

# Å donere demokrati

– en casestudie av donorstøttet sivilsamfunnsutvikling i Serbia

Helene Thornes



Masteroppgave

Institutt for sammenliknende politikk

Universitetet i Bergen

Juni 2010

## Abstract

Civil society support in democratizing countries has become a central focus of international donors during the last two decades. Yet, our understanding of the phenomenon and the possible consequences remains incomplete. This thesis attempts to shed light on the phenomenon by exploring an understudied case in the post-communist context: EU and USAID support to Serbian organizations. Based on multiple sources of evidence (interviews with civil society representatives, donor documents, historical literature and statistics), the study seeks to answer the questions: *1) What is the impact of external democracy promotion on civil society structures in Serbia, and 2) what are the implications for the role of civil society in the process of democratic consolidation?* The study identifies the main donors and their objectives in Serbia. It further investigates the financial flows for “strengthening civil society” and the impact on number and type of organizations, participation (in terms of organizational membership) and how this relates to corruption and (social and institutional) trust. Furthermore, the study seeks to examine the implications for the possibility of the organizations to play an internal and indirect and/or an external and direct role in the process of democratic consolidation. The analysis draws on civil society theory, theories on democratic consolidation and literature on international aid in general. The case study method is especially suitable for investigating the processes that unfold between historical conditions and external attempts to bring about or strengthen civil society. I argue that it is essential to avoid normative presumptions: When studying how donors plant seeds for “grass roots”, it is necessary to consider “home-grown” organizational expressions, which donors often perceive as “uncivil society”. In the Serbian case, this relates to the Orthodox Church and its more or less loosely connected organizations. The thesis shows that funding has been accompanied by an increase in the number of NGOs, but it finds no support for an increase in participation in general as previously assumed. Linking this finding to low social and institutional trust – including low trust in NGOs – the study indicates an inextricable contradiction in building civil society and democracy from the inside and below with donor support from the outside and above. More specifically, it reveals a set of contradictions between theory (donors’ ideas) and practice (donors’ implementation), and suggests that these are connected to the donor systems’ inherent features, which are of a consensus-oriented and results-focused character. The findings may have implications for donors as practitioners and on academic theory building.

## Forord

Mange mennesker fortjener en takk for sitt bidrag til dette endelige resultat. Først og fremst vil jeg takke min veileder Per Selle, som har vært til stor støtte med sitt positive vesen, sin dyktige kommentarpenn og faglige innsikt.

Takk til Universitetet i Bergen, som muliggjorde et inspirerende studieopphold i (Øst-)Berlin under skriveprosessen, og E.ON Ruhrgas, som gjorde dette oppholdet økonomisk behagelig. Takk til Kristin Strømsnes og *Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor* for kontor plass, stipend og diskusjonsforum, samt til Lena Bjørgum for hyggelig kontorsamvær i 5. etasje på Stein Rokkans Hus.

This thesis would not have been possible without my interviewees in Belgrade, including Biljana Kovačević-Vučo, who sadly passed away in April this year. To all of you: *Hvala*. Further, I would like to thank Sofija Vuković, Miloš Radenković, Tamara Vuković and Jelena Loma for helping me with small or bigger problems and for making my stay in Serbia so enjoyable.

I also appreciate the cuisine and the relaxed dinner table conversations at the Vuković's – the care for my nourishment; with *torta* and *vitamini*. I am grateful for the hospitality of Snežana and Radomir – on this occasion, during previous visits, and hopefully several times in the future.

En stor takk rettes også til Brita Marie Servan og Ingrid Dragland Holthe for kommentarer på utkast, og til Ida Fauskanger og Johs. Servan for korrekturlesing. I tillegg vil jeg takke medstudenter Alice Jeanette Vatnehol og Kirsti Brekke for kollokvie, og familie for oppmuntrende ord.

Og sist, men slett ikke minst, tusen takk til min kjære Eirik.

Helene Thornes,  
Bergen, juni 2010

# Innhold

<i>Abstract</i> .....	<i>i</i>
<i>Forord</i> .....	<i>ii</i>
<i>Liste over figurer og tabeller</i> .....	<i>v</i>
<i>Liste over forkortelser</i> .....	<i>v</i>
<b>1. INTRODUKSJON</b> .....	<b>1</b>
1.1 HVORFOR STUDERE SIVILSAMFUNNSSTØTTE?.....	2
1.2 I UTFORSKET LANDSKAP – MULIGHETER OG BEGRENSNINGER VED CASET SERBIA .....	4
1.3 FORVENTNINGER .....	6
1.4 ET OMRISS AV OPPGAVEN VIDERE.....	7
<b>2. TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>8</b>
2.1 BEGREPETS RENESSANSE .....	8
2.2 SIVILSAMFUNNETS DEMOKRATISKE FUNKSJON.....	9
2.2.1 Intern og indirekte rolle .....	10
2.2.2 Ekstern og direkte rolle .....	12
2.2.3 Oppsummering og forsøk på definisjon .....	14
2.3 DEMOKRATISK KONSOLIDERING .....	15
2.4 SIVILSAMFUNNSTEORI I MØTE MED INTERNASJONAL BISTAND.....	18
2.4.1 Sivilsamfunn og bistand .....	18
2.4.2 Demokratiassistanse.....	19
2.4.3 NGOene – donorenes sivilsamfunn .....	21
2.5 UTFORDRINGER I POSTKOMMUNISTISK KONTEKST.....	22
2.5.1 Sivilsamfunn og organisert religion.....	22
2.5.2 Mistillit og korrupsjon.....	24
2.5.3 Det postkommunistiske sivilsamfunn.....	27
2.6 OPPSUMMERING .....	30
<b>3. METODISK TILNÆRMING</b> .....	<b>32</b>
3.1 CASESTUDIE .....	32
3.2 HVORFOR SERBIA? .....	33
3.3 DATATRIANGULERING .....	35
3.3.1 Intervjuer .....	35
3.3.2 Dokumenter .....	37
3.3.3 Historisk litteratur.....	39
3.3.4 Statistiske data.....	40
3.4 RELIABILITET OG VALIDITET .....	41
<b>4. SIVILSAMFUNNETS HISTORIE I SERBIA</b> .....	<b>43</b>
4.1 HISTORISKE FORUTSETNINGER FOR SIVILSAMFUNN I SERBIA.....	43
4.1.1 Et rike blir til – og underlagt .....	43
4.1.2 Under tyrkisk styre .....	44
4.1.3 Brytningstid – paradoksal modernisering .....	46
4.1.4 Mellomkrigstiden – det første jugoslaviske samlivet.....	48
4.1.5 Kommunismen etter andre verdenskrig.....	50
4.1.6 Fremvoksende nasjonalisme – og pluralisme .....	53
4.1.7 Oppsummering .....	55
4.2 KIRKENS ROLLE.....	56
4.2.1 Kirkelige frivillige organisasjoner .....	59

4.2.2 Para-klerikale organisasjoner .....	60
4.3 KORRUPSJONENS BETYDNING .....	62
4.4 KOMMUNISMENS ARV .....	65
4.5 SIVLSAMFUNNET FØR DONORERS STØTTE .....	68
4.6 OPPSUMMERING .....	70
<b>5. EKSTERN SIVLSAMFUNNSBYGGING: CASET SERBIA.....</b>	<b>71</b>
5.1 UTVIKLINGEN AV DONORERS STØTTE TIL SERBISKE ORGANISASJONER .....	71
5.1.1 Aktører og motiver .....	71
5.1.2 Hvordan støtten har utviklet seg over tid .....	72
5.1.3 “From the American people” – USAIDs sivilsamfunnsassistanse .....	73
5.1.4 “On the road to Europe” – EUs sivilsamfunnsassistanse .....	74
5.1.5 Hva sier tallene? .....	75
5.1.6 Etterspørsel eller tilbud? .....	78
5.2 EKSTERNT DREVET SIVLSAMFUNNSBYGGING I PRAKSIS .....	80
5.2.1 Hvilke organisasjoner støttes? .....	80
5.2.2 Donoravhengig .....	82
5.2.3 Prosjektbasert .....	82
5.2.4 Donordrevet .....	84
5.3 DELTAKELSE .....	85
5.4 TILLIT .....	89
5.5 SERBISKE NGOERS DIREKTE ROLLE I DEMOKRATISK KONSOLIDERING .....	94
5.5.1 Fremming av lover og lovendringer .....	95
5.5.2 Politikktutforming og -implementering .....	97
5.5.3 Bemyndigelse av marginaliserte og sårbare grupper .....	98
5.5.4 Oppgjør med fortiden .....	98
5.5.5 Legitimitet og direkte påvirkningskraft .....	99
5.6 OPPSUMMERING OG DISKUSJON .....	101
<b>6. KONKLUSJON .....</b>	<b>104</b>
Kildeliste .....	108
Appendiks 1: Intervjuer .....	116
Appendiks 2: Intervjuguide .....	117
Appendiks 3: Eksempler på prosjekter og mottakerorganisasjoner .....	118

## Liste over figurer og tabeller

<i>Figur 4.1 Forskjeller i medlemskapstall avhengig av tidligere regimetype .....</i>	66
<i>Figur 4.2 Variasjon i medlemskapstall mellom postkommunistiske land .....</i>	67
<i>Figur 5.1 Støtte til sivilsamfunn i Serbia 1997-2008 (i millioner amerikanske dollar).....</i>	76
<i>Tabell 4.1 Korrupsjon i det tidligere Jugoslavia 2003-2009 .....</i>	63
<i>Tabell 4.2 Registrerte organisasjoner i Serbia i 1994 og 1999 .....</i>	68
<i>Tabell 5.1 Støtte til sivilsamfunn (i millioner amerikanske dollar).....</i>	76
<i>Tabell 5.2 Registrerte NGOer i Serbia 1994-2010 .....</i>	78
<i>Tabell 5.3 Endringer i medlemskapstall 1996-2006 .....</i>	86
<i>Tabell 5.4 Politisk handling 1996-2006 .....</i>	86
<i>Tabell 5.5 Tilknytning til frivillige organisasjoner .....</i>	87
<i>Tabell 5.6 Generalisert tillit .....</i>	90
<i>Tabell 5.7 Tillit og mistillit til sivilsamfunnsaktører .....</i>	92
<i>Tabell 5.8 Oppfatninger av NGOer i Serbia, Bosnia-Hercegovina og Makedonia.....</i>	93

## Liste over forkortelser

Center for Development of Non-Profit Sector	CRNPS
Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization	CARDS
De forente nasjoner	FN
Den europeiske union / European Union	EU
European Agency for Reconstruction	EAR
European Instrument for Democracy and Human Rights	EIDHR
Instrument for Pre-Accession Assistance	IPA
Non-Governmental Organization	NGO
North Atlantic Treaty Organization	NATO
Official Development Assistance	ODA
Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa	OSSE
Organisation for Economic Co-operation and Development	OECD
The United Nations Children's Fund	UNICEF
United Nations Development Program	UNDP
United States Agency for International Development	USAID
World Values Survey	WVS

# 1. Introduksjon

I anledning den doble markeringen i 2009 av 20-årsjubileet for “jernetpjets fall” og 5-årsjubileet for EUs første utvidelse østover, uttalte Olli Rehn, daværende kommisjonær for utvidelse:

These historic events are shining examples of the importance and the power civil society can and must have in a functioning democracy. [...] Today’s Europe is free and reunited. Let’s keep it that way. And let us complete our work also in South East Europe, for the sake of our common principles of democracy, human rights and the rule of law. In that task, the civil society continues to play a key role. (EU, 2009)

Interessen for sivilsamfunnet ble fornyet med overgangen til demokrati i de tidligere kommunistiske regimene i Øst-Europa i perioden 1989-1991. Vitner til “revolusjonene” i disse landene ble overrasket over hvordan statlig uavhengige sammenslutninger, initiert av borgerne, kunne tvinge frem endring. Sitatet over viser hvordan man 20 år i ettertid knytter sivilsamfunnets betydning for demokratisk konsolidering i dag, til sivilsamfunnets rolle i de demokratiske overgangene da. For mange ble imidlertid optimismen etter folkereisningen raskt erstattet av skuffelse.<sup>1</sup> Demokrati ble formelt etablert og frie valg gjennomført, men sivilsamfunnene i de tidligere kommunistiske landene viste seg senere å være svake. Det fremstod som et paradoks at landene hadde slagkraftige sivilsamfunn i stand til å velte de autoritære regimene, mens det frivillige engasjementet i ettertid har vært begrenset. Tallene på befolkningens medlemskap i og tillit til frivillige organisasjoner er lave, sammenlignet med andre regioner (Howard, 2003).

Uten deltakelse og engasjement stripes demokratiet for sivilsamfunnets mange mulige funksjoner; begrensende, støttende, sosialiserende, integrerende, kanaliserende og informerende funksjoner (Diamond, 1994). Sivilsamfunnets svakhet blir derfor ansett som en av de største utfordringene for demokratisk konsolidering – for sikring og tilgroing av de nye demokratiene – blant donororganisasjoner som driver demokratiassistanse. Men tidligere forskning viser blandede resultater ved forsøk på å bygge sivilsamfunn oven- og utenfra. I det postkommunistiske Europa støter donorenes sivilsamfunnsstøtte på en rekke særskilte og historisk betingede utfordringer. Blant disse er illiberale organiserte uttrykk forbundet med religion og nasjonalisme (Kopecký og Mudde, 2003), utbredt mistillit (Rose, 1994; Sztompka,

---

<sup>1</sup> For mange ble sivilsamfunnets betydning ytterligere bekreftet med “fargerevolusjonene”/“valgrevolusjonene” for de “demokratiske etterløperne” Serbia (2000), Georgia (2003) og Ukraina (2004), samt Kirgisistan (2005). Også for disse landene måtte man etter hvert nedjustere forventningene, da det ble tydelig at regimeskifte ikke nødvendigvis medførte omfattende demokratisering.

1996), og problemer knyttet til en kommunistisk fortid (Howard, 2003). Et hittil lite utforsket case på donorstøttet postkommunistisk sivilsamfunn er internasjonal finansiering av lokale organisasjoner i Serbia. Problemstillingen for denne oppgaven er dermed formulert som følger:

*1) Hvilke konsekvenser har ekstern demokratipromotering på sivilsamfunnsstrukturene i Serbia, og 2) hva er implikasjonene for rollen sivilsamfunnet spiller i demokratisk konsolidering?*

### **1.1 Hvorfor studere sivilsamfunnsstøtte?**

Da interessen for sivilsamfunnsbegrepet spredte seg fra begynnelsen av 1990-tallet, ble begrepet særlig sentralt i bistanden – både i demokratibistanden som vokste frem på samme tid og den tradisjonelle utviklingsbistanden. Internasjonale donorer opprettet egne budsjettposter og avdelinger for styrking av sivilsamfunn i mottakerland (Ottaway og Carothers, 2000). Selv om entusiasmen rundt et nytt konsept har avtatt senere, er sivilsamfunnet ikke mindre sentralt for donorene i dag. I sivilsamfunnet ser donorene muligheten til å fremme politisk endring på en fredelig, teknokratisk og rasjonalistisk måte; på et vis som tillater eksterne aktører å påvirke det politiske liv i et land, uten å “spille politikk” eksplisitt (Ottaway og Carothers, 2000:12). I tillegg blir demokratisering ofte forstått i sammenheng med utvikling. Demokrati i utvidet forstand er avhengig av sosial og økonomisk bemyndigelse av borgerne. Det taler for en utviklingstilnærming til demokratiassistanse. I tillegg til tradisjonell bistand finansieres derfor lokale organisasjoner for gjennomføring av utviklingsprosjekter. Med dette ønsker donorene å skape en bredere deltakelse rundt utviklingsprosesser i mottakerland. Videre tenker donorene at “sosial kapital” kan skapes: I de frivillige organisasjonenes nettverk skapes tillit, og dermed styrkes samfunnets kollektive handlingsevne, som demokratiet er avhengig av. Demokrati kan likeledes ses som avgjørende for utvikling, da bistand kan bli ineffektivt og urettferdig implementert i korrupte, udemokratiske og ukontrollerte regimer. Derfor ledsages utviklingsbistand av sivilsamfunnsprosjekter som skal sikre gjennomiktig og ansvarlig styring, såkalt “good governance”. I donorenes strategier for demokratisering og utvikling står nå sivilsamfunnet i et triadisk forhold med stat og marked (Howell og Pearce, 2001).

