

Anvisning för det särskilda demokratistödet riktat till politiska partier och flerpartisystem genom svenska partianknutna organisationer (PAO)

1 juli 2011

Innehållsförteckning

Anvisning för det särskilda demokratistödet	2
1. Mål och roll för stödet	2
2. Det särskilda demokratistödets nya former och metoder	3
3. Verksamhetsinriktning och samarbetsparter	5
4. Sidas bedömning av ansökan	8

Bilagor

1. Ansökningsmall
2. Rapporteringsmall
3. Uppställning av ekonomisk rapport
4. Mall för avtal mellan Sida och PAO
5. Uppdragsbeskrivning för revision
6. Upphandlingsbestämmelser för enskilda organisationer
7. Checklista för avtal mellan PAO och samarbetspart
8. Strategi för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer 2011-2015
9. Styrande dokument

Anvisning för det särskilda demokratistödet

Denna anvisning har fastställts av Sida i juli 2011 och utgår från den av regeringen i september 2010 beslutade *Strategin för särskilt demokratistöd genom svenska partianknutna organisationer* som gäller verksamhet med medel från anslagsposten under perioden 2012-2015.

För ansökan om och rapportering av medel ur anslagsposten ska bilagda mallar användas. Verksamheten ska bedrivas i enlighet med strategin och denna anvisning. Anvisningen beskriver även hur Sida avser arbeta med bedömningar av ansökningar.

1. Mål och roll för stödet

Målet för allt statligt finansierat utvecklingssamarbete är **att bidra till att skapa förutsättningar för fattiga människor att förbättra sina levnadsvillkor**. Biståndet ska därvid främja respekt för de mänskliga rättigheterna, demokrati och god samhällsstyrning. Målet fastställdes av en enig riksdag 2003. För reformsamarbete i Europa med biståndsfinansiering är det särskilda målet **stärkt demokrati, rättvis och hållbar utveckling samt närmande till Europeiska Unionen och dess värderingar**.

Utvecklingssamarbetet ska präglas av **fattiga människors perspektiv på utveckling**. Sverige tillämpar en mångdimensionell syn på fattigdom, som inkluderar brist på valmöjligheter, frihet, rättigheter och politisk makt. Demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna utgör därför grundläggande förutsättningar för att stimulera utvecklingens drivkrafter och skapa bättre levnadsvillkor. Demokrati förutsätter i sin tur välfungerande demokratiska politiska partier och flerpartisystem.

Svenskt bistånd ska också ha ett **rättighetsperspektiv** som sätter den enskilda individens frihet och rättigheter i centrum. Det utgår från FN:s deklaration om de mänskliga rättigheterna. Fyra principer som därmed ska tillämpas är:

- Icke-diskriminering
- Deltagande
- Öppenhet och insyn
- Ansvarstagande och ansvarsutkrävande

I *Policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingssamarbete 2010-2014* (demokratipolicyn) görs grundläggande ställningstaganden som förtydligar och höjer ambitionen för det svenska utvecklingssamarbete vars mål och huvudinriktning är **demokratisk utveckling och ökad respekt för de mänskliga rättigheterna i utvecklingsländer**, inklusive länder i Östeuropa och västra Balkan.

Regeringen lyfter fram tre utgångspunkter för prioriteringar inom demokratibiståndet:

- Medborgerliga och politiska rättigheter
- Demokratins och rättsstatens institutioner och procedurer
- Demokratiseringens aktörer

Det särskilda demokratistödet genom PAO har enligt regeringens strategi samma övergripande mål som övrigt statligt finansierat demokratibistånd och policyn för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter inom svenskt utvecklingsamarbete gäller som huvudsaklig utgångspunkt. Verksamheten ska enligt strategin sträva i riktning mot ett demokratiskt styre, lika möjligheter för kvinnor och män, full respekt för de mänskliga rättigheterna, tolerans mot oliktankande och personer som tillhör minoriteter samt, där så är tillämpligt, att överbrygga religiösa och etniska motsättningar.

