Sida, exempelvis Natur, Hälso, Und etc. Eventuella skillnader i karaktären på stödet mellan olika verksamhetsområden bör i dessa fall fokuseras.

Uppdrag

Kartläggning

Uppdragstagaren ska genom insamling av information från några utvalda ambassader, ämnesenheter respektive regionavdelning göra en kartläggning av:

- befintliga stöd- och samverkansformer samt volym,
- identifierade problemområden, samt
- innovativa lösningar och ”goda exempel”
- i samarbetet med civila samhällets organisationer inom landstrategierna.

Omfattning

Avseende *övergripande beskrivning av befintliga stöd- och samverkansformer* ska kartläggningen:

- fokusera bl.a. antal organisationer och volym (SEK/år) för stöd till nationella civila samhällets organisationer, internationella organisationer (svenska respektive icke-svenska organisationer desaggregerat), samt beskriva fonder och organisationer skapade av i huvudsak för vidareförmedling av bidrag. Dessutom ska kartläggningen söka karaktärisera det stödda civilsamhällets organisationer avseende bl.a.: bred / smal formell representativitet i samhället; fokus på specifika sakfrågor / generella intressentgrupper; representation stad / land etc.

Avseende *identifierade problemområden/frågeställningar* ska kartläggningen:

- i första hand fokusera följande teman, (men även inkludera andra teman som berör studiens syfte och målsättning som ambassader, ämnesenhet och regionavdelning önskar lyfta fram):
- * Samverkande parternas olika karaktär och identitet.
 - Karaktären och identiteten mellan en ambasad och Sida som svensk myndighet, respektive en nationell enskild organisation är olika. Vad betyder denna skillnad för samverkan mellan parterna?
 - I vilka fall är det i denna samverkan lättare/svårare att handskas med relationen svensk myndighet – internationell enskild organisation jämfört med relationen svensk myndighet – nationell enskild organisation?
 - I vilka fall kan det finnas fördelar med samverkan mellan internationell/svensk enskild organisation och nationell organisation, framför samverkan mellan svensk myndighet och nationell enskild organisation?
 - Hur ser skillnaderna ut för samverkansmöjligheter för svensk myndighet avseende olika typer av nationella enskilda organisationer, exempelvis nationella akademikerorganisationer respektive by- eller bredare nationella folkrörelseorganisationer?

- Finns fördelar med ett triangelsamarbete ambassad, svensk/ internationell organisation och nationell organisation från en eller flera samarbetsländer?
- Vad betyder ”direktstöd” i ljuset av ömsesidighet?
- * Stöd till organisationsuppbyggnad.
 - Biståndssamarbete är uppbyggnad av kapacitet, bl.a. i form av organisationsuppbyggnad. Vilka specifika krav ställs på stödet från en ambassad för att bidra med annat än finansiellt stöd, till civila samhällets organisationer?
 - Finns kunskap i organisationsutveckling på ämnesenheterna respektive ambassaderna, och tidsmässig kapacitet att ge detta?
 - Vilken är erfarenheten av att kombinera finansiellt stöd till operativ verksamhet med stöd till organisationsutveckling?
 - Hur har ambassad respektive ämnesenhet/regionavdelning handskats med denna frågeställning?
- * Kapacitet för handläggning.
 - Stöd till civila samhällets organisationer beskrivs ofta som personalintensivt. Finns en större kapacitetsbrist än genomsnittet för handläggning av stöd till nationella och internationella enskilda organisationer inom landstrategierna? Om så, på vilket sätt har detta lösts? – stödet sköts på ”fritiden” av engagerad handläggare? – NPO’er? – några få övergripande stöd (svensk eller internationell EO, nationell samordning etc.) som i sin tur förmedlar vidare? – stödet till civilsamhället nervärderas och ges mindre tid? – annat?
 - Vilka är erfarenheterna av givarsamordning kring stödet till civila samhällets organisationer?
- * Samverkan stat – civila samhällets organisationer
 - Vilken är erfarenheten av denna samverkan?
 - Vilken roll har Sida spelat gentemot staten respektive gentemot civila samhällets organisationer?
 - Vilken roll har PRS-processen haft i detta avseende?
 - Vilken representativitet för befolkningen som helhet bedöms de stödda civila samhällets organisationer haft i detta avseende?
- * Vidareförmedlande nationella organisationer, och finansieringsformer.
 - Vilka är för och nackdelarna med att Sida verkar för att bygga upp och stödja enskilda organisationer/stiftelser i syd av typen ”Forum Syd”, dvs finansierande vidareförmedlande nationella organisationer stödda av externa medel? Om detta byggts upp, hur har finansieringsformer för detta lösts? Om endast 100%-ig finansiering gäller, hur påverkar detta samverkan?
 - (Ref bl.a. PM 99-11-08, Inger Axell angående bl.a. kapitalfonder (vars avkastning används till verksamhet), lånefonder (som är roterande genom utlåning och återbetalning av lån), och direkt vidareförmedlande organisationer som får biståndsfinansierat rambidrag)

