

# SASDA

Secretariat for Analysis of  
Swedish Development Assistance

## *Svensk demokrati i österled ?*

Anders Fogelklou  
Roger Hällhag  
Stockholm, September 1994



STOCKHOLMS  
UNIVERSITETS  
BIBLIOTEK

MAG  
Rapp Övr.

9.722

## SASDA

Secretariat for Analysis of Swedish Development Assistance

The Swedish government has appointed a committee with the task of analysing the results and effectiveness of Swedish development aid. A special Secretariat, SASDA, was set up on 1 March 1993 to carry out the work.

The Secretariat will work until the end of 1994 and will have as its main task to propose to Government suitable mechanisms for evaluations and policy analyses of Swedish aid. In its work SASDA will give priority to carrying out a set of selected studies world-wide, at country, sector and subject level and to studies of individual organisations to provide a basis for decisions on development co-operation in the future and to gain experience on how policy evaluations should be carried out. A major study concerns Sweden's co-operation with Central and Eastern Europe.

SASDA's point of departure is the aim of a better understanding of the mechanisms of development in order to enhance the results and increase the effectiveness of aid in achieving the five goals set by the Swedish parliament: increased resources, economic and social equality, economic and political independence, the democratic development of society, and the long-term management of natural resources and care of the environment.

The studies and analyses will be managed partly by the Secretariat's own staff and will include studies commissioned from different specialists in the committee's areas of priority.

The staff are :

Ambassador Claes Sandgren	Head of the Secretariat
Dr Eva Julin	Senior Policy Analyst
Mr Enrique Ganuza	Senior Policy Analyst
Mr Per Johan Svenningsson	Senior Policy Analyst
Ms Kerstin Sandling	Assistant Secretary

Postal address: SASDA  
P.O. Box 16418  
S-103 27 STOCKHOLM

Telephone: +46-8 791 21 80  
Telefax: +46-8-791 21 88  
Visiting address: Klarabergsgatan 23, Stockholm

Stockholms Universitet



30001 005303534

## Svensk demokrati i österled?

Anders Fogelklou  
Roger Hällhag

September 1994

En studie på uppdrag av  
Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete  
SAU

ISSN 1104-697X  
Regeringskansliets Reprocentral



**Innehållsförteckning**

Sammanfattning	5
Summary in English	6
A. Inledning	
1. Uppdraget att studera demokratistöd till Central- och Östeuropa	7
2. Avgränsningar	7
3. Definitioner	7
4. Problem i arbetet	8
5. Tack!	9
B. Bakgrund	
1. Den demokratiska revolutionen i Europa	10
2. Det samlade biståndet och dess roll för demokratin	10
3. Biståndsländerna och dess skilda förutsättningar	11
4. Demokrati inifrån eller infört utifrån?	12
C. Kartläggning - vad har gjorts och görs?	
1. Svenskt bilateralt statsfinansierat demokratistöd	14
1. Genom SIDA och svenska enskilda organisationer	14
2. Genom BITS och svenska företag, verk, kommuner o.dyl	21
3. Genom Svenska Institutet och svenska kulturella, forsknings- och andra akademiska institutioner samt enskilda specialister	24
4. Samarbete genom svenska departement	25
5. Genom Östeuropasekretariatet till regeringens disposition och baltisk suveränitet	25
6. Övrigt bilateralt bistånd	26
7. Icke biståndsfinansierat stöd	26
8. Sammanfattning av det bilaterala demokratistödet	27
2. Multilateralt demokratistöd med Sveriges medverkan	28
3. Annat demokratistöd	
1. Europeiska Unionen	30
2. Andra länders bilaterala insatser	30
3. Privata fonder	30

"Alla är ansvariga för allting inför alla."

Fjodor Dostojevski



## D. Vad kan egentligen göras för demokrati?

1. Brist på teoretisk vägledning	32
2. Definition av demokrati	33
3. Samband med övriga biståndsmål	34
4. En modell för demokratiuppbyggnad	35
5. Faser i samarbetet	40
6. Tänkbara strategier för påverkan	41

## E. Analys av dagens verksamhet

1. Demokratistödets utformning	44
2. Landinriktning	45
1. Estland	46
2. Lettland	47
3. Litauen	48
4. Ryssland	49
5. Polen	50
3. Myndighetshantering och utvärderingar	50
1. BITS	51
2. SIDA	53
3. Svenska Institutet	54
4. Östeuropasekretariatet	54
4. Sammanfattande bedömning av verksamheten	54

## F. Förslag till utvecklat demokratistöd

1. Mål för samarbetet	56
2. Samlad styrning	56
3. Normaliserat samarbete och integration	57
4. Landinriktning	58
5. Övriga förslag	59

## Tabeller

1. Av SIDA beviljade anslag till enskilda projekt och genom ramavtal	15
2. Enskilda anslags fördelning på länder samt specificering av demokratistöd	15
3. Summering av enskilda projekt	17
4. Summering av ramanslag	20
5. Summering av insatser genom SIDA	20
6. Summering av insatser genom BITS	23
7. Summering av insatser genom SI	24
8. Summering demokratistödet inom svenskt bistånd till Östeuropa	29

## Bilagor

1. Förslag till mall för bedömning och registrering av demokratiprojekt
2. Uppdraget (utdrag ur avtal)
3. Källor

## Sammanfattning

Uppdraget har varit att utreda och utvärdera formerna och strategin för svenskt bilateralt demokratibistånd till de f.d. kommunistiska staterna och då särskilt Polen, de baltiska länderna och Ryssland.

Demokratistödet utgör en kostnadsmässigt mycket liten andel av biståndet till Central- och Östeuropa.

Vår analys visar att det är en komplex uppgift att finna de rätta formerna och strategierna för biståndet. Definitionerna av demokrati och rättsstat varierar, mottagarländerna skiljer sig från varandra och biståndet befinner sig i olika faser. Faserna kan variera från kontaktskapande till systematisk kunskapsöverföring. Slutfasen bör vara normalt mellanstatligt samarbete.

Att mäta effektiviteten av det nuvarande biståndet var på grund av kort tid och brist på klara redovisning inte möjligt. Ändå tror vi att insatserna kostnadsmässigt kan effektiviseras. Vår kartläggning visar att biståndet är brett och flexibelt, men saknar en övergripande strategi. Insatserna har inte fokuserats på ett visst område eller på vissa problem. De har spritts ut på många områden och många förmedlande organisationer.

Ett problem i sammanhanget är att den operationella innebörden av begreppen demokrati och rättsstat inte blivit närmare preciserad. Vi anger ansatser för detta och visar i anslutning till detta på en möjlig modell, som identifierar vilka element i det politiska systemet som särskilt lämpar sig för bistånd.

Utan att förneka värdet av pluralism och flexibilitet i demokratistödet anser vi att det även krävs koncentration och kraftsamling för att nå genomslagskraft. Verksamheten bör präglas av samlad styrning, fokusering och omvandling av bistånd till normalt samarbete.

En styrning bör medföra att man löpande registrerar och utvärderar projekten och att en organisation har ett övergripande ansvar.

Inriktningen på närområdet bör inte hindra fortsatt stöd till hela Central- och Östeuropa genom i första hand multilaterala projekt. Sverige bör ta ett särskilt ansvar i förhållande till de baltiska staterna. Vi föreslår bl.a. vissa stärkta utbildningsinsatser i Baltikum.

Ett mål för biståndet har angetts vara "återupprättande av demokratins och rättsstatens institutioner". Vi föreslår att östsamarbetet istället skall syfta till att "stödja konsolidering och utveckling av demokratin och rättsstaten, främst genom att stärka deras centrala institutioner och aktörer".



## Summary in English

The task has been to study and evaluate the methods and strategy for Swedish bilateral democracy assistance to the former communist countries in Europe, in particular Poland, Estonia, Latvia, Lithuania and Russia.

The costs for democracy assistance represents a tiny fraction of the aid to Central and Eastern Europe.

Our analysis confirms that it is a complex task to find relevant methods and strategies for assistance. Definitions of democracy and rule of law differ, the recipient countries are different from each other and the co-operation have not reached the same phase everywhere. From initial contact shaping activities, the co-operation should develop to systematic transfer of knowledge and finally to normal bilateral co-operation.

It has not been possible to measure the efficiency of assistance so far, as time has been short and reports about costs and results are weak. Nevertheless, we believe that a general increase in efficiency is possible. Our survey shows that the assistance is wide in scope and flexible in application, but lacks overview and strategy. Efforts have been made in many fields and through many organizations.

A problem in this context is that no operational definition of democracy and rule of law has been made for the purpose of Swedish assistance. We are suggesting ways to do this and describe a possible model, which identifies elements of the political system that are particularly suitable for foreign assistance.

Without denying the value of pluralism and flexibility in democracy assistance, we propose that concentration is required to reach desired effects. The activities should be featured by co-ordinated management, more of focus and continuous transformation from assistance to normal co-operation.

The management would require collection of information about all projects and evaluation of them. One organization should have a general responsibility for the promotion of democracy within the Swedish co-operation with Central and Eastern Europe.

The focus on neighbouring countries should not hinder assistance to reach other countries concerned, primarily through multilateral projects. Sweden has to take a particular responsibility in relation to the Baltic countries. We suggest certain efforts for education in those countries.

One (out of four) objectives of Swedish assistance is to "restore the institutions of democracy and rule of law". Instead we suggest a reformulation, making the objective to "assist consolidation and development of democracy and rule of law, primarily through strengthening of important institutions and actors".

## A. Inledning

### A.1. Uppdraget att studera demokratistödet till Central- och Östeuropa

Sekretariatet för Analys av Utvecklingssamarbete (SAU) genomför i enlighet med ett uppdrag från regeringen en studie av de senaste årens biståndssamarbetet med Central- och Östeuropa.

SAU anlidade den 20 maj oss - professor Anders Fogelklou och civilekonom Roger Hällhag - för en delstudie avseende demokratistödet inom samarbetet.

Vårt fullständiga uppdrag redovisas i bilaga 2. Diskussioner om vårt arbete har löpande förts med SAU. Vi bär dock som författare fullständigt ansvar för rapportens innehåll och förslag.

### A.2. Avgränsningar

För denna studie har, i enlighet med kommittédirektiven, följande avgränsningar gjorts.

- Endast bistånd finansierat via statsbudgetens tredje huvudtitel littera G "Samarbete med Central- och Östeuropa" ingår, liksom direkt motsvarande anslag budgetåren 1989/90 - 1991/92 inom littera C "Internationellt utvecklingssamarbete". Katastrofbiståndet, som alltså finansieras över C-anslaget och idag endast når krigets offer på Balkan, ingår ej.

- Multilaterala institutioners reguljära verksamhet i regionen ingår ej.

- Studien har fokuserats på insatser inom det prioriterade närområdet, d.v.s. Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland samt Kaliningrad-området.

Trots avgränsningarna omnämns även andra insatser i kartläggningen. Vidare ges vissa övergripande synpunkter på Sveriges roll för utvecklingen av demokratin i östra Europa. Frågan om folkstyre och rättssäkerhet kan rimligen inte begränsas till en fråga om de mest lämpliga biståndsprojekten. Ett vidare perspektiv måste emellanåt anslås.

I kartläggningen upptas nominella belopp - inte fasta penningvärden - för inte förvirra gentemot myndigheternas redovisningar. Kronans värde har i Sverige försämrats med ca 20% sedan 1990.

### A.3. Definitioner

Med **demokratistöd** avser vi det bistånd vars syfte är att bidra till samarbetets första mål (av fyra). Detta mål är "att stödja återupprättande och konsolidering av demokratins och rättsstatens institutioner".

Demokrati och rättsstat är tydligt åtskiljbara fenomen, men hänger samtidigt ihop. Demokrati är det vidare begreppet och fortsättningsvis kommer vi ibland att inbegripa begreppet rättsstat i demokratibegreppet. Vid vår kartläggning betraktas insatser för båda som demokratistöd.

Vi kommer att klassificera demokratistöd som primärt eller sekundärt. Detta innebär inte en värdering av verksamheten som sådan, utan avser dess direkta relevans för biståndets demokratimål.

Vissa för ett demokratiskt samhälle centrala principer och processer kan identifieras (se kapitel D). Demokratins utveckling kommer att bero på om dessa kan få fast institutionell



bas och bli allmänt respekterade. Utländskt stöd kan direkt inriktats på sådana institutioner. Detta kallar vi **primärt demokratistöd**.

Demokratistöd handlar inte enbart om kunskapsöverföring, utan är väl så mycket en fråga om förändrade attityder och handlingsmönster. Detta komplicerar demokratistödet. Frågan om hur attitydförändringar uppnås är ingalunda klargjord. Nya attityder behöver heller inte relatera till enskilda projekt utan kan ha sin grund i andra faktorer. Dessa faktorer gör demokratistödet svårplanerat och svårt att utvärdera.

Stabilt demokratiska samhällen kännetecknas dock av att flera olika samhällsområden genomsyras av demokratisk anda. Utbildningsväsende, massmedia, föreningsliv och delar av arbetslivet är viktiga exempel. Bistånd till sådana vitala funktioner, som kan stödja en demokratisk beslutsprocess och rättsstaten, betecknar vi som **sekundärt demokratistöd**. Det kan bidra **indirekt** genom att den demokratiska beslutsprocessen får en fastare grund i samhället.

**Förutsättningarna** för en fungerande demokrati förbättras om de kulturella, sociala och ekonomiska förhållanden i övrigt är gynnsamma. Bistånd till sådana ändamål räknas - även om det främjar det politiska systemets legitimitet - inte som **demokratistöd**. Sådant bistånd kan vara neutralt inför statskicket utformning och därför ibland också stödja diktatur.

På sikt är självfallet en positiv allmän utveckling avgörande för demokratis fortbestånd. Frågan om demokrati kan därför aldrig frikopplas från biståndet och samarbetet i sin helhet.

#### A.4. Problem i arbetet

Under vår kartläggning och analys har vi stött på vissa svårigheter.

Någon samlad bild, statistik eller ens ordnad rapportering av östbiståndet existerar ej. Detta problem har uppmärksammats och UD:s Östeuropasekretariat utvecklar nu en databas över insatsbeslut. Vidare gör Statskontoret en kartläggning av samarbete med östra Europa utanför biståndet. Detta är välkommet. Vår arbete med att analysera samarbetet till idag har dock inte kunnat dra nytta av ÖSEK:s och Statskontorets ansträngningar. Mycket tid fick därför läggas på insamling av uppgifter och sammanställning av kartläggningen.

Många projekt har en inriktning som bara vagt eller rubrikmässigt relaterar till biståndets mål. Det har därför varit svårt att avgöra om de utgör demokratistöd eller ej. Grova bedömningar har ofta fått göras.

Nödvändigheten av att utföra arbetet på relativt kort tid har dessutom förhindrat en granskning i detalj av projektplaner och -redovisningar. Dessutom har det visat sig att redovisning av måluppfyllelse ofta inte avkrävts. I vissa fall finns inte några meningsfulla kostnadsredovisningar. Normer för avrapportering har inte funnits.

Även om projektmål ställts upp och uppfyllts är det sällan möjligt att bedömma hur insatsen bidragit till en demokratisering av samhället i stort. Det gäller särskilt då det svenska stödet till demokrati varit förhållandevis litet. Det är svårt att formulera objektiva och mätbara kriterier för utvärdering av en kvalitativ samhällsutveckling. Därför har utvärderingar normalt fått baseras på subjektiva bedömningar och mer eller mindre välgrundade resonemang.

#### A.5. Tack!

Vårt arbete har varit mycket givande. Intresset att diskutera demokratiproblemen har varit stor hos de myndigheter, givare, mottagare och andra intressenter som vi tagit kontakt med. Deras kunskaper, samarbetsvilja och hjälpsamhet har varit glädjande och avgörande.

Ett särskilt tack riktas till Sveriges beskickningar i S:t Petersburg, Moskva, Riga och Vilnius, som på kort varsel arrangerade utmärkta och intensiva besöksprogram.



## B. Bakgrund

### B.1. Den demokratiska revolutionen i Europa

Vid Central- och Östeuropas befrielse från kommunistiskt envælde sågs demokratins införande som det främsta kravet. De fria val som överallt genomfördes manifesterade förändringen och gav den legitimitet. Demokratien skulle visa viljan att inträda i de fria och utvecklade ländernas gemenskap i Europa och världen.

Bilden är inte entydig. Upprättandet av nationalstater, ekonomisk liberalisering eller överlevnad för dagen har i vissa fall gått före kraven på demokrati. Ibland har de olika målen för förändringen kunnat jämkas samman, ibland inte. Krig och ockupation pågår i det forna Jugoslavien, Moldavien, Kaukasus och Tadjikistan. Konflikter finns mellan Ryssland och övriga forna Sovjetrepubliker om de ryska invånarnas ställning. Gränskonflikter förekommer.

I flera länder pågår hårda konflikter om avvägningen mellan central och regional bestämmanderätt. I Jugoslavien ledde det till upplösning, Serbiens erövringspolitik och ett barbariskt krig. Tjeckoslovakien har brutits upp under fredliga former, även om folkviljan aldrig var klar. Tyskland har återförenats i enlighet med folkviljan, men många svårigheter har tillstött. Sovjetunionen upplöstes i efterdyningarna efter ett militärt kuppöversök.

Element av det gamla systemet lever kvar i de post-kommunistiska länderna, även om de ofta presenteras under nya ideologiska förtecken. Materiell och andlig fattigdom, maktavare som klamrar sig kvar, korruption, ökad kriminalitet och organiserad brottslighet hindrar en sund politisk och ekonomisk utveckling.

### B.2. Det samlade biståndet och dess roll för demokratin

Jämförelser har gjorts med Marshallhjälpen från USA till återuppbyggnaden av det befriade Västeuropa efter Andra världskriget. Denna hjälp var en manifestation av amerikansk solidaritet, som underlättade under en svår tid. Återuppbyggnad och tillväxt fick ett avstamp. Demokratien kunde befästas genom stabilisering och tillväxt i gemenskap med USA. Samtidigt fanns gedigna demokratiska traditioner i västra Europa, så uppgiften var kanske lättare än vad som är fallet i dagens Östeuropa. Flera av de nu befriade folken har aldrig upplevt demokrati och självfallet inga från de yngre generationerna.

Under 1948-52 anslog USA 2% av sin BNP till västra Europa. Under 1990-92 har USA:s (liksom Japans) bistånd till östra Europa och OSS utgjort 0.02% av landets BNP.

Östra Tyskland bistås årligen med 5% av västra Tysklands BNP. Ändå är Tyskland den i särklass största givaren till övriga Östeuropa och OSS. I BNP-andel var detta 1992 0.20%. Österrike gav störst andel med 0.22%. Sverige var då tredje störst med 0.15%, strax före Turkiet med 0.14%. Rapporteringen är dock ryckig. Den svenska ramen på 1 miljard per år 1992/93 - 1994/95 motsvarar ca 0.07%.

Tillsammans bistod OECD-länderna 1991 och 1992 med 0.04% av sin BNP. EG och dess medlemmar stod för 72% av biståndet. Tyskland svarade självt för 48% av allt.

Det totala finansiella nettoflödet till östra Europa och OSS från OECD-länderna uppgick 1991 och 1992 till 0.11 respektive 0.13% av OECD:s BNP. Investeringsbehoven för att östra Europa skall nå samma inkomstnivå som västra är samtidigt mer omfattande, än de som behövdes för att västra Europa skulle bli jämbördigt med USA.

Bistånd säkrar inte i sig demokrati. Det är viktigt på vilka villkor, hur och till vad biståndet ges. Siffrorna illustrerar dock väl att de västliga demokratierna hittills inte varit redo till uppoffringar för att åstadkomma stabilitet, integration och ett mer jämbördigt partnerskap med de befriade folken.

Om demokratierna inte förmår hjälpa dem som aspirerar på att omfattas av samma samhällsideal, torde risken vara stor att odemokratiska idéer får en renässans. Självklart har det politisk betydelse att varje östtysk har hittills stötts med 48 000 kronor och varje rysk invånare med 20 kronor<sup>1</sup>. Anti-demokratiska tendenser finns i båda länder, men ingen torde tvivla på det förra landets demokratiska framtid.

### B.3. Biståndsländerna och dess skilda förutsättningar

Länge har en utbredd föreställning funnits att "öststaterna" var förhållandevis lika. Först under senare år har denna uppfattning kommit att nyanseras, inte minst till följd av ökande kontakter och rapportering. "Nya" länder har bildats och fått egen identitet.

Polen är pionjärlandet för demokratisering och ekonomiska reformer. Den katolska kyrkans ställning och återkommande arbetaruppror gjorde att de totalitära anspråken tidigt bröt ihop. Istället etablerades en auktoritär regim som tvingades till kompromisser. Möjligheter fanns till debatt och kulturell autonomi. Privata intressen har hela tiden spelat en viktig roll i ekonomin, särskilt inom jordbruket. Soldaritetstiden krossades militärt 1981, men ledde till ett starkare civilt samhälle och delvis självständiga universitet. Rättsliga reformer inleddes.

De halvfria valen i juni 1989 upphävde kommunisternas politiska monopol och förebådade därmed vad som komma skulle på andra håll. Svenskt bistånd inleddes redan samma år.<sup>2</sup>

Under hösten 1989 och våren 1990 föll diktaturerna i hela Östeuropa och val hölls snart därefter. Från budgetåret 1990/91 inleddes ett treårigt svenskt biståndsprogram om en miljard kronor.