Hvorvidt sivilsamfunnsmodellen har vært vellykket for sosio-økonomisk utvikling i mottakerland, er et spørsmål jeg ikke skal innlate meg på. Jeg vil rette oppmerksomheten mot



sivilsamfunnstøttens virkninger for demokratisk konsolidering. Selv om det her fokuseres på sivilsamfunnet, er demokratisk konsolidering utvilsomt avhengig av andre forhold: et fungerende politisk system, partier, uavhengig rettsvesen og så videre. Altså er det begrenset hva sivilsamfunnet og ekstern støtte til denne sektoren kan oppnå. Dette gjenspeiles i sivilsamfunnsstøttens beskjedne andel av donorenes samlede demokratiassistanse. Samtidig blir sivilsamfunnet ansett som selve nøkkelen til utvikling og demokratisering, og blant annet avgjørende for suksessen til andre demokratifremmende tiltak. Styrking av sivilsamfunn kan støtte opp om demokratisering på andre felt. Donorenes tilnærming til sivilsamfunnet kan virke paradoksal. Deres vektlegging av sivilsamfunnets betydning står i et misforhold med sivilsamfunnsstøttens beskjedne andel av total bistand. Dette kan skyldes at donorene forventer store resultater av små støttebeløp, at de anser denne fremgangsmåten som kostnadseffektiv. Alternativt kan man forstå mye av donorenes vektlegging av sivilsamfunnet som tom retorikk. Men bare retorikk er det uansett ikke, da donorene faktisk bruker betydelige ressurser på sivilsamfunnsbygging. Denne oppgaven kaster lys over forholdet mellom donorerens uttalte motiver og utførte praksis. Det den imidlertid ikke vil gi noen svar på, er om slike transnasjonale endringsforsøk kan forsvares, om de er legitime. Her vil det bli fokusert på om forsøkene er mulige. Sivilsamfunnet er kanskje den delen av demokratibistanden som vanskeligst lar seg endre, siden deltakelse og tillit er forankret i politisk kultur. Slik sett berører problemstillingen et grunnleggende spørsmål om det er mulig å skape endring neden- og innenfra med assistanse oven- og utenfra.

Den nye sivilsamfunnsdiskursen på bistandsfeltet, i stor grad dominert av donorerens egenproduserte evalueringer, påkaller flere akademiske innspill. Forskning på donorerens tolkning og forsøk på å “iverksette” et bestemt forhold mellom sivilsamfunn og demokratisering er også av interesse for teoriutvikling på det akademiske feltet. I litteraturen råder forestillingen om sivilsamfunnets spesielle betydning for demokratisering. Nyere forskning har imidlertid stilt spørsmål ved denne antagelsen, og hevder at utviklingen av sivilsamfunn ikke nødvendigvis fremmer demokrati; at sivilsamfunnet ikke nødvendigvis er et demokratisk rom (Kopecký og Mudde, 2003; Kostovicova, 2006). Våre teoretiske forestillinger utfordres (og kan berikes) nettopp i møtet mellom vestlig forankrede konsepter og annen kulturell kontekst når sivilsamfunn forsøkes “eksportert”. Det er behov for flere empiriske undersøkelser av forholdet mellom sivilsamfunn og demokratisering, for å bevege seg videre og bort fra normative antagelser *a priori* (Foley og Edwards, 1996). Denne oppgaven føyer seg inn blant andre forsøk på empirisk å undersøke sivilsamfunnstrekk, for å kunne tilføre noe til kunnskapen om *når* og *hvordan* sivilsamfunnet spiller en rolle.

Siden donorene, for rundt 15 år siden, begynte å vise interesse for de økonomiske og politiske mulighetene i en sivilsamfunnstilnærming, har en del forskning satt seg fore å undersøke konsekvensene av sivilsamfunnsstøtte. Et av de mest innflytelsesrike bidragene er Ottaway og Carothers' (2000) forsøk på å evaluere sivilsamfunnsstøttens første periode. Studien viser at donorene hovedsakelig følger samme tilnærming, uavhengig av hvor de opererer, men at sivilsamfunnsstøtten virker ulikt mellom land og regioner. Historie og kultur, type organisasjoner som eksisterte før donorene etablerte program, og tilstedeværelse eller fravær av andre organisasjoner enn de som blir støttet, former utfallet. I Latin-Amerika har utfordringen vært å forene donorenes sivilsamfunnsforståelser med landenes egne og rike sivilsamfunnstradisjoner. I Midtøsten har utfordringen angått sameksistens mellom donorstøttede sivilsamfunnsgrupper og islamistiske organisasjoner med bred støtte i befolkningen. I Øst-Europa har problematikken vært en annen, da manglende resultat av sivilsamfunnsstøtte sammenstilles med få "selvproduserte" sivilsamfunnsorganisasjoner og liten deltakelse ellers (Ottaway og Carothers, 2000:15).

Videre antyder konklusjonene fra denne studien at donorene i for stor grad har støttet og frembrakt saksfremmende NGOer (advocacy non-governmental organizations), fremfor å spille på lag med allerede eksisterende og muligens mer "autentiske" sivilsamfunnsuttrykk, som uformelle grupper, religiøse og etniske grupper, politisk orienterte bevegelser eller organisasjoner engasjert i sosio-økonomiske problemer. På grunn av donorenes snevre fokus på type organisasjon og organisasjonenes orientering, mener Ottaway og Carothers (2000) at sivilsamfunnsstøtten har begrenset virkning. Samtidig finner de tegn til at donorene endrer strategi etter kritikken som er rettet mot dem, for eksempel ved å vidde perspektivet ut over hovedstadsbaserte saksfremmende NGOer. Feltet er dermed på ingen måte tilstrekkelig kartlagt og forstått. Behovet for flere undersøkelser er tilstede, spesielt av hvordan slik støtte konkret virker inn, på organisasjonenes drift og sivilsamfunnsstrukturene (mikro- og meso-nivå) og derigjennom på samfunnendring (makro-nivå).

## **1.2 I utforsket landskap – muligheter og begrensninger ved caset Serbia**

I det postkommunistiske Europa fremstår landene i det tidligere Jugoslavia som mindre utforskede tilfeller av eksternt sivilsamfunnsstøtte. For disse landene finnes det færre gjennomførte studier og tilgjengelige data. En hovedgrunn er nok den særskilte, lukkede situasjonen på 1990-tallet i forbindelse med Jugoslavias oppløsning – med krigene i Kroatia, Bosnia-Hercegovina, Kosovo og Serbia – på samme tid som østblokklandene åpnet seg for

studier av postkommunisme. Etter hvert som situasjonen har stabilisert seg i disse landene, har det blitt mulig å undersøke problemstillinger om sivilsamfunn og demokratisk konsolidering også her. Blant forskningen på landene i det tidligere Jugoslavia er det en overvekt av studier på Bosnia-Hercegovina, noe som kan forklares med det internasjonale samfunnets tunge engasjement etter fredsavtalen i 1995.<sup>2</sup> De internasjonale organisasjonene har spilt en dominerende rolle, i forhold til lokale organisasjoner, i dette tilfellet. Chandler (1998) mener sivilsamfunnsstrategien ikke har gitt ønsket effekt i Bosnia-Hercegovina, på grunn av umyndiggjøringen som internasjonal regulering har ført med seg. Han mener internasjonal regulering ovenfra og ned motvirker forsøk på å bygge sivilsamfunn nedenfra og opp. Belloni (2001) viser at det internasjonale samfunnet ikke har lyktes i å styrke sivilsamfunn for fredsbygging og demokratisering, grunnet mangel på langsiktige strategier og et sivilsamfunnskonsept på kant med bosnisk kontekst og historie.<sup>3</sup> Sammenlignet med Bosnia-Hercegovina, som i realiteten har blitt styrt som et internasjonalt protektorat, har sivilsamfunnsstøtte til Serbia blitt implementert på mer selvstendig vis, og i større grad av lokale organisasjoner. Det skyldes delvis at den internasjonale tilstedeværelsen ble begrenset av Slobodan Miloševićs regime på 1990-tallet. Dermed kan det tenkes at sivilsamfunnsstøtten til serbiske organisasjoner har gitt andre resultat. Kritiske evalueringer av den Europeiske Unions (EU) sivilsamfunnsstøtte i Serbia, hevder imidlertid at denne støtten har lite med styrking av demokrati å gjøre, at den heller er en teknokratisk støtte rettet mot “governance” og utvikling. Kritikken antyder at den amerikanske sivilsamfunnsstøtten er mer politisk, og slik mer direkte relevant for demokratisering (Fagan og Ostojić, 2008). En undersøkelse av både EUs og USAs demokratibistand (som sivilsamfunnsstøtte inngår i) viser at finansieringen har vært ustabil over tid (Presnall, 2009), noe som samsvarer med studier fra andre postkommunistiske land, som påpeker donorenes mangel på langsiktige strategier (Narozhna, 2004).

I motsetning til tidligere forskning søkes det her helhetlig å vurdere (kun) ekstern sivilsamfunnsstøttes påvirkning på demokratisk konsolidering i en gitt kontekst. Oppgaven innebærer å spore de historiske betingelser for sivilsamfunn, kartlegge sivilsamfunnet før donorers bistand kom inn i bildet, undersøke hvor mye støtten egentlig utgjør og analysere virkninger av denne. I møtet mellom historiske forutsetninger og eksterne

---

<sup>2</sup> NATO, OSSE, EU og FN, under ledelse av FNs Høyrepresentant for Bosnia-Hercegovina, har siden 1995 hatt ansvaret for implementering av Dayton-avtalen og gjenoppbygging av samfunnet.

<sup>3</sup> Med dette mener Belloni (2001) at sivilsamfunnsbyggingen har hatt et belærende preg, som lokalt har blitt oppfattet som forsøk på å “sivilisere”. For eksempel har fredsbygging og dialog stått sentralt i donorenes prosjekter, men uten henblikk på bosniernes (sær)egne og gamle tradisjoner for multietnisk samliv.

demokratiseringsforsøk oppstår prosesser som den empirinære casestudiemetoden er egnet for å undersøke. Serbia er i denne sammenhengen et typisk case, men viktigere: et opplysende case, på grunn av manglende tidligere forskning på sivilsamfunnet i Serbia.<sup>4</sup> Det vil bli fokusert på perioden mellom 1996 og 2010 og på de største donorene: EU og USAID (*United States Agency for International Development*). Analysen er basert på egne intervjuer med representanter fra serbiske NGOer, donordokumenter, historisk litteratur og statistiske data. Lite tidligere forskning på det serbiske case henger sammen med at datatilgangen har vært begrenset. Samtidig har manglende forskning i seg selv forhindre frembringelsen av flere data. De konkrete utfordringene i denne undersøkelsen kommer av få og usikre data, og data som ikke er offentliggjort eller er lite sammenlignbare over tid (se metodekapittel). Likevel er en undersøkelse – med begrensninger – mulig og viktig, fordi den kan bidra til å tette noen kunnskapshull om ekstern sivilsamfunnsstøtte i Serbia. Undersøkelsen vil først og fremst vise hvordan disse prosessene foregår i Serbia, men siden sivilsamfunnsstøtten her har likhetstrekk med forsøk på å bygge opp sivilsamfunn i andre land – og til tross for at disse utgjør andre kontekster med ulike historiske betingelser – kan analysen kaste lys over sivilsamfunnsassistanse og demokratisering generelt. Undersøkelsen kan slik ha relevans for flere fagfelt som fenomenet berører: Sivilsamfunnsteori, demokratiseringsteori, litteratur om internasjonale relasjoner og bistandslitteratur.

### 1.3 Forventninger

Problemstillingen legger til grunn at donorerers bistand i betydelig grad påvirker interne strukturer. Deler av det vi kan anse som “hjemmelaget” sivilsamfunn i mottakerland er i stor grad avhengige av finansiering utenfra, fra utenlandske donorer. På grunn av en forståelse om svakhet ved eller fravær av sivilsamfunn i disse landene, søkes denne sektoren bygget opp. Likevel finner man i litteraturen en tendens til å fremstille sivilsamfunn og demokratisering som noe som vokser frem nedenfra og av egen kraft i nye demokratiserende regimer. Denne oppgavens utgangspunkt er ikke at slike sivilsamfunn er fullstendig “donordrevet” eller styrt ovenfra. Lokale aktører går forut for, inngår i og former disse prosessene. Mange av dem er imidlertid i dag en del av donorstrukturer, og er følsomme for endringer i donorerers fokus, finansiering og andre rammevilkår. Det ligger altså en sterk forventning til grunn om at *noe settes i spill* når donorene finansierer sivilsamfunnsorganisasjoner. Dette *noe* er ikke nødvendigvis demokratisering. Likevel er det nærliggende å tro at slik støtte kan ha en

---

<sup>4</sup> I denne analysen av Serbia er Kosovo utelukket. Se kapittel 3 for nærmere begrunnelse, samt ytterligere forklaring på valg og konstruksjon av case.

demokratiserende effekt, og i hvert fall ingen hemmende virkning. Samtidig bør behandlingen av problemstillingen bære med seg moderate forventninger om endring, siden tidsrommet i undersøkelsen er lite i forhold til den tiden man regner med at de vanskeligste sidene ved demokratisk konsolidering krever. Som vi skal se vil vurdering av virkning avhenge av forståelsen av demokratisk konsolidering. Ut fra en minimalistisk fortolkning av denne prosessen, som befestning av nytt demokrati i en tidsbegrenset fase, er mulighetene store for at sivilsamfunnet har hatt en påvirkning i løpet av de siste 15 år. Ut fra en maksimalistisk fortolkning av demokratisk konsolidering som varig modningsprosess, er dette tidsrommet lite, men virkning kan ikke utelukkes.

## **1.4 Et omriss av oppgaven videre**

I **kapittel 2** fremsettes det teoretiske rammeverket for den empiriske undersøkelsen. Denne delen presenterer toneangivende forskning på feltet og avklarer opprinnelsen til og bruken av de sentrale begrepene “sivilsamfunn” og “demokratisk konsolidering”. Her vil jeg diskutere de ulike perspektivene på sivilsamfunnets rolle i demokratisering, og koble disse til skillet mellom organisasjoners indirekte og direkte demokratiske funksjon. Skillet kan også spores i donorers ulike tilnæringsmåter. Der EU synes å fokusere på tjenestetilbydende organisasjoner, vektlegger USAID saksfremmende organisasjoner – begge tar form av formelle og profesjonaliserte NGOer. I **kapittel 3** vil jeg presentere oppgavens metodiske tilnærming og datamateriale, samt diskutere betydningen av mine valg for resultatenes validitet og reliabilitet. Videre følger oppgavens første analysedel, **kapittel 4**. I dette kontekstuelle kapittelet gjør jeg rede for de historiske forutsetningene for et sivilsamfunn i Serbia, betingelser som former virkningene av donorenes sivilsamfunnsstøtte. Her vektlegges den serbisk-ortodokse kirkens rolle, betydningen av utbredt korrupsjon og arven fra kommunismen. Til slutt gjør jeg et forsøk på å danne et bilde av det serbiske sivilsamfunnet *før* donormidler ble tilgjengelige. I **kapittel 5** undersøkes konsekvenser av donorers sivilsamfunnsstøtte for antall og type organisasjoner, deltakelse og tillit. Slik tilnærmer jeg meg spørsmålet om virkninger for hvordan organisasjonene kan bidra til demokratisk konsolidering, både indirekte og direkte. Da den interne og indirekte rollen er spesielt avhengig av deltakelse og tillit – som donorene ikke i tilstrekkelig grad stimulerer til – vil mulighetene i den eksterne og direkte rollen bli undersøkt nærmere. På bakgrunn av dette vil jeg i **kapittel 6** oppsummere analysen og trekke noen forsiktige konklusjoner.

## 2. Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet settes det teoretiske rammeverket for analysen. Jeg vil her diskutere hvordan sivilsamfunn kan knyttes til demokrati og demokratisering, ved å fokusere på skillet mellom en intern og indirekte rolle og en ekstern og direkte rolle. I neste omgang vil jeg gjennom en kort diskusjon komme frem til en formålstjenlig forståelse av demokratisk konsolidering, for deretter å vise hvordan både sivilsamfunn og demokratisering blir tolket når teori møter det internasjonale bistandssystemet. Til slutt går jeg nærmere inn på tre faktorer som er relevante for ekstern sivilsamfunnsstøtte i tidligere kommunistiske land: Religion, korrupsjon og postkommunisme.