Strategin anger att Sverige ska bidra till att alla individer i utvecklingsländer har frihet och reell möjlighet att organisera sig i politiska partier och civilsamhällesorganisationer (CSO) och därigenom utöva inflytande över politiska processer och beslut. Ett syfte med stödet ska vara att bredda det politiska deltagandet så att det fullt ut representerar befolkningens sammansättning.

För att uppnå det övergripande målet ska verksamhet inriktas på två samverkande områden:

1. Stöd till systerpartier och närliggande politiska rörelser och organisationer med **välfungerande demokratiska politiska partier** som mål.
2. Stöd till flerpartisystem med **välfungerande flerpartisystem på demokratisk grund** som mål.

Dessutom anges i såväl demokratipolicyn som *Policy för Sveriges stöd till det civila samhället i utvecklingsländer* att stärkande av demokratiska partier och partiväsanden kan vara föremål för utvecklingsbistånd från andra anslag. Demokratipolicyn säger att "Sverige ska [...] prioritera utvecklingen av pluralistiska och demokratiska partisystem och demokratiska politiska partier. Denna verksamhet ska utgöra en viktig och integrerad del i Sveriges demokratibistånd."

2. Det särskilda demokratistödets nya former och metoder

Ramarna för verksamhetens genomförande anges i strategin genom bestämmelser för ansökningar, verksamhetens utformning, volym och finansiering samt roll- och ansvarsfördelning, vilka ska iakttas av PAO inför ansökan och i verksamheten. Denna anvisning med bilagor utgör en precisering av systemet för anslagspostens utnyttjande.

Med regeringens strategibeslut införs från 2012 en tydlig uppdelning i två verksamhetsområden (VO) - (1) stöd till systerpartier och (2) stöd till flerpartisystem - och olika former för anslagsfördelningen i förhållande till dessa. Verksamhetsområdena är dock närliggande och kan rätt utfört vara ömsesidigt stärkande. PAO:s program i förhållande till målen kan därför hänga samman, även om anslagsutnyttjandet måste hållas isär.

PAO har sedan det partianknutna demokratistödets start 1995 utvecklats vad gäller erfarenhet, kunskap och kapacitet att driva verksamheten. Därmed kan principerna för resultatstyrning och biståndseffektivitet även mer genomgripande genomföras för denna stödform.

En annan förändring innebär att Sida i fortsättningen ska bedöma förmågan hos PAO att genomföra för målen relevanta program, inte enskilda insatser och projekt. Detta ger PAO tillfälle att arbeta på längre sikt med egen godkänd inriktning. Mer frihet inom givna ramar ger PAO ökat ansvar för såväl verksamhetens resultat och korrekta planering, genomförande, ekonomiska kontroll och utvärdering som för att bygga upp egen kompetens och kapacitet. Även om medel för verksamhetsområde ett är öronmärkta för varje PAO i proportion till moderpartiets riksdagsmandat är anslag för specifika

program inte givna, om ansökan eller resultat inte uppfyller de krav som strategin, denna anvisning och Sida i övrigt ställer.

Sidas samarbete med PAO bygger på förutsägbarhet och långsiktighet. Ansökan och avtal om program för särskilt demokratistöd omfattar i normalfallet de tre sista åren av en mandatperiod, med möjlighet till ett års förlängning, om inte Sida finner särskilda skäl till en kortare programperiod.

Högst tio procent av det mandatfördelade stödet (för verksamhetsområde ett) till respektive PAO:s verksamhet får enligt strategin användas till "kontaktskapande verksamhet, förstudier samt svensk och internationell samordning gällande strategins samtliga delar". Syftet är att stärka verksamhet under innevarande programperiod eller förbereda möjliga framtida ansökningar inom denna och andra anslagsposter.

