



DISSERTATION BRIEFS SERIES 2015:01
**INSTITUTIONAL IMPEDIMENTS AND RELUCTANT ACTORS – THE LIMITED
ROLE OF DEMOCRACY AID IN DEMOCRATIC DEVELOPMENT**

Agnes Cornell

*Institutional Impediments and Reluctant Actors – The Limited Role of
Democracy Aid in Democratic Development*

Agnes Cornell

*Development Dissertation Brief 2015:01
Expertgruppen för Biståndsanalys (EBA)*

Inledning

Traditionellt sett har fattigdomsbekämpning och samhälllig modernisering varit huvudsakliga mål för internationellt utvecklingssamarbete. Men sedan början av 1990-talet har biståndssamfundet i betydligt högre utsträckning än tidigare satsat på projekt som syftar till att stärka demokrati och mänskliga rättigheter.

Avhandlingen *Institutional Impediments and Reluctant Actors – The Limited Role of Democracy Aid in Democratic Development* bidrar till förståelsen för varför och under vilka omständigheter demokratibistånd har betydelse för demokratisk utveckling.¹ Tidigare forskning har inte fokuserat på demokratibistånd i någon större omfattning. De flesta studier som analyserat biståndets relation till den demokratiska utvecklingen har inte gjort någon åtskillnad mellan olika typer av bistånd. Den tidigare forskningen visar att bistånd i allmänhet inte kan förväntas påverka demokratisk utveckling (e.g., Knack 2004), att biståndet försämrar demokratin (e.g., Djankov et al. 2008) eller att biståndet stabiliserar både auktoritära och demokratiska regimer och därför inte har någon effekt på demokratisering (Morrison 2009). Det finns dock även analyser av generellt bistånd genomförda utifrån antagandet att bistånd under vissa omständigheter går att villkora. Dessa studier har kommit fram till att biståndet kan ha positiva effekter på demokratisk utveckling, men att detta begränsas till de gynnsamma omständigheter när det går att villkora bistånd med krav på demokratiska reformer (e.g., Wright 2009; Dunning 2004).

Till skillnad från de flesta studier på området fokuserar den här avhandlingen på demokratibistånd. Det finns tidigare studier av amerikanskt demokratibistånd som visar att sådant bistånd har positiva effekter på demokratisk utveckling (e.g., Finkel et al. 2007). Resultaten i den här avhandlingen, som inkluderar givare som är medlemmar i OECD/DAC och deras mottagarländer, visar att dessa effekter inte verkar vara generella. Utifrån de delstudier som avhandlingen bygger på kan man inte dra slutsatsen att demokratibiståndet generellt har positiva effekter på demokratinivåer. Resultaten tyder snarare på att demokratibiståndet har små och positiva effekter endast under vissa omständigheter. Avhandlingen belyser och teoretiserar kring olika orsaker till demokratibiståndets effekter. Dessa berör mottagarlandets vilja att implementera demokratibistånd, mottagarlandets politiska institutioner och byråkratiska struktur. Antagandet görs att det krävs ett visst mått av acceptans av demokratibistånd från den sittande regimens sida för bistånd för att det inte ska bli obstruerat på olika sätt. Detta gäller även den andel

¹ Avhandlingen består av fyra delstudier men den här sammanfattningen tar endast upp de tre delstudier som handlar om demokratibistånd.

av biståndet som går till civilsamhällets organisationer. Acceptansen eller viljan att ta emot demokratibiståndet kan antas variera mellan olika typer av regimer. Vidare antas vissa typer av regimer ha mer gynnsamma institutioner. Avhandlingen visar att det inte bara krävs vilja för en lyckad implementering av demokratibistånd och pekar på att det även i demokratier, där viljan och acceptansen att ta emot demokratibistånd kan antas vara betydligt större än i auktoritära regimer, finns specifika utmaningar i mottagarländernas byråkratier som kan försvåra implementeringen av demokratibiståndsprojekt. Alla dessa förhållanden förutsätter ett visst mått av politisk stabilitet och därför bör vi inte heller förvänta oss att demokratibiståndet bidrar till radikala politiska förändringar. Detta kan sägas vara en paradoxal slutsats eftersom demokratibiståndet syftar till politisk förändring snarare än status quo.

Demokratisk utveckling

För att studera vad som påverkar demokratisk utveckling måste vi först definiera vad vi menar med demokrati och begrepp som demokratisering och demokratisk överlevnad. I ett nästa steg och förberedelse för kvantitativa analyser måste vi sedan operationalisera begreppet i mätbara indikatorer.

Demokrati är ett omdiskuterat begrepp även inom den statsvetenskapliga forskningen men man kan samtidigt konstatera att det råder ganska stor enighet kring demokratins kärna (Hadenius 1992; Hadenius och Teorell 2005). Den här avhandlingen tar sin utgångspunkt i denna kärna och särskilt Robert Dahls (1989) ”polyarki”. Enligt denna är val den mest grundläggande beståndsdel och sedan tillkommer ett antal fri- och rättigheter för att valen ska kunna arrangeras enligt demokratiska spelregler såsom exempelvis yttrandefrihet och mötesfrihet.