### 2.1 Begrepets renessanse

Sivilsamfunnsbegrepet har i løpet av de siste 15-20 årene fremtrådt i svært forskjellige sammenhenger og blitt sentralt i diskusjoner om løsning av mange ulike samfunnsproblemer. Jeg vil her ikke gå nærmere inn på begrepets historie; hvor forskjellig og motsetningsfullt det har blitt fortolket, definert og anvendt – fra klassisk tenkning, gjennom den skotske opplysningstenkningen og Hegel, i nymarxistisk tenkning fra 1960-tallet, samt den nyere tids omfavelse av begrepet både på den politiske høyre- og venstresiden. Verdt å nevne er at begrepet fikk sin moderne betydning parallelt med samfunnstenkningen som fulgte kapitalismens fremvekst, altså økonomiens overskridelse av husholdningen og familiens rammer, samt fremveksten av den sentraliserte staten som tydelig kunne skilles fra innbyggernes sosiale liv. Den gjengse forståelsen av begrepet kretser inn et rom skillbart fra stat og familie (Keane, 1988). Viktigst i vår sammenheng er sivilsamfunnsbegrepets betydning for den demokratiteoretiske tradisjonen, som kan føres tilbake til Alexis de Tocqueville og hans beskrivelser av organisasjonslivet i USA på 1830-tallet. Tocqueville (1995) knytter det sivile til det politiske systemet, til det moderne demokratiet. Han tillegger organisasjonene en viktig politisk funksjon, men mener samtidig at de bør virke uavhengig av staten. Organisasjonene er arenaer for politisk deltakelse og opplæring av politiske ferdigheter, og utgjør slik et avgjørende fundament for demokratisk styring. Men det var først som slagord i de demokratiske bevegelsene i Øst-Europa at denne teoritradisjonen for alvor ble kjent (Lorentzen, 2004:21-22). Erfaringene fra den totalitære kommunismen demonstrerte betydningen av frivillige sammenslutninger i et uavhengig sivilsamfunn for bevaring av mangfold og kritikkutøvelse. Sivilsamfunnene som vokste frem i Øst-Europa, og noen år tidligere i Latin-Amerika, fikk æren for å demokratisere samfunnet nedenfra, utøve motstand

mot regimet og presse frem demokratisk endring. Som motsetning til kommunisme, ble begrepet av mange samfunnsteoretikere forstått utpreget liberalt; definert som en privat sektor atskilt fra staten; som “the social residue left when the state is subtracted” (Gellner, 1994:212). Slik forstått er sivilsamfunnet en sfære som omfatter både markedet og sosiale fellesskap – individets rolle som *menneske* i den intime familien, økonomisk aktiv *bourgeois* og politisk *borger* (Cohen og Arato, 1994:220).

I dag regner mange sivilsamfunnet som selve nøkkelen for vellykkede overganger til demokrati og styrking av både nye og gamle demokratier (Foley og Edwards, 1996:38). Med den fornyede interessen for sivilsamfunnet, kan man nå skille mellom tre hovedområder som forskningen konsentrerer seg om: 1) sivilsamfunnsorganisasjonenes historiske betydning i fremveksten av de vestlige demokratiene, 2) sivilsamfunnets forfall i de etablerte demokratiene, og 3) sivilsamfunnets rolle i de nyere overgangene til demokrati. Denne oppgavens tematikk faller inn under punkt 3). Den rådende forståelsen i litteraturen er at sivilsamfunnets utvikling fremmer demokratisering, men ulike tilnærminger gir forskjellige forklaringer på dette forholdet. I likhet med andre samfunnsvitenskapelige begrep er “sivilsamfunn” beheftet med en normativ ladning. Konseptet rommer som oftest et perspektiv på det ideelle forholdet mellom stat og samfunn (Trägårdh, 2008:575). Jeg vil nå presentere ulike forståelser som gjør seg gjeldende i dagens forskning og samfunnsdebatt, systematisert etter to forskjellige demokratiske roller som sivilsamfunnsorganisasjonene kan ha: Intern og indirekte rolle og/eller ekstern og direkte rolle.<sup>5</sup> Denne todelingen blir senere nyttig for å analysere sivilsamfunnsstøtte og demokratisk konsolidering i Serbia.

## **2.2 Sivilsamfunnets demokratiske funksjon**

På hvilken måte kan sammenslutninger og interaksjon mellom individer i liten skala ha positiv effekt på demokrati og demokratisering i stor skala? I mylderet av sivilsamfunnsforståelser fremtrer et hovedskille mellom sivilsamfunnets interne og eksterne demokratifunksjon. På den ene siden kan sivilsamfunnsorganisasjoner spille en intern og indirekte rolle ved å forme en demokratisk kultur, sosialisere individene til samfunnsborgere og utstyre dem med demokratiske normer og ferdigheter. På den andre siden kan sivilsamfunnsorganisasjoner spille en ekstern og direkte rolle som demokratisk infrastruktur og en alternativ kanal for innflytelse. Denne todelingen kan spores tilbake til Tocquevilles nevnte studie av demokratiet i USA.

---

<sup>5</sup> Denne kategoriseringen er basert på Wollebæk og Selle (2002) sin typologi.

## 2.2.1 Intern og indirekte rolle

En svært innflytelsesrik forståelse av sivilsamfunnsbegrepet knytter seg til den kommunitaristiske teoritradisjonen, som særlig har gjort seg gjeldende i Nord-Amerika fra 1980-tallet. Her kan sivilsamfunnet forstås som *lokalt fellesskap* (“community”)<sup>6</sup>, og organisasjonene tilskrives den samfunnsdannende oppgaven å ivareta felles identitet og moralsk forpliktende atferd. Et kollektivistisk samfunnssyn ligger til grunn for kommunitarismen, som i stor grad er en kritikk av moderne liberalisme og dens dyrking av individets frihet fra fellesskapet (Syse, 2004). I samfunnsdebatten er kommunitaristene kritiske til fokuset på individuelle rettigheter som de mener bidrar til å svekke den sosiale solidariteten, og de retter et angrep mot ubalansen mellom rettigheter og plikter i dagens samfunn (Etzioni, 1994). Frivillige organisasjoner er sentrale for individets plikt til å bidra for fellesskapet, for å utvise borgerdyd (“civic virtue”). Gjennom deltakelse og oppofrelse i fellesskapets organisasjoner bygges gode lokalsamfunn, felles problemer løses og tilhørighet skapes. Den kommunitære forståelsen av organisasjonenes rolle er samfunnsrettet og konsensusorientert: For at organisasjonen skal kunne spille en demokratisk rolle må de være rettet mot samfunnsmessige målsetninger, ikke medlemmenes interesser, og integrere fremfor å følge konfliktlinjer (Wollebæk og Selle, 2002:45). Eventuelle uoverensstemmelser mellom individuell interesse og fellesinteresse tones ned i den konsensusorienterte kommunitaristiske tradisjonen. Organisasjonsarbeid frembringer ikke bare konkrete løsninger og tjenester, men spiller også en indirekte demokratisk rolle for deltakerne gjennom dyrking av sosiale bånd og fellesskaps- og ansvarsfølelse. Relatert til forståelsen av sivilsamfunnet som det nære og tette lokalsamfunnet, finner vi en sterk skepsis til staten og dens upersonlige og fremmedgjørende velferdsordninger. I dette perspektivet beskytter sivilsamfunnet individene fra staten. Det forutsetter at sivilsamfunnets institusjoner og organisasjoner er uavhengige og på armlengdes avstand fra staten (Etzioni, 1994:136).

Kommunitarismen inspirerte teorien om sosial kapital, hvor sivilsamfunnet forstås som *sosial møteplass*. Teorien bredte om seg på begynnelsen av 1990-tallet, mye på grunn av Robert D. Putnams *Making Democracy Work* (1993). I denne studien ville Putnam forklare ulikhet mellom Nord- og Sør-Italias institusjoner og forskjeller i hvor demokratisk og

---

<sup>6</sup> Fellesskapet må i dette perspektivet ikke forveksles med storsamfunnet. Kommunitaristene gir lokalsamfunnet og interaksjon mellom familie, venner og naboer forrang. Sentralt her er subsidiaritetsprinsippet, tanken om at beslutninger bør tas så lokalt som mulig. Denne organiske “small is beautiful”-tankegangen har slått an i USA, både som utkast til et politisk program og som en tilnærmet mytisk fremstilling av landets fortid (Skocpol, 2003:20). Kommunitarismen i sin mest ideologiske form, som dyster tilstandsdiagnose og manifest for gjenopprettelse av sivilsamfunnet, kan lett fremstå som en nostalgisk modernitetskritikk.



effektivt de fungerte. Forklaringsvariabelen var knyttet til politisk kultur og fikk betegnelsen “sosial kapital”. For Putnam (1993:170) er sosial kapital, i motsetning til økonomisk eller kulturell kapital, ikke først og fremst noe et individ er bærer av, men en kollektiv ressurs. Engasjement og kontakt ansikt til ansikt i sosiale nettverk, spesielt frivillige organisasjoner, skaper sosial tillit og normer om gjensidighet (gjensidige tillitsforhold). I tillegg er det en bestemt type tillit som betones: Slik nettverksteoretikeren Mark Granovetter fremhever betydningen av de svake bånd fremfor de sterke bånd, vektlegger Putnam den “tynne” tilliten til fremmede, fremfor den “tykke” tilliten man utvikler i nære relasjoner. For at slik generell tillit skal oppstå, bør nettverkene skape bånd mellom ulike grupper og ulike mennesker, på tvers av sosiale skiller. “Bridging” er viktigere enn “bonding” for kollektiv problemløsning på samfunnsnivå (Putnam, 1993:175).

I teorien om sosial kapital er konsensus, forstått som fravær av skarpe motsetninger og konflikter, nødvendig for tillit, samhandling og samarbeid på samfunnsnivå. I dette perspektivet foretrekkes derfor apolitiske organisasjoner. Her ser vi likhetstrekk med den kommunitære demokratimodellen, hvor integrasjon er bærebjelken i det lokale fellesskapet. I begge tilnærmingene er demokratiet noe som primært blir skapt nedenfra og opp, gjennom sosialisering og deltakelse (Wollebæk og Selle, 2002:45). De er begge mer *proessorientert* enn resultatorientert. For Putnam er det ikke så viktig hvorfor folk møtes i nettverk; etter egeninteresse eller samfunnsmessig målsetning. Men for at nettverkene skal avle sosial kapital må de være mer “horisontale” enn “vertikale”. Sosial kapital oppstår lettere når nettverkene plasserer folk status- og maktmessig på like fot, enn når folk kobles sammen i asymmetriske relasjoner, hierarki og avhengighetsforhold (Putnam, 1993:173).

Et sentralt poeng i teorien om sosial kapital er at nettverk ikke bare er positivt for den enkelte, men at slike sammenslutninger har en rekke positive ringvirkninger for *samfunnet som helhet*. Gjennom tillit og normer om gjensidighet virker sosial kapital produktivt. Det gjør samfunnet mer effektivt, ved å legge til rette for samarbeid og kollektiv problemløsning (Putnam, 1993:167). Sivilsamfunnet kan slik ses som et nettverkslandskap eller et reservoar av sosial kapital som smører hele samfunnsmaskineriet. Sivilsamfunnet er primært en arena for sosial interaksjon og sosialisering, men med en positiv bieffekt for demokratiet. Dette er den interne og indirekte demokratiske rollen, tydelig formulert i teorien om sosial kapital, men også tilstede i den kommunitaristiske tilnærmingen.

Men perspektiv som kun vektlegger sivilsamfunnsorganisasjonenes interne og indirekte rolle er begrenset. Teorien om sosial kapital har blitt kritisert for å mangle en tydelig forbindelse mellom det sosiale og det politiske, mellom sosial kapital og demokrati. For det

første kan sosial kapital støtte opp under udemokratiske regimer. For det andre bør man ikke utelukke at sosial kapital formes ovenfra, med andre ord at kulturtrekk som tillit kan ha strukturelle/institusjonelle kilder (Tarrow, 1996).<sup>7</sup> Foley og Edwards (1996) hevder at Putnam glatter over virkelige og ofte dype konflikter mellom grupper i sivilsamfunnet, og spør hvordan slike organisasjoner som Putnam fremhever kan forme politisk deltakelse og sivilt engasjement, uten å representere sosiale interesser. Med andre ord, hvordan kan et apolitisk sivilsamfunn gi positive politiske virkninger? Putnams tilnærming aksentuerer betydningen av engasjerte borgere, men frykter sterkt og politisert engasjement som kan true den sosiale orden. Mekanismene mellom det mikrososiale og det makropolitiske fremstår dermed som svakt spesifiserte, motsetningsfylte eller begge deler. Det som mangler er den politiske variabel, mener Tarrow (1996). Andre har etterlyst hvordan de lokale foreningene som Putnam fremhever, uten bånd til større strukturer, kan ha en direkte rolle som aktører på en nasjonal eller internasjonal arena hvor de viktigste beslutningene faktisk tas (Wollebæk og Selle, 2002).

### **2.2.2 Ekstern og direkte rolle**

Mye av kritikken mot det kommunitaristiske perspektivet og sosial kapital-tilnærmingen etterspør en tydelig og direkte link mellom organisasjonsdeltakelse og demokrati. Det finner vi i den pluralistiske og korporatistiske tradisjonen innen politisk teori, hvor sivilsamfunn forstås som *arena for interessekamp*. Til tross for stort mangfold innen denne tradisjonen, kan man snakke om enkelte fellestrekk. Det sivile samfunn forstås her som en arena for ulike interesseorganisasjoner i konkurranse om makt og innflytelse. Organisasjonenes rolle er å aggregere og formidle individers egeninteresser inn mot det politiske systemet (Wollebæk og Selle, 2002:48). Individets behov og preferanser legges til grunn. Kollektivet, for eksempel interessegruppen, ses sjeldent som noe annet eller mer enn summen av individenes interesser.

Pluralistisk teori tar utgangspunkt i at makten i samfunnet er spredt mellom ulike grupper. Dette forutsetter internt demokratisk organiserte grupper og en åpen arena; at det er mulig for individene å organisere interessene sine.<sup>8</sup> Perspektivet er konfliktorientert og skiller seg slik fra de tidligere nevnte perspektivene. Sivilsamfunnet er fragmentert i mange ulike grupper, men fordi individer ofte er medlemmer av mange grupper, unngås fraksjonering og polarisering. Sivilsamfunns mangfoldet gir en polysentrisk maktbalanse, mens overlappende

---

<sup>7</sup> Selv om Putnam (1995) nevner at offentlig politikk kan legge til rette for sosial kapital, er denne muligheten underkommunisert i modellen.

<sup>8</sup> Derfor vektlegges ofte sivilsamfunnets rettslige rammer. Spesielt viktig er de sivile rettighetene som retten til å ytre seg og retten til å organisere seg.

medlemskap vedlikeholder integrasjon (Wollebæk og Selle, 2002:49). Denne pluralistiske analysen har blitt utfordret av korporatismen på dens forutsetninger om maktspredning. Der pluralismen ser ideelt sett like muligheter for alle til å vinne frem, ser korporatismen at noen få interessegrupper, hovedsakelig i nærings- og arbeidsliv, er formelt involvert i beslutningsprosessen, mens andre interessegrupper er ekskludert. Forholdet mellom disse organisasjonene og staten er så tett og forpliktende at de nærmest kan regnes som halvoffentlige institusjoner (Wollebæk og Selle, 2002:49). Selv om pluralismen og korporatismen deles på dette punktet, har begge retningene interesseorganisasjonen som ideal og kjerne i forståelsen av sivilsamfunnet.