Stadga och långsiktighet är avgörande för verksamheten. Föränderliga politiska realiteter påverkar dock möjligheten att nå resultat och hur programmets mål bäst uppnås. Beslutad verksamhet kan behöva omprövas med kort varsel och ny verksamhet kan vid förändrade förutsättningar bli aktuell. PAO har därför rätt att omdisponera medel inom respektive program (utan att överskrida strategins begränsningar för vissa kostnadsposter). Förslag till omdisponering mellan program inom samman verksamhetsområde kräver Sidas godkännande, precis som förändringar i mål och inriktning för ett program. Medel kan inte omdisponeras mellan de två verksamhetsområdena.

Följande definitioner av program, insats och programbaserad ansats gäller för Sidas stöd genom svenska organisationer i det civila samhället. Definitionerna ska också gälla för stöd genom PAO.

Med **program** avses här en sammanhållen verksamhet som styrs genom gemensamma, specifika mål och vars resultat går att följa upp gentemot dessa. Ett programs avgränsning avgörs av den verksamhetens egen logik och tar utgångspunkt i samarbetsparters kapacitet och prioriteringar. Vanligen bör det finnas uppenbara förutsättningar för synergier mellan de aktörer och insatser som ingår i programmet. Avgränsningar görs enligt geografiska (land, region) eller tematiskt (t.ex. snarlika samhällsproblem, typer av stater, målgrupp) kriterier.

Inom ett program utgör insatser en tydligt avgränsad delnivå. Insatser avser inom anslagsposten en enskild utvecklingsinsats som utformats för att uppnå vissa mål med fastställda resurser och genomförandeplaner.

Sida ser positivt på att insatser stöder genomförandet av samarbetsparters (d.v.s. oftast partiers) egna strategiska planer eller program, och i så hög grad som möjligt tar hänsyn, anpassar sig och bidrar till bredare positiva förändringar inom ett tematiskt och/eller geografiskt område. Samarbetet bör harmoniseras och när så är möjligt och lämpligt samordnas med andra aktörer.

3. Verksamhetsinriktning och samarbetsparter

Vid planering och prioritering av stöd till systerpartier (VO 1) ska hänsyn tas både till var behoven av demokratisering är som störst och var PAO har särskilda förutsättningar att effektivt bidra till målet för verksamhetsområdet. Exempel på samarbetsorganisationer är; politiska partier eller närliggande rörelser och förbund men också aktörer i det civila samhället som tar ett politiskt ansvar och som skulle kunna utvecklas till politiska partier.

För att erhålla genom mandatfördelning öronmärkta medel ska PAO presentera program som bidrar till målet för verksamhetsområdet. Sida ska kontrollera att ansökan uppfyller de grundläggande kraven i enlighet med denna anvisning och regeringens strategi.

Vad gäller stöd till flerpartisystem (VO 2) anger strategin att verksamheten ska inriktas på stöd till och samarbete med ett så brett politiskt spektrum som möjligt av partier eller närliggande politiska rörelser, organisationer och förbund. Stöd till partisystem är av särskild vikt i sköra demokratier, där demokratiseringsprocesser inletts och där demokratin är på väg att konsolideras.

Främjande av plattformar för dialog och alliansbildande i fragmenterade partisystem, stärkande av grupper av trängda oppositionspartier i svåra politiska miljöer är väsentligt. Här kan t.ex. ingå regionalt utbyte, fredlig hantering av konflikter mellan partier och närliggande politiska rörelser eller strategiska insatser som syftar till utveckling av partisystemet, som en reformering av relevant lagstiftning.

Det finns inget generellt krav om samarbete med både regerings- och oppositionspartier, men ofta är detta i högsta grad relevant. Vanligt är att arbeta med ungdoms-, student- och kvinnoförbund för att indirekt och långsiktigt påverka partierna och den politiska kulturen i demokratisk riktning.

Stöd på VO 2 fördelas till det eller de program inom anslagsramen som enligt Sidas samlade bedömning bäst uppfyller kraven på kvalitet och förväntade resultat (se avsnitt 4 nedan).