Det råder delade meningar om huruvida demokrati är en fråga om gradering eller ej. Ett första förhållningssätt innebär att man ser på demokratibegreppet som ett dikotomt begrepp, demokrati eller ej, och därmed motsatt till diktatur. Ett andra förhållningssätt innebär att man ser på demokrati som en fråga om gradering och nyanser. Det innebär att det kan finnas olika grader av demokrati i både auktoritära och demokratiska regimer. Ett tredje förhållningssätt utgår ifrån att det är meningsfullt att sätta upp tröskelkriterier som skiljer demokrati från diktatur i dikotoma termer men att det även är fruktsamt att gradera demokrati inom demokratier och auktoritära regimer. Den här avhandlingen utgår från den tredje ståndpunkten. I någon mening är demokrati som begrepp alltid en fråga om nyanser men det finns vissa typer av analyser där det är fruktbart att skilja demokratier från diktaturer även i kvalitativa termer.

I de statistiska analyserna som görs i den här avhandlingen används demokratimått som både är graderade (Freedom House och Polity IV) och dikotoma (Cheibub et al. 2010). Freedom House och Polity IV (Marshall mfl. 2012) mäter demokrati utifrån ett antal indikatorer som står nära Dahls polyarkibegrepp. De inkluderar politiska procedurer, politiska institutioner och politiska friheter. Cheibub och medförfattarens (2010) demokratimått baseras på en mer minimalistisk definition av demokrati och fokuserar på huruvida det finns en tävlan om de viktigaste politiska posterna i de allmänna valen. Oppositionen ska ha någon chans att vinna.²

Vad är demokratibistånd?

Demokratibistånd definieras som den del av det officiella biståndet som har till syfte att stödja demokratisk utveckling. Officiellt bistånd definieras utifrån OECD/DACs officiella definition (OECD/DAC 2011a). Detta innebär att enbart länder som är officiella mottagarländer enligt OECD/DACs lista (OECD/DAC 2011b) kan komma ifråga, att målet för biståndet ska vara ekonomisk utveckling och välbefinnande, samt att det finns bestämmelser kring hur stor andel som får vara lån. Det bör nämnas att definitionen som används här utgår ifrån det syfte som givarna anser att ett visst finansiellt flöde har. Om ett biståndsflöde har som syfte att huvudsakligen stödja demokratiutveckling så faller det inom definitionen för demokratibistånd. Exempel på demokratibiståndsaktiviteter är stöd till genomförandet av val, stöd till ombudsmannainstitutioner, stöd till parlament och partibistånd.

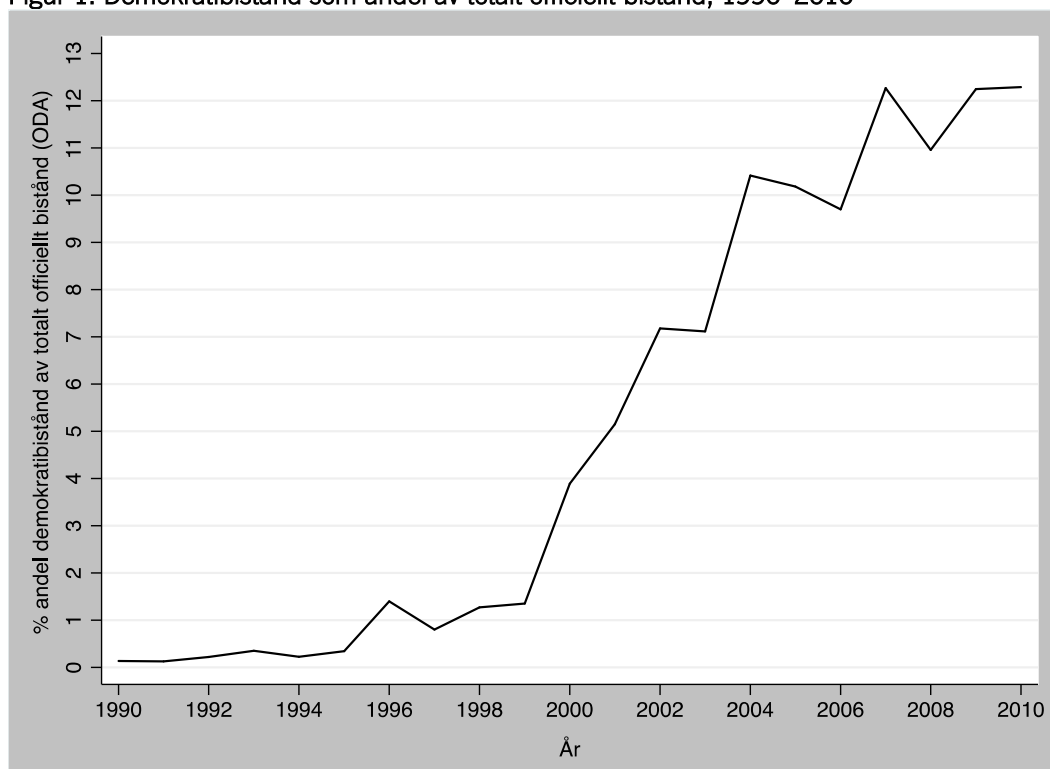
Jag mäter demokratibistånd genom att använda mig av biståndsdata från OECD/DAC. Det finns en särskild databas "Creditor Reporting System" (CRS) (OECD/DAC 2007) till vilken givarmedlemmarna av OECD/DAC är skyldiga att rapportera in sina biståndsflöden. Rapporteringen sker enligt en klassificering av olika syften. Det bör påpekas att OECD/DACs klassificering av olika syften har ändrats genom åren. Det finns inte en särskild typ av klassificering för demokratibistånd men man kan använda sig av denna klassificering för att slå samman olika typer av demokratibiståndsaktiviteter till en gemensam demokratibiståndsdata och det är vad jag gör i avhandlingens delarbeten.