Både pluralismen og korporatismen har blitt kritisert for å utelate at individene selv setter agendaen og tar politiske beslutninger, eller at deres interesser ikke er fastsatte i utgangspunktet, men formes i debatt og dialog med andre (Cohen og Arato, 1994:5). Slike innvendinger har særlig kommet fra kritisk demokratiteori, hvor sivilsamfunnet oppfattes som *politisk sfære*. Herunder kan vi plassere litteratur om offentlig sfære, deliberativt demokrati, sosiale bevegelser og “comparative associationalism”. Sentrale eksponenter for denne retningen er Cohen og Arato (1994:ix). De tar utgangspunkt i Habermas’ skille mellom system og livsverden, og skiller sivilsamfunnet både fra staten og markedet. Den intime sfæren (familien) ses dermed som en del av sivilsamfunnet. Cohen og Arato (1994) tolker sivilsamfunnet bredt som et aktivt og politisk medborgerskap, livlig grasrotaktivisme og en deliberativ “offentlig kommunikativ sfære”. Det er ikke bare et rom for fremming av egne interesser, men en arena for viljes- og meningsdannelse. Det forutsettes at mennesket er dialogisk, er villig til å se en sak gjennom andres øyne og ønsker å oppnå konsensus. Cohen og Arato (1994:18) er kritiske til pluralistiske perspektivers tendens til å fremstille demokrati som en metode hvor utfallet er beslutninger tatt som kompromiss mellom interessegruppens lederskap, fremfor demokrati som en type samfunn. En modell som utelukkende fokuserer på representasjon og innflytelseskanaler, kan lett overse at organisasjonene også er vendt innover med formål om å demokratisere sivilsamfunnet de selv befinner seg i. Det er dette som ligger i Cohen og Aratos begrep om “dual politics”. Organisasjonene spiller en ekstern og direkte rolle, men har dertil en introvert funksjon. På denne måten er sivilsamfunnet et sted for potensiell utvidelse av demokratiet – både i nye og etablerte demokratier (Cohen og Arato, 1994:viii). Cohen og Aratos innvendinger mot den pluralistiske modellen setter fingeren på et trekk ved perspektiver som fremholder den direkte og eksterne rollen: De er ofte mer *resultatorientert* enn prosessorientert.

Litteraturen med merkelappen “comparative associationalism” vektlegger spesielt representasjon og institusjoner. I motsetning til Putnams horisontale nettverk betraktes organisasjoner her som demokratisk infrastruktur, avhengige av vertikale bånd for å kunne ha en integrerende og demokratisk funksjon. Organisasjonene er institusjonelle bindinger som kobler borger og politisk system sammen. I dette perspektivet blir skillet mellom stat og sivilsamfunn mer uklart. Man søker ikke å definere disse sfærene som fundamentalt forskjellige, men fokuserer heller på de institusjonelle båndene dem imellom. Litteratur innenfor “comparative associationalism” har flere felles berøringspunkt med pluralistisk demokratiteori: Terrenget må være relativt åpent, mangfoldig og utoverrettet. Interessekamp er et sentralt element i demokratiet. Samtidig må sivilsamfunnet være noe mer enn et sted hvor isolerte egeninteresser fremmes. Sivilsamfunnsorganisasjonene målbærer også større visjoner for samfunnet (Wollebæk og Selle, 2002:53). I dette perspektivet spiller organisasjonene en ekstern og direkte demokratifunksjon ved å fungere som institusjonaliserte sambandslinjer, ut fra lokalsamfunnet og opp til nasjonalt eller internasjonalt plan hvor beslutningene tas. Den eksterne rollen innebærer å utgjøre en maktfaktor i samfunnet; som meningsdanner, deltaker i korporative fora, høringsinstans og lobbyaktør. Slik kan organisasjonene koble borgerne på det politiske systemet, ut over de politiske valgene.

### **2.2.3 Oppsummering og forsøk på definisjon**

Det sivile samfunn forstås i denne oppgaven som et rom mellom familien, markedet og staten (Janoski, 1998:12), bestående av sosiale bevegelser, interessegrupper, NGOer og andre organisasjoner. Sivilsamfunnet skiller seg fra den private familiesfæren ved å være et mer eller mindre offentlig rom, det skiller seg fra markedet ved at sammenslutningenes aktiviteter ikke har profitt som formål, og det skiller seg fra staten ved ikke å være en del av det formelle maktapparatet. Selv om det analytisk sett er nyttig å skille mellom sfærer på denne måten, vil de empirisk sett fremstå som overlappende, der flere aktører opererer i grenseland.<sup>9</sup> Det kan være et dynamisk vekselspill, og ikke nødvendigvis et nullsumspill, dem imellom.<sup>10</sup> Jeg holder fast ved denne måten å definere sivilsamfunnet på, selv om andre innflytelsesrike definisjoner inkluderer markedet, eller inkluderer familien, slik Cohen og Arato (1994:ix) gjør.

---

<sup>9</sup> Fordi sivilsamfunnet er en kommunikativ offentlig sfære spiller medieaktører en viktig rolle, men disse er som oftest også markedsaktører.

<sup>10</sup> For eksempel har flere studier vist at en sterk velferdsstat og en stor og vital frivillig sektor kan sameksistere (Wollebæk og Selle, 2008:47).

Sivilsamfunnsorganisasjonenes interne demokratifunksjon kan ses som en forutsetning for den eksterne rollen. Internt demokrati gir organisasjonene legitimitet som eksterne aktører (Wollebæk, Selle og Lorentzen, 2000:166). Organisasjonene kan ses som skoler i demokrati, med både en intern og ekstern rolle. Rollen innebærer å gi opplæring i demokratiske prosesser og komplekse samfunnsspørsmål gjennom informasjonsutveksling, møter og beslutningsprosesser internt eller eksternt i kontakt med byråkrati, bedrifter og andre organisasjoner. Det skaper kunnskap og interesse som styrker demokratiet. I tråd med kritisk demokratiteori og pluralistisk teori mener jeg at sivilsamfunnet kan spille en viktig rolle som kanal for deltakelse og representasjon – at de styrtes preferanser kobles sammen med de styrendes beslutninger. Denne vektleggingen springer ut av en forståelse av demokrati som noe mer enn frie og regelmessige valg, og av politikk som noe mer enn utfallet av disse. Et velfungerende demokrati tilbyr flere kanaler for representasjon, og borgerskap kan utøves på flere måter, for eksempel gjennom deltakelse i foreninger, organisasjoner og bevegelser, underskriftskampanjer, protester eller sivil ulydighet. I denne representasjonsprosessen kan sivilsamfunnsorganisasjoner spille en betydelig, både indirekte og direkte, rolle som mellomliggende aktører, eller “demokratisk infrastruktur”.<sup>11</sup> Forstått på denne måten tilbyr sivilsamfunnsbegrepet et fruktbart perspektiv for analyse av demokratiseringsprosesser.

### **2.3 Demokratisk konsolidering**

Da det viste seg at mange av de nye demokratiene i “den tredje demokratiseringsbølgen” på slutten av 1900-tallet stabiliserte seg som formelle demokrati med autoritære tendenser, vendte forskere innen demokratiseringsteori seg mot en ny utfordring: Gradvis erosjon av nye demokratier. Man tok begrepet “demokratisk konsolidering” i bruk, for å konseptualisere fasen etter en demokratisk overgang og å teoretisere betingelsene for en vellykket sikring og tilgroing av nye demokratier. For eksempel mener Diamond (1994:7) at et levende sivilsamfunn er viktigere for å forskanse og utvide et demokrati, enn for å initiere det. Den betydning som sivilsamfunnet tillegges avhenger av om man oppfatter demokratisk konsolidering som befestning eller modning, som en tidsbegrenset fase eller en varig prosess. Vi kan skille mellom en minimalistisk og en maksimalistisk forståelse av konsolidering, som henger sammen med smale og brede forståelser av hva et demokrati er.

---

<sup>11</sup> Verken den indirekte eller direkte rollen kan utspilles dersom sivilsamfunnet er kooptert av staten. Denne faren er alltid til stede. Selv om erfaringen med forholdet mellom stat og sivilsamfunn i det “statsvennlige” Skandinavia har vist at organisasjoner kan være svært tett påkoblet uten å bli ukritiske, er det nødvendig med en viss grad av autonomi og uavhengighet for å opprettholde en motvekt og garantere kritiske kontrollfunksjoner.

Ut fra den minimalistiske forståelsen vil et demokrati være konsolidert når frie valg og enkelte tilknyttede rettigheter, som ytringsfrihet, er institusjonalisert, samt når ingen kan legge ned veto mot de folkevalgtes beslutninger. I tillegg har demokratiet blitt “the only game in town”, på den måten at ingen kan forestille seg å handle utenfor de demokratiske institusjonene og spillereglene for disse (Przeworski, 1991). I denne opprinnelige og minimalistiske betydningen av demokratisk konsolidering, er hovedvekten lagt på utfordringen ved å sikre det som er oppnådd etter etableringen av de grunnleggende institusjonene og å unngå at demokratiet dør – plutselig, for eksempel i et statskupp, eller gradvis, gjennom autoritær erosjon. De mer utvidede definisjonene i en maksimalistisk forståelse av demokratisk konsolidering fokuserer på tidkrevende institusjonaliseringsprosesser (O’Donnell, 1996). Den minimalistiske forståelsen av demokratisk konsolidering vektlegger innføring av formelle regler og at disse har legitimitet, at de følges atferdsmessig. Dette er elementer som relativt raskt kan komme på plass, i motsetning til for eksempel “spredning av demokratiske verdier” til majoriteten av befolkningen, noe som krever en langvarig sosialiseringssprosess. Der konsolidering i en minimalistisk definisjon er sentrert rundt faren for tilbakefall og unngåelse av dette, er det i en maksimalistisk definisjon forstått som en prosess hvor demokrati utvides og fordypes.

Ulikheten mellom perspektivene kan ses som en forskjell mellom en negativ og en positiv definisjonsmåte (Schedler, 1998). De maksimalistiske definisjonene har blitt kritisert for å være for positive og additive i sine kriterier for konsoliderte demokratier. Eksempler på elementer som har blitt inkludert i denne definisjonen er: folkelig legitimitet; spredning av demokratiske verdier; fravær av antisystemiske aktører; sivil kontroll over militæret; fravær av autoritære enklaver; oppbygging av partisystem; organisering av funksjonelle interesser; stabilisering av valgeregler; rutinisering av demokratisk politikk; desentralisering av statsmakt; mekanismer for direkte demokrati; juridisk reform; fattigdomsbekjempelse; og økonomisk stabilisering (Schedler, 1998). Problemet med den maksimalistiske definisjonen er at, trukket ut til det ekstreme, kan ingen demokratiske regimer sies å være konsolidert. Den minimalistiske forståelsen blir på sin side kritisert for å være mangelfull, for å redusere demokrati til regelmessige, frie og kompetitive valg. Huntingtons “two turnover test” er et eksempel på et minimalistisk forsøk på å operasjonalisere begrepet: Et demokrati kan anses som konsolidert når partiet eller gruppen som kom til makten ved det første demokratiske valget taper et påfølgende valg, overgir makten fredelig til nye folkevalgte, som igjen taper et valg og overgir makten på fredelig vis. O’Donnell (1996), en fremstående kritiker av minimalistiske definisjoner av demokratisk konsolidering, påpeker at i mange av de nye

demokratiene kan individer bare regnes som borgere når det gjelder den formelle institusjonen valg. Han ser det som nødvendig å også studere de uformelle reglene. Her tenker han spesielt på klientisme, patronasje, nepotisme, korrupsjon og andre former for, eller benevnelser på, partikularisme, som står i motsetning til demokratiske universalistiske prinsipper.

Linz og Stepan (1996:3) definisjon unngår de verste problemene med både den maksimalistiske og minimalistiske forståelsen av demokratisk konsolidering. Først må en demokratisk overgang være gjennomført. Videre må det foreligge konsensus om de politiske prosedyrene for valg; makthaverne må ha oppnådd makt gjennom frie og inkluderende valg og ha *de facto* autoritet til å iverksette ny politikk; og utøvende, lovgivende og dømmende makt i det nye demokratiet må ikke dele makt med andre organer *de jure*. Videre forstår de demokratisk konsolidering som en prosess hvor demokratiet gror til og kan spores i holdninger og atferd. Linz og Stepan (1996:5-6) mener at den demokratiske styreform er befestet først når den er rutinisert og dypt internalisert, både sosialt, psykologisk og institusjonelt. Det er tilfelle: 1) *atferdsmessig*, når ingen betydningsfulle nasjonale, sosiale, økonomiske, politiske eller institusjonelle aktører bruker vesentlige ressurser på å oppnå sine mål ved å skape et udemokratisk regime, ty til vold eller søke intervensjon utenfra; 2) *holdningsmessig*, når et stort flertall har tro på de demokratiske prosedyrene og institusjonene som den beste styringsmåten, og andre alternativ har lite støtte; 3) *konstitusjonelt*, når konfliktløsning foregår innenfor lovverket, prosedyrene og institusjonene utarbeidet i den nye demokratiske prosessen. Dette innebærer blant annet beskyttelse av individuelle rettigheter, garantert rettssikkerhet, representasjon av borgernes interesser, inkludering av marginaliserte grupper og institusjonalisering av horisontal ansvarlighet. I Linz og Stepan teoretiske rammeverk er sivilsamfunnet én av fem arenaer hvor demokratisk konsolidering utspiller seg.

Vi kan her skille mellom to formål med å definere demokratisk konsolidering: For å lage klare og tydelige kriterier for kategorisering av verdens regimer, eller som konsept for å beskrive og forstå en prosess. Dette styrer i stor grad valg av definisjon. I motsetning til mange av forskerne innenfor feltet og den begreplige debatten, er det ikke mitt anliggende å finne de best mulige kriteriene eller testene som kan avgjøre hvilke regimer som kan plasseres i hvilke kategorier. Innenfor rammene av min oppgave og dens problemstilling er det fruktbart å benytte begrepet som betegnelse på en prosess. Demokratisk konsolidering kan ses som en form for politisk institusjonalisering, en prosess hvor formelle og uformelle (demokratiske) regler i økende grad blir forstått og akseptert, og de viktigste politiske aktørene regulerer atferden etter disse. Men dette kan ikke ses isolert fra de mer tidkrevende sidene ved prosessen, *aktivisering* på et bredere plan. Som vi har sett, kan sivilsamfunnet i

denne prosessen ha både en indirekte og direkte betydning, og i stor grad vil organisasjonenes interne rolle være en forutsetning for deres eksterne rolle.

## **2.4 Sivilsamfunnsteori i møte med internasjonal bistand**

Antagelsen om sivilsamfunnets betydning for demokratisk konsolidering (og utvikling mer generelt) har bredt om seg. Med dette har støtte til sivilsamfunnsutvikling blitt topp-prioritet på agendaen til donorerers demokratiassistanse. Fremstillingen av de ulike måtene sivilsamfunnet kan kobles til demokrati og demokratisk konsolidering, viser mangfoldet som ofte på uklart og uuttrykt vis ligger til grunn for donorerers arbeid på feltet. Perspektiv på forholdet mellom stat og sivilsamfunn og organisasjonenes demokratiske funksjon, legger føringer for hvilke typer organisasjoner donorerer synes det er hensiktsmessig å støtte når disse antagelsene skal omsettes til praksis. På samme tid har det vokst frem noen sentrale og typiske tolkninger av sivilsamfunn i demokrati- og utviklingsbistanden. Disse forståelsene er ikke like mangfoldige som på det akademiske forskningsfeltet.

