

Varför ska partianknutna organisationer förmedla demokratibistånd?

Hej och välkommen till EBA-podden. Jag heter Mikaela Persson och den här podcasten ges ut av Expertgruppen för biståndsanalys, EBA.

Vi befinner oss i poddstudion idag för att uppmärksamma ett 30-årsjubileum, nämligen demokratistöd genom partianknutna organisationer, oftast kallas PAO-stödet, som startade 1995. Och med tanke på de demokratiska tillbakagångarna som vi nu ser ske över stora delar av världen är det mer aktuellt än någonsin att diskutera hur Sverige arbetar för att främja uppbyggnaden av demokratiska flerpartisystem. Dessutom har PAO-stödet fått ett utökat budgetanslag och i slutet av 2023 beslutar regeringen om en ny strategi.

Med andra ord finns det flera anledningar att prata om PAO-stödet. Och med mig i studion idag har jag två gäster för att diskutera ämnet. Jag har med mig Helena Bjuremalm, du är biträdande chef för Sidas demokratienhet med ansvar för PAO-stödet, välkommen.

Tack så mycket.

Och jag har även med mig Edvard Agrell och du är ledamot i Sidas styrelse och jobbar inom life science-sektorn. Och du har 20 års erfarenhet av PAO-stödet och har bland annat arbetat som generalsekreterare för Kristdemokratiskt internationellt center, välkommen.

Tack så mycket, roligt att vara här.

Och en inledande fråga till dig Helena. Om du skulle förklara för någon som aldrig hört talas om PAO-stödet lite kort, vad är det för någonting?

Ja, du kan säga att den korta versionen är att det är riksdagspartier som kan bilda en partianknuten organisation. Och de här organisationerna kan ansöka om medel från Sida under en strategi som heter Särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer. Och det hörs på namnet att det är en strategi som riktar sig till en på förhand given grupp. Och det är faktiskt den enda strategin som gör det.

Och syftet med strategin är att bidra till ett väl fungerande partiväsende och därigenom främja ett representativt och demokratiskt styrelseskick. Och den huvudsakliga inriktningen och målen rör att stärka politiska partier och organisationer som kan utvecklas till politiska partier. Och det handlar även om representation, deltagande och inflytande för grupper som inte är representerade i tillräcklig grad, framförallt kvinnor och ungdomar.

Och det här stödet infördes ju 1995. Hur kom det sig att man införde den här typen av stöd just då?

Jag tänker att om man backar tillbaka till den tiden, ungefär fem, sex år efter Berlinmurens fall. Och en situation, inte minst i Östeuropa, med nya unga demokratier som ju hungrade efter att få inspiration och kontakt med fungerande partistrukturer.

I den kontexten som det här stödet införs och som samarbetena etablerades för många partier, men sedan även inslag då i Afrika, vad jag förstår.

Ja, precis. Det var ju några partier och organisationer som redan fanns och som delvis arbetade med kampen mot apartheid i Sydafrika. Så att den har en lång bakgrund.

Och det ska ju också sägas att de partier som förmedlar demokratistöd är ju inte unikt för Sverige. Det finns ju även i andra länder också.

Precis, det finns ju flera stora tyska stiftelser, partianknutna stiftelser som jobbar på liknande sätt. De stora amerikanska stiftelserna, två stycken, knutna till de olika två partierna i USA. Det finns även i Storbritannien, Nederländerna, Danmark, Finland, Norge i viss mån. De har ett lite annat upplägg.

Och jag ska väl lägga till där, det är inte stora belopp som går till det här för svensk del. Det är ungefär 159 miljoner svenska kronor per år till just den här gruppen. Men det gör ändå att vi är, det tillsammans med en del annat, att vi är nummer två i världen vad det gäller att bidra till stöd till politiska partier och parlament.