Figur 1 visar hur demokratibiståndets andel av totalt officiellt bistånd ökat i förhållande till andra typer av bistånd. Vi kan se att demokratibiståndets andel ökade markant i slutet av 1990-talet. År 1990 var demokratibiståndets andel mindre än 1% av det totala biståndet men 2010 låg samma siffra på 12%.

² I kappan till min avhandling finns en mer utförlig diskussion om för- och nackdelar med dessa mått.

De tre största givarna av demokratibistånd totalt sett under den här perioden var USA, Världsbanken och EU. USA stod för drygt 20 % av alla givares demokratibistånd. Sverige var under samma period den sjunde största demokratibiståndsgivaren och stod för drygt 5 % av alla givares demokratibistånd.

Figur 1. Demokratibistånd som andel av totalt officiellt bistånd, 1990–2010



Kommentar: Författarens uträkning. Källa: OECD.Stat 2012a; 2012b.

De tre största mottagarna av demokratibistånd 1990-2010 totalt sett var Irak, Afghanistan och Pakistan. Den största mottagaren, Irak, mottog drygt 8% av det totala demokratibiståndet.

Tidigare forskning

Den här avhandlingen tar avstamp i tidigare forskning som behandlar vilka konsekvenser bistånd kan ha för demokratisk utveckling. Denna forskning pekar, som nämntes i inledningen, i lite olika riktningar. Forskare har exempelvis visat i empiriska studier att biståndet försämrar de demokratiska institutionerna (Djankov et al. 2008), inte har några effekter alls på demokratinivåer (Knack 2004) och att bistånd tenderar att stabilisera både auktoritära och demokratiska regimer (Morrison 2009). Andra studier kommer fram till att biståndets effekter på demokratier varierar beroende på typ av regim och tidsperiod (Wright 2009) eller beroende på tidsperiod, under eller efter det kalla kriget (Dunning 2004). Det

finns dock mycket få tidigare studier som specifikt har studerat demokratibiståndets betydelse för demokrati och som nämndes inledningsvis har dessa främst fokuserat på demokratibistånd från USA (Finkel et al. 2007; Scott och Steele 2011). Dessa studier drar slutsatsen att demokratibistånd från USA har positiva effekter på demokratisk utveckling i mottagarländerna.

Tre delstudier

Nedan presenteras tre delstudier från avhandlingen.³ De fokuserar alla på demokratibistånd men undersöker delvis olika typer av kontexter. Den första delstudien fokuserar på demokratibistånd till auktoritära regimer. Den andra delstudien fokuserar på regimförändring i både demokratier och auktoritära regimer och den tredje delstudien analyserar demokratibiståndets implementering i den offentliga förvaltningen i demokratier.

Delstudie 1: Demokratibistånd till auktoritära regimer⁴

Som nämndes ovan var de två största mottagarna av demokratibistånd under perioden 1990–2010 Irak och Afghanistan. Båda dessa länder klassificeras 2010 som icke fria enligt Freedom House (2012). Bistånd till icke-demokratiska regimer är vanligt och inte minst när det gäller demokratibistånd.

Den teoretiska utgångspunkten är att auktoritära regimer är auktoritära för att deras ledare inte skulle väljas om det var fria val och därför skulle en auktoritär ledare riskera att förlora makten om landet genomgick en demokratisering (Gandhi och Przeworski 2007). Ledare i auktoritära regimer föredrar att inte förlora makten och därför vill de alltid undvika demokratisering.

Risken att förlora makten varierar dock mellan olika typer av regimer och detta påverkar demokratibiståndet. De regimer som är instabila och därmed har korta tidshorisonter antas vara motvilliga till att implementera demokratibiståndsprojekt eftersom dessa projekt kan riskera att stjälpas regimen. Dock innebär det även fördelar att ta emot demokratibistånd. Regimer som samarbetar med givare kan förväntas belönas med mer bistånd även av andra slag. För de mer stabila regimerna är det mindre riskabelt att vara en god samarbetspartner när det gäller demokratibistånd. På grund av de vinster som regimen kan göra om den är välvillig inställd och inte obstruerar demokratibiståndsprojekt så överväger fördelarna med att implementera

³ Avhandlingen innehåller fyra delstudier men eftersom den fjärde studien inte fokuserar på bistånd kommer den inte att diskuteras här.