Efter den misslyckade statskuppen i Moskva i augusti 1991 utropade Estland, Lettland och Litauen sin självständighet. Val hölls inom kort för att bekräfta de nya staternas folkliga stöd. Vid årets slut upplöstes Sovjetunionen. De nya staterna fortsatte i olika takt omforma sina politiska institutioner i demokratisk riktning.

Den dramatiska omdaning och ett brett engagemang för i synnerhet Baltikum föranledde att biståndsprogrammet utvidgades till en miljard kronor per år i tre år fr.o.m. 1992/93. Summan blir därmed 3,6 miljarder över fem år. Samtidigt formulerades de fyra målen om demokrati, marknadsekonomi, bättre miljö och baltisk suveränitet. Närhetsprincipen om prioritering av Estland, Lettland, Litauen, Polen och nordvästra Ryssland fastställdes.

Sveriges bistånd har alltså tillkommit som en direkt följd av den politiska demokratiseringen i länderna i fråga.

I motsats till Polens långsamma, men långa reformperiod skedde förändringarna mycket snabbt i de baltiska länderna. Man fick dessutom börja från "scratch" efter en omfattande sovjetisering och förryskning. Självständighetsrörelserna hade utnyttjat Moskvas glasnost

<sup>1</sup> Enligt ABB:s koncernchef Percy Barnevik citerad 1994 av Magnus Andersson i boken Ett enat EUropa.

<sup>2</sup> Sveriges bistånd till Polen har varit föremål för en särskild studie av Marian Radetzki för SAU.



och perestrojka för att vidga det politiska utrymmet. Nationella kommunister genomförde vissa reformer. Det var dock först vid självständigheten 1991 som djupgående förändringar blev möjliga.

De baltiska länder är inbördes ganska olika. Litauen lyckades hålla ett visst mått av självständighet inom Sovjetunionen och förryskades inte mycket. Etniskt är landet tämligen homogent, medan letterna bara utgör hälften av Lettlands befolkning. Riga och östra Estland domineras av ryska invånare.

Esterna har nära språkliga och andra förbindelser med Finland. Ester och letter har historiska band till Sverige och många förbindelser genom utvandrare och deras ättlingar. Lettiska och litauiska utgör en egen språkgrupp - den baltiska. Estland och Lettland är protestantiska, medan Litauen är katolskt och kristnades sist i Europa. Lettland har oomtvistade gränser, medan Litauen haft flera konflikter med Tyskland, Polen, Vitryssland och Ryssland under detta århundrade. Litauen blev tidigast av med ryska trupper. Estlands gräns med Ryssland är omdiskuterad.

Den ekonomiska strukturerna är skilda. Handelsförbindelserna och kommunikationerna länderna emellan är starkt begränsade. Politiken för självständighet har också skilt sig åt. Estland har brutit med Ryssland så mycket som möjligt. Lettland har däremot omfattande förbindelser genom många företagsamma ryska och lettiska invånare och som finansiellt transitland. Litauen strävar efter att bli ett handelscentrum i norra Centraleuropa.

Samtliga baltiska länder återknyter i sitt nationsbyggande till mellankrigstidens period av självständighet.

Ryssland saknar helt demokratiska traditioner. Dagens Ryssland - världens till ytan största land - är inte nationellt eller administrativt homogent. Ryssland har historiskt vuxit genom att absorbera mindre folk. Den ekonomiska och sociala krisen riskerar att förstärka de centrifugala krafterna. Hittills har man dock ganska smärtfritt lyckats hålla samman territoriet, särskilt i jämförelse med de svarta profetior som utfärdats och fortfarande utfärdas.

Rysslands utveckling har varit skild från övriga Europas. Några tidigare demokratiska erfarenheter finns ej. Sovjetunionens förfall och slutliga sammanbrott skapade ett politiskt vakuum och fördjupad försörjningskris. Den demokratiska euforin är över. Fattigdom kan leda till politisk apati och misströstan om framtiden. Nostalgi över en förlorad supermaktsroll och landets enorma storlek är andra faktorer som försvårar att formulera en sammanhållande framtidsvision för Ryssland.

#### B.4. Demokrati inifrån eller infört utifrån?

Varje förslag om bistånd och demokratistöd bör svara på frågan om det över huvud taget är möjligt att utifrån bistå tillkomsten av demokrati. Vid genomgången av denna studie bör följande frågor hållas i minnet.

Östeuropas folk befriade sig själva från kommunismen, utan avgörande praktiskt och diplomatiskt stöd från en förvänad Västvärld. Har vi då - med egen falnande ekonomi och rubbad tillit till politiken - förebildens kraft att lära dem demokrati?

Försöker man skörda demokratiska resultat i samhällen där demokratins idéer inte ens slagit rot - annat än som en vag föreställning om förändring, personlig uttrycksfrihet och fjärran välstånd? Kan man förvänta sig demokrati i t.ex. Ryssland bara för att val hålls?

Är det mest effektiva demokratibiståndet det som direkt går till "demokratibyggnad"?  
Bör biståndet istället koncentreras till andra samhällsområden, så att allmänna framsteg i sig kan leda till förståelse för och krav på demokrati? Hur ska utvecklingen i östra Tyskland - mottagare av massivt bistånd, politiskt passivt och grogrund för rasism - tolkas?

Främjas demokratin och dess värden bäst av stöd till nationell självständighet eller genom integration med och beroende av Västvärldens normer? I vilken grad bör t.ex. Estland och Lettland pressas att låta minoriteterna delta i politiken?



### C. Kartläggning - vad har gjorts och görs?

#### C.1. Svenskt bilateralt statsfinansierat demokratistöd

##### C.1.1. Genom SIDA och svenska enskilda organisationer

Samarbetsprojekt med Östeuropa som bedrivs av svenska folkrörelser och ideella organisationer kan få statsanslag. SIDA tar emot ansökningar och planer, fattar beslut och tar emot redovisningar för granskning.

Maximalt 80% av kostnaderna kan anslås - minst 20% är egeninsats av den svenska organisationen. Samlad redovisning av totalkostnad finns ej, men den är alltså minst 25% högre än anslagen (redovisas inom parentes nedan). Uppskattningsvis är den inte mycket högre, då svårigheter att finansiera egeninsatsen uppges vara vanliga. SIDA fick i juni 1994 i uppdrag att se över formerna för egeninsats.

SIDA delar fördelar bidragen på två sätt. En större del överlämnas till s.k. ramorganisationer med vilka SIDA har samarbetsavtal. Ramorganisationer lämnar årligen framställan inklusive verksamhetsplan och budget, varefter anslaget fastställs. De är normalt paraplyorgan som samlar ett stort antal riks- och lokala föreningar. Individuella ansökningar från dessa föreningar hänvisas sedan till respektive ramorganisation utan möjlighet att söka direkt hos SIDA.

De främsta skälen till ordningen med ramorganisationer är att skapa en stabil verksamhet, specialiserad och sakkunnig bedömning av enskilda projekt samt begränsning av ansökningar och statlig administration. På u-landsområdet förmedlas hela anslaget för enskilda organisationer via ramavtal (875 miljoner 1993/94; 1000 miljoner 1994/95).

En mindre del av östeuropaanslaget fördelas efter enskilda projektansökningar. Strävan är att minska denna del genom att sluta ytterligare ramavtal. SIDA anser sig därigenom få mer kapacitet att aktivt följa och utvärdera verksamheten. Ansökningar har hittills kunnat göras två gånger årligen. För 1994/95 beviljades dock hela anslaget redan i första omgången.

Svenskt föreningsliv har beviljats anslag till projekt vars kostnader totalt är **minst 250 miljoner kronor**. (Se tabell 1.)

##### C.1.1.1. Enskilda projekt och demokratimålet

För kartläggningen har projekten klassificerats med avseende på vilket biståndsmål de syftar till att uppfylla. Genomgången har varit summarisk och utgått från sammanfattande projektbeskrivningar.

Det är uppenbart att åtskilliga projekt endast har en indirekt eller perifer relation till biståndets uppställda mål. Istället har man tagit fasta på kontaktskapande, personutbyte, introducerande information och kunskapsöverföring. Det tycks allmänt ha antagits att sådana kontakter främjar målen om demokrati, ekonomisk liberalisering och miljövard.

Ett mycket stort antal projekt rör stöd till utbildning (såväl offentlig som fri folkbildning). Sådana projekt kan vara avgörande bidrag till en demokratisering. Vi menar dock att sådana insatser inte kan klassas som demokratistöd, om inte demokratin klart framhålls som mål och reflekteras i innehållet. I samhällen med svag demokratisk kultur kan inte enkla antaganden göras om vilka arbetsmetoder och hållningar som en verksamhet gynnar.

**Tabell 1. Av SIDA beviljade anslag till enskilda projekt och genom ramavtal**

tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom.)
projekt	5 261	11 922	18 939	10 642	8 706	55 470
ramavtal	9 230	11 150	27 943	30 115	37 737	116 175
Polen projekt	2 650	1 873	2 758			7 281
Polen ramavtal	3 810	4 300	3 905			12 015
kulturanslag	1 295	3 400	1 240			5 935
övriga anslag			440	200		640
<b>summa</b>	<b>22 246</b>	<b>32 645</b>	<b>55 225</b>	<b>40 957</b>	<b>46 443</b>	<b>197 516</b>
egeninsats minst	5 562	8 161	13 806	10 239	11 610	49 379
<b>total summa minst</b>						<b>250 000</b>

förklaringar:

Polen - anslag inom landramen för Polen

kulturanslag - särskilt anslag för kulturstöd, även delegerat till Svenska Institutet

övriga anslag - insatser finansierade från andra SIDA-anslag

**Tabell 2. Enskilda anslags fördelning på länder samt specificering av demokratistöd**

tusen kronor exkl. egeninsats	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom.)
Polen	2 650	2 873	2 758	977	1 326	10 584
Estland	1 217	3 637	3 414	1 821	1 358	11 447
Lettland	1 225	2 914	5 943	3 221	2 246	15 549
Litauen	705	860	1 307	32	395	3 299
Baltikum region	816	285	3 635	884	431	6 051
övriga Sovjet/OSS	824	1 250	400			2 474
Ryssland			590	531	1 321	2 442
Ukraina			306	50	146	502
Rumänien	593	876	971	241	221	2 902
Ungern	434	235	1 252	55		1 976
Tjeckoslovakien	295	505				800
Albanien			65			65
Bulgarien			19			19
Östeuropa region	658	1 360	1 477	3 030	1 262	7 787
ej landspec kultur		2 400	1 240			3 640
<b>summa</b>	<b>9 417</b>	<b>17 195</b>	<b>23 377</b>	<b>10 842</b>	<b>8 706</b>	<b>69 537</b>

**Polen - 10 584 000**

primärt - 231 000 - homosexuellas och handikappades rättigheter

sekundärt - 1 504 000 - kvinnocentrum, idrottsledare, länkrörelse och folkbildning

**Estland - 11 447 000**

primärt - 439 000 - föreningsutbildning, studentkår och landsbygdskvinnoklubbar

sekundärt - 4 403 000 - informationskontor i Stockholm, folkbildning och utbildning av fritidsledare, fiskarorganisationer, yrkeskvinnoklubbister samt fackliga förhandlare av SACO/SR



**Lettland - 15 589 000**

primärt - 1 849 000 - kyrkliga samfunds- och ungdomsledarkurser samt förbund för bönder, synskadade och homosexuella liberaler  
 sekundärt - 6 801 000 - informationskontor i Stockholm, fritidsklubbar, idrottsrörelse, folkbildning, skoldemokrati, föreningar för missbrukare, föräldrar till handikappade, frälsningssoldater, scouter, nykterister, stomiopererade, gymnastiklärare och frisksportare

**Litauen - 3 299 000**

primärt - 470 000 - förbund för synskadade, skoldemokrati och icke-våldskurs  
 sekundärt - 1 601 000 - informations- och handelskontor i Stockholm samt fotbollsförbund

**Baltikum regionalt - 6 051 000**

primärt - 555 000 - förbund för synskadade, juridikkurs, ungdoms- och föreningsråd  
 sekundärt - 3 883 000 - säkerhetspolitisk kurs, fredsdatanät samt organisering av nykterister, döva, kooperatörer, psoriasis sjuka, småföretagare och yrkeskvinnor

**övriga Sovjetunionen och OSS<sup>3</sup> - 2 474 000**

primärt - 757 000 - kvinnoförbund samt facklig utbildning av SAC  
 sekundärt - 700 000 - nykterhetspropaganda och folkbildning

**Ryssland - 2 442 000**

primärt - inget  
 sekundärt - 1 644 000 - nykterhet, fritidsledarutbildning samt utbyte för unga jordbrukare, döva, utvecklingsstörda och ungdomar

**Ukraina - 502 000**

primärt - 40 000 - handikappförbund  
 sekundärt - 116 000 - ledar- respektive pedagogisk utbildning genom pingstvännen och kommunistisk barngrupp

**Rumänien - 2 902 000**

primärt - 543 000 - handikapp- och dövförbund samt samhällsutbildning i staden Oradea  
 sekundärt - inget - resten går till humanitära insatser och allmän utbildning

**Ungern - 1 976 000**

primärt - 669 000 - tidiga demokratikurser  
 sekundärt - 200 000 - folkbildning

**Tjeckoslovakien - 800 000**

primärt - 505 000 - tidig demokratikurs och studentkår i Olomouc  
 sekundärt - 295 000 - kulturpolitiskt seminarium

**Albanien** - inget demokratistöd - 65 000 till skolmaterial och -samarbete

**Bulgarien** - 19 000 - sekundärt - kurs för samhällskunskapslärare

**Östeuropa regionalt - 7 787 000**

primärt - 3 978 000 - utbildningar för liberaler, handikappade, journalister, ledarskribenter, yngre föreningsledare samt ungdomsledare i Ukraina och Vitryssland  
 sekundärt - 1 098 - miljöläger, ministrar på skatteseminarium i Washington, folkbildning och länkrörelse samt föreningsbildning för Röda Korset och unga baptister.

<sup>3</sup> avser i huvudsak Ryssland före Sovjetunionens upplösning under budgetåret 1991/92.

**Tabell 3.****Summering av enskilda projekt**

exklusive egeninsats	totalt	demokratistöd	
		primärt	sekundärt
Nominell summa	69 537 000	10 036 000	22 264 000
% av summa kostnader		14%	32%
Antal projekt	286	50	82
% av projekt		17%	29%
Genomsnittskostnad c:a	243 000	201 000	272 000

**Notera:** Projektklassificering har utgått från kortfattade beskrivningar och kan diskuteras i enskilda fall. Detta torde ej nämvärt påverka totalsummor och proportioner. Klassificering som sekundärt demokratistöd har varit generös om demokratifrågor nämns. Om delprojekt angivits har "det mest demokratiska" styrt klassificeringen, varför kostnaden för primära demokratiprojekt något överdrivits. För en sammanställning av givare och mottagare hänvisas till Curt Lidgards utvärdering (se nedan).

Vidare har följande noterats vid granskningen av enskilda organisationers projekt genom SIDA.

- Övriga projekt syftar företrädesvis till att utveckla allmän utbildning och kunskapsutbyte med Sverige (ofta med ekonomisk inriktning), sjukvård, handikapp- och socialarbete samt miljövärd.
- Åtskilliga mottagarorganisationer utgörs av offentliga institutioner i östra Europa. Det "demokratiska innehåll" som förväntas vara följden av direkt samarbete mellan medlemsstyrda, idéburna och frivilliga föreningar i två länder blir därmed inte självklart.
- Den mycket stora försiktigheten inför samarbete med allmänpolitiska organisationer och särskilt partier är uppenbar. I vissa fall finns indirekt partipolitisk inriktning.
- I början hade många insatser humanitär och kortsiktig karaktär. Dessa avvisas idag av SIDA redan vid förfrågan. Humanitära medicinska insatser har, efter särskilt regeringsbeslut, samlats hos Hälso- och sjukvårdens Östeuropakommitté förlagd till Socialstyrelsen.
- Under alla år har summan av ansökningar/förfrågningar varit betydligt större än SIDA:s anslag. En rättvisande statistik över dessa kan knappast göras då frånfall sker i många skeden och ofta informellt, t.ex. vid muntlig förfrågan, genom hänvisning till ramorgan, genom avvisning av otillräcklig ansökan, vid beslut om avslag eller när en i övrigt beviljad ansökan skärs ner (vilket händer nästan alla).



### C.1.1.2. Ramanslagen och demokratimålet

Här redovisas insatser av organisationer som idag har ramavtal med SIDA. Även verksamhet före det att ramavtal tecknades redovisas. Inget ramavtal har upphört.

LO/TCO:s biståndsnämnd, Olof Palmes internationella centrum och Rädda Barnen har även ramavtal med SIDA om u-landsbistånd.

C.1.1.2.1. LO/TCO:s Biståndsnämnd						
tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
ramanslag	3 000	2 900	5 006	6 500	6 470	23 876
dito Polen	950	800	750			2 500
<b>summa</b>	<b>3 950</b>	<b>3 700</b>	<b>5 756</b>	<b>6 500</b>	<b>6 470</b>	<b>26 376</b>
(+ egeninsats minst)	988	925	1 439	1 625	1 618	6 594)

LO/TCO:s biståndsnämnd inriktar sig helt på **facklig utbildning**. Verksamheten bedrivs i hela Östeuropa med tonvikt på Baltikum. Vissa kurser hålls i Sverige, men strävan är att förlägga dem på plats. Utbildningen rör grundläggande frågor om demokratisk organisation, fackets roll i marknadsekonomin, kollektivavtal, arbetsmiljö, medbestämmande, social- och försäkringsfrågor samt allmän samhällskunskap och viss yrkesutbildning.

Viss del av verksamheten är klart inriktad på demokratiuppbyggnad. Andra delar rör de fackliga organisationernas arbete i en marknadsekonomi. Kurserna behandlar ofta flera ämnesområden, som varken kan eller bör särskiljas. En grov klassificering ger 12 miljoner (45%) till primärt och 12 miljoner till sekundärt demokratistöd.

C.1.1.2.2. Olof Palmes Internationella Centrum						
tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
ramanslag	3 000	3 500	5 500	10 465	12 000	34 465
dito Polen	1 500	2 000	1 500			5 000
<b>summa</b>	<b>4 500</b>	<b>5 500</b>	<b>7 000</b>	<b>10 465</b>	<b>12 000</b>	<b>39 465</b>
(+ egeninsats minst)	1 125	1 375	1 750	2 616	3 000	9 866)

Notera: För 1989/90 utgick anslag på 549 000 till Palmecentrets föregångare AIC. Fr o m 1993/94 ingår Kooperativa Förbundets projekt inom Palmecentrets ram.

Medlemmar i Palmecentret är SAP med sidoorganisationer, LO och dess förbund samt KF, Hyresgästernas riksförbund och ABF. Palmecentret delar själva in sin och medlemmarnas verksamhet i

- metoder och modeller för folkbildning
- lokal demokratiutveckling
- den sociala dimensionen
- miljöförbättrande verksamhet samt
- facklig utbildning.

En ej helt fullständig uppdelning med avseende på demokrati (som inte ansluter till Centrets egna kategorier) visar att primärt demokratistöd inledningsvis dominerade, men i stort sett förblivit konstant i volym. Istället har de sekundära insatserna vuxit starkt. Över

hela perioden är mindre än 25% eller uppskattningsvis 9,5 miljoner primärt stöd. Kostnaderna för sekundära insatserna beräknas till minst 20 miljoner.

C.1.1.2.3. Rädda Barnen						
tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
baltiska projekt ramanslag	290	250	580	2 500	2 694	1 120 7 194
<b>summa</b>	<b>290</b>	<b>250</b>	<b>2 580</b>	<b>2 500</b>	<b>2 694</b>	<b>8 314</b>
(+ egeninsats minst)	72	62	645	625	674	2 078)

Det entydiga syftet är att försvara barns **grundläggande rättigheter** enligt FN:s barnkonvention i de baltiska länderna och Rumänien. Medlet är uppbyggnad av barnrättsgrupper, inte humanitära gåvor (vilket de flesta som inte närmare känner till Rädda Barnens arbete tror). Begränsade humanitära insatser förekommer lokalt, men finansieras ej med statsmedel.

Hela summan bör klassas som primärt demokratistöd.

### C.1.1.2.4. Lantbrukarnas Stiftelse för Internationellt bistånd - Sveriges Bönder Hjälper (SBH)

tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
ramanslag	1 940	2 600	3 648	5 000	6 000	19 188
dito Polen	560	600	1 000			2 160
<b>summa</b>	<b>2 500</b>	<b>3 200</b>	<b>4 648</b>	<b>5 000</b>	<b>6 000</b>	<b>21 348</b>
(+egeninsats minst)	625	800	1 162	1 250	1 500	5 337)

Notera: Tonvikten har hela tiden legat på de baltiska länderna. Fr.o.m. 1991/92 drivs även viss verksamhet i Ryssland och Rumänien.

SBH samlar LRF och den svenska lantbrukskooperationens föreningar och företag. Ramavtalet tecknades först med LRF, men överfördes till SHB fr.o.m. 1992/93.