### **2.4.1 Sivilsamfunn og bistand**

Sivilsamfunnets plass i donorerers strategier har blitt tilskrevet en “New Policy Agenda” etter den kalde krigens slutt. Sentralt i denne er NGOers og grasrotorganisasjoners rolle i fattigdomsbekjempelse, velferd og sivilsamfunnsutvikling (Edwards og Hulme, 1996:961). Selv om donorene har forskjellige tilnæringsmåter er det noen fellestrekk som utmerker seg. Ikke-statlige organisasjoner blir foretrukket som mottakere – eller partnere, som det ofte heter i donorsystemet – av både økonomiske og politiske grunner. Organisasjonene i “den tredje sektor” forstås som mer kostnadseffektive leverandører av tjenester enn staten, spesielt når det gjelder velferdstjenester. Bruk av organisasjoner er også et svar på bistandskritikk som viser til at bistandspengene stopper opp hos korrupte statsledere. Derfor har donorene de siste tiårene i økende grad tildelt bistand på kontraktmessige betingelser med ikke-statlige aktører, det være seg både kommersielle og ikke-kommersielle. Agendaen kan videre ses som uttrykk for et nyliberalt skifte, hvor staten som aktør må vike for et fritt marked eller frivillighetssektor. Bistanden i den nye agendaen har blitt fulgt av krav om “strukturelle tilpasninger” og i nyere tid “Poverty Reduction Strategy Papers”. Konseptet om nasjonale strategier for fattigdomsreduksjon ble opprinnelig lansert av Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet i 1999 som betingelse for gjeldslette. I senere tid har andre givere satt strategiplanene som forutsetning for finansiell bistand. Med planene ønsker man å oppnå



en mer ansvarlig politikk og sikre at bistanden kommer de aller fattigste til gode. Sentralt i dette konseptet er tanken om “nasjonalt eierskap”: Landene skal selv utarbeide planer for fattigdomsreduksjon, uten diktat fra giverne. Sivilsamfunnet tiltenkes her en viktig rolle. Den politiske beveggrunnen er angivelig at NGOer fremmer demokratisk styring, “good governance”, som er et gode i seg selv, men også viktig for økonomisk utvikling. NGOene tenkes å ha en demokratifremmende funksjon som motvekt til staten, gjennom å åpne opp kanaler for kommunikasjon og deltakelse, være en opplæringsplass for aktivister og fremme pluralisme (Edwards og Hulme, 1996:962). På bakgrunn av dette har støtte til sivilsamfunnet blitt en del av det vi kan kalle for demokratiassistanse. Denne formen for bistand ser i utgangspunktet politisk motivert ut, men ofte er det vanskelig å skille donorenes politiske og økonomiske målsetninger fra hverandre.

#### **2.4.2 Demokratiassistanse**

Stewart (2009:647) definerer demokratipromotering som “activities engaged in by external actors to encourage the development of democracy within a given country”.<sup>12</sup> Denne definisjonen omfatter imidlertid mye. Burnell (2000:8-9) skiller mellom positive og negative måter å fremme demokrati på. Demokratiassistanse kan da ses som en positiv og støttende virksomhet i motsetning til andre instrumenter som er mer negative og sanksjonerende, eller tar i bruk det tvangsmessige virkemiddelet kondisjonalitet – at donorer setter politiske betingelser for bistand. Carothers (2009) mener man nå ser fremveksten av to ulike tilnærminger til demokratiassistanse (som sivilsamfunnsstøtte er en del av): Et utviklingsperspektiv og et politisk perspektiv. Skillet mellom disse to tilnærmingene sammenfaller i stor grad med forskjellen mellom den amerikanske og den europeiske demokratibistanden. Forenklet sett er den amerikanske demokratiassistansen mer politisk, mens de europeiske forsøk på demokratibyggning er mer utviklingsorientert.

Den politiske tilnærmingen følger en forståelse av demokrati basert hovedsakelig på valg og politiske friheter, samt en forståelse av demokratisering som en politisk kamp mellom demokrater og ikke-demokrater. Ut fra denne tilnærmingen kanaliseres hjelp til kjerneinstitusjoner som valg, politiske parti og politisk orienterte sivilsamfunnsorganisasjoner

---

<sup>12</sup> Det samme fenomenet forsøker Schmitter og Brouwer (1999) å sirkle inn med begrepet om demokratipromotering og -beskyttelse (“democracy promotion and protection” – DPP): “Democracy promotion & protection consists of all overt and voluntary activities adopted, supported, and (directly or indirectly) implemented by (public or private) foreign actors explicitly designed to contribute to the political liberalization of autocratic regimes, democratization of autocratic regimes, or consolidation of democracy in specific recipient countries”

– ofte i kritiske øyeblikk som katalysator for endring. De foretrukne metodene for demokratibistand er: direkte gjennom skolering, rådgivning, moralsk støtte eller finansiering; eller indirekte gjennom støtte til uavhengige valgkommisjoner, rettsvesen og media. Tilhengerne av denne tilnærmingen verdsetter demokrati som noe positivt i seg selv, som det politiske systemet som best ivaretar de grunnleggende sivile og politiske rettighetene. En eventuell tilleggseffekt av demokratisering på sosioøkonomisk utvikling oppfattes som positivt, men sekundært (Carothers, 2009).

Utviklingstilnærmingen er forankret i en bredere forståelse av demokrati, hvor rettferdighet og like betingelser for borgernes medvirkning er avgjørende prinsipper. De sosiale og økonomiske rettighetene anses som like viktige som de sivile og politiske rettighetene. Representantene for denne tilnærmingen er mest opptatt av demokratiseringens bidrag til utvikling generelt, mer enn de demokratiske prinsippenes verdi i seg selv. Demokratisering er her en langsom endringsprosess som involverer både politisk og sosioøkonomisk utvikling. Metodene for å assistere demokratisering er indirekte: enten gjennom støtte til sosioøkonomisk utvikling, eller gjennom en “teknokratisk” og apolitisk vektlegging av “good governance”<sup>13</sup> og oppbygging av en velfungerende stat. Denne tilnærmingen legger ofte vekt på partnerskap med myndighetene, og styrer unna aktiviteter som kan oppfattes som konfronterende eller for politiske. Typisk verdsetter denne tilnærmingen prosjekter på lokalt nivå med mål om å løse sosiale og økonomiske problemer, fremfor organisasjoner på nasjonalt nivå med vaktbikkje-funksjon eller “advocacy”-aktiviteter (Carothers, 2009).

Mens den politiske tilnærmingen blir kritisert for å være for konfronterende mot myndighetene i mottakerlandene, med negative motreaksjoner som resultat, har utviklingstilnærmingen blitt kritisert for å være for utydelig og svak i møte med ledere som har lært å spille et reformspill med det internasjonale samfunnet, hvor betydelige bistandssummer mottas uten å bli ledsaget av demokratiserende tiltak (Carothers, 2009). Den politiske tilnærmingen har vist seg effektiv som en katalysator for endring, for mobilisering i stor skala mot for eksempel manipulasjon av valg. På den andre siden kan fokuset på politisk konkurranse være for snevert i nye demokratier hvor en relativt fri og åpen politisk konkurranse er etablert, mens regimet har lav representasjon og borgerne er frakoblet det

---

<sup>13</sup> Begrepet klinger ikke like godt i norsk oversettelse: “god styring”. “Governance” kan forstås som samfunnsmessig koordinering og styring, eller politikktutforming og -implementering. “Government” (“myndighetene”) er en av flere aktører som kan utøve “governance”, andre er aktører som ofte faller inn under kategorien “sivilsamfunn”. Når begrepet “governance” benyttes i utviklingslitteraturen, er det ofte synonymt med “good governance”, basert på medvirkning, inkludering, samarbeid, gjennomsiktighet, effektivitet, ansvarlighet og lovlighet.

politiske systemet. Utviklingstilnærmingens styrke ligger i dens fokus på langsiktig endring i liten skala. På den andre siden har denne tilnærmingen større utfordringer med å klargjøre når og hvordan den indirekte demokratibistanden gir politiske resultater (Carothers, 2009).

### **2.4.3 NGOene – donorenes sivilsamfunn**

Som vi har sett består sivilsamfunnet av ulike organisasjoner i tillegg til mer spontane krefter og mindre formelle bevegelser. I den internasjonale bistanden (utviklingsbistand og demokratiassistanse) fremtrer to idealtyper: NGOen som leverer tjenester, og den saksfremmende (“advocacy”) NGOen. Disse er knyttet til de ovenfor nevnte tilnærminger: Utviklingstilnærmingen og den politiske tilnærmingen. Fra donorenes side skal begge helst være apolitiske, i betydningen partipolitisk uavhengige eller ikke-ideologiske. Begge er NGOer. I litteraturen om sivilsamfunn, i bistandsfeltet og i organisasjonslivet selv florerer navn og akronymer for ulike typer sivilsamfunnsorganisasjoner, hvorav NGO er det mest utbredte.<sup>14</sup> Begrepet “NGO” ble introdusert i forbindelse med grunnleggelsen av FN i 1945, hvor internasjonale “ikke-statlige organisasjoner” ble tildelt en rådgivende rolle. Begrepet spredte seg fra teknisk FN-sjargong, særlig fra 1980-årene og utover, til academia og organisasjonslivet (Martens, 2002:271-272). Tidligere forskning viser at donorer har en tilbøyelighet til å finansiere NGOer fremfor andre sivilsamfunnsorganisasjoner, for å vurdere sivilsamfunnets kraft som en funksjon av antall NGOer (Ottaway og Carothers, 2000:11). NGOer er sivilsamfunnsorganisasjoner, men utgjør bare en del av dem. I likhet med begrepet “sivilsamfunn” defineres NGOer ofte ut fra hva de *ikke* er. I utgangspunktet kan begrepet dermed gjelde for alle ikke-voldelige, ikke-statlige og ikke-kommersielle sammenslutninger. På bakgrunn av organisasjoners økende profesjonalisering de siste tiår, har man likevel begrenset bruken av begrepet til profesjonelle (men ikke-kommersielle) grupper. NGOene er alltid formelle organisasjoner. Profesjonaliteten skiller dem fra mindre formelle bevegelser eller nettverk. NGOene har ofte betalte og faste ansatte, samt aktivister med visse ferdigheter knyttet til organisasjonens arbeid, for eksempel journalistisk erfaring eller teft for å oppdrive organisasjonsmidler (Martens, 2002:279). NGOer kan defineres som “formelle (profesjonaliserte) og uavhengige samfunnsorganisasjoner, hvis primære hensikt er å fremme felles mål på et nasjonalt eller internasjonalt nivå” (Martens, 2002:282).

---

<sup>14</sup> Andre forkortelser som forekommer er: CSO (Civil Society Organization), PINGO (Public Interest NGO), ENGO (Environmental NGO) GRO (Grassroots Organization), ANGO (Advocacy NGO), SMO (Social Movement Organization), PVO (Private Voluntary Organization), CBO (Community-Based Organization) og så videre.

## 2.5 utfordringer i postkommunistisk kontekst

Vi har til nå sett hvordan begrepene “sivilsamfunn” og “demokratisk konsolidering” kan knyttes til hverandre, både teoretisk og i donorers praksis. I postkommunistisk kontekst fremtrer tre faktorer som donorer må forholde seg til, men som også utfordrer sivilsamfunnsteori: Organisert religion, svak rettsstat og kommunismens arv.

### 2.5.1 Sivilsamfunn og organisert religion

Religiøse organisasjoner kan ses som sivilsamfunnsorganisasjoner på grunnlag av at de tilhører “den tredje sektor”; de er vanligvis ikke-statlige og ikke-kommersielle. Samtidig viser statskirker eller tilfeller av klerikalisme – når kirke eller geistlige har sentral innflytelse i et lands politiske system – at religiøse organisasjoner ofte utfordrer eller overskrider en forestilt grense mellom sivilsamfunn og stat (Miller, 2007:73). Religiøse organisasjoner er viktige møtested i borgernes lokalsamfunn, de driver ofte veldedighet og sosialt arbeid på frivillig basis. I noen tilfeller spiller religiøse organisasjoner en mer politisk rolle, som man har sett i frigjøringssteologien i Latin-Amerika og religiøs dissens i de kommunistiske landene (Vukomanović, 2008:261). Religiøse organisasjoner og kirkerelaterte grupper står sentralt i Putnams (1995) analyse av synkende sosial kapital i USA.<sup>15</sup> Organisert religion lar seg likevel ikke uproblematisk forene med sivilsamfunnsbegrepet. Religiøse organisasjoner står ofte for tradisjonelle og konservative verdier, som kan stå i direkte motsetning til demokratiske prinsipper og sivilsamfunnsidealet. Religiøs organisering er som oftest også hierarkisk oppbygd. I sin sammenlignende studie av Nord- og Sør-Italia, la Putnam til grunn at den katolske kirken ikke kunne produsere sosial kapital: “Organized religion, at least in Catholic Italy, is an alternative to the civic community, not a part of it” (Putnam, 1993:107). I den katolske kirke så Putnam de tradisjonelle dydene om å være lydige og akseptere ens egen samfunnsstilling, samt et kirkelig hierarki. Som nevnt tidligere mener Putnam at slike vertikale bånd ikke er egnet til å skape sosial kapital. Sett i sammenheng med sivilsamfunnsteorier, er det altså særlig tre problematiske trekk ved organisert religion: Religiøse organisasjoner søker ofte statsmakt, kan fremme udemokratiske verdier, og kan være autoritært organisert internt.

I Øst-Europa dominerer to religioner: Katolsk og ortodoks kristendom. Under kommunismen ble det lagt særskilt press på den katolske kirke, siden den som en

---

<sup>15</sup> Kirkene utpreger seg i det amerikanske foreningslivet; religiøs tilknytning er det vanligste medlemskap blant amerikanere. Siden 1960-tallet har både tallene for medlemskap og kirkegang vært dalende. Putnam (1995) mener synkende deltakelse i kirkerelaterte grupper, sammen med andre former for deltakelse, eroderer den sosiale kapitalen som demokratiet er avhengig av.

internasjonal kirke styrt fra Vatikanet ble oppfattet som en større trussel.<sup>16</sup> Til forskjell fra den katolske kirken, er de ortodokse kirkene hovedsakelig nasjonale kirker som historisk sett har blitt vant til å spille en underordnet rolle i forhold til staten. Undertrykkelsen av disse kirkene var dermed svakere og de gjorde ikke åpen motstand mot det kommunistiske styret. Først da det kommunistiske systemet begynte å rakne mot slutten av 1980-tallet, ble de ortodokse kirkene koblet til de nasjonale og anti-kommunistiske bevegelsene (Miller, 2007:75). Med unntak av i Polen og Kroatia spilte den romersk-katolske kirke heller ingen stor rolle i motstandskampen. Uavhengig av hvordan de deltok i overgangene til demokrati, har majoritetskirkene i de postkommunistiske landene i ettertid fremstilt seg selv som bærere av nasjonal tradisjon og gjort krav på privilegier. De har søkt anerkjennelse som nasjonale institusjoner, med krav om mer innflytelse og større del av statsbudsjettet, vis-à-vis andre trossamfunn (Miller, 2007:78). Denne tendensen knytter religionen til udemokratiske forsøk på å vinne innflytelse, og viser noe av problematikken rundt religion og sivilsamfunn. Utfordringene synes å være størst i landene med en dominerende nasjonal ortodoks kirke: Russland, Romania, Bulgaria, Serbia og Makedonia.

Rupnik (1999) mener de ortodokse kirkenes nasjonalstatlige karakter – den nære forbindelsen mellom stat, religion og etnisitet – kan være et hinder for fremveksten av et demokratisk offentlig rom og et sivilt samfunn. Religiøse organisasjoner som den ortodokse kirke kan sies å søke monopol på sivilsamfunnsrommet, ved å hevde seg som den eneste legitime retning. Dette diskvalifiserer dem fra sivilsamfunnskategori ut fra en teori som fremhever at aktørene respekterer sivilsamfunnets pluralistiske natur, som en ideologisk markeds plass: “no group in civil society seeks to represent the whole of a person’s or a community’s interests” (Diamond, 1994:7). Dette kriteriet, sammen med kriterier om ikke-voldelig og liberal orientering, er ment for å kunne skille det “usivile” (“uncivil society”) fra det sivile. Skillet er imidlertid problematisk, blant annet fordi “usivile” organisasjoner ofte tjener en viktig funksjon gjennom ytelse og støtte til sine medlemmer. De spiller en rolle, direkte eller indirekte, i demokratisk konsolidering gjennom å provosere frem svar fra sivile organisasjoner. I noen tilfeller kan de ses som mer autentiske og grasrotbaserte representanter for sivilsamfunn enn elitedrevne NGOer (Kopecký og Mudde, 2003:4). Organiserte religionsuttrykk utfordrer dermed sivilsamfunnsteori, samt forsøk på å omsette disse i praksis.

---

<sup>16</sup> I katolske land satte kommunistregimene opp rivaliserende organisasjoner for presteskaper, “patriotiske katolske foreninger”, og forsøkte slik å manipulere eller kontrollere religionsutøvelsen. Et eksempel er organisasjonen PAX, etablert i 1947 i Polen. De katolske prestene ble tvunget til å benekte pavens autoritet. Husarrest og fengselsstraff var ikke uvanlig for ulydige prester (Miller, 2007:74).