⁴ Delstudien har publicerats: Cornell, Agnes. 2013. "Does Regime Type Matter for the Impact of Democracy Aid on Democracy?". *Democratization* 20: 642-67.

demokratibiståndet för dessa regimer. Regimerna gör alltså en avvägning mellan risken att förlora makten och att potentiellt sett få tillgång till mer bistånd även av andra typer.

Det är dock inte bara regimernas stabilitet som påverkar huruvida demokratibiståndet kommer ha mer eller mindre positiva effekter på demokratinivåer. Politiska institutioner är viktiga för att implementera den här typen av projekt. Om det finns politiska institutioner på plats som liknar dem som redan finns i demokratier, såsom exempelvis parlament, är det lättare att genomföra politiska reformer. Dessutom kan de politiska institutionerna användas för att kanalisera biståndet.

Demokratibiståndet kan därför antas att ha störst potential att lyckas i stabila regimer där det finns politiska institutioner som liknar dem som finns i demokratier. Demokratibiståndet består dock av många olika typer av aktiviteter och alla kanaliseras inte via politiska institutioner. Det är därför troligt att stabilitet har något större betydelse än politiska institutioner.

Auktoritära regimer kan delas in i ett antal olika typer. Jag utgår ifrån de regimtypologier som andra forskare använt sig av och delar in auktoritära regimer i fyra olika typer: monarkier, militärregimer, enpartiregimer och begränsade flerpartisystem (eg. Hadenius och Teorell 2007). Utifrån tidigare forskning kan man dra slutsatser om skillnader i stabilitet mellan olika typer av regimer och huruvida olika typer av regimer har institutioner, såsom exempelvis parlament, som liknar demokratiers. Monarkier tenderar att vara mycket långlivade och stabila men också att sakna den typen av institutioner som kan behövas för en lyckad implementering av demokratibistånd. Militärregimer tenderar att vara betydligt mer instabila och bygger inte heller upp politiska institutioner. Enpartiregimer är dock betydligt stabilare och har dessutom institutioner som liknar dem i demokratier. Även begränsade flerpartisystem har institutioner men de tenderar att vara betydligt mer instabila än enpartiregimer. Vi kan alltså konstatera att om våra teoretiska antaganden stämmer borde demokratibiståndet ha störst potential att lyckas, dvs. leda till högre demokratinivåer, i enpartiregimer. Dessa regimer tenderar ju både vara stabila och ha de politiska institutioner som krävs.

För att pröva detta genomfördes statistiska analyser som sträckte sig mellan åren 1990 och 2007 och i vilken 143 mottagarländer ingick. Analyserna prövade huruvida det fanns skillnader när det gäller demokratibiståndets effekter på demokratinivåer mellan olika typer av auktoritära regimer. I analysen kontrollerades även för andra faktorer som kan tänkas påverka demokratisk

utveckling såsom exempelvis BNP per capita, frihandel och ekonomisk tillväxt. Flera olika statistiska analyser genomfördes med olika regimtypologier och olika demokratimått.

Resultaten visar att demokratibistånd inte har någon generell positiv effekt på demokratinivåer. Istället skiljer sig demokratibiståndets effekter mellan olika typer av auktoritära regimer. Demokratibiståndet har en positiv effekt på demokratinivåer i enpartiregimer men har inte någon effekt på demokratinivåer i de andra typerna av auktoritära regimer. Detta stämmer väl överens med det teoretiska antagandet att demokratibiståndet skulle ha störst potential i enpartiregimer. Resultaten visar alltså att demokratibiståndet tenderar att ha störst effekt i den typ av auktoritär regim som tenderar att kännetecknas av stabilitet och även har politiska institutioner på plats vilket indikerar att dessa faktorer är betydelsefulla. Dock kan vi inte utifrån resultaten avgöra huruvida stabilitet eller politiska institutioner har störst betydelse för demokratibiståndets effekter.

Vi kan alltså konstatera att resultaten i stort sett ligger i linje med de teoretiska antagandena. Detta får dock något paradoxala implikationer för demokratibiståndets potential som bidragande till demokratisk utveckling. Resultaten visar att demokratibiståndet har positiv effekt på demokratinivåer i den typ av regim som även tenderar att vara en av de mest stabila, enpartiregimer. Vad betyder då de förändringar som sker i demokratinivåer som ett resultat av demokratibistånd? Eftersom enpartiregimer är så pass stabila kan vi knappast förvänta oss att dessa förändringar innebär att det sker en regimförändring i demokratisk riktning. Det är mer troligt att dessa indikerar någon typ av politisk liberalisering inom ramen för den auktoritära regimen.