Syftet med verksamheten är att **stärka familjejordbruket och dess organisationer**. Huvuddelen av verksamheten rör således den ekonomiska reformeringen av lantbruket. Böndernas fackliga och kooperativa verksamhet har samtidigt väsentliga inslag av kunskapsutbyte om demokrati.

Liksom för LO/TCO:s biståndsnämnd är det mycket svårt att kostnadsmissigt särskilja insatser för föreningsbyggnad och deltagande i den politiska processen. Av redovisningarna att döma har de lantbrukstekniska och ekonomiska inslagen kommit att dominera allt mer, även om uppdelningen på ändamål är oklar.

En uppskattning ger att c:a 20% eller 4 miljoner utgör kostnader för direkt demokratistöd. Indirekt, sekundärt stöd beräknas till en tredjedel eller 7 miljoner. I dessa summor ingår organisationsstödet som nästan helt bedrivs genom relativt kostsamma svenska konsultinsatser. Övriga insatser vill stärka professionellt kunnande om jordbruk och miljö.



C.1.1.2.5. Svenska Naturskyddsföreningen						
tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
ramanslag	1 000	1 900	1 909	2 650	2 573	10 032
dito Polen	800	900	655			2 355
<b>summa</b>	<b>1 800</b>	<b>2 800</b>	<b>2 564</b>	<b>2 650</b>	<b>2 573</b>	<b>12 387</b>
(+ egeninsats minst	450	700	641	662	643	3 097)

Insatserna genom SNF syftar till att bygga upp folkligt förankrade och kompetenta miljörelser i östra Europa och norra Asien. Huvudmålet är uppenbart att bidra till bättre miljö. Arbetsmetoden är kunskapsuppbyggande för demokratisk opinionsbildning. Därmed bör verksamheten i sin helhet anses vara sekundärt demokratistöd.

SNF fördelar det mesta av stödet till Taiga Rescue Center (Baltikum och f.a. Ryssland), Internationella Försurningssekretariatet (f.a. Centraleuropa) och Coalition Clean Baltic (Baltikum och Polen). Dessa samlar i sin tur olika miljöengagerade organisationer i Sverige och utomlands.

C.1.1.2.6. Hälso- & sjukvårdens Östeuropakommitté (ÖEK)						
tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
ramanslag			9 300	3 000	8 000	20 300
(+egeninsats minst			2 325	750	2 000	5 075)

ÖEK är ett samarbetsorgan för hälso- och sjukvårdens myndigheter och organisationer med kontor förlagt till Socialstyrelsen. Man har fått rätt till SIDA-anslag genom ett särskilt regeringsbeslut. ÖEK inriktar sig helt på stöd till hälso- och sjukvården. Några få insatser handlar om medicinsk etik och lika rätt samt integritet och social miljö, vilket eventuellt kan klassas som sekundär demokratibildning. På det hela taget är verksamheten dock perifer ur demokratins synpunkt.

Tabell 4.	Summering av ramanslag		
	exklusive egeninsats	totalt	demokratistöd
primärt			sekundärt
Nominell summa	128 190 000	33 000 000	51 000 000
% av summa kostnader		26%	40%

Tabell 5.	Summering av insatser genom SIDA		
	exklusive egeninsats	totalt	demokratistöd
primärt			sekundärt
Nominell summa	197 727 000	44 000 000	74 000 000
% av summa kostnader		22%	37%

Observera att de avrundade summorna och procentsatser är ungefärliga - möjligen överdrivna - beräkningar. Inga uttalade krav på ändamålsredovisning har funnits.

### C.1.2. Genom BITS och svenska företag, verk, kommuner o.dyl.

BITS finansierar ett brett tekniskt samarbete med Central- och Östeuropa. Syftet är att utnyttja svenskt kompetens på för mottagarna relevanta områden. Egeninsats krävs av utländska mottagare och dess form kan variera. (SIDA kräver 20% av den svenska parten.)

Nedan redovisas de beslutade insatser som av BITS bedömts ha syfte och innehåll som rör demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatens uppbyggnad. Samarbetets största område - kommunal reform och styrning - redovisas särskilt. BITS beslutar löpande om insatser. Under 1994/95 räknar man att ge mer demokratistöd till åtminstone journalistik samt lokal- och regional förvaltning.

**Polen** - endast genom Svenska Kommunförbundet - se nedan

**Estland** - 3 889 000

primärt - 1 898 000 - reformering av domstolsväsende samt stats- och länsförvaltning  
sekundärt - 1 991 000 - rådgivare till statsministerns kansli

**Lettland** - 1 320 000

allt primärt - domstolsreform och handbok om pressen i en demokrati

**Litauen** - 977 000

allt primärt - parlamentets administration och handboken ovan

**Ryssland** - 300 000

sekundärt - ett seminarium för journalister i nordvästra Ryssland och Kaliningrad

**Östeuropa regionalt** - 1 909 000

primärt - två journalistkurser i Sverige

Notera: Även andra insatser för förvaltning och kommunikation/media kan anses ha sekundära, positiva effekter på demokratin. Vi har avstått från en totalstudie av BITS projekt. Projekten har klassificerats efter sin huvudsakliga inriktning.

Ett särskilt stöd syftar till att minska militärens roll i staten. Omskolning sker av ryska officerare till lantmätare, revisorer m.m. och är i första hand inriktad på ekonomins omställning. Projektet för 12 miljoner kr har sannolikt positiva effekter ur demokratins synpunkt. En destabiliserande faktor kan minskas. Officerares engagemang och sakkunskaper har visat bidra till reformeringen i stort och stärkt t.ex. miljörelsen.



## C.1.2.1.

## Vänortssamarbete genom Svenska Kommunförbundet och andra kommunala insatser

tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95 hitills	summa (nom.)
utbildning Polen	2 600		1 250			3 850
vänort i Polen	5 100			5 000		10 100
vänort i Baltikum	6 000	3 000		10 000		19 000
vänort i Ryssland				3 000		3 000
<b>delsumma SKF</b>	<b>13 700</b>	<b>3 000</b>	<b>1 250</b>	<b>18 000</b>	<b>0</b>	<b>35 950</b>
Baltikum region	593		853			1 446
Letland		1 081	1 124	988		3 193
Sovjet (f.a. ryssar)	2 406					2 406
Ryssland		622	411	1 238		2 271
<b>delsumma övrigt</b>	<b>2 999</b>	<b>1 703</b>	<b>2 388</b>	<b>2 226</b>	<b>0</b>	<b>9 316</b>
<b>summa</b>	<b>15 699</b>	<b>4 703</b>	<b>3 638</b>	<b>20 226</b>	<b>0</b>	<b>45 266</b>

Kommunförbundet tar emot ansökningar om medel till fördjupat vänortssamarbete, som fördelas i enlighet med BITS riktlinjer. Det syftar till nära kontakt och lokalt partnerskap för att främja kommunal demokrati och självstyre samt överföra kunskaper om kommunal verksamhet, såväl i fråga om ledning som tekniskt utförande. Cirka 140 eller hälften av Sveriges kommuner har vänorterskontakt i de baltiska länderna, främst initierade av invandrare därifrån. Cirka 50 har kontakt i Polen eller i båda områdena. Ett 50-tal av dessa kommuner erhåller biståndsmedel för samarbetet. Övriga driver en begränsad verksamhet.

I Polen och Litauen tycks övergripande frågor som demokrati och självstyre överväga i vänortsutbytet, medan det mesta i Letland och Estland handlar om teknisk förvaltning som t.ex. skola, omsorg, näringsliv och vattenrening. Även de senare medför dock att styrnings- och inflytandefrågor aktualiseras. I Polen har kommunala utbildningscentra startats och Kommunförbundet har gentemot polska kommuner funnit ett arbetssätt som är snarlikt deras reguljära gentemot svenska kommuner.

En grovskattning ger vid handen att cirka 37% (3,3 av 9 miljoner kr) av det inledande baltiska samarbetet och cirka 55% (2,8 av 5,1 miljoner kr) av det polska utgör primärt demokratistöd. Resterande stöd om 8 miljoner kr bör klassas som sekundärt demokratistöd. SKF:s utbildning i Polen för 3,850 miljoner kr är primärt. Övriga kommunal insatserna (utanför SKF) om 9,316 miljoner kr bedöms vara primärt demokratistöd.

Underlaget är ännu otillräckligt för att ordentligt klassa vänortsstödet som anslagits från 1993/94 (18 miljoner). Andelen primärt demokratistöd verkar minska. Genomsnittligt ligger andelen primärt runt 25% med stora variationer (inget i Letland och 69% i Litauen till maj 1994). Låt oss gissa att 4,5 miljoner blir primärt och 13,5 miljoner sekundärt!

Vissa rent kommunaltekniska insatser ingår alltså i vänortssamarbetet, t.ex. förstudier för investeringsprojekt, vilket snarast rör ekonomins reformering. Vår bedömningen av allt icke-primärt som sekundärt demokratistöd är därför diskutabel. En transportkostnad på 1,5 miljoner kr under 1991 för 5 130 m<sup>2</sup> kontors- och skolmaterial som skänkts till Polen genom Kommunförbundet har helt exkluderats.

En övervägande positiv utvärdering av vänortssamarbetet av Lennart Gustafsson, Stefan Sjölander och Lars Ångström lämnades i oktober 1993. Först därefter fattade BITS beslut om upp till 18 miljoner kr i fortsatt anslag och en utvidgning till Ryssland. Man pekar på tre

faser. Samarbetet inleds med allmänna kontakter på hög politisk och administrativ nivå. Därefter vidtar utbildning av fackfolk, som följs av förberedelser för tekniska samarbetsprojekt. Ett varnande finger höjs för att vänortssamarbete ofta skapar orealistiska förväntningar om svenska investeringar i sådana projekt.

Inga andra formella utvärderingar har gjorts av BITS demokratistöd. Däremot redovisas erfarenheter av genomförda projekt vid ev. beslut om fortsättning. Det är vanligt att projekt upprepas, om än i modifierad form.

BITS har medverkat till rådgivning och finansiellt stöd till lagstiftning, rättsväsende och statsförvaltning som inte redovisas här. Detta kan ha relevans för demokrati även om det riktar sig till institutioner med specifika, tekniska funktioner. Totalt har till maj 1994 126 insatser och utfästelser uppgående till 143 miljoner kr eller 23% av det totala stödet gjorts inom sektorn "förvaltning och fysisk planering".

Tabell 6.

## Summering av insatser genom BITS

nominella belopp	Östsamarbetet allmänt -94/95	landram Polen -92/93	total summa	
			-93/94	-94/95
	762 000 000	270 000 000	799 000 000	1 032 000 000
			totalt	demokratistöd
				primärt sekundärt
Kommunalstyre	45 266 000		23 766 000	21 500 000
Övrigt demokratistöd	8 395 000		6 104 000	2 291 000
Summa demokratistöd		53 661 000	29 870 000	23 791 000
% av totalt t.o.m. 93/94		6,7%	3,7%	3,0%



### C.1.3 Genom Svenska Institutet (SI) och svenska kulturella, forsknings- och andra akademiska institutioner samt enskilda specialister

tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
samarbetsprogram (G-anslag) utbildning, forskning, kultur m.m.			30 000	35 000	45 000	110 000
särskilda anslag:						
kultur	3 000					3 000
mänskliga rättigheter		2 000				2 000
kurser i svenskundervisning		3 000				3 000
estniska för ryssar m.m.				2 400		2 400
Handelshögskola i Riga				10 000		10 000
expertutbyte och stipendier	7 000	4 000				11 000
<b>summa</b>	<b>10 000</b>	<b>9 000</b>	<b>30 000</b>	<b>47 400</b>	<b>45 000</b>	<b>141 400</b>

Notera: Kulturanslaget 90/91 delegerades från SIDA. Högskolan i Riga beslutades av Riksdagen. Anslagen till expertutbyte och stipendier delegerades från BITS. Övriga anslag utgör särskilda regeringsbeslut.

SI har till uppgift att främja kontakter med Sverige genom utbyte inom kultur, forskning och utbildning samt allmänt informationsutbyte. Gentemot Central- och Östeuropa bistår man experters studiebesök, varaktig kontakt mellan kulturinstitutioner, **samarbetsprojekt mellan framför allt högskolor**, forsknings- och studieperioder i Sverige samt svenska forskningsperioder där. Utöver detta tillkommer sedan länge etablerat bilateralt utbyte med enskilda länder, som inte finansieras över G-anslaget.

Enrique Ganuza och Karin Metell har för SAU utfört en särskild delstudie om högskolesamarbetet genom Svenska institutet. För närmare specifikation av budgetår, mottagarländer, svenska partners och studieämnen hänvisas till denna studie. Vårt underlag är hämtat ur denna. Därmed kan vissa demokratistödande insatser inom Svenska institutets över programverksamhet ha kommit att förbises.

Till det i första hand demokratirelevanta **högskolesamarbetet** inom samarbetsprogrammet har hittills anslagits 41,9 miljoner kr. Ytterligare 2,1 miljoner återstår. Av detta har 8 776 000 (21%) avsett demokratistöd och bedöms som primära insatser. Totalsumman stöd till demokrati vid slutet av 1994/95 blir uppskattningsvis 9,2 miljoner kr. Inom expert- och forskningsutbyte har det säkerligen funnits betydande demokratistöd. Tyvärr har vi inte kunnat ta hänsyn till detta inom ramen för denna studie.

Av de särskilda anslagen utgör insatserna för mänskliga rättigheter (f.a. information och stöd till opinionsbildare) primärt demokratistöd (2 miljoner kr). Kurserna i estniska för ryssar m.m. stöder deras integration i det estniska samhället och bör nog betraktas som sekundärt demokratistöd (2,4 miljoner).

Tabell 7.

#### Summering av insatser genom SI

	totalt	demokratistöd	
		primärt	sekundärt
nominella belopp	165 400 000	11 200 000	2 400 000
% av totalt		6,8%	1,5%

### C.1.4. Samarbete genom svenska departement

Flera insatser görs med svenska departement. I de fall dessa finansieras över G-anslaget görs så genom BITS (se ovan) eller direkt av regeringen/ÖSEK (se nedan). Därutöver tillkommer då Kulturdepartementets stöd till rättsväsendet i Rumänien på 1,4 miljoner kr som inleddes före G-anslaget inrättande 1992 (primärt demokratistöd).

Andra exempel på departementsamarbete är Finansdepartementets rådgivning i Ryssland och Baltikum, Arbetsmarknadsdepartementets dito tillsammans med AMU International och AMS samt Justitiedepartementets utbyte med Baltikum tillsammans med Domstolsverket och Advokatsamfundet.

Miljö- & naturresursdepartementet har särskilt uppdrag att samarbeta med närområdet, primärt på miljöområdet.

### C.1.5. Genom Östeuropasekretariatet (ÖSEK) till regeringens disposition och baltisk suveränitet

UD:s Östeuropasekretariat bereder de anslag som inte fördelats på myndigheter och som i varje enskilt fall beslutas av regeringen. Suveränitetsstödet till de baltiska länderna är föremål för en särskild studie inom SAU utförd av Per-Johan Svenningsson.

tusen kronor	90/91	91/92	92/93	93/94	94/95	summa (nom)
Till disposition	2 000	-	325 000	56 000	76 499	459 499
Suveränitetsstöd	-	-	-	50 000	60 000	110 000
<b>summa</b>	<b>2 000</b>		<b>325 000</b>	<b>106 000</b>	<b>136 499</b>	<b>569 499</b>

Notera: Under 1992/93 utgick 254 miljoner till Estland och Lettland som kompensation för det guld de deponerade i Sverige vid krigsutbrottet 1939. Posten inkluderar även övrigt suveränitetsstöd. Vår granskning avser regeringsbeslut t.o.m. april 1994.

Ur medlen till regeringens löpande förfogande har endast enstaka och små primära demokratistöd getts, såsom **besöksutbyte** för ledande personer och **valövervakning i Ukraina och Ryssland**. Kostnaden beräknas till c:a 686 000 kr. Enstaka större sekundära insatser har gjorts. De rör främst kultur, media och förvaltningsbistånd, **bl.a. länsstyrelser**. Kostnaden för dessa har varit c:a 9 miljoner.

Stora delar av **suveränitetsstödet för baltländerna** polisiära, militära, diplomatiska och andra myndigheter har också relevans för demokratin. Dels är det väsentligt i en vidare bemärkelse då suveräniteten är folkets i val uttryckta vilja och suveränitet är en förutsättning för meningsfull demokrati. Dels kan innehållet i t.ex. en utbildning av poliser och militära officerare vara ägnad att inympa demokratiska hållningar. Eftersom stödet är så tydligt inriktat på det fjärde biståndsmålet om baltisk suveränitet har vi dock uteslutit det från vår studie.

Två stora specifika insatser har gjorts med Rysslands regering. Det ena är den ekonomisk-politiska rådgivning som letts av professorerna Anders Åslund och Jeffrey Sachs och kanaliseras genom Östekonomiska institutets vid HHS. Den andra är Finansdepartementets rådgivning och utbildning för att stärka den ryska finansmyndigheternas kompetens. Kostnaden har varit 8 miljoner respektive 13 miljoner kronor.



Båda projekten har inslag med självklar relevans för statsförvaltningens styrning och därmed demokratins möjligheter att verka. Vi bedömer ända att de ej utgör direkt demokratistöd och har ej gjort någon närmare granskning. Det samma gäller de insatser Arbetsmarknadsdepartementets gör med AMU och AMS i Ryssland.

#### C.1.6. Övrigt bilateralt bistånd

**SwedeCorp och Swedefund International AB** är ansvariga för näringslivsstöd, riskkapitalsatsningar och "joint ventures" samt handelspromotion (t.ex. genom handelskammare). T.o.m. 1994/95 har man haft 260 miljoner till sitt förfogande, varav 165 miljoner för riskkapitalsatsningar. Denna verksamhet har ingen direkt relevans för målet att bygga demokrati och rättsstatliga institutioner.

Inom kärnkraftssäkerhetens område har 130 miljoner anslagits till myndighetssamarbete (SKI och SSI). Det allra mesta går till Ignalina i Litauen. En särskild studie förs av SAU:s Per Johan Svenningsson.

Slutligen utgår betalningsbalansstöd och exportkreditgarantier, främst avsett för de baltiska länderna och till viss del Ryssland. Denna uppgår för 1994/95 till 240 miljoner kr.

#### C.1.7. Icke biståndsfinansierat stöd

Även utanför biståndet har ett icke oväsentligt samarbete med Central- och Östeuropa utvecklats. Det kan vara både privat och offentligt finansierat och gälla såväl bistånd av olika slag som rent partnerskap till ömsesidiga ekonomiska nytta. Detta är naturligt och naturligtvis mycket bra!

Statskontoret kartlägger nu, på regeringens uppdrag, vilket offentligt samarbete som pågår. Detta ligger väl i linje med den kartläggning denna studie syftar till.

Åtskilliga kommuner samt universitet och högskolor bedriver ett ibland omfattande samarbete finansierat med egna medel.

Det kan noteras att åtminstone ett annat statsanslag har syften och former som är snarlika med biståndet inom G-anslaget. Det gäller UD:s stöd till svenska folkrörelser för information och studier om säkerhetspolitik och fredsfrämjande utveckling som utgått sedan 1983. Sedan 1993 skall det enligt förordningen prioritera kunskapsöverföring om säkerhet, demokrati och ekonomisk utveckling till närområdets länder. För 1994/95 ställs 13 miljoner kr till förfogande. 1993/94 var det 20 miljoner kr.

#### C.1.8. Sammanfattning av det bilaterala demokratistödet

Sammanfattningsvis har det svenska stödet till direkt uppbyggnad av demokratins och rättsstatens institutioner och organisationer (primärt stöd) satts in på följande områden.

Observera att denna kostnadsredovisning inte direkt säger något om effekterna! Beslut om att fortsätta och utvidga satsningar bör ha byggts på positiva erfarenheter.

**Kommunalt styre** c:a 24 miljoner kr  
Svenska kommuner genom Kommunförbundet samt några utbildningsorgan och konsulter

**Facklig utbildning och organisering** c:a 15 miljoner kr  
Främst LO, TCO och dess förbund. Enstaka av SACO/SR och SAC.

**Högskolesamarbete** c:a 9 miljoner kr  
Institutioner med demokratirelevant inriktning

**Barns rättigheter** c:a 8 miljoner kr  
Rädda Barnen

**Bondeorganisering** c:a 4 miljoner kr  
LRF med flera

**Domstolsreformer** c:a 4 miljoner kr  
Domstolsverket, Justitiedepartementet och Advokatsamfundet samt Kulturdepartementet

**Journalism** c:a 2,5 miljoner  
Högskolan i Kalmar samt Bagerstam Publicistik AB

Större primära insatser har också gjorts för att **utbilda ungdomsledare** (f.a. av Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer), tillvarata **handikappades rättigheter** och **allmänt utbilda om demokrati**.

De största sekundära insatserna, som syftar till att genomsyra viktiga samhällsfunktioner med demokratisk kultur, har också rört kommunal förvaltning och arbetsmarknaden (facklig utbildning för arbetare och bönder). Väsentligt stöd har vidare utgått till **regional förvaltning** (länsstyrelsesamarbete), påtryckningsgrupper i miljöfrågor och **fri folkbildning**.