## 2.5.2 Mistillit og korrupsjon

Betydningen av tillit er anerkjent innenfor samfunnsvitenskapen, mye på grunn av at tillit ofte korrelerer med andre normativt sett positive variabler, både på individ- og samfunnsnivå. Personer med høy tillit til medborgere viser tillit til institusjoner og deltar mer i politikk og foreningsliv. Samfunn med utbredt tillit har ofte bedre fungerende demokratiske institusjoner, større økonomisk vekst, mindre korrupsjon og kriminalitet (Rothstein og Uslaner, 2005:41-42). Tillit kan forstås som en type *oppfatning*, som mentale modeller for hva vi kan forvente når vi handler med mennesker eller institusjoner (Rothstein og Eek, 2009:83). Alternativt kan tillit defineres som en type *handling*: å handle med få forholdsregler (Grimen, 2009:19). Tillit – både til medborgere, organisasjoner og andre samfunnsinstitusjoner – har betydning for sivilsamfunnet og donorerers forsøk på å bygge et slikt utenfra. Vi kan skille mellom *sosial tillit*, som er sentralt i sosial kapital og organisasjonenes indirekte demokratiske funksjon, og *institusjonell tillit*, som gir organisasjonene legitimitet til å oppfylle en direkte demokratisk funksjon.

Ifølge Putnams teori produseres sosial kapital når borgerne frivillig går sammen og møtes ansikt til ansikt i horisontale nettverk. Et uttrykk for sosial kapital er generalisert (sosial) tillit, som legger til rette for samhandling og derigjennom styrker demokratiske institusjoner. Flere har utfordret denne påstanden. For eksempel har Wollebæk og Selle (2007) betvilt Putnams hypotese om verdien av kontakt ansikt til ansikt ved å vise til at aktive medlemmer ikke uttrykker mer sosial kapital enn passive medlemmer. Rothstein og Stolle (2003) mener å vise at tillitsfulle personer blir medlemmer av organisasjoner, heller enn at organisasjonene gjør dem tillitsfulle. En annen innvending mot Putnams teori etterlyser en bedre forklaring på hvorfor frivillige organisasjoner er viktigere for sosial kapital enn møtesteder som man tilbringer mer tid på, som arbeidsplass, skoler og nabolag (Wollebæk og Selle, 2007:21). Det er mulig å snu på kausalkjeden, og hevde at sosial tillit fremmer deltakelse. Å delta i frivillige organisasjoner handler om å tilknytte seg andre mennesker, ofte med formål å løse felles problem eller oppnå et felles gode. Slik samhandling styrkes av sosial tillit (Grimen, 2009:72).<sup>17</sup> Spørsmålet er da: Hvis tilliten ikke produseres i frivillige organisasjoner, hvor oppstår den? Til forskjell fra *sosialiseringsperspektivet*, som Putnam kan sies å representere, regner man i *institusjonaliseringsperspektivet* sosial kapital for å være påvirket av strukturelle faktorer, for eksempel hvor demokratisk regimet er, hvor universelle velferdsordningene er,

---

<sup>17</sup> Likevel er det mulig å samhandle uten tillit, og samarbeid fører ikke alltid til tillit (Grimen, 2009:73).

hvor store de økonomiske forskjellene er og hvor utbredt korrupsjon er (Rothstein og Stolle, 2003). Dette leder oss inn på diskusjoner rundt institusjonell tillit.

Relatert til sosial kapital, altså generalisert tillit til medborgere, er tillit til institusjoner; til systemet, staten, byråkratiet, politiet, folkevalgte organ (både politisk og institusjonell tillit), sivilsamfunnsinstitusjoner og så videre. Dette er institusjoner som skal holde orden i samfunnet eller levere tjenester. Institusjoner gjennomsyret av korrupsjon er lite funksjonsdyktige, effektive og tillitsverdige.<sup>18</sup> Dette kan forklare liten tillit til institusjonene.<sup>19</sup> Men Rothstein og Eek (2009) hevder at korrupsjon ikke bare virker negativt på tillit til institusjonene, men også på tillit til medborgere. Forklaringen ligger i at folk trekker slutninger fra erfaring med offentlig ansatte til folk flest. Dersom sosial tillit er en form for evaluering av samfunnet rundt oss, vil oppførselen til offentlig ansatte spille inn når vi danner oss en forestilling om hvorvidt andre mennesker kan stoles på (Rothstein og Eek, 2009:89). Dette er en forklaring i tråd med forståelsen av tillit som oppfatning (forventning). Koblingen mellom institusjonell og sosial tillit kan også forklares med utgangspunkt i forståelsen av tillit som handling med få forholdsregler; Grimen (2009:128) mener institusjoner skaper betingelser for at tillit kan utvikle seg og vedvare, fordi fungerende institusjoner reduserer sårbarhet (faren for å tape noe) eller usikkerhet (manglende kunnskap om andres fremtidige handlinger) for våre handlinger. Velfungerende institusjoner innehar en rekke kontrollmekanismer som vi som borgere stoler på; institusjonene avlaster oss, slik at vi slipper å gardere oss.<sup>20</sup> Når institusjonene svikter og ikke gjør jobben, vokser mistilliten til andre mennesker og fungerer som nødvendig og alternativ beskyttelsesmekanisme. Utbredt mistillit i et samfunn kan dermed ses som et resultat av at viktige institusjoner ikke fungerer eller går i oppløsning.

Utfordringene med ineffektive, ulikebehandlingende og korrupte institusjoner er sentrale i de postkommunistiske landene og blir ofte sett i sammenheng med mistillit. Uslaner og Bădescu (2004) påpeker en svakhet ved måten Rothstein med flere kobler korrupsjon og generalisert tillit på. Uslaner og Bădescu mener korrupsjon kan påvirke sosial tillit i land hvor

---

<sup>18</sup> Korrupsjon defineres ofte som misbruk av offentlig makt til egen fordel. Det gjelder enhver transaksjon mellom offentlige og private aktører der offentlige goder ulovlig omgjøres til private fordeler (Trivunović, Devine og Mathisen, 2007:6).

<sup>19</sup> Det er uenighet i litteraturen om man overhodet kan snakke om tillit til institusjoner: Om hva det vil si å stole på institusjoner, om man *bør* stole på dem, og hvilken rolle det spiller for tillit til personer. Av ulike grunner som jeg her ikke kan gå inn på mener blant andre Russell Hardin, Jon Elster og Claus Offe at slik tillit er problematisk (Grimen, 2009:110). Jeg er enig med Grimen i at det er en forskjell mellom tillit til personer og institusjoner, men at det finnes likhetstrekk og sammenheng dem imellom (Grimen, 2009:118).

<sup>20</sup> Tillit til institusjoner bygger slik sett delvis på "institusjonalisert mistillit": Vi stoler på at institusjonene gjør det de skal, blant annet at de håndhever sikkerhets- og kontrollmekanismer basert på institusjonalisert upersonlig mistillit mot brukerne (Grimen, 2009:101). Dette illustrerer hvor innfløkt tillitstematikken er.

korrupsjon er lite utbredt, og er unntaket fremfor regelen. Derimot blir folk som lever i gjennomkorrupte samfunn, som mange av de postkommunistiske landene, vant til korrupsjon. I tillegg mener de at man må skille mellom ulike typer korrupsjon. Hvis det er en kobling mellom tillit og korrupsjon, må den gjelde for korrupsjon i stor skala blant elitene, fremfor vanlige folks bestikkelser i hverdagen. Korrupsjon kan virke negativt på folks tillit til myndighetene og institusjonene, men ikke til andre borgere i samme båt som en selv. I gjennomkorrupte land reagerer folk mer negativt på korrupsjon blant de som er satt til å utøve en samfunnsmessig funksjon. Uslaner og Bădescu avskriver ikke korrupsjonens betydning, men mener at den nærliggende forklaringen ligger i måten de kommunistiske regimene satte folk opp mot hverandre på, ved å oppfordre til angiveri. Rothstein mener ikke at korrupsjonens virkning forsvinner med dens normalisering, men er enig i betydningen av kommunismens arv. Kommunismen gjorde det vanskelig å stole på noen utenfor ens egen familie, og i noen tilfeller selv innenfor egen familie (Rothstein og Uslaner, 2005:49). Her må vi huske at det er store forskjeller mellom de kommunistiske regimene, blant annet i hvor stor grad de plantet frykt og mistillit mellom folk.

Forsøk på å forklare lav institusjonell tillit i postkommunistiske land lar seg dele i to grupper: Kulturelle og institusjonelle forklaringer, som svarer til forståelsene av kilden til sosial kapital: Sosialiseringsperspektivet og institusjonaliseringsperspektivet. Kulturelle teorier forklarer postkommunistisk mistillit til institusjoner som en forlengelse av mistillit til andre mennesker, en mistillit dypt rotet i kulturelle normer og sosialisert tidlig i livet – som følge av autoritær politisk kultur. Ifølge institusjonelle forklaringer kan mistillit til institusjonene forstås ut fra borgernes evaluering av institusjonell “performance”, som er dårlig på grunn av vanskeligheter knyttet til politiske og økonomiske overgangsprosesser (Mishler og Rose, 2001). Begge perspektivene bidrar til forståelsen av hvordan mistillit virker i praksis. Når institusjoner fungerer dårlig over tid, vil sosialisering og institusjonell “performance” gjensidig forsterke hverandres effekt. Mistillit synes å være enkelt å skape, men vanskelig å bli kvitt. Tillit er enkelt å rive ned, men vanskelig å bygge opp (Grimen, 2009:106). Innføring av nye demokratiske institusjoner kan, ifølge institusjonelle forklaringer, likevel generere ny tillit (Mishler og Rose, 2001:33). Dette handler om å bryte en ond sirkel. På mange måter står de postkommunistiske landene fastlåst i en komplisert vekselvirkning mellom kultur og institusjoner. Korrupsjon – og private nettverk – tilbyr alternative måter å håndtere livet på når institusjonene ikke fungerer. Samtidig står korrupsjon, gjennom den



mistilliten den skaper, i veien for utviklingen av tillitsbaserte systemer som kunne ha frembragt ny tillit (Rothstein og Uslaner, 2005:70-71).<sup>21</sup>

Vi har skilt mellom sosial tillit og institusjonell tillit og hevdet at det førstnevnte blir påvirket av det sistnevnte. Det har betydning for organisasjonenes indirekte demokratiske funksjon, for uten sosial tillit (generalisert tillit) i samfunnet vil ikke borgere gå sammen i nettverk. Viktigst for organisasjonenes direkte funksjon er folks tillit til organisasjonene som institusjoner. Lav grad av slik tillit i postkommunistiske land utgjør et demokratisk problem. Tillit knytter borgere til institusjoner som er ment å skulle representere dem, og øker dermed demokratiske institusjoners legitimitet og effektivitet (Mishler og Rose, 2001:30). Denne type tillit er avgjørende hvis organisasjonene skal påvirke samfunnsmessige beslutninger eller på andre måter spille en direkte rolle i demokratiet. I samsvar med Rothstein med flere og Grimen mener jeg at tillit til institusjoner påvirker tillit generelt. Skillet mellom sosial tillit og institusjonell tillit er bare nyttig til en viss grad, da institusjonene og samfunnsposisjonene er befolket av medborgere. I tillegg anser jeg korrupsjon som en viktig nøkkel til å forstå mistillit til institusjoner. Både korrupsjon og mistillit ses ofte som konsekvenser av kommunistisk erfaring, som vi nå skal se nærmere på.

### **2.5.3 Det postkommunistiske sivilsamfunn**

Med demokratiseringen i Sentral- og Øst-Europa mente man at disse landene stod overfor særkilte utfordringer på grunn av den kommunistiske erfaringen. Med begrepet “trippel transformasjon” søkte Offe (1997) å gripe denne komplekse endringsprosessen. “Samtidigheten” i prosessen er sentral, og skiller den fra de vestlige demokratiens gradvise fremvekst gjennom suksessive faser hvor nasjonalstat, kapitalisme og demokrati ble utviklet. De postkommunistiske landene stod samtidig overfor: overgangen fra statsstyrt økonomi til markedsøkonomi med privat eiendomsrett; overgangen fra partistyre til liberalt demokrati; og – i de fleste tilfeller – konstruksjonen av nye og uavhengige stater. Ikke bare er prosessene samtidige, det kan også oppstå spenninger mellom deres ulike og delvis motsigende logikker

---

<sup>21</sup> For eksempel mener Rothstein og Uslaner (2005) at korrupsjon og mistillit står i veien for utviklingen av universelle velferdsordninger som kunne ha redusert økonomiske ulikheter og slik fremme tillit. Argumentet går slik: Tillit slår ikke rot i utpreget hierarkiske, klassesdelte samfunn. I korrupte postkommunistiske land er det en utbredt oppfatning at rike folk har opparbeidet seg formue gjennom forbindelser eller på annet illegitimt vis. I tillegg har folk liten tillit til at myndighetene kan omfordele ressurser på et rettferdig og lovlig vis. De postkommunistiske landene hadde universelle velferdsordninger og økonomisk likhet under kommunistisk styre (de universelle velferdsordningene bygges ned og de økonomiske forskjellene øker), men sliter med utbredt mistillit og korrupsjon, noe som forhindrer utviklingen av den type institusjoner som nettopp kunne ha fremmet tillit.

(Offe, 1997:35).<sup>22</sup> I de postkommunistiske demokratiseringsprosessene fremstår noen oppgaver som vanskeligere enn andre. Utfordringen blir av Dahrendorf (1990) omtalt som “de tre klokkes dilemma”. Juristens klokke går raskest; det konstitusjonelle og politiske rammeverket kan etableres i løpet av seks måneder. Ifølge økonomens klokke kan kommandoøkonomi erstattes av markedsøkonomi på seks år. Den tregeste klokken er borgerens. Å endre dypt forankrede vaner, holdninger, verdier og kulturelle koder kan ta seks tiår og er den største utfordringen (Dahrendorf, 1990). Den sistnevnte transformasjonen er fremveksten av et fritt sivilsamfunn, og de trege endringsprosessene omhandler blant annet tillit og deltakelse.

Linz og Stepan (1996:244-245) påpeker at den totalitære arven i de postkommunistiske landene er mer til hinder for sivilsamfunnet, enn den autoritære arven i demokratiene som vokste frem på 1970- og 1980-tallet i Sør-Europa og Latin-Amerika. Med Polen som et delvis unntak, ble flertallet av organisasjonene i alle de tidligere kommunistiske landene etablert og vedlikeholdt av partistaten. Organisasjonslivet – fagforeninger, landbrukskollektiver, kulturforeninger, kommunikasjonssystem eller andre organisasjoner – var totalt gjennomtrengt av partiregimet, i noen tilfeller ved hjelp av politi eller etterretningsagenter (Linz og Stepan, 1996:244-245). I likhet med Linz og Stepan mener Howard (2003) at de postkommunistiske sivilsamfunn står overfor en særskilt problematikk. I en sammenlignende studie finner han at sivilsamfunn i de postkommunistiske landene er svakere enn i både de eldre demokratiene og postautoritære land. Sivilsamfunn i de tidligere kommunistiske landene kjennetegnes av lav deltakelse i befolkningen, blant annet lave medlemskapsstall. At de postkommunistiske borgerne deltar mindre, og sjeldnere er medlemmer i organisasjoner, er overraskende, siden det har vært en sterk økning i antall organisasjoner siden kommunismens fall (Howard, 2003:2). Hva er det med den kommunistiske erfaringen som gir systematisk lavere tall på medlemskap og deltakelse? Howards undersøkelse viser at de fleste postkommunistiske borgerne fremdeles har sterk mistillit til organisasjoner. Dette kan tilskrives dårlig erfaring med tidligere kommunistiske organisasjoner, som verken var frivillige eller autonome, men statsinitierte og statskontrollerte. Med mangeløkonomi og kommunistpartiets kontroll over den offentlige sfæren, tilpasset borgerne seg ved å utvikle private nettverk der varer og tjenester kunne oppdrives, og meninger uttrykkes friere. De private og uformelle nettverkene som utviklet seg under

---

<sup>22</sup> Offe (1997) identifiserer en rekke motsigelser i disse prosessene, hvorav den sterkeste finner sted mellom overgang til kapitalisme og demokrati. For eksempel, i de nye demokratiene kan borgernes preferanser stå i motsetning til de økonomiske privatiseringsprosessene. Omvendt kan adopteringen av det vestlige senkapitalistiske system virke atomiserende på samfunnet og slik stå i motsetning til sivilsamfunn.

kommunismen eksisterer enda, men nå i en ny kontekst. Blant de som har holdt fast ved de private nettverkene er det mindre deltakelse i frivillige organisasjoner, noe som tyder på at disse nettverkene fungerer som alternativer eller står i veien for organisasjonsdeltakelse. I tillegg er mange postkommunistiske borgere svært misfornøyde med det nye politiske og økonomiske systemet som ikke har levd opp til deres forventninger, og har derfor trukket seg enda mer vekk fra offentlige aktiviteter. Deres frustrasjon og illusjonstap fører til passivitet og tilbaketrekning (Howard, 2003). Howard mener altså at liten deltakelse i organisasjoner skyldes: 1) mistillit til de tidligere kommunistiske organisasjonene, 2) private nettverk, og 3) postkommunistisk skuffelse.