Delstudie 2: Demokratibiståndets begränsade effekter på regimförändring

Enligt resultaten från den tidigare studien (Cornell 2013) kunde vi konstatera att trots att vi kunde se positiva förändringar av demokratinivåer i enpartiregimer är det antagligen osannolikt att dessa förändringar kommer att leda till regimförändring. Den här studien undersöker huruvida demokratibistånd påverkar regimförändring i demokratisk respektive auktoritär riktning. Medan den tidigare studien analyserade förändringar i demokratinivåer fokuserar den här studien på övergången från diktatur till demokrati, demokratisering och övergången från demokrati till diktatur, demokratiskt sammanbrott. Tidigare forskning på demokratibistånd har inte i någon större omfattning tagit hänsyn till huruvida mottagarna av demokratibistånd är demokratier eller ej, vilket kan ha stor betydelse för vilka effekter demokratibiståndet kan tänkas få. Tidigare studier på generellt bistånd har visat att biståndsmottagare i auktoritära respektive

demokratiska regimer använder biståndet på olika sätt vilket antas ha att göra med att dessa regimers ledare tar till olika medel för att hålla sig kvar vid makten (Morrison 2009; Kono och Montinola 2012). Vi kan dock inte ta för givet att bistånd som har som sitt primära syfte att stärka demokrati spelar samma roll för regimers ledare som generellt bistånd.

Eftersom demokratibiståndets främsta syfte är att gynna demokratiska förändringar kan man anta att demokratiskt valda ledare respektive auktoritära ledare kommer att skilda uppfattningar om hur den här typen av bistånd påverkar deras överlevnad. En förändring i demokratisk riktning skulle i de flesta fall allvarligt hota en auktoritär ledares maktinnehav. Det kan därför antas, som även framfördes ovan, att auktoritära ledare kan känna sig hotade av en lyckad implementering av demokratibiståndsprojekt och därför försöker att obstruera aktiviteter som ingår i demokratibiståndet. Det finns många exempel på hur auktoritära regimer försöker att motarbeta demokratibiståndsprojekt som syftar till att stärka individer och organisationer i deras arbete för ökad demokrati. Kanske det mest kända exemplet är från Putins Ryssland där det har blivit allt svårare att finansiera demokratifrämjare utifrån (e.g. Gerrits 2010). Ett annat exempel är från Etiopien där regimen också infört regler som hindrar utländsk finansiering av politiska partier och NGOs (Aalen och Tronvoll 2009).

Som vi såg i den tidigare delstudien är det dock sannolikt att demokratibiståndet kommer att möta mest motstånd från regimen i instabila auktoritära regimer. Om det finns några positiva effekter av demokratibistånd kommer de att vara begränsade till stabila auktoritära regimer och vi bör därför inte förvänta oss att demokratibistånd kan påverka demokratisering, dvs. övergången från diktatur till demokrati.

För demokratiska ledare däremot är det antagligen betydligt mindre riskabelt att implementera demokratibistånd. Tvärtom kan det vara mer riskabelt att inte lyckas i implementeringen av demokratibiståndsprojekt. Om demokratibiståndsprojekt är lyckosamma kan de bidra till att stärka den demokratiska regimen vilket gör att den starkare kan stå emot hot från andra aktörer som kan tänkas vilja motarbeta det demokratiska styret. Dessutom kan demokratibistånd motverka att regimen nedmonterar demokratin inifrån. Den sittande regeringen vet att medel även för andra biståndsprojekt kan dras tillbaka om den motarbetar demokratibistånd. Demokratibistånd gynnar inte nödvändigtvis den sittande regeringen när det gäller att vinna val gentemot andra demokratiska aktörer. Stöd till oppositionella kan hota den sittande regeringen. Det är dock sannolikt att en demokratiskt tillsatt regeringen kommer att ha ett

relativt stort inflytande över vilken typ av demokratibiståndsprojekt som kommer att implementeras.

Sammanfattningsvis kommer alltså demokratiskt valda ledare att försöka implementera demokratibistånd av två skäl. För det första för att demokratibiståndsprojekt kan gynna dem och för det andra för att de, liksom också de auktoritära ledarna, kan hoppas på mer bistånd om de fogar sig efter givarnas önskan. Vi kan därför förvänta oss att demokratibiståndet kan förhindra demokratiska sammanbrott.

För att pröva huruvida demokratibiståndets effekter på regimförändring stämmer överens med de teoretiska utgångspunkterna genomförde jag statistiska analyser som sträckte sig från 1973 till 2007. Analyserna prövade huruvida demokratibiståndet bidrar till demokratiers respektive diktaturers överlevnad eller sammanbrott.

Resultaten visade att demokratibiståndet minskar sannolikheten för att demokratier bryter samman (övergår i diktatur). Detta resultat stod sig vid kontroll för alternativa förklaringar och även med olika regimmått.

När det gäller demokratisering visade det sig att resultaten var blandade. Med ett regimmått stöddes hypotesen att demokratibistånd inte har någon effekt på demokratisering av auktoritära regimer medan analyserna med ett annat regimmått visade att demokratibiståndet ökar sannolikheten för demokratisering.