## C.2. Multilateralt demokratistöd med Sveriges medverkan

De reguljära multilaterala insatserna ligger utanför vår studie. Vi finner det dock väsentligt att översiktligt redogöra för i vilka sammanhang Sverige kan bistå demokrati och ange vilka särskilda anslag som givits.

**Europarådet** har till huvuduppgift att bygga en gemensam europeisk identitet på demokratins och de mänskliga rättigheters grund. Den stat som vill bli medlem måste följaktligen respektera dessa europeiska värden och institutioner. På så sätt har bl.a. Lettland tvingats se över sina medborgarlag.

Rådet för en aktiv dialog med de nya medlemsregeringarna. En särskilt och översiktligt program har utarbetats för samarbetet med och stödet till både medlemmar och icke-medlemmar i Central- och Östeuropa. Huvudsyftena anges vara att

- överföra information för att skapa en politisk dialog och ömsesidig förståelse, som en förutsättning för framgångsrikt samarbete.
- samarbeta för att stärka pluralistisk demokrati, mänskliga rättigheter och rätts säkerhet.
- gradvis integrera de nya demokratierna i Europarådets program, institutioner och strukturer.

Demosthenes innehåller utbildningsinsatser och rådgivning om lagstiftning för att möjliggöra institutionella reformer på många områden. Regeringen beslöt 1991 om ett frivilligt bidrag på 1,5 miljoner till detta program. I anslutning till detta program verkar Venedigkommissionen som bistår vid den konstitutionella omdaning.

Demosthenes bis är avsett för samarbete, i olika hög grad, med de olika OSS-länderna.

LODE stödjer lokal demokrati och styrning genom t.ex. information om rollfördelning, lagutveckling, kunskaper om finansförvaltning, tjänstemannautbildning och valövervakning.

Themis bidrar under 1993-95 till professionell rättsutbildning för poliser, åklagare, domare, fängelsechefer, funktionärer vid justitiedepartement samt funktionärer som skriver lagförslag i departement och parlament.

Demosthenes bis, LODE och Themis fick under 1993 ett frivilligt svenskt anslag om 1,5 miljoner kronor. Därmed har 3 miljoner gått i primärt demokratistöd genom Europarådet från G-anslaget.

Vidare tillkommer, utanför denna studie, de insatser som finansieras över rådets ordinära budget och medlemsavgift. Ovan nämnda samarbetsprogram med Central- och Östeuropa erhåller 54 miljoner FRF under 1994 ur rådets budget (exklusive frivilliga bidrag).

Exempel på annat demokratistöd är verksamheten vid rådets Europeiska Ungdomscenter 1 och 2 i Strasbourg respektive Budapest. Ett frivilligt säravtal finansierar Europeiska Ungdomsfonden. Såväl Centren som Fonden bidrar till student- och ungdomsrörelserns arbete och ledarutbildning. Det nyöppnade centret i Budapest är inriktat på den nyligen demokratiserade delen av Europa.

Ett annat exempel är René Cassin-institutet för mänskliga rättigheter, som arrangerar seminarier på temat utan att begränsa sig till någon världsdel.

**Organisationen för Ekonomiskt Samarbete och Utveckling (OECD)** samordnar flera multilaterala givares (IBRD, EU m.fl.) utbildningsinsatser för offentlig administration i regionen. Tonvikten ligger på skatteförvaltning. Kurscenter har inrättats i Wien, Budapest

Soros litauiska Open Society Fund - Lithuania (OSFL) har exempelvis som sina huvudprogram uppbyggnad av det civila samhället, media, lagstiftning, utländska språk, datorisering av skolor och ungdomsutbyte. Prioriteringen är noggrann. Exempelvis åtar man sig inte miljöprojekt. OSFL förfogar över minst 1 miljoner USD årligen i egna medel och motsvarande belopp från brittiska, kanadensiska, norska och europeiska (EU - PHARE) biståndsmyndigheter.

Soros framgångsrika transaktioner i bl.a. svensk och brittisk valuta har sannolikt bidragit till fondernas förmögenhet.

Likaledes New York-baserade **Ford Foundation** stödjer projekt inom områdena ekonomisk och social policyutveckling, politisk och rättslig reformering inklusive mänskliga rättigheter samt högre utbildning i samhällsvetenskap och juridik.

Under 1992 anslag man 3,7 miljoner USD i regionen. Där ingår ett finansiellt partnerskap med svenska staten genom stöd till Anders Åslunds, Jeffrey Sachs och Östekonomiska Institutets vid HHS verksamhet i Moskva. Ungern, Polen och regionala projekt stod annars i fokus.



## D. Vad kan egentligen göras för demokrati?

### D.1. Brist på teoretisk vägledning

Det råder en slående brist på teoretisk vägledning om hur demokratiska samhällssystem kan främjas och bistås av utomstående. Trots omfattande analyser av demokratin och dess villkor måste demokratistödets aktörer bryta sig fram genom obanad terräng. Kontrasten till ekonomins område med dess delvis förutsägbara samband är påfallande.

Det är förhållandevis enkelt och okontroversiellt att definiera demokratis kärna. Demokratin kräver att flera principer respekteras och att vissa institutionella förhållanden råder. Dagens ideologiska skillnader handlar oftast om betoning av olika aspekter. "Biståndsteorin" har ofta kommit att vara listor över normer, lagar, funktioner och institutioner. (Exempel på en sådan är vårt förslag i bilaga I till bedömningsunderlag för rapportering.)

För att diskutera ändamålsenligheten av olika insatser för demokratisk uppbyggnad är listor otillräckliga. De säger inget om möjliga orsakssamband, vilka förutsättningar som bör råda innan en viss insats bör sättas in och vilka resultat man kan förvänta sig.

Skälen till att så lite av praktiska modeller föreligger kan vara flera.

- Före 1989 var den politiska demokratin i stort sett begränsad till västvärlden. Tredje världen betraktades, trots retoriken, inte alltid som redo för demokrati. Frågan aktualiserades därför inte inom biståndet. Gentemot Sovjetväldet fanns få konstruktiva möjligheter till konkret handling.
- Icke-demokrati leder till våldsamt förtryck. Engagemang koncentrerades till försvar för mänskliga rättigheter. Det var viktigare än teoretisk debatt om demokratis byggande.
- Demokratiområdet är politisk kontroversiellt och enighet om demokratis natur är knappast för handen, varför ämnet kanske undvikits vid anslagsgivning. Enpartistaternas kollaps har dock minskat motsättningarna.
- Demokrati uppstår i en komplex process. Att särskilja de faktorer som stödjer respektive motverkar demokratin är svårt. Dessutom är det svårt att urskilja specifika nationella omständigheter från faktorer av generaliserbar betydelse.

Försök att bygga demokrati pågår numera i alla världsdelar. Därmed bör förutsättning finnas för än mer universiell teori om demokratiuppbyggnad. Den behöver inte begränsa sig till att spegla Västvärldens erfarenheter.

Demokrati har länge varit ett mål i Sveriges och andra rika länders biståndsgivning. Det har sällan operationaliserats till projekt för demokratisk uppbyggnad. Stöd till institutionella reformer och sociala program har haft demokratimotiv, men det primära syftet har normalt varit konkreta ekonomiska och sociala förbättringar. Demokrati har istället framhållits som eftersträvansvärt ideal. Situationen har radikalt förändrats i och med det kalla krigets slut och vågen av demokratisering som sköljt över världen.

Ett särfall inom svenskt bistånd har varit det stora "humanitära stödet" till södra Afrika, särskilt Sydafrika; och Latinamerika. Även detta inriktades i första hand på försvar av mänskliga rättigheter. Metoden var dock ofta uppbyggnad av motståndets och det civila samhällets organisationer. Grunden kan därmed ha lagts för demokratiuppbyggnad när förtrycket övervunnits. Fortsatt stöd kräver dock helhetsgrepp på demokrati- och samhällsutveckling.

Det mest omfattande arbetet för att samla och initiera teoribildning om demokratistöd utförs förmodligen av den amerikanska biståndsmyndigheten United States Agency for International Development (AID) och dess Center for Development Information and Evaluation (CDIE). Modellskisserna nedan är till stor del hämtade från AID/CDIE.

Modeller och resonemangen i detta kapitel gör inte anspråk på att presentera en helhetlig teori för demokratisk uppbyggnad och biståndets roll. Ambitionen är istället att visa några möjliga ansatser till teoribildning för att vägleda biståndssamarbete. Inte minst viktigt är att etablera ett gemensamt språk så att erfarenheter kan utbytas mellan "demokratibyggare".

### D.2. Definitionen av demokrati

Demokratibegreppet används ofta vagt och bör närmare definieras. Sådana reflektioner får direkt konsekvenser för biståndet och dess utformning.

**För det första** är demokrati ett relativt tillstånd, så snart vissa minimumvillkor uppfylls. Det viktigaste är att fria val genomförs regelbundet med ett rimligt valdeltagande. Vidare måste statsförvaltningen ha nått en viss grad av stabilitet. Ur det perspektivet kan vi ha mer eller mindre stark demokrati. Det samma gäller för rättsstaten.

Om så inte vore fallet skulle bistånd för **utbyggnad och fördjupning** av demokrati vara meningslöst. Biståndet kunde då bara vara ett påtryckningsmedel för att tvinga bort diktatorer och hålla demokratiska regimer under armarna. En sådan roll för biståndet kan vara riktig och viktig, men skapar inget behov av en demokratiteori. Istället behövs bestämda krav och kompletterande påtryckningsmedel.

**För det andra** tycks bred enighet råda om att demokrati innebär ett samspel mellan tre centrala faktorer. Verklig och omfattande **politisk tävlan** (1) om den offentliga makten måste finnas. Denna kan framkallas på olika sätt, varav det främsta är då ansvar utkrävs vid fria och regelbundna val. Valet är den yttersta, men inte enda, formen för befolkningens **allmänna delaktighet** (2). För att garantera ärlig tävlan och allas möjlighet till delaktighet krävs respekt för **medborgerliga och politiska rättigheter** (3).

"Uppenbart finns åtskilliga definitioner av demokrati och demokratisk utveckling. Trots detta är skillnaderna ... mindre slående än de gemensamma nämnarna. För demokrati krävs ... en hög grad av personlig och politisk frihet, den institutionella basen för att hålla fria och rättvisa val, öppenhet för tävlan om politisk makt och förmågan hos de valda att erhålla meningsfull politisk makt. Den huvudsakliga klyftan för biståndsgivarna att överbygga är den mellan dessa gemensamma element ... och en strategi som visar givarnas roll för att främja demokratiska förändringar."<sup>4</sup>

Definitionen säger alltså inte vad biståndet bör inriktas på. Däremot antyds att insatser bör övervägas i förhållande till alla faktorer. Traditionellt har demokratibistånd rört (3).

**För det tredje** är rättsstat och politisk demokrati åtskiljbara begrepp, som också hänger nära samman. Rättsstater kan existera utan demokrati. Detta var exempelvis fallet i Sverige på 1800-talet, liksom för vissa samhällskikt i Sydafrika under apartheid. Ett sådant system havererar dock troligen med tiden. Politisk demokrati (liksom marknadsekonomi) kräver däremot rättsstatliga förhållanden och en konstitutionell ordning.

Begreppet rättsstats måste ses ur två perspektiv. "Land byggs med lag" är det formella perspektivet som innebär att all maktutövning måste vara lagenlig. Särskilt myndigheter och domstolar måste följa givna regler, samtidigt som lagstiftningen uppfyller vissa formella krav. "Likhet inför lagen" och skydd av grundläggande mänskliga rättigheter är det innehållsmässiga perspektivet. Individens och minoriteters rättigheter måste skyddas, även mot en demokratiskt uttryckt majoritetsvilja.

<sup>4</sup> Ur A.I.D. and Democratic Development: A synthesis of Literature and Experience, Michele Wozniak Schimpp, maj 1992.



Formerna för rättsstaten kan lämpa sig för tekniskt bistånd. För att den skall fungera bör de utländska insatserna dock också behandla och ställa villkor på rättens innehåll.

### D.3. Samband med övriga biståndsmål

Förutom demokrati och rättsstat, är målen för det svenska östsamarbetet fungerande marknader, miljöskydd för i synnerhet Östersjön och suveränitet för de baltiska länderna. Ofta hävdas att projekt och insatser bidrar till flera av målen (om ens något). Sambanden är nästan lika ofta oklara.

Det antas ofta att ekonomisk utveckling leder till demokrati. Det vetenskapliga underlaget för ett sådant påstående är inte entydigt.<sup>5</sup>

Samuel Huntington hävdade 1984 att "ekonomisk utveckling tvingar fram modifiering eller övergivande av traditionella politiska institutioner - den avgör inte vilket politiskt system som skall ersätta dem". Huntington hävdade att de nya politiska systemen skapas av icke-ekonomiska och externa faktorer.

Stephan Haggard publicerade 1990 en studie som visade på en korrelation mellan ekonomisk utveckling och demokratisering för extremt fattiga och extremt rika länder. Bland medelinkomstländerna tenderar de rikare att tillåta mindre medborgerliga rättigheter än de fattigare. Flertalet övergår till politisk demokrati utlöstes också under perioder av ekonomisk kris i stället för under ekonomisk tillväxt.

Det svaga orsakssambandet är ett argument för att rikta särskild uppmärksamhet mot stödet till demokrati - inte ett skäl för att bortse från de ekonomiska och sociala faktorernas betydelse!

Hypotesen att orsakssambandet är det motsatta, d.v.s. att demokrati leder till ekonomisk tillväxt bestrids inte sällan. Sydostasiens och Chiles tillväxt framhålls ibland som exempel på att demokrati inte är bäst för den ekonomiska utvecklingen.

Surjit Bhalla publicerade i augusti 1994 en studie över 90 länder under 1973-90. Han analyserar sambanden mellan flera ekonomiska och politiska faktorer. Resultaten visar att ekonomisk frihet främjar tillväxt. Likaså finns en extremt stark korrelation, efter att andra faktorer rensats bort, mellan medborgarliga, politiska friheter och tillväxt. Vid en sjugradig skala över demokratisk frihet ger en grads förbättring nästan en procent högre årlig tillväxt!<sup>6</sup>

Samband kan även finnas mellan målen om bättre miljö och demokratisering. Flera intervjuade personer i St Petersburg, Riga och Vilnius framhöll miljökravens roll i kampen för demokrati och självständighet. Miljöförstöringen i "realsocialismens" länder ledde till en reaktion mot centralstyrningen. Krav nerifrån hade alltid undertryckts. Att de uttalades ledde till ett nytt samhällsklimat.

Idag har miljörelsen påtagligt försvagats. Ekonomisk befrielse och tillväxt har fått företräde framför miljön. Demokratien har inte visat sig kunna leda till snabba förbättringar. Ohanterbar förstörelse av miljön och ekonomisk instabilitet leder till bristande tilltro till ett

<sup>5</sup> Huntington och Haggard ur sammanställningen av Wozniak Schimpp.

<sup>6</sup> Free Societies, Free Markets and Social Welfare, Surjit Bhalla, presenterad i augusti 1994 vid Uppsala universitets Nobelsymposium om demokrati. Refererad i artikeln Democracy and Growth: Why voting is good for you, The Economist, 27 Augusti 1994.

demokratiskt politiskt system, vilket i sin tur ytterligare hämmar systemets förmåga att lösa problem. Biståndets roll kanske främst är att motverka sådana nedåtgående spiraler.

Likaså finns uppenbara kopplingar mellan nationell suveränitet och övriga mål. Demokrati i de baltiska länderna ledde till att nationalstaterna återuppstod. Sveriges stöd till suveränitet måste utgå från respekt för denna folkvilja, även om visst egenintresse också kan finnas. Det är uppenbart att bättre ekonomi och bättre miljö leder till förstärkt suveränitet.

Suveräniteten behöver inte i sig leda till demokrati och god ekonomin. I Lettland är en tryggad nationalstat argument för att inte ge den ryska befolkningen medborgarrätt. Detta riskerar att öka motsättningarna och försvaga den politiska stabiliteten.

Långt driven självständighetspolitik kan hindra rationell ekonomisk integration. (Inom Sovjetväldet var många förbindelser improduktiva och måste brytas, även om det innebär tillfälliga förluster.) Fattigdom och önskan om självständig energiproduktioner leder Litauen till att behålla kärnkraftverket i Ignalina trots miljörisiker.

### D.4. En modell för demokratiuppbyggnad

En för biståndet intressant modell av demokratins uppbyggnad har utarbetats av Harry Blair vid US AID/CDIE.<sup>7</sup> Den presenteras här summariskt och rekommenderas för närmare studium. Materialet kan erhållas från SAU eller US AID:s Academy for Educational Development.

Modellen bör, som Blair själv påpekar, diskuteras. Framställningen av klara orsakssamband kan ifrågasättas. Under alla omständigheter visas att insatser samtidigt kan och bör göras på olika nyckelområden.

Blair syftar till att utarbeta en användbar **definition** av demokratins element; ange **orsakssambanden** mellan dessa element; använda element och samband för att formulera **strategier för demokratiframjande**; samt utifrån dessa insikter hitta sätt att **utvärdera** demokratiska framsteg.<sup>8</sup>

Modellen identifierar inte institutioner, utan koncentrerar sig på dess processer. En teori för demokratistöd måste utgå från de funktioner eller syften institutionerna ska fylla. Dessa bör sedan formas utifrån specifika förhållanden i varje samhälle. Direkt kopiering av institutioner leder sällan till fruktbara resultat.

**Figur 1** presenterar de olika elementen i grupper och en logiska sekvens mellan grupperna.

Som **förutsättning (grupp I)** anges **åtagande från eliten**. Först då demokratins spelregler accepteras, t.ex. att en regering avgår vid valnederlag, kan utvecklingen börja. Samhällets elit är aldrig homogen. Därför måste en kritisk massa av militärer och jordägare (särskilt i fattigare länder), byråkrater, företagsledare och professionella, politiska ledare (om demokrati funnits) och intellektuella vilja ha demokrati. Dessa kan sedan söka stöd i folkliga opinioner och utländska påtryckningar.

<sup>7</sup> Defining, Promoting and Sustaining Democracy: Formulating an A.I.D. Strategy for Development Assistance and Evaluation, Revised Draft, Harry Blair, POL/CDIE/E/POA, September 1992.

<sup>8</sup> Terminologin är snarare direkta översättningar från engelskan än den gängse. Se figur 1 och 2 för de engelska originaltermerna.



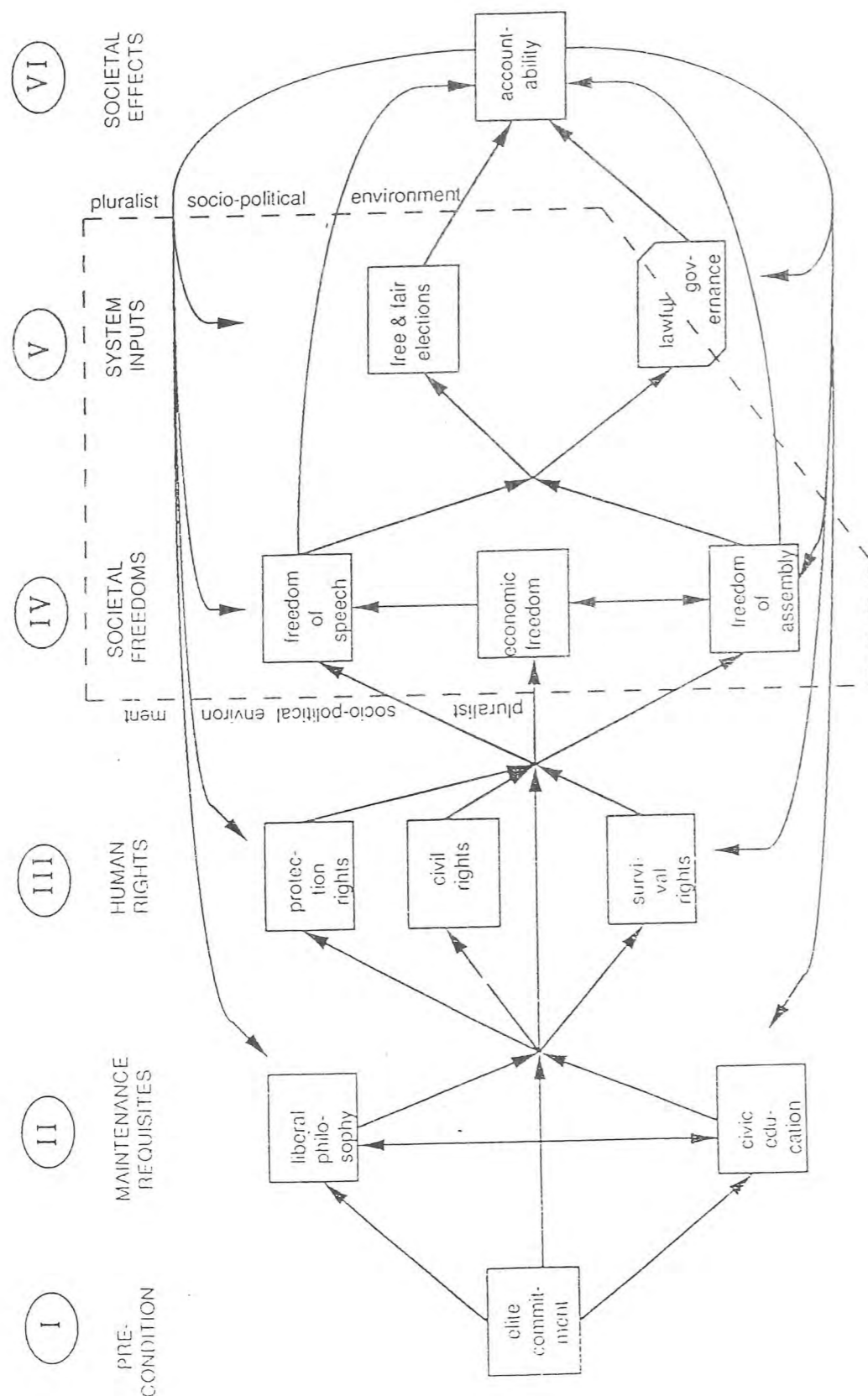


Figure 1

Elements of democracy and their linkages

IHWBlair  
POL/CDIF/E  
30 MAY 92

Nästa grupp (II) rör **upprätthållande** av demokratiutvecklingen. För detta krävs **liberal** (eller frihetlig) **filosofi** och **samhällelig fostran**. En demokratisk samsyn håller ihop systemet, strävar efter att fylla dess luckor och avgör vägvalen vid kriser. Formell och informell utbildning överför samhällsledarnas värderingar till allmänheten. Tillsammans utgör filosofin och fostran den demokratiska andan. Ledare initierar den demokratiska kulturen, men kommer sedan att själv fostras av den.