PAO:s uppgifter och ansvar

PAO har under senare år förstärkt sin kapacitet att hantera biståndsverksamheten. Nya metoder har utvecklats för genomförande och uppföljning. Kapacitetsuppbyggnad och metodutveckling ska även fortsättningsvis vara PAO:s ansvar. Sida erbjuder stöd i detta genom Sida Partnership Forum (<http://www.sida.se/Svenska/Samarbetsparter/Sida-Partnership-Forum/>).

För att kunna visa och säkerställa att programmen strategiskt bidrar till att stärka den demokratiska utvecklingen och respekten för mänskliga rättigheter genom välfungerande demokratiska partier och flerpartisystem ska PAO:s analyser i programansökningar till Sida bygga på fakta och bedömningar från en bred bas av källor, inklusive relevant forskning. Ett led i detta är informationsutbyte mellan PAO och utnyttjande av analyser utförda av andra relevanta aktörer i Sverige och internationellt.

PAO ska informera sig om övrigt svenskt och internationellt demokratibistånd i ett visst land eller region. Duplicering av insatser och omotiverad konkurrens mellan utländska aktörer ska undvikas.

Samarbetsparters egna problem- och behovsanalyser ska spela en framträdande roll för att utforma verksamheten. Insatserna ska identifieras i samverkan med samarbetsparter för att säkerställa parternas ägarskap och relevanta prioriteringar som utgår från förhållandena i det berörda landet. PAO är ansvarig för att samarbetsparterna har tillräcklig kapacitet, resurser och kontrollfunktioner för att ta ansvar för insatserna. Det är PAO:s ansvar att informera Sida om avvikelser från beslutade planer.

PAO ansöker om stöd till ett eller flera program under respektive delmål. Möjlighet finns att delta i gemensamma ansökningar, men en PAO måste vara huvudansvarig och avtalspart med Sida. Det samma gäller om PAO ansöker tillsammans med andra svenska eller internationella organisationer eller institut.

Alla PAO ansvarar i relation till sina samarbetsparter i alla led för att

- System finns för styrning och kontroll. Insatser planeras, genomförs, rapporteras, revideras och utvärderas med lämplig dokumentation såsom projektdokument.
- Samarbetspart erhåller nödvändig information om de policyer, principer och regler som styr anslagsposten.
- Stödja samarbetsparters kapacitetsutveckling med utgångspunkt i deras egna behov.
- En god kommunikation upprätthålls som stöd för samarbetsparterna och programmets framgångsrika genomförande. Insyn och öppenhet ska eftersträvas.

Sidas uppgifter och ansvar

Sida ska i första hand bedöma PAO:s kapacitet att genomföra program enligt målen i strategin, snarare än enskilda insatser. Sida ska bedöma om PAO:s ansökningar uppfyller grundläggande kvalitetskrav och kriterier för bifall. På grundval av detta beslutar Sida om bifall eller avslag på de ansökningar PAO lämnar in.

Kvalitetsbedömningen av de program som ingår i PAO:s verksamhet ska göras genom uppföljning, och rapportering inklusive årlig extern revision. Sida tar årligen initiativ till en eller flera samlade överläggningar (årsmöte) med varje enskild PAO för att gemensamt gå igenom och diskutera verksamheten. Därutöver ska Sida bedöma PAO:s kapacitet genom systemrevision minst vart femte år. Målet är att samtliga PAO:s skall ha systemreviderats under programperioden, med förtur för PAO som tidigare inte systemreviderats och därefter i fallande storleksordning enligt det mandatfördelade anslaget.

Det är Sidas skyldighet att avbryta verksamheten vid väsentliga avvikelser från kriterierna för det godkända programmet.