Sammanfattningsvis kan vi alltså konstatera att demokratibiståndet motverkar demokratiska sammanbrott men att resultaten är lite motstridiga när det gäller demokratibiståndets effekter på demokratisering i auktoritära regimer.

Delstudie 3: Den byråkratiska stabilitetens roll för implementeringen av demokratibiståndsprojekt⁵

Den tredje delstudien analyserar hur vissa aspekter av den offentliga förvaltningen i mottagarländerna påverkar demokratibiståndets implementering och fokuserar särskilt på projekt inom ramen för demokratisk samhällsstyrning. I delstudien utvecklar jag ett teoretiskt argument som sedan illustreras med en studie av implementeringen av demokratibiståndsprojekt i den offentliga förvaltningen i Peru och Bolivia.

⁵ Delstudien har publicerats: Cornell, Agnes. 2014. "Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs." *Governance* 27: 191-214.

När vi undersöker demokratibiståndets effekter är det betydelsefullt att inte bara analysera effekter på makronivå som de tidigare studierna är exempel på. Det är också viktigt att studera implementeringen på mikronivå för att mer i detalj analysera vad som är demokratibiståndets utmaningar. I denna studie fokuserar jag på de demokratibiståndsprojekt som har som syfte att stödja demokratisk samhällsstyrning i mottagarländerna. Med utgångspunkt i forskning om den offentliga förvaltningen argumenterar jag i den här delstudien för att demokratibiståndets implementering kan försvåras avsevärt av den höga omsättning av personal som finns i många mottagarländers byråkratier och särskilt när omsättningen sker på politiska grundval.

Alla verksamheter har en viss omsättning av personal och det är i många avseenden positivt eftersom nyanställda kan berika organisationen genom att tillföra nya erfarenheter och perspektiv (Kellough och Osuna 1995). Dock visar också forskningen att en väldigt hög omsättning av personal har flera negativa konsekvenser. En hög omsättning skapar instabilitet som försenar implementering. Att förlora personal och rekrytera ny är alltid förknippat med kostnader. Erfarenhet går förlorad och ny personal ska tränas upp (Selden och Moynihan 2000). När det gäller biståndsprojekt kan även det förtroende som under lång tid byggs upp mellan samarbetspartners gå förlorad när personal byts ut. Om det är en hög omsättning kan det dessutom vara svårt att alls bygga upp dessa kontakter.

För demokratibiståndsprojekt som ska implementeras i den offentliga administrationen kan utbyte av personal leda till att biståndsprojekt måste startas om på nytt. Ny personal kommer in som saknar erfarenhet. Dessutom leder en hög omsättning till ett större mått av kortsiktighet i verksamheten. Det finns helt enkelt inte incitament att försöka att ha längre tidshorisont i projekt eftersom det först skulle ge utdelning långt senare när man med stor sannolikhet inte längre är kvar i organisationen.

Hur en hög omsättning påverkar demokratibiståndets implementering i den offentliga administrationen beror dock på vilken typ av omsättning det är fråga om. Orsaken till omsättningen kan bero på hur arbetsmarknaden ser ut för tjänstemännen. I utvecklingsländer råder det ofta en brist på välutbildad arbetskraft och lönerna i den offentliga sektorn är betydligt lägre än i den privata. Det kan därför vara mycket svårt för den offentliga förvaltningen att behålla välutbildad personal som, om de får möjlighet, gärna tar ett mer välbetalt arbete utanför den offentliga förvaltningen (Hilderbrand och Grindle 1997; Bräutigam 2000). Den andra orsaken till en stor personalomsättning är att det i många offentliga förvaltningar finns en stor andel politiskt tillsatta tjänstemän (e.g. Horn

1995; Dahlström et al. 2012; Rauch och Evans 2000). Dessa byts ut när det sker politiska skiften. Det kan ske efter val när en ny regering tillträder men även mellan val vid ministeravgångar etc. Politiskt tillsatta tjänstemän kan visserligen vara lika kompetenta som professionell och meritokratiskt tillsatt personal men den stora skillnaden är att medan de som inte är politiskt tillsatta har sin lojalitet till den organisation de arbetar i, ligger lojaliteten hos de politiskt tillsatta snarare hos den person, politiska parti eller regering som tillsatt dem (e.g. Lewis 2008). Detta leder till ytterligare utmaningar för implementeringen av demokratibiståndsprojekt. Biståndsprojekten påbörjas och avslutas vid tidpunkter som inte överensstämmer med de politiska skiftena. En politiskt motiverad omsättning av personal kan därför försvåra demokratibiståndets implementering av ytterligare ett skäl än de som redan nämnts när det gäller omsättning av personal i allmänhet. Det kan finnas en motvilja hos den nya politiskt tillsatta personalen att implementera projekt som påbörjats och tillkommit på den gamla ledningens initiativ.