**Grupp III** innehåller de **mänskliga rättigheter** utan vilka demokratin bryter ihop. **Rätt till skydd** hindrar övergrepp mot individer från statsmakten (olagliga fängslande, polistortyr, försvinnanden). **Medborgerlig rätt** betyder här frihet från negativ etnisk, könsmissig, religiös eller annan diskriminering. **Rätt till överlevnad** kräver en viss materiell standard på föda, bostad och hälsovård. Miniminivåerna för dessa rättigheter kan variera. Indien är en demokrati trots omfattande övervåld från polisen och skriande fattigdom.

Mänskliga rättigheter kan ibland föregå den demokratiska kulturen, men knappast upprätthållas om den senare inte slår rot.

De individuella friheterna från förtryck under III är grunden för **samhälleliga friheter till** att göra saker - att delta - under **grupp IV**. **Yttrandefrihet** måste vara för alla, men kan inte utnyttjas i lika grad. Tillräckligt med olika röster krävs för demokrati. **Ekonomisk frihet** ger inte i sig demokrati, men är fundamental i ett öppet, liberalt samhälle. Inte heller denna frihet är eller behöver vara jämnt fördelad. **Föreningsfrihet** ger rätt att agera tillsammans med andra, vilket kan uppväga bristande reell yttrandefrihet och ekonomisk frihet. En viktig aspekt är minoriteters rätt att delta i organiserad form.

Politiska föreningar är centrala då de tävlar om makten. Andra intresseföreningar söker i stället kontinuerlig påverkan. Det kan vara än viktigare för att hålla demokratin "på spår".

Medan mänskliga rättigheter bör vara okränkbara har de samhälleliga friheterna sina begränsningar. Enligt Blairs dynamiska syn kommer skydd av rättigheter med tiden att ge de samhälleliga friheterna en starkare ställning. Han menar att så bör vara fallet i t.ex. Singapore.

**Grupp V** utgör systemets **mekanism**. **Fria val** är en hörnsten i demokratin. Situationen i Burma, Algeriet, Haiti eller Peru visar att val i sig är otillräckliga om utgående eller inkommande eliter inte accepterar spelets regler. Val har hållits i flera andra länder utan att alla elementen under I-IV varit på plats. Det pekar på att demokratin i t.ex. Argentina, Bangladesh, Nepal och Zambia kanske inte blir beständig.

**Lagenligt regerande** ger demokratin kraft. Om val hålls men rättsstaten inte fungerar är "demokratin" bara ett fribrev att roffa åt sig till nästa val. De verkställande, lagstiftande och dömande makterna måste alla arbeta enligt givna och klara regler. Korruption, egenmäktigt handlande och ineffektivitet verkställande är de tre huvudfarorna.

En "mjuk stat" i flera afrikanska länder kännetecknas av korruption och ineffektivitet. Man har försökt reglera allt, men inte styrt något. Detta är lika förödande som de tidigare "hårda staterna" i Osteuropa som kändes igen genom en egenmäktig byråkrati. De har nu ersatts av alltför "mjuka" system. Koncentration krävs på den starka statens centrala uppgifter. Samtidigt bör staten medvetet vara svag eller tolerant på andra områden.

Ett svårt problem är att avgöra vilka delar av det offentliga styret som skall skyddas mot direkt påverkan från allmänheten. Skolor, vårdcentraler och annan service bör reagera på önskemål. Däremot bör domstolar och skattemyndigheter avskämmas för att inte otillbörligen påverkas. Skall regeringens ekonomiska politik reagera på opinioner eller ej?



Förändringar kan omöjliggöras om en stark grupp protesterar. Skall miljömyndigheter reagera på lokala opinioner för eller emot företagsetableringar?

Den "öppna" delen av förvaltningen utgör tillsammans med övriga element i grupp IV och V den pluralistiska socio-politiska miljön.

Friheterna (IV) påverkar klart mekanismen (V). Ekonomisk frihet ("kapitalism") bör endast indirekt påverka regerandet via yttrande- och föreningsfrihet. Annars uppstår korruption.

När alla element är på plats och fungerar tillsammans blir den förväntade **samhälleliga effekten (grupp VI)** maktbarnas och statens ansvarighet inför allmänheten. Ansvar utkrävs i valen samt genom det lagliga regerandet och frihet till yttrande och förening. Alla fyra processer är nödvändiga för att effektivt utkräva ansvar.

Ansvarigheten ger "feed-back" till hela systemet, kontrollerar och stimulerar åt de olika elementen. Därmed kan ett demokratiskt system bli självförnyande om det fungerar väl.

Figur 2 kan ses som ett "felsökningsschema" och är mer användbar vid en konkret analys. Om utmätningen av det demokratiska ansvaret genom pluralistisk tävlan inte fungerar - vad saknas då?

De övre processerna (val, laglighet, yttrandefrihet och föreningsfrihet) skall se till att ingen grupp får monopol på statsmakten. De kan inte ersätta varandra, utan måste alla finnas för att skapa full demokratisk tävlan och kontroll. Ekonomisk frihet leder inte i sig till politisk pluralism utan understödjer de andra friheterna.

Friheterna och den demokratiska mekanismen kan inte fungera utan att rättigheterna skyddas. Rättigheterna kan i sin tur inte säkras om inte samhällsideologin understödjer dem.

Blair menar att elitens åtagande (I), konkurrens om röster och inflytande samt känsla av ansvar (VI) är avgörande element. Sådant är dock knappast möjligt att skapa genom biståndsprojekt. T.ex. kommer demokratisk hållning hos eliten fram av sig själv genom insikten om att andra alternativ är sämre för dem. Hållningen kan ibland påverkas utifrån genom politisk dialog och påtryckningar. Eliter söker ofta internationellt erkännande och prestige vilket ger påtryckningsmöjligheter.

Elementen i grupp II (filosofi och fostran) är också svåra att "projektifiera" eftersom de är långsiktiga till sin karaktär. De bör förstärkas av egna demokratiska erfarenheter. I viss mån kan utbildning ordnas, men snabba resultat kan inte förväntas. Meningsfullt demokratistöd kan svårligen sättas in om eliten är motståndare till det.

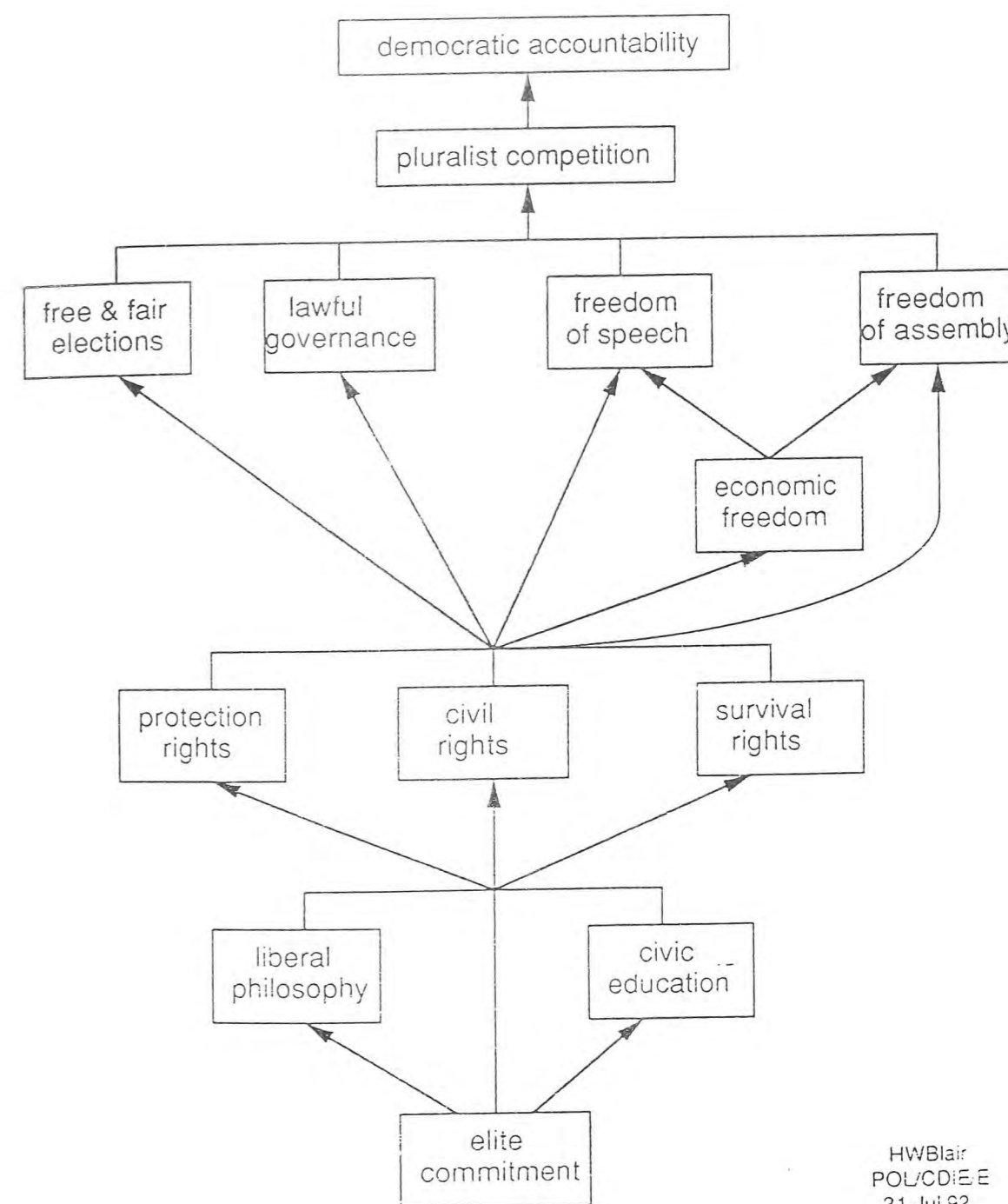
Blairs resonemang innebär att rättigheterna, friheterna och den demokratiska mekanismen kan förbättras genom bistånd.

Överlevnad kan klaras genom bistånd. Stora resurser krävs dock. Alla medel kan gå åt och inget lämnas till övriga insatser. Varaktig förändring åstadkoms då inte och stödet blir bara lindring för stunden. Överlevnadsstöd kan bara motiveras som inslag i helhetliga program (om demokrati är målet). Annars lämnas det bäst till andra program.

Övervakning av rättigheter är rätt enkelt medan program mot diskriminering är komplexa. Satsningar på rättigheter blir normalt förhållandevis små, billiga och selektiva. De kan vara mest effektiva när demokratin hotas. Det inhemska utkrävda politiska ansvaret måste dock vara det främsta medlet för att skydda och upprätthålla rättigheter.

Figure 2

A causal model of democracy





Enligt Blair är bistånd bäst ägnat att stödja de fyra element som leder till att politiskt ansvar utkrävs genom pluralistisk tävlan.

- Yttrandefrihet kan stödjas genom journalistisk utbildning och utrustning, tryckt media och radiostationer. Stöd till opinionsundersökningar kan vara effektivt.
- Föreningsfrihet kan stödjas genom partipolitisk uppbyggnad och brett stöd till andra påtryckningsgrupper, så att ingen blir orättmätigt dominerande.
- Fria val kan stödjas så väl tekniskt som med övervakning och utbildning. Detta bör göras på lång sikt - över flera val - så att den inhemska kapaciteten byggs upp.
- Lagenligt styre och förvaltning är betydligt mer komplext. Områdena för insatser är många och kan bli mer omfattande (men är inte nödvändigtvis viktigare) än för de andra elementen. Det bör noteras att förstärkningen av en odemokratiskt styrd förvaltning inte leder till demokrati utan tvärtom.

Slutligen några ord om utvärdering. Den praktiska slutsatsen blir att systemets mekanismer (eller "input") indikerar hur långt demokratiutvecklingen nått. Flera fria val i rad och bestående lagligt styre är de bästa tecknen på att systemet fungerar över tiden. Observations- och mätproblem finns dock. Ett exempel är valet i Ryssland i december 1993 där enligt vissa bedömare fusk förekom, medan andra helt godkände det. Både kvalitativa och kvantitativa metoder behövs.

I övrigt är (avsaknaden av) brott mot mänskliga rättigheter relativt enkelt mätbara. En analys av fler faktorer i figur 2 kan behövas för utvärdering. Analysen måste vägledas av en klar uppfattning om sambanden. Det är kanske inte möjligt att isolera det utländska stödets bidrag till en utveckling. En användbar teori bör dock underlätta bedömningen av resultat.<sup>9</sup>

Blair avslutar med frågan om teorins generella giltighet över världsdelar och samhällstyper.

#### D.5. Faser i samarbetet

Enligt Blair (se ovan) kan demokratistöd inte framgångsrikt påbörjas förrän en inhemska demokratisk utveckling har kommit igång. Han hävdar också att specifikt demokratistöd är effektivare ju längre samhällsutvecklingen kommit. Därmed antyds att samarbetet kan delas in i olika faser.

En särskild omständighet i det post-kommunistiska Europa är att förändringarna varit snabba. Nya möjligheter skapades direkt när det totalitära systemet föll samman. Samförstånd fanns om att avskaffa det gamla, men inte om vad som skall byggas i stället. Kontakt med och påverkan från utlandet har efterfrågats. Utländska modeller provas och anpassas.

Detta snabba tempo och stora förändringsbenägenheten talar för att samarbetet löpande kan behöva omprövas till form och innehåll. Följande faser kan då identifieras.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> Olika kriterier har utarbetats för att möjliggöra bedömning av demokratibiståndets resultat. Se bl.a. ovan nämnda sammanställning av Wozniak Schimpp.

<sup>10</sup> Tack till Elena K Zelinskaya för inspiration till modellen.

1. Under **systemskiftets** inledande skede är det viktigaste att öppna fönster och dörrar för idéer och kontakter. Det är viktigt att demokratiska krafter visar närvaro och engagemang.

Biståndet kan bestå av allmänt kontaktskapande och lärande från båda sidor. Besöksutbyte för opinionsbildare, politiska ledare och kulturskapare, öppen manifestation av solidaritet, information till allmänheten genom massmedia, skolor, utställningar och informationskontor torde vara några lämpliga insatser. Likaså är humanitära insatser mot lidande viktiga.

2. I nästa skede blir fokus **systematisk kunskapsöverföring** om hur ett normalt och demokratiskt samhälle fungerar. Det är nödvändigt att i samarbetet identifiera de viktigaste insatserna för reformering eller nybyggnad av institutioner. Kunskapsöverföringen bör ge mottagarna möjlighet att själva fatta beslut om sitt samhällsbygge, inte vara mission för givna modeller.

Många samhällsområden kan beröras. För demokratibyggnaden torde det viktigaste vara att få de centrala institutionerna för valförrättning, offentligt styre (lagstiftande, verkställande och dömmande) på olika nivåer, media och annan allmän information samt centralt föreningsliv som partier, parter på arbetsmarknaden, kvinno- och miljögrupper m.fl. på plats. Försöksverksamhet kan behövas, men måste snabbt kunna omprövas.

3. Därefter blir det väsentliga att **befästa funktionen** hos den nya verksamheten. Inriktningen är på konsolidering av goda resultat och självständig funktion. Kunskapsöverföringen antar mer långsiktig karaktär, t.ex. stöd till utbildningsväsendet.

I denna fas blir samarbetet naturligen mer inriktat på att ledarkapitet och tekniskt stöd till verksamheten. Reguljär, långsiktig utbildning kan etableras för att på normalt sätt förnya organisationer och höja kompetensen på alla plan. Det är förmodligen fortfarande viktigt att särskilt yngre personer får erfarenheter från utlandet.

4. Slutligen bör biståndet övergå i ett jämlikt **partnerskap**. Ömsesidig nytta bör vara drivkraften, även om kortsiktiga vinster inte alltid kan påräknas.

I Central- och Österuropa kan marschen genom faserna understundom ske snabbt. Processen kommer dock att drabbas av bakslag. Dessutom är skillnaderna stora mellan länder, regioner, samhällsområden och olika institutioner. Detaljkunskap krävs för att applicera modellen. Utvärdering och feedback är väsentliga innan nästa steg tas.

På demokratins område finns särskilda problem. Institutioner kan införas snabbt, särskilt om de kopieras. Attityder och arbetsmetoder förändras dock endast långsamt. Hierarkiska mönster sitter djupt, varför det är olämpligt att enbart förlita sig till ledande personer. Nya krafter och initiativ bör systematiskt uppmuntras. Enligt vår uppfattning visar kvinnor ofta en särskild förmåga att arbeta seriöst och självständigt, trots att de i de nya demokratierna ofta skjutits åt sidan inom politiken. En hög grundläggande skolnivån är en fördel jämfört med u-länder.

#### D.6. Tänkbara strategier för påverkan

Demokrati och mänskliga rättigheter är universella värden. Vi vill påverka medborgarna i andra länder att omfatta dessa och bekämpa icke-demokratiska idéer. Biståndssamarbetet sker först och främst på demokratins villkor! Denna hållning måste alltid vara klar, även om det medför konflikter.

Demokratin som system och process förutsätter att vissa attityder, kunskaper och färdigheter växer fram i mottagarlandet. För att medverka till detta krävs en strategi för



påverkan. Välplanerat bistånd kräver att man klargöra vilka som är mest ändamålsenliga i varje skede av utvecklingen. Följande hållningar och handlingsvägar bör övervägas. Alla har de sina risker och nackdelar.

Genom villkor för biståndet sätter man press för att tvinga in ett samhälles elit i demokratins fälla. Risken för destruktiva motreaktioner är tydlig. Strategin kräver alltså viss finess, så att folket man vill befria inte reagerar mot de utländska påtryckningarna. Jämför med E. integration nedan!

En annan strategi är att göra omöjliggöra icke-demokrati genom undergrävande verksamhet.

Även denna strategi är i första hand tillämplig gentemot diktatur och förtryck. Uttrycket låter våldsamt, men för ett totalitärt system kan även fri information vara ett dödligt hot. Väst använde i viss mån denna metod mot Sovjetväldet, liksom Sverige mot apartheid. Ju hårdare förtrycket är, desto känsligare är systemet för sådana insatser. Samtidigt är de farligare att utföra.

I en mild form handlar penetrationen om att främja pluralism och demokratisk tävlan. Därför kan opinionsgrupper och opposition vara värda stöd, även i erkända demokratier.

En tredje strategi är **det goda exemplets makt**. Omvälvningen i östra Europa drevs delvis av viljan att efterlikna västvärlden. Detta är naturligt då man tidigare nekats en normal europeisk utveckling. Många visade sig dock ha en felaktig föreställning om västvärlden och orealistiska förväntningar om snabb förbättring. Imitation av institutioner utan beaktande av den egna situationen leder lätt fel.

Strategin leder snarast till betoning av egna lösningar och propaganda för dessa. Någon närmare analys av mottagarnas behov vägleder inte insatserna.

Ett rimligare och mindre asymmetriskt förhållningssätt är **långsiktigt ömsesidigt samarbete**.

Modellerna ovan i F.4. och F.5. utgår i huvudsak från denna påverkansstrategi. Det största problemet är att finna rätt samarbetsarter på båda sidor. Är givarna tillräckligt kompetenta och uthålliga? Sätts insatsen in i sitt rätta sammanhang? Är givarna villiga att koordinera insatserna för att slippa dubbelarbete och förvirring? Är problemen som angrips de rätta? Är mottagarna kompetenta, legitima och väl förankrade i sitt samhälle?

Ytterligare en strategi är **integration i en större enhet**. Denna strategi vill delvis upphäva den mottagande statens suveränitet. Då bistånd ju har gått till att **stärka självständighet** efter kolonialism och ockupation har försiktigheten varit stor. Dagens europeiska integration förändrar dock synen.