Argumentet om den kommunistiske arvens betydning for sivilsamfunnet har blitt møtt med mye kritikk. Rupnik (1999) har for eksempel hevdet at begrepet “postkommunisme” ikke lenger har relevans; At de tidligere kommunistiske regimene har utviklet seg i svært forskjellige retninger tyder på at deres delte kommunistiske fortid ikke kan forklare (manglende) demokratisering. Han peker på forskjellene mellom de kommunistiske regimene<sup>23</sup> og retter fokus mot en rekke andre faktorer: Økonomisk utvikling før kommunismen eller økonomiske reformer under kommunismens oppløsning; innlemmelse i det habsburgske riket versus det osmanske riket og konsekvenser for utviklingen av en *Rechtsstaat*; befolkningsmessig homogenitet og dens betydning for stats- og nasjonsbyggingen; vestlig kristendom versus østlig (ortodoks) kristendom; samt internasjonale faktorer, eksempelvis EU-kondisjonalitet. Bădescu og Sum (2005) mener likevel at den kommunistiske arven har hatt en effekt uavhengig av tidligere historiske forhold. Gjennom sin totalitære karakter og sosiale ingeniørkunst har kommunismen dempet de kulturelle faktorene. For å undersøke dette ser Bădescu og Sum på forskjeller i deltakelse og tillit mellom Transylvania og resten av Romania.<sup>24</sup> Sammenligningen viser at historisk-kulturelle forskjeller før kommunismen kan forklare ulik sivilsamfunnsutvikling mellom regionene, men forskjellene er små og ikke entydige. Større forskjeller finner de i Tyskland: Mindre deltakelse i Øst-Tyskland enn i Vest-Tyskland kan tyde på styrken i “kommunismens arv” i forhold til førkommunistisk historie, som ikke er betydelig forskjellig mellom regionene langs dette skillet (Bădescu og Sum, 2005:120). Resultatene støtter tesen om kommunismens betydning, men her har man ikke undersøkt forskjeller mellom ulike typer kommunistiske regimer.

---

<sup>23</sup> Rupnik (1999) mener den hardeste formen for kommunisme i etterkrigstiden fant sted på Balkan (Albania, Romania og Bulgaria), mens Polen og Ungarn etter 1956 var mer reformerte regimer, i tillegg til det relativt liberale Jugoslavia (fra 1960-årene) og det “normaliserte” Tsjekkoslovakia etter 1968.

<sup>24</sup> Transylvania var en del av det habsburgske riket frem til 1918, mens resten av Romania tilhørte det osmanske riket frem til 1877 (Bădescu og Sum, 2005:119).

Smolar (1996:35) fremhever to gjenlevende aspekter ved den kommunistiske arven som han mener har en direkte effekt på de nye sivilsamfunn: 1) rester fra sosiale strukturer og interessegrupper som ble formet under regimet, og 2) uformelle sosiale bånd, eller skyggesamfunnet, som ble utviklet i forsvar mot regimet og for håndtering av livet under kommunismen. Smolar peker videre på en annen dimensjon ved de postkommunistiske sivilsamfunn, som ofte utelates i forskningen på feltet. Nedbrytingen av de sosiale organisasjonene tilknyttet kommunistpartiet har bidratt til å svekke sosiale bånd. Selv om disse organisasjonene utvilsomt var en del av regimets forsøk på sosial kontroll og indoktrinering, var de også nyttige og gode sosiale nettverk:

Sports clubs, community centers, summer camps, youth groups, pensioners' clubs, and the like filled a certain void, albeit one that the communist system itself had created by suppressing all autonomous versions of such institutions. Today, tight state budgets, skepticism about old ties of power and subordination, and the conscious liquidation of communist-run institutions have conspired to eliminate this network. (Smolar, 1996:34)

Mens man i de postkommunistiske landene på den ene siden står overfor utfordringer fra den kommunistiske tiden, har man på den andre siden tapt noe på veien fra kommunismen. Denne dimensjonen kan korrigere noe av den ensidige forståelsen av at kommunistregimet brøt ned tillit, at tillit ikke eksisterte under dette styret. Organisasjonene under kommunismen spilte en dobbel rolle. Ikke bare representerte de regimet, de fylte også virkelige sosiale behov (Smolar, 1996:35). Gjennom "angiveriargumentet" tilskrives lav tillit i postkommunistiske land den kommunistiske arven alene. Selv om dette argumentet utvilsomt har noe for seg, viser Smolar at denne erfaringen ikke må forveksles med postkommunisme; de samfunnsmessige endringene *etter* og *fra* kommunismen. Lave tall på tillit kan tolkes som uttrykk for utbredt angst og usikkerhet under voldsomme endringsprosesser. Oppløsningen av det gamle regimet innebærer omfordeling av kostnader og inntekter mellom grupper og individer, økonomisk usikkerhet og "atomisering" (Smolar, 1996).

## 2.6 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg gjennomgått ulike måter å forstå sivilsamfunnsbegrepet på, perspektiver som lar seg dele inn etter organisasjonenes to demokratiske funksjoner: Intern og indirekte rolle eller ekstern og direkte rolle. Disse teoretiske funksjonene gjenspeiles i donorers forsøk på å fremme demokratisk konsolidering i nye demokratier, på å omsette sivilsamfunnsteori til praksis. Hovedsakelig fremtrer to idealtypiske mottakerorganisasjoner:

tjenestilbydende og saksfremmende organisasjoner, som kan sies å representere henholdsvis en indirekte og en direkte funksjon. I møtet mellom sivilsamfunnsteori og internasjonal bistand har én organisasjonsform, som både den tjenestetilbydende og den saksfremmende organisasjonen inkluderer seg, blitt dominerende: NGOen. Donorenes perspektiver og virkemidler møter særskilte utfordringer i de tidligere kommunistiske landene. Religion har fått en fornyet betydning, og for donorene er det ikke gitt hvordan man skal forholde seg til organisert religion som på den ene siden opererer i gråsonen mellom det sivile og “det usivile”, og på den andre siden kan bli oppfattet som originale uttrykk for sivilsamfunn. Videre hemmer korrupsjon sivilsamfunnsutvikling, gjennom å skape utbredt mistillit. Sosial tillit er nødvendig for organisasjonenes indirekte rolle, mens den direkte rollen er mer avhengig av institusjonell tillit. Både korrupsjon og mistillit, sammen med lav deltakelse, blir ofte tilskrevet den kommunistiske arven. Til tross for svært ulik historisk og nåtidig utvikling mellom disse landene, er “postkommunisme” et brukbart begrep for utfordringer knyttet til kommunistisk erfaring, samt til samfunnsmessige endringer fra og etter kommunismen. Med disse betingelsene og donorenes tilnæringsmåter som bakgrunn, nærmer vi oss spørsmålet om hvordan ekstern sivilsamfunnsstøtte kan innvirke på interne sivilsamfunnsstrukturer. Hvordan dette kan undersøkes og hvilke utfordringer det medfører er tema for neste kapittel.

### 3. Metodisk tilnærming

Formålet med dette kapittelet er å redegjøre for min metodiske tilnærming og undersøkelsens datamateriale. Jeg vil her begrunne valget av en enkel casestudie og datatriangulering, diskutere styrker og svakheter ved datamaterialet og reflektere rundt mulige konsekvenser for reliabilitet og validitet.

#### 3.1 Casestudie

Ifølge Yin (2003:9) er casestudien en egnet metode når problemstillingen fokuserer på spørsmål av typen *hvordan* og *hvorfor*; når forskeren er interessert i samtidige hendelser som han eller hun har liten kontroll over. Min problemstilling søker ikke hovedsakelig svar på hvor internasjonal sivilsamfunnsassistanse rettes, hvor mye den utgjør, hvem som bedriver slik støtte eller hva som utløser den. Jeg er mest interessert i å forstå hvordan slik assistanse foregår og hvilke følger det får i lokal kontekst, i møte med kulturelle og historiske betingelser. Casestudien fremstår da som en velegnet metode.

Gerring (2004:342) definerer casestudien som en dybdestudie av en eller få enheter, med hensikt å forstå en større klasse av lignende enheter. En enhet er et romlig avgrenset fenomen, for eksempel en nasjonalstat, revolusjon, parti, valg eller aktør, observert på et bestemt tidspunkt eller i et begrenset tidsrom. Gerrings definisjon ringer inn flere vesentlige trekk ved casestudien, blant annet at hensikten med casestudien er å forstå et større fenomen, ikke bare caset i seg selv. Yin (2003) derimot mener casestudiens fenomen ikke er romlig og tidsmessig avgrenset, og det er nettopp dette som er casestudiens *raison d'être*. For ham er casestudien en empirisk undersøkelse av et samtidig fenomen i dets virkelige kontekst, særlig egnet når grensene mellom fenomen og kontekst er uklare. Med andre ord velger man casestudien når man ønsker å dekke kontekstuelle forhold, i troen på at disse er svært relevante for å besvare problemstillingen (Yin, 2003:13). Kompleksiteten i slike fenomener, uløselig knyttet til kontekst, er casestudien godt egnet for (Yin, 2003:2). Her kan man innvende at alle samfunnsvitenskapelige fenomener er komplekse. Noen fenomener lar seg likevel lettere studere uten å bringe inn mye kontekst. Spørsmålet er nok heller hvor mye av kompleksiteten man søker å favne i det enkelte forskningsprosjekt, avveid mot et bredere blikk på fenomenet. I mitt tilfelle er jeg interessert i å undersøke hvordan ekstern sivilsamfunnsassistanse virker i møte med lokale historisk-kulturelle betingelser, for å kunne si noe om sivilsamfunnets rolle i sammenheng med demokratisk konsolidering. På bakgrunn

av denne problemstillingen er det hensiktsmessig å undersøke ett tilfelle av fenomenet, for å kunne bevege seg dypere inn i de komplekse prosessene.

Metoden har, i likhet med andre metoder, både styrker og svakheter. Fordelene følger av at tilnærmingen er intensiv; den er empirinær og går i dybden. Dette gir muligheter for høy begrepsvaliditet, utvikling av nye hypoteser, testing av teori på enkelte case og håndtering av komplekse årsakssammenhenger (George og Bennett, 2005:19). Casestudien er egnet når fenomenet man vil studere vanskelig lar seg måle kvantitativt. Videre er den svært anvendelig når den etablerte kunnskapen på feltet er lite utviklet. Ulempene ved å studere få enheter er problemet med representativitet og begrensede muligheter for generalisering av resultater (George og Bennett, 2005:22). Jeg finner casestudien formålstjenlig ut fra oppgavens problemstilling, som fordrer en dyptgående undersøkelse av prosessene i spill. Disse prosessene lar seg ikke lett måle kvantitativt, men man kan studere dem i detalj gjennom å spore forbindelsesleddene mellom faktorer, og forsøke å etablere en “beviskjede” dem imellom (George og Bennett, 2005). Casestudien er også nyttig for denne undersøkelsen fordi det er foretatt lite empirisk forskning på sivilsamfunnsstøtte tidligere. Dette er dermed en *utforskende* casestudie som kan bidra til teoriutvikling på et relativt nytt forskningsfelt. Siden denne støtten ofte leveres av større bistandsgivere med en bredere utviklingsagenda, har undersøkelsen også relevans for et eldre og mer etablert forskningsfelt: Bistandsforskningen.

### 3.2 Hvorfor Serbia?

Serbia utgjør caset i denne studien.<sup>25</sup> Yin (2003:39-42) skiller mellom fem begrunnelser for valget om å studere ett case. Valg av antall case henger sammen med valg av type case. En grunn for å velge et bestemt case kan være at det representerer et *kritisk case* for testing av velutviklet og etablert teori. En annen grunn ligger i et *ekstremt eller unikt case*. En tredje begrunnelse er mulighetene som et *representativt eller typisk case* gir for å utvikle kunnskap om en gruppe av lignende case eller gjennomsnittlige trekk. Det *avslørende eller opplysende case* gir forskeren mulighet til å observere og analysere et tilfelle som tidligere har vært utilgjengelig for vitenskapelig undersøkelse. Den femte begrunnelsen angår et *longitudinelt*

---

<sup>25</sup> Kosovo er utelukket fra denne analysen, selv om området formelt har blitt ansett som en serbisk provins frem til uavhengighetserklæringen 17. februar 2008. I realiteten har landet siden 1999 blitt styrt av NATO, FN og EU. Kosovo er også ekskludert fra andre undersøkelser som denne oppgaven bygger på. Det bør også sies at Serbia som case i den historiske delen av analysen tidvis blir behandlet som en del av større statsdannelser. Analyser av samfunn med komplisert statshistorie viser begrensningene ved en nasjonalstatlig tilnærming. Jeg har likevel forsøkt, så godt det lar seg gjøre, å konstruere et serbisk case for denne oppgavens formål.

case, som åpner for undersøkelse av et fenomen på to eller flere tidspunkt innenfor samme case.

Det serbiske case er ikke ment som en kritisk test av etablerte teorier, selv om slike undersøkelser er mulige. Valget av case er heller ikke styrt av et behov for å følge noe over tid (longitudinelt). Er Serbia et avvikende case? Innen demokratiseringsforskningen har man ofte ansett Serbia som et unntak, på grunn av retningen landet tok etter 1990 (Vujačić, 2003).<sup>26</sup> Men hvis man vil forstå virkninger av ekstern sivilsamfunnsbygging i nye postkommunistiske demokratier, fremstår ikke sivilsamfunnsstøtte til Serbia som et avvikende eller ekstremt case. Tvert om, sivilsamfunnsstøtte til serbiske organisasjoner kan sies til en viss grad å være representativ for ekstern sivilsamfunnsassistanse i postkommunistiske land. Denne påstanden baserer seg på – i tillegg til en forestilling om noen fellestrekk ved de ulike tidligere kommunistiske regimene – en oppfatning av at donorsystemet bærer med seg noen standarder, uavhengig av lokal kontekst der de opererer. Donors hjemmesider og rapporter bekrefter dette. Slik sett kan en studie av caset Serbia være informativ for denne tematikken generelt.

Serbia er et opplysende case, og dette er den viktigste grunnen for casevalg. Det finnes tidligere forskning på sivilsamfunnsstøtte til Serbia og virkninger for den demokratiske prosessen, men i hovedsak utført av donorer eller sivilsamfunnsorganisasjoner selv. Kunnskap basert på akademisk forskning – teoretisk veiledet og mindre interessestyrt – er ikke utviklet i samme grad. Tidligere akademisk forskning har enten fokusert på kun én donor (se Fagan, 2008), konsentrert seg om sivilsamfunnets rolle i *overgangen* til demokrati (se Bieber, 2003), omhandlet holdningene som borgere, NGOer og det internasjonale samfunn har av hverandre (se Grødeland, 2006; 2008; 2010), eller vært deskriptive undersøkelser av demokratipromotering (se Presnall, 2009). Hittil har ingen gjort en helhetlig analyse av sivilsamfunnsstøtte til serbiske NGOer og koblet dette til faktorer som organisasjonstall, deltakelse, tillit og påvirkningskraft, i tiden *etter* Milošević. Sivilsamfunnsassistanse er et relativt nytt fenomen, og dette er åpenbart en årsak til manglende tidligere forskning. En annen grunn kan være at bistand til sivilsamfunn utgjør mindre summer enn andre former for bistand. Men det har også vært en motvilje eller mangel på interesse for å studere slike eksterne faktorer. Innen demokratiseringsteori har man stort sett tegnet opp

---

<sup>26</sup> Regimeendring i Serbia begynte som en transformasjon vekk fra demokrati, som en “autoritær involusjon” av det politiske system (Zakošek, 2008:593). Serbia (da: Jugoslavia) var det eneste østeuropeiske land hvor den tidligere kommunisteliten vant over sine motstandere i kompetitive (om ikke fullstendig frie) valg fra begynnelsen og slik bevarte en kontinuitet med det gamle systemet. Landet fikk i tillegg en sentral rolle i Jugoslavias voldelige oppløsning. Forestillingen om Serbia som unntak (og utelatelse av landet i sammenlignende studier) har blitt forsterket av at man for flere tiår regnet Jugoslavia som det kommunistiske landet som mest sannsynlig ville utvikle seg i demokratisk retning, på grunn av et desentralisert system, økonomiske reformer, voksende turisme, eksponering for vestlig kultur og så videre (Vujačić, 2003).



forklaringsmodeller innenfor nasjonalstatlige rammer og oversett internasjonale dimensjoner (Whitehead, 1996:4).