- Vilka är erfarenheterna av svenska/internationella vidareförmedlande organisationer jämfört med nationella vidareförmedlande organisationer?
- Vilket anses värdet vara av lokal förankring inom nationella vidareförmedlande organisationer, jämfört med tillgång till internationella nätverk?
- Hur fastställs storleken på bidrag till administrativa kostnader? (generell %-sats eller annan regel?; finns stora variationer?; hur definieras administration?)
- * Karaktär av beställningsarbete.
 - Skillnaden mellan genomförare och aktör, eller uppdragsarvode och bidrag är ibland flytande. Finns det risk att stödet till nationella enskilda organisationer (lokala grupper, NGO, kyrkor, etc.) från ambassaderna inom landstrategierna får alltför kraftig karaktär av beställningsarbeten än karaktär av stöd till nationella självständiga aktörer med egna långsiktiga perspektiv och visioner? Varför/ varför inte?
 - Hur påverkas ägarskapet?
 - På vilket sätt kan stödet stärka möjligheten att organisationerna själva är bärare av biståndssamarbetets målsättning?
- * Bred och djup representativitet vs. små professionella grupper
 - Ett stöd som fokuserar professionalism på bekostnad av ett brett representativt och värdebaserat vardagsnära engagemang, riskerar att skapa demokratiskt underskott. Högt utbetalningstryck, starka krav på professionalitet i ansökan och redovisning, samt svag personell bemanning på ambassad mm. kan öka denna risk. Hur har denna risk handskats med?
 - Vilka arbetsformer anses kunna minska denna risk?

Metod

Insamlingen av material från ambassader ska ske genom skriftlig (e-post i huvudsak) efterfrågan av material, och uppföljande telefonintervjuer vid behov.

Insamlingen av material från ämnesenhet respektive regionavdelning ska ske genom intervjuer med nyckelpersoner, insamling av skriftligt material och uppföljande intervjuer. Sidas interna rapporteringssystem (PLUS) ska användas så långt möjligt för att uppskatta volymer i SEK, antal organisationer etc.

Val av urvalet av ambassader och ämnesavdelningar ska ske i samverkan med DESA, SEKA-EO och i möjligaste mån med Sidas EO-nätverk.

Sida/DESA i samverkan med SEKA-EO åtar sig att skriva ett presentationsbrev/mejl med referens till uppdragsbeskrivningen för att underlätta kontakterna med ambassaderna. Det operativa arbetet i övrigt görs helt av konsulten.

Sida/DESA utser i samverkan med SEKA-EO en kontaktperson till konsulten.

Tidsplanering

Tidsplanering fastställs efter förslag från uppdragstagaren.

Rapport

Ett utkast till rapport ska presenteras till Sida/DESA och SEKA-EO 2 veckor innan sista dag för slutrapporten. Sida/DESA i samverkan med SEKA-EO har då 5 arbetsdagar på sig att till uppdragstagaren komma med skriftliga kommentarer på utkastet för vidare bearbetning av uppdragstagaren.

Uppdraget ska resultera i en skriftlig slutrapport om maximalt 35 sidor, inklusive sammanfattning på högst 3 sidor, men exklusive eventuella bilagor. Slutrapporten ska levereras till Sida/DESA och SEKA-EO senast den 11 April 2003 i elektronisk form i programmet Word, samt två exemplar i pappersform.

Uppdragstagaren skall efter att slutrapporten har lämnats stå till DESAs och SEKA-EOs förfogande som resursperson under sammanlagt maximalt två dagar under första halvåret 2003 för uppföljande diskussioner, dels internt inom Sida och dels eventuellt tillsammans med externa aktörer.

Bilaga II: Frågor till handläggare på ambassader, ämnesavdelningar och enheter.

Identifierade problemområden/frågeställningar

1. Strategisk inriktning: Direktstöd genom det civila samhällets organisationer sägs ha fått en alltmer strategisk inriktning

- Vari består denna?
- Finns den formulerad i landstrategierna?
- Är den strategiska inriktningen huvudsakligen lagd inom något område:
- Demokrati?
- MR?
- Tillväxt?
- Fattigdomsbekämpning?
- Gender?