Europarådet, EU och i viss mån ESK ställer krav på de inhemska förhållandena i östra Europa för att acceptera fördjupat samarbete och medlemskap. Integration kan ske genom en löpande och odramatisk sammanvävning, som gör att de olika samhällsformerna delvis konvergerar.

**Två andra förhållningssätt** är inte strategier för påverkan utan kan utgöra skäl till passivitet på demokratistödets område.

**"Demokrati är normaltillståndet efter befrielse från socialt tvång."** Demokrati antas förutsätta en viss utvecklingsnivå. Insatser inriktar sig på att undanröja t.ex. fattigdom,

okunskap, sociala klyftor, kvinnoförtryck och brott mot mänskliga rättigheter, men inte mot institutionsuppbyggande.

Dessa åtgärder är inte i sig tillräckliga för att ge demokrati. I bästa fall kan de medverka till att en egen utveckling mot demokrati påskyndas. U-landsbiståndet har nog med rätta anklagats för denna typ av passivitet.

**"Demokrati är normaltillståndet efter liberalisering."** Den västerländsk modellen av ekonomisk liberalism och politisk pluralism antas vara ett tillstånd som alla samhällen kan nå förr eller senare.

Processen anses utvecklas oberoende av omvärldens agerande. Bistånd utgör en statlig inblandning som lika gärna kan förstöra som gynna utvecklingen. Utvecklade samhällen ger i så fall sina bästa bidrag genom att vara förebilder.



## E. Analys av dagens verksamhet

### E.1. Demokratistödets utformning

Biståndsgivare med avsikt att stödja demokrati bör rimligtvis överväga vad som är mest ändamålsenligt att göra. De teoretiska ansatser som beskrivs i föregående kapitel (F) kan då vara till hjälp.

I ett första steg bör en definition av demokrati göras, så att ändamålet med verksamheten preciseras.

I det andra steget bör man bedöma mottagarlandets förutsättningar och behov på demokratins område. Behöver demokratin stärkas? Finns över huvud taget någon demokrati att stärka? Om svaren är ja bör bristområden och samband identifieras, så att prioriteringar kan upprättas. Dessa prioriteringar bör göras i samråd med mottagarna.

Därefter måste en givarstrategi väljas. Samtidigt bör den mest lämpliga kanalen för insatsen sökas. Det kan vara inhemska organisationer, multilaterala organ eller rent av en annan stat! Valet av strategi och kanal avgör bl.a. frågan om insatsen skall genomföras integrerat med flera ändamål eller fokuserat på demokrati.

Inget av dessa steg har tagits vid utformningen av statligt svenskt demokratistöd till Central- och Östeuropa. Några klara riktlinjer inte presenterats till ledning för de inom biståndet aktiva myndigheterna och organisationerna.

Tvärtom har svenskt bistånd utformats genom olika organisatoriska åtgärder. Tydliga prioriteringar har inte heller gjorts. De olika myndigheterna har alla att verka för samarbetets samtliga mål. Endast målet om stöd åt de baltiska ländernas suveränitet har ett specifikt anslag.

Myndigheterna i sin tur har ett uttalat uppdrag att inte styra inriktningen på de enskilda eller samlade insatserna. Istället skall de vänta på och tekniskt granska ansökningar från mottagarländer, enskilda svenska företag, organisationer och institutioner. (Endast BITS går in i en något mer aktiv dialog, men även denna begränsar sig till specifika projekts utformning.)

Samordnad identifikation av brister, diskussion om lösningar och initiativ till insatser förekommer ej, vare sig i Sverige eller i mottagarländer. Hela verksamheten bygger på att enskilda svenska potentiella givare finner brister som motsvarar deras särskilda kompetens.

Systemets styrmekanism är att uppenbart olämpliga insatser inte genomförs eller åtminstone inte upprepas. (Många projekt har också varit engångsinsatser.) Eftersom registret av givare och intresset för att ansöka om medel varit stort bör en viss "träffbild" utvecklats med tiden. Väsentliga områden kan dock lätt förbises, därför att ingen given och aktiv svensk motpart finns.

Det är också tänkbart att potentiella mottagare i brist på svensk kontakt och partner söker stöd från andra givare. Att andra är bättre kan dock knappast försvaras svensk passivitet. Sveriges diplomatiska kanaler, i övrigt satsade resurser och annan närvaro utnyttjas inte som till fullo. Synergieffekter uppstår inte.

Utan samlad svensk uppfattning om vad som bör göras (eller ens görs) kan den svenska staten och regeringen inte heller vara en initierad samtalspartner för mottagarstaterna, inom det multilaterala samarbetet eller för de svenska organisationer som verkar med statsmedel.

Särskilt allvarligt är detta i länder där Sverige vill och förväntas spela en huvudroll, såsom de baltiska.

Utan definierade uppgifter för demokratistödet kan de svenska insatserna komma i konflikt med varandra. Om detta bidrar till pluralism i mottagarlandet eller att olika modeller prövas i tävlan är allt gott och väl. Det borde dock övervägas om inte olika insatser medvetet och systematiskt kunde komplettera varandra.

Exempel vore att stödja framväxten av partnerskap på arbetsmarknaden, inte bara vissa fack- och företagareföreningar. Hela skalan av politiska partier i land skulle kunna stödjas (genom olika svenska partier) istället för att några i dag nås av indirekt och halvdant stöd.

Vissa insatser verkar onödigtvis överlappa varandra. Särskilt på allmänutbildningens område (folkbildning, högskolesamarbetet, det lilla skolutbyte) vore det troligt att insatserna kunde effektiviseras, om de samlades och inriktades på att reformera utbildningssystemet och utbilda utbildare.

Det kan ifrågasättas om biståndet i varje enskild del bör ha flera olika mål. Konsekvensen förefaller bli att inget samband behöver tydliggöras mellan projekt och mål. Om svagheter på demokratins område återspeglar liknande svagheter på andra områden är det mycket allvarligt

Som framgått av kartläggningen utgör demokratistödet en kostnadsmässigt mycket liten del av samarbetet. Detta behöver inte i sig vara fel. Vi vill bestämt varna för att sätta "utbetalningsmål" inom biståndet (om inte syftet är en allmän efterfrågeinjektion i ekonomin). Biståndets effekter kan inte mätas från kostnadssidan. Det framstår alltför ofta som enklast och även den statistik vi presenterar kan leda tanken i en sådan riktning.

Det är tänkbart att kunskapsöverföring om demokrati och rättsväsende är billigt. Det är också tänkbart att väl avvägda, politiskt strategiska insatser inte behöver vara omfattande. Då biståndet i sin helhet (enligt riksdagens och regeringens uttalande) skall inriktas på kunskapsöverföring är det ändå föga sannolikt att andra målområden är så mycket dyrare att hantera. Enbart 5,8% av kostnaderna för uppfyllelse av samarbetets första mål bör få varningsklockor att ringa!

Viktigaste slutsatser är att de låga kostnaderna för demokratistöd ger goda möjligheter att rätta till eventuella brister. Allvarliga uppoffringar behöver inte göras på andra områden.

Sveriges samarbete med grannländerna på andra sidan Östersjön bör åtminstone ha lämnat den första fasen (se D.5. ovan). Under denna var öppenhet för initiativ, etablering av breda kontakter och allmän närvaro det viktigaste. Det var troligen varken möjligt eller lämpligt att mer noggrant prioritera mellan insatser och kunnigt planera dem.

Uppgiften borde därför vara att konsolidera uppnådda resultat och hitta samhällsbyggets svaga punkter. Att nu lägga om demokratistödets utformning innebär inget avståndstagande från vad som hittills gjorts. Grunden har istället lagts för att närma oss den naturliga gemenskap som råder med Sveriges övriga grannländer.

### E.2. Landinriktning

Sverige har även i stort sett avstått från landstyrning inom samarbetet med Central- och Östeuropa. Landramar, som på u-landsområdet, har undvikits. Huvudkritiken är det skapar "utbetalningsmål" och en alltför stark koppling till mottagarlandets regering. Att avstå från landramar behöver dock inte innebära att en samlad bild av respektive land undviks.



Närhetsprincipen råder, men är egentligen inte styrande. Dels tillämpas den rimligt nog inte strikt, dels rör efterfrågan på stöd (ansökningarna) i huvudsak just detta närområdet.

Bindning till närområdet är tveksam ur principiell synpunkt. Flyktingströmmen från Balkan och vindarna från Tjernobyl visar att inte ens egenintresset alltid talar för strikt fokus på grannskapet. På demokratins område påverkar utvecklingen i hela region tydligt de enskilda länderna. Erfarenheter, hot och visioner är i hög grad gemensamma för post-kommunismens samhällen.

Moskva faller utanför närområdet, vilket på det institutionella området kan leda till absurda konsekvenser. Rättstaten och dess institutioner kan svårligen stödjas om aktörer undviker att insatser sätts in i ett nationellt perspektiv. Riksskatteverket fick avslag på ett projekt för att det förlagts till Moskva!

Starkaste skälet för närhetsprincipen är att Sverige har ett särskilt ansvar i Östersjöområdet. Gemensam historia, kulturella band, migration och gemensamma intressen kring bl.a. miljö och säkerhet talar för detta, liksom vår relativt stora ekonomiska betydelse och svenska folkets engagemang.

Landrapporter och -bedömningar upplästs självfallet löpande inom Utrikesdepartementet. Den kunskapen överförs inte på ett systematiskt sätt till biståndets myndigheter och aktörer. Samlade analyser kunde vara viktiga styrinstrument, men utnyttjas inte.

Förståelse av demokratibyggets villkor kräver samhälls- och landanalyser. Vet vi vad regering, myndigheter och enskilda mottagare i respektive land vill? Hur hanterar vi olika skilda uppfattningar? Hur bör insatserna förhålla sig till mottagarstaten och dess regering? Erfarenheter av problem i u-landsbiståndet tycks inte ha utnyttjats i samarbetet med Central- och Östeuropa. Sedan tidigare kända svagheter tycks upprepas.

En öppen fråga är t.ex. om regeringen tar en kritisk dialog med mottagarländerna om den pluralistiska demokratins och rättssamhällets villkor. Utnyttjas förtroendefulla relationer till att systematiskt och kraftfullt behandla även svåra frågor? Medför konsekvent stöd för nyvunnen självständighet, solidaritet med de befriade och nödvändiga förståelse för problem en nedtoning berättigad kritik? Riskerar Baltikum att bli ett nytt Tanzania?

Det faktum att östsamarbetet blivit ett utrikespolitiskt slagträ i Sverige bidrar inte till en öppen, kritisk och framsynt debatt. Politiseringen driver snarast myndigheter och aktörer till att undvika viktiga men kontroversiella frågor i demokratibygget. Sveriges möjligheter att bidra utarmas därmed. En politisk samling skulle istället behövas för att främja demokratins och rättsstatens grundläggande värden.

I det följande redovisas några observationer om sannolika brister i och framförda önskemål om demokratistöd i närområdets länder. Därvid söks vägledning i de teoretiska modellerna ovan (kapitel F). Kommentarer utgör inte på långt när heltäckande analyser. Sådana måste utföras av UD, som förfogar över relevanta kunskaper, källor och andra resurser.

### E.2.1 Estland

Estland besöktes inte av tids- och kostnadsskäl. Estland är det samarbetsland Sverige har livligast kontakter med. Åtskilliga projekt finns, men demokratistödet har samtidigt varit betydligt mer begränsat än i Lettland. Svenska ambassadens kulturattaché menar att långsiktighet är viktigaste. Lärdomar måste smältas. Estland kan på flera områden ha kommit längst i reformarbetet och befinner sig nu i en konsolideringsfas.

Det hävdas att svensk-esters många initiativ ofta direkt leder till "hårda" tekniska projekt, medan "mjukvaran" förutsätts finnas. Personkontakt och samhörighet är utmärkt för att överföra kunskap på informell väg. Risken är om projekt formuleras utan att de rätta förutsättningarna finns. Vi kan inte bedömma om så är fallet.

Sverige finansierar projekt för de ryska invånarnas språkliga integration och kunskap om estniskt samhällsliv. Denna tar utgångspunkt i ett ställningstagande för den estniska minoritetspolitiken. Givet att grundläggande individuella rättigheter i stort respekteras i Estland, förefaller det rimligt att överväga även andra insatser för konfliktlösning mellan folkgrupper. De rysktalande behöver integreras och detta behöver välkomnas av esterna. Utbildning ersätter inte politisk dialog.

Vidare bör insatser för föreningslivet inklusive de små partiorganisationerna, media samt den offentliga förvaltningen övervägas. Insatser görs för bl.a. statsministerkansli, domstolar och vissa kommuner. Hur heltäckande olika givares reformstöd är för olika verksamhetsområden, nivåer och regioner är oklart.

### E.2.2 Lettland

Förhållandet till sovjettidens invandrare är även här ett stort problem. Hårda lagar om medborgarskap har hindrat medlemskap i Europarådet. Omprövning pågår. Dialog med och klar attityd från utlandet, särskilt europeiska organ, är viktig just nu. Insatser motsvarande de som görs för rysktalande i Estland borde övervägas.

Ganska omfattande insatser har gjorts från svenskt håll för föreningslivet. Resultaten borde värderas och sammanställas. Detta kan samordnas med en av UNDP utförd kartläggning av föreningslivet (NGOs). Regeringen påstås ha en ointresserad attityd till ideella föreningar.

Det fackliga stödet sägs av mottagarna ha varit ovärderligt vid marknadsorientering av arbetslivet. Facket är svagt, men lyckas t.ex. samla både ryssar och letter. Bondeförbund har en viktig roll då småjordbruket riskerar att slås ut av förlorad export och friare import.

Partierna är små och svaga. Regeringspartiet Lettlands väg har ca 160 medlemmar och det största ungdomsförbundet mindre än 100. Politisk bildning och tekniskt stöd kan övervägas. Partibilden avspeglar dock inte den svenska, vilket talar för någon typ av samlade insatser.

Lagstiftningsprocessen är långsam p.g.a. politiska blockeringar och bristande initiativkraft. Handfast rådgivning till parlament och regeringskansli kan vara ändamålsenlig. Bättre fungerande partier och parlament kunde leda till stabilare regeringar. Detta borde sin tur ge stabilare förvaltning med mindre sammanblandning av politikerns och tjänstemäns roller. Få kvinnor kommer fram.

Brutna överenskommelser inom affärslivet avspeglar ett land i moralisk och social kris. Denna kris finns också i det politiska livet. Situationen kan förvärras om det politiska systemet inte förmår stabilisera sig, varför snara och långsiktiga insatser förefaller viktiga.

Rättsväsendet - i synnerhet möjligheten att verkställa domar - bör vara centralt för att skapa bättre ordning. Domarutbytet med Sverige är positivt. Ett problem inte bara i Lettland är att kompetenta personer lämnar dåligt avlönade offentliga jobb. Ombudsman införs i år efter svensk inspiration. Ombudsmannaväsende och annan bevakning av rättigheter kan vara bra mål för stöd.

Yttrandefriheten, genom media, och valprocedurerna uppges fungera någorlunda. Den undersökande journalistiken behöver utvecklas.



Mottagarnas bristande koordinering och prioritering är ett problem i Lettland. Den översikt givarna saknar finns inte heller i Riga. Biståndet till Lettland är splittrat och lätt kaotisk, men problemen borde vara hanterbara.

### G.2.3. Litauen

Det svenska demokratistödet har här varit mindre än i föregående länder. Få initiativ har varit spontana. Ett begränsat stöd till parlamentet var okänt för ledande parlamentariker. Däremot har de ideella ramorganisationerna (SIDA), kommunsamarbetet (BITS) och högskolornas samarbete (SI) i hög grad nått Litauen i sina program. Inriktningen på demokratifrågor förefaller dessutom ha varit större än i de andra baltiska länderna.

Reformkommunisterna har genom val återtagit regeringsmakten, liksom i Polen. Det kan både ses som ett nederlag och en seger för demokratin. Nya krafter misslyckades att göra sin framtidsvision trovärdig. Folket valde då det säkra före det osäkra. Samtidigt är ordnat regimskifte och nyanserad syn på politiken (ingen vill åter till det gamla systemet) tecken på demokratisk mognad.

De nationella frågorna är odramatiska i Litauen, men de partipolitiska konflikterna är desto starkare. Det regerande Arbetarpartiet och det oppositionella Konservativa partiet är Baltikums enda rimligt välorganiserade partier. Däremot är konfrontationen stark dem emellan och de saknar nära utländska samtalspartners. Populismen frodas som t.ex. i folkomröstningen i augusti om indexering av sparmedel och pensioner. (Den underkändes dock p.g.a. lågt deltagande.) Bildningsinsatser av utländska partners kunde göra nytta. (Republikanska institutet från USA var mycket aktiva, men försvann efter valnederlaget.)

Lagstiftningsstöd efterlyses genomgående. Efterfrågan på seminarier o.dyl. är stark (även om högeroppositionen inte tyckte regeringssidan borde bjudas in!). Särskilt behöver lagar formuleras för att reformera och ordna ekonomin. I denna process bör även domstolar och polis stärkas medan korruption bekämpas. Europarådet, EU och UNDP bidrar.

Oklarhet om statens roll och relationerna på arbetsmarknaden är andra problem. Mer facklig och arbetsgivarutbildning kan övervägas.

Kommunalstyret är centralt, liksom i övriga reformländer. Goda svenska erfarenheter finns, men en ny fas inträder. Det politiska klimatet förefaller mer konstruktivt på lokal nivå. Möjlighet finns till samlade utbildningsinsatser genom kommunförbunden. Kommunalval hålls snart (oklart när).

Statsförvaltningen genomgår en svår kris. Reformerna inte varit genomgripande, politiseringen är stor och kunnig personal flyr till privata sektorn. ("Utbildning är därför farligt.") Ett beslut om ombudsmannaväsende har inte verkställts.

Även ledande statstjänstemän förespråkar prioritering av stödet till föreningsliv, partier och professionella grupper. Idag krävs regeringsbeslut för officiell registrering av föreningar. (Inför enkel svensk praxis!) UNDP gör även här en kartläggning och planerar kurser. Särskilt kvinnor bör stödjas då de sällan träder fram, trots omvitnad kompetens och seriositet. Folkbildning efterlystes av vissa politiker.

Media finns, men journalistikens kvalitet är låg. Sensationer och personangrepp går före fritt undersökande arbete. Fattiga journalister kan lättas mutas till "beställningsjobb".

Av de fyra elementa för att utkräva demokratiskt ansvar (se modellen i F.4.) tycks endast valen fungera rimligt väl. Dess emellan har de valda "fribrev" att göra som de vill. Individuella rättigheter förefaller vara rimligt väl skyddade.

Liksom i Lettland är biståndet dåligt koordinerat och prioriterat från både givar- och mottagarsidan. Insatser är ofta givarstyrda och kommer till allmän kännedom i efterhand. BITS är unikt effektiva, flexibla och bra på att informera enligt litauiska UD: "Om vi har en idé går vi först till Sverige (BITS), sedan Danmark och sedan de andra".

Mottagligheten för svenska synpunkter och kunskaper är generallt sett mycket stor i alla de baltiska länderna, kanske oftast för stor. Svenska givare får lätt gehör för sina förslag. Realism, anpassning till inhemska förhållanden och eget ansvar riskerar då att bli svagt. Detta gäller även på hög nivå inom statsförvaltningen. Vissa menar att lokalt samarbete är mer uppriktigt och problemorienterat.

Satsningen på en baltisk handelshögskola i Riga skulle kunna följas av motsvarande satsning på juridisk och statsvetenskaplig utbildning på högskolenivå. Det vore en demokratisatsning med stort nytto- och symbolvärde i hela Baltikum.

### E.2.4. Ryssland

I Ryssland är attityden den omvända i jämförelse med Baltikum. Tveksamhet mot att acceptera utländska lösningar märks inte sällan.

Ryssland har tagit de första avgörande stegen mot fungerande demokrati, men vägen är lång. De någorlunda demokratiska och till modernisering positiva krafterna överväger på nationell nivå, men framtiden är oviss. Lokalt finns åtskilligt av icke-demokratiskt styre kvar, även om de personliga fri- och rättigheterna stärkts.

Arbetet att demokratisera Ryssland är en enorm uppgift. Sveriges handfasta bidrag har hittills varit minimalt och sporadiskt (förutom på den ekonomiska politikens och i viss mån arbetsmarknadspolitikens område). Det är knappast realistiskt för Sverige att spela någon större roll som givare. Istället bör ansträngningar koordineras multilateralt för att bli seriösa. Detta gäller också lokala projekt i nordvästra Ryssland.

Samarbetet befinner sig till största delen i första och andra fasen (systemsifte respektive allmän kunskapsöverföring; se F.5.), även om man på vissa områden och platser nått längre. (Humanitärt bistånd är dock inte viktigt. Istället krävs mer systematiska insatser för social uppbyggnad.) Mellanfolkligt utbyte bör stimuleras. De svaga turistströmmen p.g.a. hutlösa priser och omtalad brottslighet är ett problem. Unga, studenter och experter bör i stor skala ges möjligheter till utlandsbesök och -studier. Fördomar och okunskap om Ryssland respektive omvärlden tycks vara stor på båda sidor.