Regeringens (Utrikesdepartementet) uppgifter och ansvar

Regeringen utformar strategier och policyer för det svenska biståndet. En referensgrupp för det särskilda demokratistödet träffas under UD:s ledning. PAO och Sida ska delta i referensgruppens arbete samt där redovisa och diskutera resultaten av verksamheten och hur den förhåller sig till den svenska utrikes- och biståndspolitik i allmänhet. Den har dock enligt strategin inget mandat att

besluta om förändringar av stödformen. Referensgruppen bör diskutera hur synergieffekter kan uppnås i ett land eller region.

Länder och samarbetsparter

Demokratistödet genom PAO kan enligt strategin ske på global, regional och nationell nivå. Stödet skall uppfylla OECD/DAC:s biståndsklassificering om inte regeringen beslutat att Sida får bevilja undantag, och då endast i särskilda fall.

Olika agerande i olika ländersituationer

Regeringens policy för demokratisk utveckling och mänskliga rättigheter anger ansatser vid fem olika ländersituationer från auktoritära stater eller konflikt- och postkonfliktsituationer till sköra demokratier, nya demokratier på väg att konsolideras och stagnerade demokratiprocesser (avsnitt 3.4, sidorna 21-26). Här finns vägledning som är viktig för PAO.

Samspel med partiernas internationella verksamhet

PAO:s verksamhet under anslaget måste särskiljas från moderpartiets internationella samarbete, eftersom uppdragsgivaren är regering och riksdag och medel har ställts till förfogande på särskilda villkor. Samtidigt bör synergier mellan partierna och deras PAO inte bara tillåtas utan eftersträvas när så är möjligt och lämpligt.

Partiernas internationella sammanslutningar (internationaler, europapartier, nätverk av likasinnade) kan spela en avgörande roll för att sätta och upprätthålla demokratiska normer. Partiernas internationella sammanslutningar och nätverk kan vara naturliga aktörer i program på global och regional nivå.

Kvinnors och ungdomars politiska inflytande

Strävan efter lika möjligheter för kvinnor och män är en självklar utgångspunkt det särskilda demokratistödet, liksom i allt svenskt bistånd. Strategin ställer inga specifika krav på hur detta ska komma till uttryck i programaktiviteterna. Programplaner som inte analyserar situationen för kvinnor (och andra politiskt underrepresenterade grupper) eller främjar deras demokratiska inflytande ska inte godkännas. I regeringens policy för jämställdhet och kvinnors rättigheter och roll inom svenskt utvecklingssamarbete finns vägledning som är viktig för PAO. Även ungas demokratiska inflytande, som är eftersatt i många nya demokratier måste tas tillvara Ungas engagemang och kraft riskerar annars att kanaliseras i våldsamma banor.

Öppenhet och insyn

Öppenhet och insyn är förutsättningar för ägarskap och effektivt bistånd. Möjligheterna till ansvarsutkrävande på olika nivåer stärks samtidigt som utrymmet för korruption, slöseri och slarv minskar. Det möjliggör en bättre samverkan och samordning mellan PAO, CSO och andra biståndsinsatser. Därför ska information om verksamheten göras offentlig och tillgänglig i så stor utsträckning som möjligt, i synnerhet i förhållande till samarbetsparter och andra direkt berörda aktörer.

Projektdokument ska upprättas och delas mellan inblandade parter. vilket i sin tur förutsätter att relevanta dokument finns på språk som samarbetsparterna behärskar. PAO ska på lämpligt sätt hålla berörda svenska ambassader informerade om verksamheten.

Motverka korruption

Korruption definieras av Sida som ett missbruk av förtroende, makt eller position som medför otillbörlig vinning. Korruption är ett stort hinder för utveckling på de fattigas villkor. Det är viktigt att uppmärksamma och motverka risk för korruption såväl i verksamheten som allmänt i partier och samhällen. Sveriges tydliga och aktiva hållning ska tillämpas genom att aldrig acceptera, alltid agera och alltid informera vid misstanke om korruption. Varje misstanke ska utredas och åtgärdas. Detta sker ofta genom revisioner, stoppade utbetalningar under pågående utredning samt, vid belägg, rättsliga åtgärder och återkrav av felaktigt använda medel. Detta regleras vidare i avtal mellan Sida och PAO (bilaga 4, § 11).