2. Samverkande parternas olika karaktär och identitet

- Hur påverkas relationen mellan Sida/Ambassad och civilsamhällsorg. av att den ena parten är en myndighet? Påverkar detta relationerna på andra sätt än om partnern varit stat eller en relation mellan svensk och nationell/intern. Organisation?
- I vilka fall är det lättare eller svårare att handskas med relationen svensk myndighet – internationell enskild organisation jämfört med relationen svensk myndighet – nationell enskild organisation? Bakgrundkunskaper, kontaktvägar, professionalism/kapacitet.
- Är det en fördel när samverkan sker mellan Int/svensk eo och nationell eo framför samverkan svensk myndighet – nationell eo? När, varför? Finns det nackdelar?
- Hur ser skillnaderna ut för samverkansmöjligheter för svensk myndighet avseende olika typer av nationella enskilda organisationer, exempelvis nationella akademikerorganisationer respektive by – eller bredare nationella folkrörelseorganisationer?
- Finns det fördelar med ett triangelsamarbete ambassad, svensk/ internationell organisation och nationell organisation från en eller flera samarbetsländer?

3. Samverkan mellan stat – civila samhällets organisationer i länder där svenska utvecklingssamarbete förekommer

- Vilken roll har Sida spelat gentemot staten respektive gentemot civila samhällets organisationer? Vilka är instrumenten/metoderna/strategierna?
- Vilken roll har PRS-processen haft i detta avseende?
- Vilken representativitet för befolkningen som helhet bedöms de stödda civila samhällets organisationer ha haft i detta sammanhang?

4. Organisationsuppbyggnad

- Biståndet ska bygga kapacitet, bland annat i form av organisations-

uppbyggnad. Bidrar finansiellt stöd till en organisation i regel också till en sådan kapacitetsuppbyggnad? Vilka krav ställer det på ambassaden/enheten. Har Sida kapacitet att aktivt stödja en sådan kapacitetsuppbyggnad?

- Finns kunskap i organisationsutveckling på ämnesenheterna respektive ambassaderna och tidsmässig kapacitet att ge detta stöd? Vilken är erfarenheten av att kombinera finansiellt stöd till operativ verksamhet med stöd till organisationsutveckling?
- Hur har ni handskats med denna frågeställning?

5. Kapacitet för handläggning

- Stöd till det civila samhällets organisationer beskrivs ofta som personalintensivt. Finns det en större kapacitetsbrist för handläggning av just denna form av stöd inom landstrategierna?
- Om det är så, på vilka sätt har ni sökt lösa detta. Bygger det på särskilt personligt engagemang, på förstärkning genom NPO, ett mer begränsat urval organisationer som får stöd och som i sin tur förmedlar detta vidare, eller att stödet till civilsamhällets prioriteras ner. Annat?
- Har ni erfarenhet av givarsamordning kring stödet till civilsamhällets organisationer? Vilka är era erfarenheter av detta? När är detta lämpligt? Hur ser en sådan givarsamordning ut?

6. Stöd genom vidareförmedlande organisationer

- Har ni erfarenhet av stöd genom vidareförmedlande internationell eller svensk organisation, där stödet går vidare till mindre organisationer?
- Har ni erfarenhet av fonder för vidareförmedling av stöd? Hur har dessa satts upp? Var ligger beslutande rätt? Vilken insyn har ambassaden/Sida i beredning och beslutsunderlag? Finns gemensamt fastställda kriterier för stöd? Ställs samma krav på LFA, mål- och resultatanalys som vid Sida-beredning?
- Vilka är erfarenheterna av svenska/internationella vidareförmedlande organisationer jämfört med nationella vidareförmedlande organisationer?
- Vilka är för och nackdelarna med att Sida verkar för att bygga upp och stödja enskilda organisationer/stiftelser i syd av typen "Forum Syd", dvs finansierande vidareförmedlande nationella organisationer stödda av externa medel? Om detta byggts upp, hur har finansieringsformer för detta lösts? Om endast 100%-ig finansiering gäller, hur påverkar detta samverkan?
- Hur sker uppföljning och rapportering?
- Innebär detta ett mer omfattande samarbete med den förmedlande organisationen, inklusive kapacitetsuppbyggnad?
- Hur fastställs storleken på bidrag till administrativa kostnader? (generell %-sats eller annan regel ?; finns stora variationer?; hur definieras administration?)
- Finns det problem med att ha tillräcklig insyn i den vidareförmedlande organisationens arbete?