Intervjuer med personer som är involverade i implementeringen av demokratibiståndsprojekt både på mottagar- och givarsidan visar hur detta teoretiska resonemang tar sig uttryck. Jag intervjuade personer under perioden november 2010 till slutet av januari 2011 som arbetar i demokratibiståndsprojekt i Peru och Bolivia. Demokratibiståndsprojekten hade olika givare och berörde olika offentliga institutioner. Jag fokuserade på projekt som de största bilaterala demokratibiståndsgivarna till respektive land var inblandade i. Studien i Peru inkluderade givarländerna Spanien, USA och Tyskland. I Bolivia var det vid studiens genomförande fler givare verksamma och därför inkluderades, förutom Spanien, USA och Tyskland, även Nederländerna, Sverige och Danmark.

Intervjupersonerna, både på givar- och mottagarsidan och i både Peru och Bolivia, menar att den stora omsättningen av personal i deras respektive offentliga förvaltningar är ett stort hinder för en effektiv implementering av demokratibiståndsprojekt. Det är också tydligt att omsättningen sker både av arbetsmarknadsmässiga skäl och på grund av att det finns många politiskt tillsatta tjänstemän i respektive offentlig förvaltning.

Exempelvis framhöll intervjupersoner i Peru att de stora löneskillnaderna mellan den offentliga förvaltningen och andra sektorer leder till att personal söker sig till mer välbetalda arbeten i andra organisationer, inklusive andra organisationer utanför staten som också arbetar med bistånd. I Peru verkar omsättningen på grund av politiska skäl huvudsakligen ske i samband med val och regeringsskiften. Det framkommer av intervjuerna att implementeringen av projekten försvåras av den stora omsättningen. Ny personal saknar exempelvis kunskap om projekten

vilket medför att projekten ofta måste startas om på nytt. Det framkommer också att det råder mycket osäkerhet huruvida ny politiskt tillsatt personal kommer att acceptera de projekt som påbörjats under den gamla ledningen.

Även från intervjuerna i Bolivia framkommer tydligt att den stora omsättningen av personal i den offentliga förvaltningen är ett stort hinder för implementering av demokratibiståndsprojekt. Omsättningen sker både på grund av arbetsmarknadsskäl och på grund av att det finns en stor andel politiskt tillsatta tjänstemän. Den höga omsättningen av tjänstemän försenar implementeringen av projekten eftersom ny personal saknar erfarenhet. Den leder också till brist på kontinuitet och att man implementerar kortsiktiga projekt utan att ta hänsyn till mer långsiktiga konsekvenser. Vidare framkommer också att det finns en motvilja hos nytillsatt personal att engagera sig i ”gamla” projekt som tillhörde en tidigare politisk ledning. Till skillnad från Peru tycks en stor del av den politiskt motiverade tillsättningen av personal även ske mellan val. Den politiska instabiliteten gör att det ofta sker utbyten, exempelvis av viceministrar. När dessa funktioner byts ut påverkas hela den hierarkiska kedjan i den offentliga förvaltningen och ny personal tillsätts på alla nivåer.

Intervjustudien illustrerar tydligt att en hög personalomsättning i den offentliga förvaltningen hindrar en effektiv implementering av demokratibiståndsprojekt. Särskilt problematisk är det om den höga omsättningen är politiskt motiverad. Informanterna pekar på att en hög omsättning leder till brist på erfarenheter, korta tidshorisonter samt motvilja att implementera ”gamla” projekt. Den politiskt motiverande omsättningen tycktes vara ett ännu allvarigare problem i Bolivia än i Peru eftersom den i Bolivia i hög utsträckning skedde även mellan val medan den i Peru huvudsakligen ägde rum vid regeringsskiftet efter val och därmed inte var lika frekvent förekommande.

Den höga personalomsättning som finns i många utvecklingsländer tycks alltså vara problematisk för demokratibiståndsprojekt. Det är troligt att detta även gäller andra typer av biståndsprojekt som implementeras via den offentliga sektorn. Huruvida internationella utvecklingssamarbetets partners tar sig an den här problematiken kan vara avgörande för hur väl framtida biståndsprojekt lyckas.

Avhandlingens huvudsakliga slutsatser rörande demokratibistånd

- Demokratibistånd kan bidra till demokratisk förändring men endast marginellt och enbart under vissa gynnsamma förhållanden.
- Även under mer gynnsamma förhållanden, såsom när mottagarlandets regering i huvudsak är positiv till demokratibiståndets implementering,

finns det, som vi kunde se i delstudie 3, betydande utmaningar när det gäller projektens genomförande.