Det är en statistisk kod, det är en lång historia att förklara. Men däremot så totalt sett av världens bistånd så är det en väldigt liten andel som går till det här. Det är faktiskt inte mindre eller mer än 0,03 procent.

Och vad är det som gör just partier lämpade att förmedla den här typen av stöd? Varför är det inte andra organisationer som gör detta?

Jag tänker, och jag har läst en del statskunskap och sådär, och går man tillbaka till de böckerna. Robert Dahl som är en känd omtalad statsvetare som formulerar inledningsvis fem kriterier för demokrati. Och då är det han listar först just kriteriet om effektivt deltagande. Och jag tänker att det är väl värt att reflektera över hur vi ser på just det kriteriet. Det vill säga effektivt deltagande i demokratin där partierna ju är helt avgörande skulle jag säga.

Det finns ju mig veterligen väldigt få andra, om ens några andra exempel där man får en fullt ut, högt rankad, fungerande demokrati utan att det finns någon typ av organisation som omhändertar medborgarnas engagemang och möjlighet att så småningom också fatta eller bli valda och sen fatta demokratiska beslut.

Så att det här är ju ibland, kan ibland ses lite som en udda fågel men mitt intryck efter att ha följt det här ganska länge är ju att det är i många gånger ett helt nödvändigt stöd för att få till en välfungerande demokratisk utveckling.

Jag skulle även lägga till att svara på frågan om varför partier är inblandade. Det handlar ju mycket om legitimitet, trovärdighet och tillit. Det kan ju vara så att ett parti i ett samarbetsland har utmaningar med sin interndemokrati. Det kanske inte sitter någon yngre än 60 år i partistyrelsen eller någon kvinna eller någon från en ursprungsbefolkning. Och det kan vara ganska känsligt. Och då är det ofta, tycker jag att erfarenheten säger, lite lättare för en partianknuten organisation, särskilt om det är ett systerparti, att ta upp det här på ett sätt som tas

emot väl och så kan man samarbeta kring det. Men hur ordnar vi till det här på ett bra sätt?

Sedan i tillägg till det Edward sa om vad partier har med demokratiutveckling. Jag skulle också vilja hävda att partier är underprioriterade utvecklingsaktörer. Det är ju partier som bildar regering och som omvandlar reformförslag till politiska prioriteringar. Eller i opposition granskar och debatterar och lägger fram alternativa reformer.

Och det finns forskning som visar att stabila och välfungerande partier spelar väldigt stor roll i att främja ekonomisk utveckling. Det finns forskning från IDEA och från en organisation som heter European Network for Political Foundations som visar det. Men det kan också vara ett skydd mot autokratisering som är en tendens vi ser mer av tyvärr i världen idag.

Det är en jätteviktig poäng. Det är intressant hur de partierna knyter organisationer och förhåller sig till civilsamhället. Om man ska jämföra med andra civilsamhällesorganisationer så är det så att partierna måste i slutändan ta ett helhetsansvar om man så småningom får till uppgift att leda ett land eller en stat eller en annan typ av förvaltning. Och då krävs ju den här helhetssynen att kunna ta och göra prioriteringar på det hela taget när det gäller budget eller att skydda grundlag eller vad det kan vara för någonting. Då är ju partierna också helt avgörande.

Om vi går vidare till att kolla på vad det är för typ av insatser som man faktiskt gör i partnerländerna. Hur jobbar man för att främja demokratin och stärka partier i samarbetsländerna?

I huvudsak så är just stödet som det ser ut idag och sett ut över en tid nu indelat i vad som är ett systerpartistöd och ett flerpartistöd. Så till viss del kan man ju tala om två ben här. Och som vi har varit inne på så är systerpartistödet handlar ju om att samarbeta med partnerorganisationer kanske då ett parti eller ett kvinnoförbund eller ungdomsförbund, bildningsförbund som då bidrar till att skapa mer demokratiska strukturer och en förståelse för demokratiska värden i det här systerpartiet.