- Finns det risker med/problem med denna lösning?
- Vilka är de främsta fördelarna. Överväger de?

7. Givarsamordning

- Sker en samordning med andra givare kring stödet till civila samhällsorganisationer?
- Hur ser denna ut? Är det en samordning kring kriterier och övergripande inriktning eller samordning av det direkta stödet? Sker en samordning av bedömningsmallar, avtal, rapporter, revision etc?
- * Karaktär av beställningsarbete.
 - Skillnaden mellan stöd som genomförare = uppdragsarvode och som aktör = bidrag till att stärka organisationen samlade kapacitet är ibland flytande. Finns det risk att stödet till nationella enskilda organisationer får alltför kraftig karaktär av beställningsarbeten på bekostnad av karaktären som nationella självständiga aktörer med egna långsiktiga perspektiv och visioner? Varför/varför inte?
 - Hur påverkas organisationernas ägarskap av de olika typerna av stöd?
 - På vilket sätt kan stödet stärka möjligheten att organisationerna själva är bärare av biståndssamarbetets målsättning?
- * Bred och djup representativitet vs. små professionella grupper
 - Ett stöd som fokuserar professionalism på bekostnad av ett brett representativt och värdebaserat vardagsnära engagemang, riskerar att skapa demokratiskt underskott. Högt utbetalningstryck, starka krav på professionalitet i ansökan och redovisning, samt svag personell bemanning på ambassad mm. kan öka denna risk. Hur har denna risk handskats med?
 - Vilka arbetsformer anses kunna minska denna risk?
 - Vad betyder ”direktstöd” i ljuset av ömsesidighet?

Bilaga III: Checklista för genomgång av bedömningspromemorior

Checklista vid genomgång av bedömningspromemorior						
Strategisk inriktning?						
Ja						
Nej						
Område						
Motiv för stöd						
Kompletterande						
Ersättande/Statsinsats ej möjl.						
Politisk obekvämt						
Typ av stöd						
Core support/org. uppbyggnad						
Långsiktigt progr/org. uppbyggn.						
Avgränsat projekt						
Stöd främst som: ev. % andel						
Genomförare						
Aktör i civilsamhället						
Stöd till arenan						
Beredning/handläggning						
Till synes god						
Till synes begränsad						
Storlek						
Stort, > 1 miljon						
Mindre						
Givarsamordning						
Ja						
Nej						
Direktstöd						
Vidareförmedling						
Stöd genom fond						
Org. Representativitet/Typ						
Professionell NGO						
Bred/medlemsbaserad						
Stöd till samverkan stat/CS						
Ja						
Nej						

Bilaga IV: Ambassadernas checklista vid genomgång av insatser

KARTLÄGGNING AV DIREKTSTÖD TILL DET CIVILA SAMHÄLLET'S ORGANISATIONER

Samarbetsland		Partner till Sida				
Finansiell Volym:						
Kontraktperiod						
Typ av samarbetsorganisation Egen def. (X) Sidas def. (Y)	Nationell NGO					
	Regional NGO					
	CBO (lokal, bas/gräsrotsorg)					
	Internationell org.*					
	svensk org.**					
	Intr. & medlemsorg.					
	Konsult					
	Företag					
	Institut/stiftelser					
	Kyrklig					
Övriga						
Sidapartnerens räckvidd i arbetet	Internationell***					
	Regional					
	Nationell					
	Lokal/provinsiell/kommunal					
Representativitet (Här åsyftas i första hand gentemot målgruppen, i andra hand samhället i stort)	Liten					
	Medel					
	Stor					
Organisationens arbetsområde:	Demokrati/MR					
	Medb och pol rättigh.					
	Ek,soc,kult. rätt					
	Kvinnors rättigh					
	Barns rättigh					
	Rättsväsendet					
	Hälsa, inkl hiv/aids					
	Vuxenutbildn.					
	Grundutbildning					
	Bostäder/urban					
	Folklig organisering					
	Media					
	Kultur					
	Jordbruk					
	Miljö/naturvård					
	Forskning					
	Infrastruktur					
	Ekon. utv.					
	Mikrokrediter					
	Övrigt (ange)					
Samarbetspartnerens primära/direkta målgrupper	Ledare/medlemmar/anställda i andra organisationer och institutioner					
	Myndigheter					
	Fattiga					
	i rurala områden					
	i urbana områden					
Sidas motiv till val av partner:	Stöd som aktör****					
	Stöd som genomförare****					
	Stöd till arenan****					
	Stöd till program/projekt/aktivitet					
	"Core support"					

*Som internationell organisation räknas även svensk org. som ingår i någon typ av internationell allians.