Undersökningar om folks uppfattning om maktförhållandena visar en dyster bild.<sup>11</sup> I Moskva anser 21% att maffian styr. 5% utpekar president Boris Jeltsin, medan regeringen, duman och de lokala myndigheterna fick mindre än 3% var. I Jekaterinburg anser 74% att maffian styr. Det uppges också att rättsväsendet rasar ihop. 1 068 lokala och 338 högre domstolar saknar enligt Justitiedepartementet kvalificerade domare.

Samtidigt finns fungerande "öar" i det ryska samhället, vilka man kan bygga på. Stöd tenderar dock att ges till dem som redan får det. Förvaltningen finns även om den inte alltid är ändamålsenlig.

<sup>11</sup> enligt The Moscow Times, 7 juli 1994



Grundläggande bildningsinsatser bör övervägas. Kunskapen om samhälle och mänskliga rättigheter kan förmedlas inom skolväsendet. Lärareutbildning och skolböcker angavs som strategiska av ryska UD:s biståndskoordinerande avdelning.

Blairs modell (se F.4.) talar även för att bevakning av grundläggande, individuella rättigheter bör prövas. Europarådet kan här spela en central roll.

I övrigt bör omvärlden vara så öppna som någonsin möjligt för de olika initiativ som regering, lokala myndigheter och enskilda grupper i Ryssland tar. På så sätt kan den demokratiska världens goda vilja visas, samtidigt som många demokratiska plantor sätts.

Följande förslag har framförts och bör övervägas.

- Stöd till den ekologiska rörelse som starkt bidrog till demokratisering. Om dess kunnande utvecklas kan den kommunicera med myndigheter och bli ett exempel. Även regering och myndigheter försöker vidta åtgärder är möjligheterna små utan stöd i samhället.

- Det civila samhället saknas, vilket var tydligt vid valen. Partier finns inte. Partibygge är mycket svårt då enskilda utnyttjar dem för sin vinning och misstron lever sedan förr. Bildningsinsatser kan vara möjliga. Ett intensivare svenskt utbyte med dumans (parlamentet) ledamöter kan vara en effektiv väg till väl spridda kontakter och dialog.

- Myndigheters och institutioners kontakter om specifika problem anses vara givande. I denna fas av utvecklingen är det av icke ringa betydelse. Utländska förebilder kan studeras utan att det känns påtvingat.

- Närvaro är viktig både symboliskt och praktiskt. Det planerade Sverigehuset i S:t Petersburg kan vara en kanal och plats för demokratistöd. "Kontaktpunkter" med Sverige borde finnas också på andra platser. Initiativ uppstår inte spontant utan först då kontakt inleds.

### E.2.5. Polen

Polen har ej närmare granskats av oss, då en särskild studie om samarbetet med Polen utförs av Marian Radetzki. Polen har varit förebild och inspirationskälla för omvälvningen i östra Europa. Landet är till stora delar i den fas när ett reguljärt, ömsesidigt partnerskap kan ersätta biståndet. Anslag för särskilda ändamål, t.ex. studentutbyte, kan ändå vara motiverade. Polens viktiga roll får inte falla i glömska för Sverige och svenskarna när biståndet minskar.

### E.3. Myndighetshantering och utvärderingar

Den övervägande del av biståndet har alltså inget specifikt mål. Istället har det ställts till förfogande för olika tänkbara svenska intressenter i östsamarbetet. Vilka som kunnat söka hur mycket har bestämts genom fördelning av anslaget mellan olika myndigheter. Följande effekter har observerats av detta förfarande. Kommentarer om utvärderingar refererar till den särskilda översikt av utvärderingsresultat som Kim Forss gjort för SAU.

#### E.3.1. Beredningen för Internationellt Tekniskt-ekonomiskt Samarbete (BITS)

BITS förfogar över det största anslaget och är inriktad på att överföra kompetens från svenska institutioner, myndigheter och företag.

Den spridda mottagarbilden och inriktningen konkreta tekniska problem gör att demokratistöd inte fått en central roll för BITS. Viktiga program har dock utvecklats i samarbete med vissa myndigheter, kommuner och några konsultföretag.

BITS är efterfrågestyrt, men dess styrka är att projektansökningar inte bara granskas för beslut. Man för dessutom en aktiv dialog med såväl den svenska som utländska parten. Ibland förmedlar man kontakter i Sverige då initiativ kommer från mottagaren. Man är inte bundna av särskilda ansökningstider utan kan fatta beslut om en insats när förberedelserna är färdiga. Man kan också avtala om fleråriga samarbetsprogram, som t.ex. med Kommunförbundet där enskilda insatsbeslut delegeras.

För många mottagare är BITS "Sverige". Dess flexibla och interaktiva arbetssätt är mycket uppskattat, även om mer eller mindre välgrundade klagomål på långa svarstider finns. BITS ser sin styrka i att göra de viktiga, udda insatser som mer rigida givare är blinda för.

Den kritiska frågan är vem som egentligen driver och efterfrågar insatsen. Ett problem är att projekt kan vara väl lönsamma för den svenska parten, då egeninsats ej utkrävs. Den utländska parten har inte alltid heller anledning till noggrann prioritering. Av dem krävs i princip en egeninsats, men den kan vara mer eller mindre betydelsefull.

Någon typ av resultatbedömning genomförs rutinmässigt före beslut om förnyad verksamhet. Många projekt återkommer i liknande former.

På demokratiområdet har en omfattande utvärdering gjorts. Den rörde "Fördjupat vänortssamarbete mellan svenska kommuner och kommuner i Baltikum och Polen". Författare var Lennart Gustafsson, Stefan Sjölander och Lars Ångström. Den avlämnades i oktober 1993 och utgjorde underlag för ett beslut i december. Då anslogs 18 miljoner kronor till fortsatt samarbete och utvidgning till Ryssland.

Utvärderingen säger att få kommuner kunnat påvisa verkliga resultat. Vissa insatser är inte slutförda och för många andra, t.ex. utbildning, är det svårt att över huvud taget avgöra effekterna. Ändå är alla deltagare överens om att samarbetet är viktigt och meningsfullt. Man drar slutsatsen att programmet är kostnadseffektivt. Varje aktivitet är relativt billig och mycket frivilligt arbete görs. Mottagarna står för en del av kostnaderna. En noggrann mätning var dock ej möjlig då redovisningsrutinerna är otillräckliga. Utvärderingen baserades på intervjuer och deskriptiva rapporter.

Utvärderingen ger inget entydigt stöd åt antagandet att vänsortssamarbetet ger positiva demokratiresultat. Kommentarer från såväl utvärderarnas som våra sagesmän är ändå övervägande positiva, varför de positiva slutsatserna förefaller välgrundade. Programmet lider dock av problemet med flera disparata mål.

Utvärderingen föranledde BITS att begränsa projektens storlek, betona inriktningen på kommunal demokrati och förvaltning samt begära preciserade redovisningar. Utvärderarna reser frågan om fördjupning av tidigare etablerade förbindelser eller breddning till nya kommuner. Något klart svar har inte avgivits.

#### E.3.2. Styrelsen för Internationell Utveckling (SIDA)

SIDA anslag för ideella "enskilda" organisationers samarbete är betydligt mindre än BITS. SIDA hanterar detta eftersom en motsvarande ordning råder på u-landsområdet. Vinsterna på samordningen är dock små, då endast tre ramorganisationer söker både ur öst- och u-anslagen. Hanteringen av östbiståndet är administrativt tungt, eftersom SIDA granskar enskilda projekt. Detta sker inte på u-landsområdet.

Ofta antas att alla insatser genom SIDA utgör demokratistöd. Detta är felaktigt, även om demokratieffekter kan finnas av att flertalet (men långt ifrån alla) givare och mottagare är medlemsstyrda.



SIDA har hittills inte fört någon nämnvärd dialog med givare eller mottagare. Skälen är att myndigheten varit administrativt nedtyngda och inte uppfattat detsom sin roll att påverka inriktning och innehållsmässig utformning (så länge den ligger inom ramen för praxis och målen för biståndet). En noggrann granskning görs samtidigt av att projekten är väl genomtänkta, dokumenterade och kostnadsberäknade.

Ett stor mängd ansökningar avslås av skäl som rör det tekniska utförandet. Som noterats ovan görs många engångsinsatser, även på demokratiområdet, som inte får någon fortsättning. I en del fall beror det på dåliga resultat. SIDA specificerar alltid nedskärningar i ansökningar (i motsats till SI) vilket är nödvändigt för meningsfull kontroll.

SIDA kommer fr.o.m. detta budgetår att aktivare följa och utvärdera beslutade projekt. Man har tid till detta genom att fördela mer genom ramorganisationerna.

Hittills har två övergripande **utvärderingar** genomförts. Ytterligare en har initierats för SBH:s (LRF) insatser. LSU har på egen hand låtit utvärdera sina kurser i Lettland.

"Bra bistånd - med små medel" av SPM Consultants lämnades i september 1993 och avser insatser i Estland och Rumänien. Curt Lidgard lämnade i oktober 1993 "En utvärdering av bidragen till enskilda organisationers samarbete med Central- och Östeuropa".

SPM konstaterar att insatserna har varit relevanta såväl i mottagarländerna som gentemot de svenska målen. Särskilt har gräsrotsorganisationer stärkts. Stöd till demokrati, enligt deras definition, har dominerat. Samtidigt har projekten varit för små och spridda för att ha någon inverkan på nationell nivå.

Man har försökt bedöma framsteg i organisationsbyggnad. Resultaten varierar mycket. I Rumänien lyckades Rädda Barnen, medan Alliansmissionen hade svårigheter. Flera av insatserna gav inga bestående resultat.

De planerade kurserna genomfördes och ett begränsat antal intervjuade deltagare gav positiva omdömen. Flera insatser rörde överförande av studiecirkelteknik. Dessa misslyckades, då man underskattat svårigheterna att bryta med traditionella undervisningsmetoder.

SPM drar slutsatsen av verksamheten varit kostnadseffektiv, eftersom inget kunnat stjälas. Slutligen noteras att lite samarbete och informationsutbyte förekommer mellan de svenska organisationerna. Vissa försvarar sitt område mot "nykomlingar".

Det är enligt Forss oklart hur utvärderarna nått sitt resultat. Ett flertal kritiska omdömen leder till övervägande positiva slutsatser.

SPM rekommenderar att katastrof- eller humanitärt stöd upphör i Estland och nedtrappas i Rumänien. De avstyrs idag av SIDA i hela regionen (med undantag för det tidigare Jugoslavien som nås av katastrofanslag inom u-landsramen). Man föreslår vidare större inriktning på näringslivet reformering. Eftersom SIDA:s insatser styrs av ansökningar säger sig myndigheten inte kunna påverka saken. Flera projekt rör dock marknadens funktion (företagar- och fackföreningar, Kooperationen). Även andra synpunkter ges på målinriktningen, men dessa torde inte heller kunna efterkommas av samma skäl.

SPM:s utvärdering rekommenderar också större insatser för lokal förvaltning. Det är inte möjligt med dagens instruktioner till SIDA. SPM förefaller omedvetna om BITS och Kommunförbundets program för vänortssamarbete. Avslutningsvis föreslår man triangelsamarbete mellan Sverige, Rumänien och u-länder. SPM menar att Rumäniens

industriprodukter kan ha avsättning i u-länder, särskilt om Sverige medverkar till kontakter. Denna intressanta tanke om "öst-syd-handel" tycks inte passa biståndsmyndigheternas arbetssätt och bodelning.

Curt Lidgards utvärdering om hela Östeuropa är en sammanställning med övergripande policydiskussion. Han konstaterar att samarbetets mål i många fall inte har konkretiserats och preciserats. Projektet bedömdes enligt Lidgard som framgångsrika om det tekniska genomförandet gick bra. Även om så varit fallet (vilket dock sällan visas) har projekten många gånger blivit engångsinsatser. Mycket olika saker har gjorts. Effekterna är redan därför små och riskerar att inte bli beständiga, då uppföljning inte görs.

Utvärderaren menar att samarbetets strategiska betydelse är skapande av många personkontakter. Vidare observeras att intresset för de svenska organisationernas erfarenheter är stora i mottagländerna. Bl.a. rapporterar media entusiastiskt om projekt.

Lidgard instämmer med SPM:s slutsatser. Han menar också att myndigheterna bättre kan koordinera sitt arbete, både på land- och ämnesnivå. Ambassaderna är underutnyttjade. SIDA sägs regelmässigt beskära ansökningar, då organisationerna lika regelmässigt antas överbudgetera. Effekterna av denna budgetprocess är oklara.

Det konstateras att effekterna av kortsiktiga insatser är osäkra. Inledningsvis trodde många på snabba resultat efter några få kurser och besök, men det är svårare än så. Lidgard argumenterar för långsiktiga projekt med återkommande noggrann kontroll och realistiska mål. Han är positiv till ramavtalen och menar att de kan utvidgas till fler organisationer. Egeninsatsen betäcknas som väsentlig, men problem uppmärksammas. Vissa organisationer klarar den inte, medan andra med redovisningsmässig uppfinningsrikedom minskat sitt kontanta bidrag. Egeninsatsen är ingen garanti för att oseriösa grupper sällas bort.

Arbetet grundas enligt Forss på intervjuer. Undersökningsmetoder i övrigt diskuteras inte. Värdet av bedömningen beror därför på författarens integritet och omdöme. Det främsta värdet av samarbetet bedöms alltså vara skapandet av kontakter, men om de leder till något resultat eller kunde erhållits till lägre kostnad diskuteras ej.

Utvärderingen förefaller inte ha föranlett några direkta förändringar av verksamheten. I juni 1994 gav regeringen dock SIDA i uppdrag att företa regelbundna utvärderingar, försöksvis medge att informationsinsatser om samarbetet kan finansieras (maximalt 1% av totalkostnaden) samt utreda förutsättningarna för ökad egeninsats. Regeringen instämmer i övrigt "i huvudsak" med en del av Lidgards synpunkter. Om detta kommer att eller bör föranleda åtgärder av regeringen eller SIDA är oklart.

### E.3.3 Svenska Institutet (SI)

SI:s hantering av biståndet har närmare granskats för SAU av Enrique Ganuza och Karin Metell. Kring demokratistödet bör följande noteras.

Inte heller i högskolesamarbetet har demokrati och rättsstat (eller övriga mål) preciserats och operationaliserats. Vissa högskolor har på eget initiativ upprättat specifikt. Allmänt har en bredd i det akademiska ämnesvalet ansetts leda till indirekt måluppfyllelse. Om detta är riktigt kan omöjligt avgöras. SI inte kontrollerat den slutliga projektutformningen eller begärt ordentliga redovisningar.

Det är tveksamt om högskolesamarbete bör ses som bistånd. Istället borde det nog utgöra ett normalt inslag i mellanstatlig samarbete. Att finansieringen av utbytet är offentlig och ojämlig bör inte vara så märkligt. Drivkraften bör dock vara ömsesidigt lärande. Statliga



medel för att få igång och driva samarbete med vissa länder kan behövas även på långt sikt. EU/EFTA:s stora program för student- och högskoleutbyte är exempel på detta.

#### E.3.4. UD:s Östeuropasekretariat (ÖSEK)

De anslag som handläggs direkt av ÖSEK ger mycket få direkta insatser för demokrati (se E.1.5.). Det besöksutbyte m.m. på hög nivå som finansieras kan dock vara politiskt betydelsefullt. Vi kan dock inte bedömma hur tillfällen till demokratidialog utnyttjas i samband med dessa. Arbetet präglas av att ÖSEK är beredande myndighet för och särskilt inriktade på det baltiska suveränitetsstödet.

ÖSEK tycks inte föra någon systematisk och kritisk dialog med berörda myndigheter och andra aktörer om demokratistöd. Detta är dock föreståeligt eftersom myndigheterna i sin tur inte har i uppdrag att styra biståndet.

Hittills har ÖSEK inte heller haft någon översiktlig bild av vad som utträts på olika områden gentemot de olika länderna. Initiativet till att skapa en databas över projekt innebär man kan börja ta ett grepp om verksamheten.

En diskussion om östsamarbetet har förts inom UD (och med ambassaderna), bl.a. under hösten 1993. Analys, kritik och förslag liknande de vi här framför kom då fram, men åtgärder tycks ha uteblivit.

Betyder då vår kritik mot bristen på styrning att vi vill urholka friheten och det självständiga ansvaret hos en stor mängd svenska givarkanaler? Nej, inte nödvändigtvis. Vi är dock övertygade om att seriösa intressenter skulle uppskatta en aktiv, ömsesidigt ifrågasättande och kvalificerad dialog med statsmakterna.

#### E.4. Sammanfattande bedömning av verksamheten

Demokratistödet inom det svenska biståndet har varit litet, splittrat och styrt av enskilda initiativ.

Större och mer långsiktiga insatser har gjorts av en mycket begränsad skara svenska givarorganisationer. Dessa anses allmänt ha gett positiva effekter på specifika områden. Exempel är främst kommunalt samarbete med Polen, domstolsutbyte samt organisering av fackliga organisationer, bondeförbund och barnrättsgrupper i de baltiska länderna. I samtliga fall påpekar ändå de svenska parterna behovet av långvarigt samarbete för att befästa resultaten.

Generellt är redovisningen av kostnader och i synnerhet resultat är svag. En samlad rapportering av vad som genomförs av biståndsoragn har inte gjorts. Grundproblemet är att normer för bedömning av projektförslag och krav på resultatbedömning aldrig funnits.

Det svenska demokratibiståndet har troligen inte i sig varit avgörande för demokratiseringens takt och inriktning i mottagarländerna. Multilateralt engagemang har varit det betydelsefullaste. Svenskt politisk närvaro, dialog och engagemang har spelat en viss roll. Demokratibiståndet och politiska insatser på hög nivå skulle kunna samverka i positiv riktning. Denna möjlighet har inte utnyttjats.

Satsningen på många och mindre projekt kan ha varit riktig i inledningsskede, då kontakter och kunskaper saknades. Nu är en annan fas för handen, särskilt i de baltiska länderna.

Endast några få formella utvärderingar har gjorts. De har varit övergripande. Då påvisbara resultat vare sig åsyftats vid planeringen eller redovisats blir värdet av utvärderingar ringa. Utvärderarnas slutsatser har, åtminstone vad gäller de enskilda organisationerna, inte medfört några väsentliga förändringar av verksamheten.

US AID arbetar för att utveckla utvärderingsmetoder på demokratiområdet. Deras råd och rön kan vara värdefulla också för svenska givare.

Då resultat normalt inte kan mätas är det i allmänhet omöjligt att utreda kostnadseffektiviteten. Vissa observationer kan dock göras.

- Demokratiinriktade projekt är jämförelsevis billiga då investeringar sällan krävs.
- SIDA:s krav på egeninsats och revision bör leda till relativt god kostnadskontroll, men utgör ingen garanti. Övriga myndigheters hantering reser fler frågetecken.
- Vissa insatser innehåller kostsamma konsultinsatser, men det är svårt att bedömma om dessa kostnader är rimliga då redovisningar är summariska och inte följer en given norm. Graden av ideella och egenfinansierade arbetsinsatser redovisas dessutom sällan.
- Kursverksamhet i Sverige är oerhört mycket dyrare än i mottagarländer. Dessutom försvåras rekryteringen av rätt deltagare, då besök i Sverige ofta är ett prestigefyllt och lönsamt privilegium. Ibland är kurser i väst motiverad för introduktion och åskådighet. Visst motstånd mot kurser i mottagarlandet tycks dock finnas från svenskt håll. Det gäller bl.a. i delar LO/TCO:s verksamhet, liksom i BITS kurser för journalister.<sup>12</sup>

Arbetsmetoderna måste alltså genomgripande förändras för att demokratistödet skall kunna utvecklas och uppvisa påvisbara resultat. En demokratisk utveckling kan inte enkelt mätas. Man bör dock försöka ange rimliga kriterier och variabler för att kunna bedöma om det man gör är riktigt.

<sup>12</sup> Håkan Hellström utför en särskild studie för SAU om kostnadseffektivitet i utbildning.



## F. Förslag till utvecklat demokratistöd

Målet att främja demokratin och rättsstaten är grundläggande och oskiljaktigt från den allmänna samhällsutvecklingen. Därför kommenteras även vissa övergripande frågor om samarbetet med Central- och Östeuropa.

Under samarbetet första fas var det nödvändigt att bryta igenom en långvarig isolering av våra grannländer i öster. Breda kontaktytor behövde byggas upp och det svenska folkets intresse för kontakter underlättas. Detta har delvis uppnåtts. Samarbetet kan gå in i en ny, mer målmedveten fas. Nyckelorden är **samlad styrning, fokusering av biståndet och omvandling av bistånd till normalt samarbete** stater emellan.

### F.1. Mål för samarbetet

Målet bör formuleras så att det bättre kan vägleda önskvärda insatser. "Återupprättande" är historiskt tveksamt och inte ändamålsenligt för modern utveckling. Även pluralismens idé bör framhållas. Östsamarbetet bör därmed syfta till

*att stödja konsolidering och utveckling av demokratin och rättsstaten, främst genom att stärka deras centrala institutioner och aktörer.*

### F.2. Samlad styrning

En löpande kartläggning av det offentliga och offentligt finansierade samarbetet med det post-kommunistiska Europa krävs för att göra strategiska insatser möjliga. Det går inte att göra rätt saker om man inte vet vad man gör!