Och här är det ju så att det uppstår en väldigt speciell dynamik när man kan jobba utifrån det här unika förtroendet som man har mellan systerpartier. Man kan anförtro sig åt varandra när det kommer till de utmaningar man har på ett väldigt unikt sätt. Det kan handla om kvinnors och ungas representation som vi varit inne på eller andra utmaningar man har med sin interdemokrati till exempel.

Sen finns det ju ett annat ben i det här stödet som är då flerpartistöd. Och där ser det lite olika ut, men ofta till exempel i ett stort samarbetsprojekt i Afrika så samarbetar flera olika svenska partianknutna organisationer, fyra stycken med varandra för att bidra till en mer demokratisk utveckling i då också flera länder tillsammans. Och liknande exempel finns i Latinamerika och i Östeuropa också.

Och där gör stödet till exempel genom större utbildningsinsatser och utbytesinsatser också för den delen. Och där får man ju säga vad som är väldigt intressant är ju att de här gemensamma

programmen bedrivs ju ofta med partianknutna organisationer över blockgränserna så att samarbetena ser olika ut och att man arbetar över partigränserna.

Just det och i det afrikanska programmet till exempel så är det som heter Program for Young Politicians in Africa då finns både Kristdemokraternas internationellt center, Centerpartiets internationella stiftelse Green Forum och Olof Palmes internationella center med och samarbetar.

Så det är ju lite en annan partikonstellation än vad vi kanske ser att man normalt sett samarbetar i eller i den svenska riksdagen eller så. Så det är en annan form av samarbete som görs här. Och där har det hänt att det kan vara en väldigt fördel för en grupp av oppositionspartier att se att jaha ni kan samarbeta, ni kan till och med samarbeta med ett regeringsparti eller ni kanske har bildat en allians för att förhoppningsvis vinna nästa val då kanske vi också kan göra det. Så det är en poäng.

Men sen kan man väl säga också som inte alltid är känt det är ju att de partianknutna organisationerna och det sa Helena inledningsvis att man ansöker om stöd hos Sida och behöver också ha en god kompetens kring hur utvecklingssamarbetet bedrivs. Det krävs god kunskap om resultatrapportering, revision, antikorrupsionsarbete och det som är grunden för ett väl fungerande utvecklingssamarbete den kompetensen måste ju naturligtvis partianknutna organisationerna ha för att få stöd överhuvudtaget.

Och om vi går vidare till den svåra frågan kan man visa på att det har faktiskt skett något resultat med PAO-stödet?

Jag svarar ja, bestämt, med ett utropstecken. Samtidigt vill jag kvalificera det för det är väldigt svårt att följa upp resultat och göra utvärderingar. Det handlar väldigt mycket om att utveckla kunskap ändra attityder och beteenden och det är inte särskilt enkelt att fånga och analysera och lära av.

Men vi ser flera exempel, jag kan ge tre. Ett exempel är Jolje Almarsson-stiftelsen som i Bosnien-Herzegovina har arbetat i 15 år med vad som först var en löst organiserad grupp av kvinnor och som över tid har blivit ett professionellt organiserat kvinnoforum inom sitt parti med representation i partistyrelsen och en presidentvalskandidat.

Ett annat exempel är Colombia, som är just det här samarbetet i Latinamerika som Edvard nämnde, där andelen kvinnor i senaten ökade från 22 till 30 procent efter valet 2022. Det var delvis tack vare ett beslut bland de partier som hade deltagit i det här gemensamma programmet att blanda män och kvinnor på sina valsedlar. Det är ett program som Olof Palmes internationella center arbetar med tillsammans med Swedish International Liberal Center, Svenskt internationellt liberalt center och Kristdemokratiskt internationellt center.