Referenser

- Aalen, Lovise, och Kjetil Tronvoll. 2009. "The End of Democracy? Curtailing Political and Civil Rights in Ethiopia." *Review of African Political Economy* 36(120): 193-207.
- Bräutigam, Deborah. 2000. "Aid Dependence and Governance." In *Secondary Aid Dependence and Governance*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Cheibub, José, Jennifer Gandhi, och James Vreeland. 2010. "Democracy and Dictatorship Revisited." *Public Choice* 143(1): 67-101.
- Cornell, Agnes. 2013. "Does Regime Type Matter for the Impact of Democracy Aid on Democracy?". *Democratization* 20(4): 642-67.
- Cornell, Agnes. 2014. "Why Bureaucratic Stability Matters for the Implementation of Democratic Governance Programs." *Governance* 27: 191-214.
- Dahl, Robert A. 1989. *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press.
- Dahlström, Carl, Victor Lapuente, och Jan Teorell. 2012. "The Merit of Meritocratization." *Political Research Quarterly* 65(3): 656-68.
- DCD/DAC. 2007. "Reporting Directives for the Creditor Reporting System, Dcd/Dac 39/Final." OECD/DAC.
- Djankov, Simeon, Jose Montalvo, och Marta Reynal-Querol. 2008. "The Curse of Aid." *Journal of Economic Growth* 13(3): 169-94.
- Dunning, Thad. 2004. "Conditioning the Effects of Aid: Cold War Politics, Donor Credibility, and Democracy in Africa." *International organization* 58(02): 409-23.
- Finkel, Steven E., Aníbal Pérez-Liñán, och Mitchell A. Seligson. 2007. "The Effects of Us Foreign Assistance on Democracy Building, 1990-2003." *World Politics* 59(3): 404-39.
- Freedom House. 2012. "Country Ratings and Status, Fiw 1973-2012" <http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%20All%20Scores%2C%20Countries%2C%201973-2012%20%28FINAL%29.xls>.
- Freedom House. 2013 "Methodology." <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world-2013/methodology#.Us5tePaVKEA>.
- Gandhi, Jennifer, och Adam Przeworski. 2007. "Authoritarian Institutions and the Survival of Autocrats." *Comparative Political Studies* 40(11): 1279-301.
- Gerrits, André W. M. 2010. "Exploring Democracy in the Russian Federation: Political Regime, Public Opinion and International Assistance." *Contemporary Politics* 16(1): 33-48.
- Hadenius, Axel. 1992. *Democracy and Development*. Cambridge: Cambridge Univ. Press.
- Hadenius, Axel och Jan Teorell. 2005. "Assessing Alternative Indices of Democracy." C&M Working Papers 6.
- Hadenius, Axel och Jan Teorell. 2007. "Pathways from Authoritarianism." *Journal of Democracy* 18(1): 143-57.
- Hilderbrand, Mary E. och Merilee S. Grindle. 1997. "Building Sustainable Capacity in the Public Sector, What Can Be Done?" I *Getting Good Government, Capacity Building in the Public Sectors of Developing Countries*, red. Merilee S. Grindle. Cambridge: Harvard Institute for International Development Harvard University. 31-61.
- Horn, Murray J. 1995. *The Political Economy of Public Administration: Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kellough, J. Edward, och Will Osuna. 1995. "Cross-Agency Comparisons of Quit Rates in the Federal Service." *Review of Public Personnel Administration* 15(4): 58-68.
- Knack, Stephen. 2004. "Does Foreign Aid Promote Democracy?". *International Studies Quarterly* 48(1): 251-66.

- Kono, Daniel Yuichi, och Gabriella R. Montinola. 2009. "Does Foreign Aid Support Autocrats, Democrats, or Both?". *Journal of Politics* 71(2): 704-18.
- Lewis, David E. 2008. *The Politics of Presidential Appointments : Political Control and Bureaucratic Performance*. Princeton: Princeton University Press.
- Marshall, Monty G., Ted R. Gurr, och Keith Jaggers. 2012. "Polity Iv Project: Dataset Users' Manual."
- Morrison, Kevin M. 2009. "Oil, Nontax Revenue, and the Redistributive Foundations of Regime Stability." *International organization* 63(01): 107-38.
- OECD/DACa. 2011. "Official Development Assistance – Definition and Coverage." http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34447_46181892_1_1_1_1,00.html.
- OECD/DACb. 2011. "Dac List of Oda Recipients, Effective for Reporting on 2009 and 2010 Flows." <http://www.oecd.org/dataoecd/32/40/43540882.pdf>.
- OECD.Stat. 2012a. "ODA by Recipient." <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=450846#>.
- OECD.Stat. 2012b. "Creditor Reporting System." <http://stats.oecd.org/index.aspx?r=475960#>
- Rauch, James E. och Peter B. Evans. 2000. "Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in Less Developed Countries." *Journal of Public Economics* 75(1): 49-71.
- Selden, Sally Coleman och Donald P. Moynihan. 2000. "A Model of Voluntary Turnover in State Government." *Review of Public Personnel Administration* 20(2): 63-74.
- Scott, James M. och Carrie A. Steele. 2011. "Sponsoring Democracy: The United States and Democracy Aid to the Developing World, 1988–2011." *International Studies Quarterly* 55(1): 47-69.
- Wright, Joseph. 2009. "How Foreign Aid Can Foster Democratization in Authoritarian Regimes." *American Journal of Political Science* 53(3): 552-71.