ÖSEK:s utveckling av en projektdatabas är ett viktigt steg och bör samordnas med Statskontorets kartläggning av samarbete utanför biståndet. Databasen bör ge en heltäckande bild av alla samsarbetsinitiativ och -möjligheter, oavsett om dessa betecknas som bistånd eller ej. Även kommunala, ideella och näringslivsinsatser bör frivilligt kunna rapporteras.

Denna översiktliga information bör stå till offentligt förfogande. På så sätt kan kontakter och samordning sökas. Idéer kan utvecklas genom att jämföras med utförda, utvärderade och pågående projekt.

Alla ansökningar och projektplaner bör avkrävas en stringent analys av hur de relaterar till målen för biståndet. Detta får förstås ej utesluta att alternativa vägar till samma mål prövas.

Alla projekt bör registreras efter en uppgjord mall redan när de beslutas. Därmed uppfylls tre syften:

- Insatsen offentliggörs.
- Alla insatser kommer systematiskt att avkrävas planering i förhållande till de uppställda målen och samordning med övriga insatser inom östsamarbetet.
- En utgångspunkt för systematisk utvärdering och jämförelse andra projekt kan skapas.

I bilaga 1 lämnas förslag till mall för bedömning och registrering av projekt.

Självfallet bör rapporteringen relatera till OECD:s rapportkrav på det statliga biståndet. Då OECD:s kategoriseringar är alltför torftiga och generella, särskilt på demokratiområdet, begär vår föreslagna mall mer precis rapportering. Projekt kan relateras till flera mål respektive typer av insatser (samtidigt som frågor då bör ställas om projektets stringens och realism). Sverige bör f.ö. medverka till att OECD:s statistik förfinas.

Jämförelser kan göras med rapporteringen av u-landsbiståndet. SIDA har börjat förfinas en tidigare otillfredställande rapportering på demokrati- och rättsområdet.

En samlad bild av demokratistödet möjliggör samlat ansvar för samarbetets helhet och inriktning. Därmed möjliggörs identifiering av bristområden, prioriteringar och rationella strategival. Erfarenheter och insikter kan börja befrukta verksamheten. Principer och tankar om demokratistödets utformning och styrning beskrivs i kapitlen D och E.

Teoribildningen om stöd till demokratiuppbyggnad bör följas och aktivt understödjas. Teoretiker och praktiker på området bör sammanföras och samarbeta. Om ett särskilt sekretariat inrättas för analys- och utvärdering av bistånd kan det åläggas uppgiften.

En reformering av anslags- och myndighetsstruktur bör övervägas, om demokratistödet inte på annat sätt kan ges den samlade uppmärksamhet det kräver.

En möjlighet är att upprätta ett särskilt anslag eller en demokratifond med egen förvaltning. Biståndet specialiseras då i förhållande till sitt ändamål i stället för givarformen. Förebilder kan vara Demokratifondet i Danmark, National Endowment for Democracy i USA samt EU:s demokratiprogram inom PHARE och TESIS.

Samling av helhetsansvaret för demokrati under en myndighet eller ÖSEK är det andra alternativet. Självfallet skulle denna myndighet fortsatt kunna delegera utförandet till andra myndigheter, enskilda organisationer m.fl.

Den beslutande instansen kan kombineras med en rådgivande demokratinämnd som samlar engagerade givare, experter och politiker. Utbyte av kunskap och erfarenheter samt informell samordning kan komma tillstånd. Samsyn inför gemensamma ansträngningar kan etableras. Genom bred sammansättning kan många perspektiv ventileras och fortsatt folkligt engagemang underlättas.

### F.3. Normaliserat samarbete och integration

Bistånd måste alltid syfta till att upphöra och övergå i ömsesidigt samarbete. Detta motsäger inte att finansiering under längre tid kommer att vara ojämlig och statlig. Offentligt finansierat utbyte av kultur och kunskaper, experter, studenter, ungdomar och opinionsbildare är fullt normalt också mellan rika länder. Detta har t.ex. länge varit ett viktigt inslag i Europarådets och EG/EU:s strävan mot närmare sammanhållning.

Multilateralt stöd och integration minskar risken för ensidigt beroende. Alla deltar efter behov och betalar efter överenskommen förmåga. Alla kan ha synpunkter med färre diplomatiska baktankar på hur de gemensamma resurserna utnyttjas.

I förhållande till Central- och Östeuropa finns stora möjligheter till "normaliserat" arbete inom Europarådet. Ett exempel är de budget- och biståndsfinansierade stöden till rättsreformer. Ett annat är utbytet med bl.a. ungdomar, kulturutövare och kommuner samt visst stöd till deras europeiska organisationer. Här kan Sverige verka för större budgetåtagande i förhållande med hänvisning till östra Europas särskilda behov. Unilaterala tillskott kan också göras till t.ex. Europiska ungdomsfonden (EYF).

Vi bedömer att Europarådet har en särskilt viktig roll. Dess politiska betoning av demokrati och mänskliga rättigheter har fått avgörande uppmärksamhet i Ryssland och Lettland. Stödprogrammen är fokuserade, uppenbarligen välskötta och uppskattade.

Även inom Europeiska Unionen eller EES-avtalets ram finns betydande program, som inte direkt utgör bistånd. Utbyte av akademiker, tekniker, studenter och ungdomsgrupper



borde vara minst lika viktigt gentemot östra Europa som inom den västra delen. Dessvärre finns alarmerande rapporter om att "Tredje land" kan skäras bort av budgetsäl inför 1995 från t.ex. EU/EFTA:s utbytesprogram Unga för Europa (Youth for Europe).

Som medlemmar i EU skulle Sverige få ett särskilt intresse av och ansvar för relationen till Nordosteuropa. Beredskapen måste finnas för att vid ett positivt beslut i folkomröstningen om medlemskap omedelbart inleda planering för hur Sverige skall leva upp till detta ansvar.

Naturligtvis bör Sverige aktivt medverka till goda insatser också från andra multilaterala organ och då särskilt de som fått en koordinerande roll i något sammanhang. Samarbete kan också övervägas med ideella och privata internationella organisationer och fonder.

Våra bilaterala insatser bör fokuseras till de områden där vi har specifik kompetens och roll. Även snävt egenintresse talar för en sådan specialisering.

Särskilda medel bör för överskådlig framtid avsättas för att främja normalt bilateralt utbyte mellan Sverige och östra Europa på motsvarande områden. Myndigheters - och departements samarbete är föredömligt, liksom det högskolor ges möjlighet till. Universitet och forskningsråd kanske bör förfoga över särskilda medel för egeninitierat östsamarbete.

#### F.4. Landinriktning

Prioritering av närområdet får inte hindra bilateralt samarbete på nationell nivå med Ryssland och stater i övriga Europa när det är påkallat. Sverige bör kraftfullt verka för att omfattande multilaterala insatser når hela Central- och Östeuropa.

Sveriges särskilda engagemang och ansvar för Estland, Lettland och Litauen måste innebära en samlad syn på stödet till alla samhällsområden. Sverige behöver inte medverka i allt, men bör som stort givarland ha en uppfattning av vad som görs, vad som inte görs och de prioriteringar som sker.

Åtminstone för närområdets länder bör offentliga landanalyser utarbetas. Detta betyder inte att budgetramar för respektive land behöver anges.

Sverige måste ha kompetens, klarsynt engagemang, större flexibilitet och mer kraft än andra mindre biståndsgivare. Sverige relativt stora roll ger ett särskilt ansvar att kritiskt granska och diskutera samhällsutvecklingen på olika områden, inte minst när det gäller frågor om politisk medverkan och mänskliga rättigheter.

Även i förhållande till Ryssland bör Sverige ha strategisk kompetens. Här kommer den svenska rollen framför allt gälla vissa nischområden, men vi bör spela en aktiv roll i multilaterala institutioner.

En klar landinriktning får självfallet inte innebära att bra insatser som omfattar flera länder i regionen försvåras. Utbyte emellan kan ibland också på demokratiområdet vara mer relevant än med Väst. Polen och Ungern har t.ex. tidiga erfarenheter av demokratiska reformer.

Våra förslag och observationer om demokratistödet i respektive land återfinns i föregående kapitel (E.2.).

Ambassaderna kan bli en bättre utnyttjad resurs då landstyningen skärps. Deras bidrag till planeringen bör kombineras med löpande rådgivning och kontaktförmedling.

#### F.5. Övriga förslag

Sverige bör vara en demokratisk förebild. Från det perspektivet bör visumtvånget för invånare i de baltiska länderna avskaffas, såsom Norge och Danmark gjort. Polacker behöver inte visum till Sverige, trots en mycket större befolkning. En sådan åtgärd skulle stödja demokratisk integration och mellanfolklig kontakt.

Det bör övervägas att utvidga de anslag som står till förfogande för enskilda organisationer. Antalet ansökningar och förfrågningar överstiger vida det tillgängliga anslaget, samtidigt som större kontinuitet i insatserna bör uppmuntras. Inriktningen på demokratistöd bör samtidigt göras betydligt klarare.

Kontrasten är slående till u-landsbiståndet, där en något större andel och ett mycket större belopp (som knappt efterfrågas) anslås via enskilda organisationer.

Två utredningar har lagts fram om specifika demokratistödande åtgärder inom biståndet till både östra Europa och utvecklingsländer.

Förslaget om partiinriktat demokratistöd från Utredningen om utvidgade insatser för demokratisk uppbyggnad (Ds 1994:63) bör genomföras. Detta innehåller f.ö. en samrådsnämnd liknande den ovan föreslagna.

Det internationella institut för demokrati och val som förberetts inom UD (SOU 1993:100) skulle kunna spela en viktig komplementär roll. Det bör snarast upprättas för att erfarenheter av de senaste årens många val skall kunna tas till vara.



## Bilaga 1

### Förslag till mall för bedömning och registrering av demokratiprojekt

Samtliga projekt måste kunna bedömmas utifrån om de bidrar till att målen för samarbetet uppfylls. Ett projekt kan därvid ha **primär**, **sekundär** eller perifer relevans i förhållande till ett eller flera mål. Vidare bör varje projekt klassas ifråga om **typ av insats**, så att användbar och översiktlig statistik kan tas fram.

På demokratin och rättens område skulle en mall för bedömning och statistikrapportering kunna utformas enligt följande riktlinjer.

Observera att primära insatser för demokrati ibland kan relateras till ett annat mål, t.ex. miljö när det gäller stöd till miljögrupper eller baltisk suveränitet när det gäller vissa statsorgan.

Sekundära insatser har **alltid** ett annat primärt mål, oftast ekonomiska framsteg. Det samma gäller för perifera insatser. De behöver inte motiveras utifrån sitt bidrag till demokratiskt styre. Däremot bör de granskas utifrån kravet att **inte undergräva** målet om demokrati!

Målrelevansen måste vara välgrundad. Oftast finns skäl att hysa misstänksamhet mot projekt som säger sig uppfylla flera av målen. Vilket mål är då egentligen styrande?

De **primära** insatserna skall syfta till att utveckla och befästa **demokratin institutioner** och **försvara de individuella politiska rättigheter** som gör demokratin möjlig.

**Testfrågor** för klassificering av primära insatser:

- Hjälper stödet en väsentlig aktör - som själv respekterar demokratin spelregler - att ge ett bättre bidrag till den demokratiska processen?
- Stöds allmänt deltagande i en öppen beslutsprocess?

De viktigaste **typerna** av insatser är:

- fri- & rättigheter (kunskaper om och medborgerligt försvar av dem)
- konstitution och institutioner till dess försvar
- media för samhällsinformation och debatt
- konstnärlig samhällsskildring
- självständiga vetenskapliga bidrag till politiska debatt
- politisk bildning och partier
- intresseorganisationers medverkan i den politiska processen (t.ex. fackliga, företagare, konsumenter, bönder och handikapp)
- andra ideella rörelsers engagemang i politiska frågor
- valförberedelser (t.ex. väljarutbildning)
- valförrättning (t.ex. röstningsmaterial och övervakning)
- kommunalt styre (ej teknisk förvaltning)
- statsstyre (inkl parlament)
- arbetsmarknadsrelationer
- internationell samverkan och integration
- (• övrigt)

**Sekundära insatser** syftar till att bistå **andra väsentliga samhällsfunktioner, som måste genomsyras av en demokratisk hållning** för att därmed fylla sin samhällsstödjande funktion. **Testfrågor** är:

- Främjas demokratiska hållningar och arbetsmetoder?
- Motverkas de icke-demokratiska?

Några av de viktigaste **typerna** är

- rättsväsende
- ordningsmakt
- utbildningsväsende
- fri, allmän folkbildning
- media
- kultur

Observera att insatser för **rättsväsendets uppbyggande**, precis som demokratistöd, främst relaterar till det första målet för östsamarbetet. Vid bedömning och registrering bör man dock konceptuellt särskilja "demokrati" och "rättsstat". Detta motsäger naturligtvis inte att målen är integrerade. Bygandet av rättsstatliga funktioner är också centralt för målet om fungerande marknadsekonomi.

Vissa insatstyper kan alltså ha antingen primär eller sekundär målrelevans beroende på dess innehåll. Ett välgrundad resonemang måste föras i varje enskilt fall. Detta gäller t.ex. för fackliga verksamhet & arbetsmarknadsrelationer, offentlig förvaltning och internationell integration.

Grov klassning efter rubriker (som vid vår efterhand kartläggning) är meningslös för syftet att öka målstyrningen inom samarbetet.

Insatser i följande sektorer är oftast **endast delvis relevanta** för demokratimålet.

- **humanitärt & katastrofhjälp**
- **socialt**
  - samhällsservice (hälsa, va, bostäder)
  - social säkerhet & hantering
  - befolkningshantering
- **infrastruktur**
  - transport & kommunikation
  - energi
  - miljöhantering
- **produktion & ekonomins utveckling**
  - primära näringar
  - industriell förädling
  - service (handel, finans, turism)
- **offentlig**
  - finans & ekonomistyrning
  - central förvaltning
  - kommunala tjänster
  - arbetsmarkn, konsumentskydd, fgsstöd
  - rättsväsende (t.ex. för marknadens funktion)
  - övergripande rådgivning, omställning, katastrofstöd
  - budget & skuldlättnad



**Bilaga 2**

Utdrag ur uppdragsavtal 1994-05-20.

Bakgrund

SAU gör en studie vars huvudsyfte är att analysera ändamålsenligheten av och effektiviteten inklusive kostnadseffektiviteten i det svenska samarbetet med Central- och Östeuropa.

Uppdraget

Uppdraget omfattar följande:

- a) En översikt över det svenska demokratistödet till Central- och Östeuropa, fördelat på mottagare, stödgivare, genomförare och stödkategori.
- b) En analys av de krav och önskemål på demokratistöd som framförts av myndigheter, organisationer och forskare i såväl mottagarländerna som Sverige.
- c) En analys av ev. utvärderingar och resultatbedömningar som gjorts av den hittillsvarande verksamheten samt en bedömning av ändamålsenlighet och effektivitet hos de svenska demokratistödsprojekten.
- d) En sammanfattande, översiktlig bedömning av effekten och ändamålsenligheten hos det samlade svenska stödet samt av de inblandade myndigheternas arbetsätt och effektivitet. Rekommendationer och förslag till fortsatt demokratistöd, särskilt om huvudsaklig inriktning och principer för stödet.

Avrapportering

Slutrapport senast 1994-08-30.

**Bilaga 3****Källor - person som intervjuats**

Mats Hedbom, Thomas Bertilsson, Sveriges Bönder Hjälper/LRF

Haakon B Hjelde, norska UD

Peeter Horm, avdelningschef Öst- och Centraleuropa, BITS

Torbjörn Jansson, Statskontoret

Mats Karlsson, (s) riksdagskansli

Rolf Karlsson, biträdande direktör, Svenska Kommunförbundet

Maria Lagus, Rädda Barnen

Per Lindström, Åke Isaksson, folkörelseenheten, UD

Monica Lundgren, Kristina Gough, SIDA

Björn Mellstrand, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)

Bengt Persson, Stiftelsen för Internationellt Ungdomsutbyte (SIU)

Hans Ragnemalm, regeringsråd

Daniel Tarschys, riksdagsman (fp), Utrikesutskottets ordförande, tillträdande generalsekreterare i Europarådet

Christina Thorsell, Swedish International Liberal Centre (SILC)

Fredrik Wetterqvist, handläggare, ÖSEK/UD

Claes Sandgren, Per Johan Svenningsson, Enrique Ganuza, Lisa Lewin, Karin Mitell samt andra anställda och konsulter knutna till SAU

Sven-Eric Söder, Olof Palmes Internationella Centrum

Bo Toresson, generalsekreterare, European Forum for Democracy and Solidarity

Solveig Wickman, LO/TCO:s biståndsnämnd

Magnus Holm, Hans Lepp, Sveriges ambassad i Tallinn

S:t Petersburg

Prof. Jurij Fedotov, chef för Institute of Public Administration, School of Management, S:t Petersburgs universitet

Sture Stiernlöf, generalkonsul, and Eva Fagerman, Sveriges generalkonsulat

Anatolij Zelinskij, förste vice ordförande för finanskommittén, Borgmästarämbetet



Elena K Zelinskaja, direktör, nyhetesbyrån Severo-Zapad (Nord-Väst)

### Moskva

Susanne Oxenstierna, Finansdepartementets svensk-ryska samarbetsprojekt

Prof. Max Gounelle, professor, representant för TACIS Demokratiprogram, EU

Dr. Victor O Luchin, Prof Gadis A Gadzhiev, domare i Ryska federationens konstitutionsdomstol

Prof. Tair Tairov, "Bogatyri civil peace association", kontaktman för Palmecentret

Disa Håstad, Dagens Nyheter

Dr. Michail A Lebedev, bitr. chef, Serguei Y Boushmarinov, avdelningen för internationellt humanitärt samarbete och mänskliga rättigheter, UD

Prof. Sergej Kovalev, Rysslands ombudsman för mänskliga rättigheter

Victor Tatarintsev, chef för sektionen för Sverige och Finland, UD

Dr. Shevtsova Lilia, direktör, Centre for political studies, bitr. direktör, Institute of international economic and political studies, Ryska vetenskapsakademin

Stefan Noreén, charge d'Affairs, Gunnar Klinga, Mats Fojer, Sveriges ambassad

### Riga

Dr. Anita Ludzisa, chef, Laila Jegina, avdelning för biståndssamordning, Finansdepartementet

John Hendra, representant och FN-samordnare, Minna Tyrkko, UNDP

Kalvis Salins, vice ordförande för Lettlands ungdomsråd

Andris Silins, ordförande, Lilija Babre, internationell sekretare, Free Trade Unions Federation of Latvia (LO)

Agris Olmanis, ordförande, Latvian Educational and Scientific Workers Trade Union (Läraryrket)

Mara Simane, rådgivare åt Ministern för statsreformer

Velga Slaidina, statssekretare, Dace Dobraja, Justitiedepartementet

Roland Nilsson, Sveriges ambassad

### Vilnius

Michael P Rymek, UNDP

Dalia Grybauskaite, direktör för internationella ekonomiska relationer, Rasa Kairienė, chef för avdelningen för tekniskt bistånd, UD

Prof. Dr. Sakalas, vice talman, ordförande i socialdemokratiska partiet, Alfonsas Brazas, rådgivare

Laima Liucija Andrikiene, internationell ledare, Vidmantas Ziemelis, Alfonsas Vaisnoras parlamentsledamöter, Konservativa partiet

Povilas Katilius, verkställande ordförande, Ignacas-Stasys Uzdavinsys, parlamentsledamöter, Kristdemokratiska partiet

Virgilijus Kacinskas, chefredaktör, Irmantas Galdikas, kommunförbundens tidning "Self-government"

Arimantas Rackauskas, borgmästare, Klemensas Rimselis, biträdande borgmästare, Mindaugas Paunksnis, direktör, Kaunas stad

Dr. Irena Veisaitė, ordförande, Vytas E Groudys, verkställande direktör, Open Society Fund Lithuania (OSFL; Soros Foundation),

Jan Lundin, charge d'affairs, Fredrik Löjdqvist, Sveriges ambassad

### Källor - litteratur

Förutom de källor som anges i fotnoter har följande utnyttjats.

Presentationsmaterial, projektbeskrivningar, beslut och annat arbetsmaterial från berörda myndigheter.

De tre omnämnda utvärderingar som initierats av BITS (Fördjupat vänortssamarbete), SIDA (Estland och Rumänien) samt UD och SIDA (Curt Lidgards översyn av samarbete genom enskilda organisationer).

Presentationsmaterial, framställningar/ansökningar, projektsammanställningar samt redovisningar från de enskilda organisationer som har ramavtal med SIDA samt Svenska Kommunförbundet.

Regeringens budgetpropositioner, motioner till Riksdagen, Utrikesutskottet utlåtande samt Statsliggare (anvisningar till myndigheterna) för de aktuella budgetåren.

Arbetsmaterial, promemorier och verksamhetspresentationer från SAU, ÖSEK och UD.

Presentationsmaterial från berörda internationella organisationer.

Material inhämtat från de intervjuade personerna.

Arbetsmaterial från Utredningen om utvidgade insatser för demokratisk uppbyggnad (Ds 1994:63).

Ett enat EUropa - om EU:s relationer med Östeuropa, Magnus Andersson, Broderskaps förlag 1994.