Ett tredje exempel rör Centers internationella stiftelse som arbetar i Burkina Faso, Togo, Kenya och Uganda, där de ser till och med effekter trots svåra utmaningar som sociala normer vad det gäller kvinnors politiska delaktighet där kvinnor har fått ansvar inom sina partier, de har kunnat ställa upp i val, vinna och de har stärkt sitt inflytande generellt i politiken.

Men huvudpoängen är att det tar tid och det är svårt, men det är viktigt. Det är ju en tydlig målsättning med det här stödet att man arbetar för ökad representation med fokus på framförallt kvinnor och unga.

Jag skulle kunna säga att stödet som sådant har också utvärderats ett antal gånger, en handfull gånger under de här åren. Och det är ju också utvärderingen som man kan titta på. Men ännu mer konkret så har ett av de här större programmen som har funnits då som vi har nämnt, program för young politicians in Africa, det har också haft följeforskning med ända sedan det etablerades. Så det är också en väldigt, där finns det också många spännande resultat att titta på mer på aggregerad nivå, men också sådana här som jag tycker är spännande, mer av berättande exempel där en person som har vunnit i en majoritetsvalskrets inte utpekats som vinnare av valmyndigheten, men där valmyndigheten tyckte att de skulle vara den förlorande kandidaten till lags i alla fall, var på då den vinnande kandidaten tack vare det här utbildningsprogrammet har fått förståelse för och ett nätverk för att kunna påpeka att det här är ett felaktigt beslut och då hade det kunnat rättas till, där demokratin till slut har vunnit. Så den typen av exempel är också väldigt, tycker jag, beskrivande målände på ett väldigt fint sätt.

Men sen också, som jag följde som i ett östeuropiskt land med ett parti som till början kanske inte hade metoder för hur man skulle få medlemmar att engagera sig i form av att påverka de politiska besluten internt, genom motioner, en fungerande kongress, situation, årsmöten, den typen av för oss kanske väldigt grundläggande delar som är helt avgörande för att ett demokratiskt parti ska kunna utvecklas. Det har man kunnat bidra med också, så det är ganska konkreta saker som har kommit på plats.

Men jag tänker, för det är ju ändå politiska partier som förmedlar det här stödet. Finns det några risker med att de eventuellt bedriver snarare sina partipolitiska agendor än att de faktiskt jobbar för uppbyggnaden av flerpartisystem?

Jag skulle vilja börja med att säga att det kan vara bra att det finns en tydlighet, och det gäller framförallt det som man kallar för systerpartistöd. Att om ett parti som är, ska vi säga, liberalt, socialdemokratiskt, konservativt, behöver utveckla sina policy eller sitt partiprogram, då kan det ju vara alldeles utmärkt att det är det samarbetet handlar om.

Sen är det ju självklart inte så bra om det kommer någon utifrån och säger så här ska ni göra, men det är inte riktigt så det går till, utan det är ett samarbete. Man lär av varandra. Sen finns det ju också inslag, precis som Edvard var inne på tidigare, av samarbete som är gemensamt, där det kanske handlar mer om att bygga upp partiväsendet. Så jag skulle vilja hävda att båda behövs.

Om vi går vidare lite till hur stödet har utvecklats över tid. Nu är det snart 30 år sedan det implementerades, och du Edvard har jobbat med det i snart 20 år. Hur skulle du säga, vad är de största förändringarna som har skett med PAO-stödet sedan det implementerades?

Jag tror att det som jag har följt, jag har inte jobbat med det aktivt i 20 år, men jag har följt det ganska nära under den här tiden. Jag tycker att den stora förändringen i hur man har hanterat stödet, det har ju varit i någon mån en professionalisering. Man har gått ifrån mindre, kortare och mindre omfattande projekt tidigare, där man kanske förväntades

rapportera resultat inom loppet av 8-10 månader, kanske, till att det nu är betydligt längre och lite mer omfattande program. Så det är en sån påtaglig skillnad, där man också kan göra mycket mer av helhetliga analyser och har en kompetens på ett annat sätt att kunna göra det, tror jag, än vad man kanske hade då, till exempel.