4. Sidas bedömning av ansökan

Sida fattar som myndighet beslut om ansökningar från PAO. Sida bedömer om PAO:s i ansökan angivna program mål och indikatorer uppfyller grundläggande kvalitetskrav och om PAO kan påvisa resultat i samband med genomförandet. Kvalitetsbedömningen ska göras genom uppföljning av PAO:s verksamhet och dess rapportering. Därutöver ska Sida bedöma PAO:s kapacitet genom återkommande systemrevisioner.

Datum för ansökan och beslut

Handlingarna ska vara Sida tillhanda senast den 1 november ansökningsåret. Om ansökan kan bifallas ska beslut fattas senast den 15 februari året därpå. Eventuell begäran om komplettering eller omarbetning görs löpande.

Bedömningskriterier

Sida bedömer först kapacitet, förmåga och kompetens hos PAO att åstadkomma resultat i enlighet med målen och strategierna för det särskilda demokratistödet inom svenskt utvecklingssamarbete. Att system finns för uppföljning och utvärdering är centralt. Denna grundläggande bedömning förnyas vid varje ansökningstillfälle samt efter systemrevision. Programansökan kan avslås redan på denna grund.

Sida granskar därefter om ansökan är komplett i enlighet med kraven i regeringens strategi för det särskilda demokratistödet och denna anvisning. Sida har möjlighet att begära in kompletteringar. En till synes fullständig programansökan granskas vidare enligt följande kriterier. Det är Sidas ansvar att bedöma om kraven i tillräcklig grad uppfylls. Vid behov kan Sida anlita extern expertis för stöd i denna bedömning inklusive rapporter och revision.

1. Relevans

Hur lämplig är programmet i förhållande till målen för verksamhetsområdet och övergripande för det särskilda demokratistödet? Är kvantitativa och kvalitativa resultatindikatorerna relevanta och korrekt formulerade i förhållande till målen?

2. Beräknat resultat

Är det rimligt och troligt att de uppsatta målen och indikatorerna kan uppnås?

3. Kostnadseffektivitet

Är strategin för genomförande ett lämpligt och kostnadseffektivt sätt att uppnå målen under de givna omständigheterna och med hänsyn tagen till möjliga alternativ?

4. Genomförbarhet (utöver bedömning av PAO ovan)

Finns de praktiska förutsättningarna för att framgångsrikt genomföra programmet? Har PAO nödvändig kapacitet, resurser, ägarskap och vilja för ett framgångsrikt genomförande?

5. Hållbarhet

Kommer effekterna av stödet att kvarstå på en rimlig nivå när det externa stödet avvecklats och programmet avslutats.

6. Koordinering och konsultation

Vilka styrkor och svagheter finns i samarbetet mellan programmets parter och andra aktörer inom demokratibistånd med samma mål som programmet? Ger programmet mervärde - kompletterar eller överlappar det andra insatser?

7. Risker och riskhantering

Vilka risker inklusive finansiella risker finns? Hur väl analyseras de? Föreslås åtgärder för att undvika eller minska riskerna?

På VO 1 bedömer Sida främst om det föreslagna programmet lever upp till rimliga grundkrav i kriterium 1 och 4. Bristande relevans och tveksam genomförbarhet leder till avslag med möjlighet till bearbetning av ansökan enligt tidplan som Sida särskilt anger. Tveksamhet kring övriga kriterier anges skriftligen till PAO. Åtgärder bedöms i samband med nästa systemrevision.

På VO 2 bedömer Sida först om alla de sju kriterierna är rimligt uppfyllda. Om en programansökan möter dessa grundläggande krav bedöms den samlade graden av uppfyllelse av kriterierna. Till sist görs en sammanvägd bedömning av hur det tillgängliga anslaget fördelas mellan fullgoda program för att uppnå största samlade beräknade resultat.