** Svensk org. som ej är en del av internationell organisation

*** Med internationellt arbetssätt menas gränsöverskridande projekt/program som hänger samman, ej enskilda p/p i olika enskilda länder.

**** Stöd som aktör innebär i korthet att fokus för stödet är att stärka organisationens kapacitet.

Genomförare innebär i korthet att organisationen valts för sin kompetens att genomföra uppdrag.

Stöd till arenan innebär att fokus ligger på att stärka civilsamhällets position i samhället.

Bilaga V: Intervjuade personer

Ämnesenheter och regionavdelningar

DESA

Eva Falkenberg
Eva-Lena Pettersson
Ingmar Armyr
Staffan Smedby
Svante Persson
Helena Lagerlöf
Annika Nordin Jayawardena
Stina Karlton

Hälso

Gunilla Essner
Kristina Lundström (ambassaden
Colombo)
Yasmin Zavery Roy (ambassaden
Delhi)

Kultur

Lena Johansson, EC
Peter Erichs

UND

Hans Persson

Urban

Pelle Persson, EC
Pär Fröberg

Natur

Margareta Sundgren, EC
Bengt Johansson, EC

RELA

Emma Nilenfors

Ambassader/biståndskontor:

Bolivia

Ulrika Hjertstrand

Colombia

Elisabet Hellsten

Guatemala

Hans G. Magnusson

Mocambique

Eva Belfrage

Kambodja

Helena Lagerlöf

Kenya

Per Karlsson

Sri Lanka

Sheila Richards

Tanzania

Lars Tengroth

Zambia

Mikael Boström

Zimbabwe

Abdi Foum

Bilaga VI: Referenslitteratur och referensperson

Boussard, Caroline (2001) En studie över biståndets roll i framväxten av civila samhällen i syd i serien ”Kriterier för urval av ramorganisationer”, Stockholm (Sida).

Forss, Kim (2002) Finding out about results from projects and programmes concern democratic governance and human rights. A study commissioned by Sida. Stockholm (Antante – tools for thinking AB).

Holmén, Hans, Jirström, Magnus (1996) No Organizational Fixes: NGO's, Institutions and Prerequisites for Development, Stockholm (Sida).

Lindahl, Claes, Björkman, Elin, Stark, Petra et al (1999) Managing the NGO Partnership. An assessment of stakeholder responses to an evaluation of development assistance through Swedish NGOs. Stockholm (Sida).

Manor, James Civil Society and Poverty Reduction in Less Developed Countries. A guide for Development Practitioners (2003), Sussex (Institute for Development Studies, University of Sussex-Sida).

Narayan, Deepa (2001) Voices of the Poor, New York (The World Bank)

Nordlund, Per (1996) Organising the Political Agenda, Uppsala, (Uppsala University)

Pettersson, Olof et al (1998) Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998. Stockholm (SNS).

Putnam, Robert (1996) Den fungerande demokratin. Stockholm (SNS)

Ridell, Roger, Bebbington, Anthony, Peck, Lennart (1995) Promoting Development by Proxy. The development impact of Government Support to Swedish NGOs, London (Overseas Development Institute)

Sida-Natur (1999) Sida's Learning from NGOs and International Organisations in the area of Environment, Stockholm (Sida)

SPM Consultants (2002), Civil Society and Democracy in Cambodia. Chanhing Roles and trends. Stockholm-Pnom Penh (Sida)

Viking, Lars (2001) Statens och de enskilda organisationernas samarbete i internationellt utvecklingssamarbete i serien ”Kriterier för urval av ramorganisationer”. Stockholm (Sida).

von Essen, Carl (2001) Trender i det civila samhället i Sverige i serien ”Kriterier för urval av ramorganisationer”, Stockholm (Sida).

Referensperson:

Sonny Östberg, konsult, fungerade som referensperson och bidrog med intervju och fakta till enkät i Bogotá, Colombia.

Att halvera fattigdomen i världen till år 2015 är vår tids största utmaning. Det kräver samarbete och uthållighet. Samarbetsländerna ansvarar för sin utveckling. Sida förmedlar resurser och utvecklar kunskap och kompetens. Det gör världen rikare.



STYRELSEN FÖR INTERNATIONELLT
UTVECKLINGSSAMARBETE

105 25 Stockholm
Besöksadress: Sveavägen 20
Telefon: 08-698 50 00
Telefax: 08-698 56 15
www.sida.se, info@sida.se