Jag håller med, Edvard, att professionaliseringen är helt uppenbar och behövlig. En annan tendens man ser är att den geografiska spridningen har ökat. När det här infördes så låg fokuset inte bara på Östeuropa, men ganska mycket. Men nu arbetar de partierna kring organisationerna gemensamt, eller sinsemellan i runt 50 länder, spritt över världen.

En annan negativ tendens är att den ökade autokratiseringen i världen som ställer det här inför allt större utmaningar, som i att det kan öka graden av känslighet att någon utifrån kommer och ska arbeta med lokala partier.

Precis så. Sen tror jag att det som också har förändrats, i alla fall i min bild, är att de partierna kring organisationerna idag har ett större internationellt utbyte. Och ett gemensamt större internationellt utbyte. Det finns fler, i alla fall några, enstaka nätverk där man kan möta partierna kring organisationer som jobbar i andra kontexter och har sin bas i andra länder. Vilket är viktigt. Det kan man ju säga.

Apropå den geografiska spridningen så har ju fokuset förändrats väldigt mycket. När det började så var ju Estland exempelvis det största mottagarlandet. Vilket ju givetvis inte är idag.

Nej, precis. Jag skulle också här i sammanhanget vilja nämna en förändring som man kanske hade hoppats kunna se. Ska man inte absolut lasta de partiansknutna för det här, för att även om de kämpar på så kan de inte ändra sådana globala tendenser. Men det gäller bristen på representation. Typ att välja unga. Andelen unga, eller andelen ungdomar under 30 år som sitter i parlament är bara tre procent. Det finns till och med en tredjedel av världens parlament har inga parlamentsledamöter under 30 år. Det går väldigt långsamt. Det går något snabbare kanske för kvinnor att stärka sin representation. Andelen parlamentariker som är kvinnor är 27 procent. Det är något fler på kommunfullmäktigenivå. 36 procent.

Jag tror bara att det här pekar på varför den här stödformen är viktig. Eftersom det bland annat har ett tydligt fokus just på ungas och kvinnors representation och inflytande. Det är ett jättegott poäng.

Det understryker vikten av att det här stödet har en roll att spela i den här väldigt tuffa miljön. Inte minst nu och på senare år har det varit det. Tyvärr är det väldigt lite som tyder på att det kommer att ske någon snabb ändring i det när det gäller just de auktoritära tendenserna. Då kommer de här frågorna vara viktiga framöver också.

Om vi flyttar oss framåt till den nya strategin som regeringen beslutade om i slutet av 2023. Vad innebär den här för förändringar?

Den stora förändringen skulle jag säga är att det man kallar för mandatfördelning återinförs. Så att en viss del av den pott som finns fördelas utifrån beredning av Sida. För Sida ska som Edvard var inne på tidigare förstås granska att planerna överensstämmer med strategins inriktning och så vidare. Men den mandatfördelningen fanns från början och det var först 2012 som den ändrades. Det blev en viss andel som skulle sökas i konkurrens. Mellan 2018 och till och med 2023 så var hela den anslagsposten som fanns tillgänglig söktes i konkurrens. Så det har man återinfört att en viss del fördelas enligt mandat.

En annan förändring är att tidigare funnits ett krav på samarbete i gemensamma program. Strategin att de föregående var på väg i en riktning där det verkade som att det skulle bli det enda man fick arbeta med så att systerpartistöd skulle inte fortsätta. Men det har tagits bort. Men det är intressant att se att alla de partier och organisationer som samarbetade i gemensamma program tidigare har valt att fortsätta göra det. Kanske med lite andra förtecken.

Ytterligare en nyhet är att det finns en inskriven möjlighet att arbeta med information och kommunikationsverksamhet i Sverige. Det tycker jag är viktigt eftersom det är en okänd stödform. Det är också ett viktigt sätt för de partierna och organisationerna att samla sina aktivister och medlemmar och olika intresserade personer och allmänheten att berätta om verksamheten. Och också att kunna ta emot gäster från sina partner och inkvartera dem hos någon ledamot i kommunfullmäktige i Gävle, Sveg eller Luleå. Så att de får den upplevelsen.

En sista nyhet är också att strategin innehåller en tydlig möjlighet att finansiera något som kallas för egeninsats i samband med om du skulle få stöd från EU-kommissionen. Det är också väldigt viktigt för det blir ett sätt att kunna mobilisera ytterligare resurser.

Det är en viktig poäng som du gör Helena. Exempelvis förändringen med att stödet fördelas enligt antal mandat i riksdagen. Det är en förändring nu men inte helt nytt för stödformen. Så har det varit tidigare.

Vi måste ändå nämna regeringens reformagenda. Kan man på något sätt se att den nya strategin reflekteras i reformagendan?

Man kan säga att de speglar varandra. I reformagendan nämns vikten av demokratiska politiska partier och flerpartisystem. Det står också att stödet till dem ska öka och det har det gjorts. Det ska vara transparent, resultatorienterat och effektivt. Det är en tydlig reflektion av vad som nämns i reformagendan. Ja, det är exakt. Jag läser innantill ur reformagendan.

En liten avslutande fråga till er båda två. Om ni får blicka framåt. Vilken roll tror ni att demokratistöd som förmedlas genom partianknutna organisationer, vilken roll kommer det spela i framtiden?

Jag tror att det har en jätteviktig roll att spela i framtiden. Precis som Helena inledde med att konstatera så är den här typen av stöd och stöd till parlament är ju en väldigt liten del av det totala demokrati och mänskliga rättighetsstödet generellt sett.

Det här tror jag är helt centralt. Jag tror att varje demokrati måste byggas också av personer med sunda värderingar. Idén här är på något sätt att den typen av värderingar ska kunna växa sig starka i de här ibland väldigt svaga partistrukturerna som kommer vara helt centrala för att länder ska hålla ihop och samman och i sin tur kunna skydda människor och stärka tillgången till mänskliga rättigheter, mänskliga fri- och rättigheter. Så det här tror jag absolut har en viktig roll. I tid när demokratin går tillbaka så har det här nog en ännu viktigare roll att spela än när demokratin är på frammarsch.

Jag håller med Edvard. Framförallt utifrån att allt fler människor lever ju under ett auktoritärt styre. Det är forskningsinstitutet Varieties of Democracy i Göteborg. Enligt deras forskning så är det 72 procent av världens befolkning som lever under mer eller mindre auktoritära regimer. Och då blir ju det här stödet ännu viktigare. Det är så otroligt viktigt att de partianknutna organisationerna och andra aktörer kan bidra till att göra partier mer interndemokratiska, mer skickliga på att nå ut till och mobilisera både medlemmar och väljare, stärka sin kapacitet och kompetens att utveckla politik och policy.

Till exempel välja rätten till bostad, rätten till hälsa eller underlätta för småföretagare eller motverka arbetslöshet bland ungdomar. Men också det taktiska och strategiska i att kunna genomföra den politiken i regeringsställning. Kanske i allians med andra partier. Inte bara på nationell nivå, utan även på lokal nivå. För det är ju på den lokala nivån demokratin får ett ansikte. Det är ju där människor bor och märker hur deras liv ser ut.

Sen är det ju i och för sig väldigt svårt. Det är inte enkel verksamhet. Och just därför, som en sista poäng, skulle jag verkligen vilja betona hur viktigt det är med långsiktighet och förutsägbarhet, särskilt i den här stödformen.

Med de orden får jag tacka er så jättemycket, båda två, för det här samtalet. Tack Helena Bjureman och Edvard Agrell. Jag heter Michaela Persson och tack för att ni har lyssnat på EBA-podden.