Ved casestudie av ett land, er det en fare for at man mister en målestokk for vurdering. Slik kan man ende opp med å overdrive eller underdrive betydningen av noe, fordi man ikke ser fenomenet i en større sammenheng. For å unngå dette har jeg forsøkt å holde meg orientert om forholdene i andre case og å trekke sammenligninger til andre land *ad hoc*. Den serbisk-ortodokse kirkes rolle settes i sammenheng med andre kirkers betydning i postkommunistiske samfunnsendringer. Karakteren til regimet Jugoslavia blir satt opp mot østblokklandene. Når det gjelder korrupsjon sammenlignes Serbia med de andre landene i det tidligere Jugoslavia. Deltakelse (tall på medlemskap i organisasjoner) og tillit blir sett i sammenheng med både andre tidligere kommunistiske og ikke-kommunistiske land. Med Gerring (2004:343-344) sine ord kan vi si at Serbia utgjør en *formell enhet* i undersøkelsen, underlagt fordyping, mens andre postkommunistiske land tjener som *uformelle enheter*, inkludert i analysen på en mindre strukturert måte.

### 3.3 Datatriangulering

Bruk av mangfoldige datakilder, såkalt datatriangulering, styrker en casestudies reliabilitet og validitet (Yin, 2003:97). Masterprosjektet mitt baserer seg på ulike data, både kvantitative og kvalitative, egne og andres. For å besvare problemstillingen har jeg benyttet meg av intervjumateriale, ulike typer dokumenter, historisk litteratur og statistiske data.

#### 3.3.1 Intervjuer

Høsten 2009 gjennomførte jeg et feltarbeid i Serbias hovedstad Beograd. Under dette tre ukers lange oppholdet intervjuet jeg syv representanter fra sivilsamfunnsorganisasjoner, samt to akademikere.<sup>27</sup> Målet med de semistrukturerte intervjuene var ikke å utarbeide et utvalg etter statistisk logikk, men å trekke ut informasjon fra sentrale aktører i sivilsamfunnssektoren i landet. Organisasjonene som er intervjuet gir dermed ikke et uttømmende bilde av sivilsamfunnet i sin helhet i Serbia. Utvalget består heller av noen av de mest sentrale organisasjonene i Serbia, og de mest fremtredende i media, alle med base i Beograd. Utvalget inkluderer fem av de ti viktigste NGOene i Serbia – de som har mest innflytelse på utviklingen i NGO-sektoren, ifølge en undersøkelse blant NGOene selv (Civic Initiatives,

---

<sup>27</sup> Se appendiks 1 for oversikt. Intervjuene med organisasjonene varte i gjennomsnitt 45 minutter. Samtalene med akademikerne varte i 20 minutt og 65 minutt. Intervjuene ble gjennomført med båndopptaker og i ettertid transkribert.

2005:28).<sup>28</sup> Et utvalg av informanter vil alltid ekskludere noe informasjon og enkelte synspunkter. I mitt tilfelle kan det tenkes at informasjonen har blitt systematisk preget av utvalget. Ønsket om å intervju de viktigste organisasjonene – de som har mest innflytelse og best oversikt og kunnskap om sektoren – kan ha gått på bekostning av viktig informasjon og betydningsfulle synspunkter fra de mindre profesjonelle organisasjonene utenfor hovedstaden.

Ved gjennomføring av intervju er det viktig å etablere en god kommunikasjonssituasjon (Grønmo, 2004:163). Jeg stilte enkle spørsmål først, for å etablere tillit i intervjusituasjonen, før jeg stilte de mer sensitive spørsmålene om finansiering og tillit. Spørsmålene varierte fra intervju til intervju, men fulgte fastlagte tema. Intervjuguiden<sup>29</sup> ble brukt fleksibelt. Denne fleksibiliteten er en fordel ved casestudien og ved semistrukturerte intervju. I noen tilfeller ble spørsmål utelatt hvis jeg oppdaget at informanten ikke hadde mye kjennskap til temaet. Andre spørsmål ble til underveis. Intervjuene var åpne nok til at jeg kunne forfølge interessante og relevante tema som intervjuobjektene selv tok opp. Som en konsekvens av dette er intervjuene mindre sammenlignbare enn de kunne ha vært ved en annen type gjennomføring. På den annen side mener jeg å ha benyttet meg av mulighetene som oppstod underveis i intervjusituasjonene og av de enkelte informantenes kunnskap og kjennskap.

Intervjuene ga verdifull informasjon på flere måter. For det første fungerte de som en pekepinn på hvilke spørsmål som var interessante å stille, og spilte slik en sentral rolle i justering av forskningsspørsmålet. Betydningen av den eksterne og internasjonale dimensjonen som bærende element i problemstillingen, utkrystalliserte seg fullstendig først under feltarbeidet. For det andre hjalp intervjuene meg å tolke eller forstå informasjon jeg tidligere hadde lest meg til. Opplevelsen av å forstå noe på en ny måte er nok vanlig i feltarbeid og viser styrken i mer empirinære undersøkelser. For det tredje tjener intervjuene som direkte datakilder, spesielt for hvordan sivilsamfunnet påvirkes av donorsystemet.

Under intervju kan informasjonen fordreies av respondentenes selvpresentasjon eller at forskeren selv påvirker svarene (Grønmo, 2004:165). En utfordring med mine intervju var informantenes fremstilling av egen organisasjon. Faren er til stede for at informasjonen ble preget av at de intervjuede ville fremheve betydning av eget arbeid, og underkommunisere problemer som kunne sette egen organisasjon i dårlig lys. Ifølge Brown (2009), som har

---

<sup>28</sup> Ifølge spørreundersøkelsen oppfattes Civic Initiatives selv som NGOen med mest innflytelse, etterfulgt av Center for Development of Non-Profit Sector, CeSID, Fund for Open Society, European Movement in Serbia, Otpor!, Women in Black, Humanitarian Law Center, YUCOM og Helsinki Committee for Human Rights in Serbia.

<sup>29</sup> Se appendiks 2.

arbeidet på innsiden av demokratibistanden, flyter det mye feilinformasjon rundt i systemet. Han mener det skyldes en dynamikk i slike “bistandskjeder”, hvor alle involverte ledd har en interesse i at kjeden holdes ved like og at eget ledd forblir uunnværlig for kjedens helhet. Dynamikken driver en systematisk overoptimisme og overdrivelse av demokratiseringsprosessenes suksess (Brown, 2009). Erfaringen fra denne undersøkelsen er at alle ledd samtidig kommuniserer mangfoldet av uløste oppgaver og behovet for videre arbeid, muligens for å sikre seg jobb i fremtiden. Her er det en motsetning i spill – mellom suksessrike organisasjoner og håpløs politisk kontekst – og en problematisk kommunikativ balansegang for de involverte. Som forsker må man være bevisst på at slike interesser og motiver kan ligge til grunn for informasjonen i intervju materialet, og forsøke så godt det lar seg gjøre å krysskontrollere informasjon man er usikker på. Derfor har jeg sammenlignet informasjon fra intervjuene om organisasjonens eller sivilsamfunnets helhetlige bidrag med andre kilder (nyhetsartikler og rapporter).

Videre kan spørsmålene ha vært ledende. Jeg forsøkte både i utforming av dem på forhånd og underveis i intervjuene å unngå ledende spørsmål, men utvalget av spørsmål i seg selv legger visse rammer for kommunikasjonen. Som intervjuer styrer man i stor grad hvilken informasjon man får. Informanter svarer som regel på de stilte spørsmålene og vil ikke alltid signalisere til forskeren om spørsmålene er uinteressante og irrelevante. Denne faren minskes med flere informanter. Med totalt ni intervjuer regner jeg med at spørsmål med liten empirisk relevans ble oppdaget. For eksempel, et spørsmål om det planlagte rådet for samarbeid mellom sivilsamfunnet og myndighetene viste seg etter noen intervjuer å være mindre interessant enn først antatt.

### **3.3.2 Dokumenter**

I tillegg til egne intervjuer utgjør dokumenter sentrale førstehåndskilder for oppgaven. Noen av dokumentene er donorers programmer og rapporter, som den årlige utgivelsen av *USAID NGO Sustainability Index* og årlige program- og strategipapirer fra *European Agency for Reconstruction* (EAR) som implementerte programmidlene fra *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization* (CARDS), samt dokumenter fra *European Instrument for Democracy & Human Rights* (EIDHR) og *Instrument for Pre-Accession Assistance* (IPA). Rapportene var lett tilgjengelige på internett. Disse, sammen med donorenes hjemmesider, ble brukt som kilde på donorers prioriteringer og tilnærminger. Detaljert data på sivilsamfunnsstøtte fra EU var tilgjengelig på hjemmesidene til EU-delegasjonen i Serbia og EAR. Her var det mulig å selv studere lister over innvilgede

prosjekter gjennom CARDS-EAR, og i senere tid EIDHR og IPA – med detaljert informasjon om hvilke organisasjoner som har mottatt støtte, hvor mye og for hvilke prosjekt. Selv om disse dataene ikke refereres til direkte i oppgaven, var de svært nyttige for innsikt og forståelse i hvordan støtten har foregått. Forsøk på å få innsyn i hva som ligger bak makrotallene – detaljert data over sivilsamfunnstøtte – fra USAID var fåfengt. USAID har tidligere blitt kritisert for lite åpenhet. Lukketheten kan delvis skyldes USAIDs politikk om beskyttelse av bedriftshemmeligheter og annen lignende konfidensiell informasjon relatert til kontrakter, som forhindrer offentlig innsyn i finansielle detaljer. En annen grunn kan være at USAID er involvert i spørsmål om “nasjonal sikkerhet”. Med tanke på at USAID støtter reformer for åpenhet og demokrati i andre land, er manglende åpenhet rundt egen virksomhet paradoksalt. Dette kan bli forbedret i fremtiden; i 2009 ble det fremmet et lovforlag i Representantenes Hus som blant annet foreslår å gjøre detaljert informasjon om USAs bistand offentlig tilgjengelig (US House Committee on Foreign Affairs, 2010).

Rapporter fra organisasjoner i Serbia hentet jeg fra internett eller fikk i forbindelse med intervjuene. I tillegg til intervjuer, rapporter og organisasjoners hjemmesider er avisartikler anvendt som kilder til sentrale hendelser og dokumentasjon på NGOenes påvirkningskraft.<sup>30</sup> CIVICUS’ rapport er den første og hittil eneste omfattende rapport om sivilsamfunnet i Serbia. Rapporten er derfor sentral i min analyse. Rapporten inngår i CIVICUS-prosjektet *Civil Society Index*, en aksjonsforskning som søker å kartlegge sivilsamfunn verden over. Dokumenter som dette må leses kritisk og ikke forstås som rent objektive nedtegnelser av hendelser. Ikke-akademisk forskning som CIVICUS’ aksjonsforskning har ofte bestemte målsetninger om frembringelse av kunnskap for forbedret praksis. Sammen med donordokumentene bør de tolkes med bevissthet om at de ble skrevet ut fra en bestemt hensikt og et bestemt publikum, andre enn casestudiens hensikt og lesere (Yin, 2003:87). I forskningsprosessen har jeg forsøkt å forstå hvilken kontekst dokumentet er produsert i og hvilke motiver som kan ligge bak. Bevissthet rundt dette kan forbedre tolkningen. I tillegg søkte jeg informasjon, for eksempel avisartikler, fra anerkjente kilder, med formål å høyne dokumentenes pålitelighet.

Beherskelse av serbisk språk har i utgangspunktet ikke vært nødvendig for å gjennomføre undersøkelsen. Det meste av tiltrengt datamateriale har vært tilgjengelig på engelsk, nettopp på grunn av den internasjonale dimensjonen ved sivilsamfunnet i Serbia; donorer og mottakerorganisasjoner kommuniserer på engelsk. I noen få tilfeller har jeg likevel

---

<sup>30</sup> Artikkene ble hentet fra internettavisene B92, BalkanInsight, New York Times og BBC.

benyttet meg av dokumenter som bare var tilgjengelige på serbisk, der disse inneholdt uunnværlig informasjon. I disse tilfellene har jeg kombinert kjennskap til dokumentets innhold med maskinoversettelse<sup>31</sup> og rådføring med norsk-serbisk-norsk oversetter<sup>32</sup>. Nøye kontroll medførte ekstraarbeid og slik sett er kilder som dette ikke å foretrekke. På den andre siden ga det tilgang til uunnværlig informasjon. Dette gjelder artikler om sivilsamfunnets historie i Serbia og hjemmesider for organisasjoner som ikke presenterer seg for et internasjonalt publikum. Jeg anser kvalitetssikringen av kildebruken for å være god, men advarer mot ukritisk bruk av maskinoversettelse.

### 3.3.3 Historisk litteratur

Andrehåndskilder er sentralt datamateriale i denne oppgaven, siden jeg mener historiske forhold er uomgjengelige for å forstå sivilsamfunnsutvikling. Utbredelsen av og karakteren til deltakelse og tillit, har i stor grad blitt formet av historien. I oppgaven benytter jeg meg derfor av generell historisk litteratur om Serbia og statsdannelsene som landet har vært en del av, samt historieskriving om det som vi i dag kaller for sivilsamfunn. De historiske hovedkildene er Fred Singletons *A Short History of the Yugoslav Peoples* (1985) og Svein Mønneslands *Før Jugoslavia og etter* (2006). Førstnevnte er anerkjent historiker fra den veletablerte britiske tradisjonen for historiske studier av Balkan, mens sistnevnte regnes av mange som Norges fremste Balkan-kjenner. En mengde annen historieskriving, deriblant lokalt skrevet historie, benyttes som kilder for mer detaljerte data på spesifikke tema. En utfordring med bruk av historisk litteratur er å sørge for at ulike tolkninger av historien er tatt i betraktning. Det er nødvendig for å unngå utpreget fordreide eller bent frem uriktige versjoner av historien. Oppgaven kan ses som spesielt utfordrende i den serbiske konteksten, hvor historieskriving er et svært politisert felt. Samtidig bør man ikke regne vestlig historieskriving om Serbia og Balkan for å være interesse- eller fordomsfri. Tvert imot, det kan hevdes at vestlige fremstillinger står i en orientalistisk tradisjon: De har ofte uttrykt forestillingen om et annerledes Balkan, på den mørke siden av det europeiske kontinent – en stereotypisk forestilling som ble forsterket i Miloševićs periode (Becker og Engelberg, 2008:12).<sup>33</sup>

---

<sup>31</sup> Oversettelsestjenesten Google Translate.

<sup>32</sup> Sofija Vuković, oversetter bosatt i Beograd, Serbia.

<sup>33</sup> For mer om diskursiv kritikk av historieskrivingen om Balkan, se Maria Todorova (1997): *Imagining the Balkans*.

### 3.3.4 Statistiske data

Analysen baserer seg videre på forskjellige statistiske data. Statistikk var nødvendig for å kartlegge sivilsamfunnsstøtten til serbiske organisasjoner. OECDs (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) database over donorenes egne innrapporteringer av *official development assistance* (ODA) er en anerkjent datakilde for bistandsstatistikk. Databasen ble benyttet for å identifisere de største donorene, og for å undersøke mengden av støtte mellom 1997 og 2008. Databasens fordel er muligheten til å skille ut støtte gitt til sivilsamfunnet (i Serbias tilfelle var det meste ført under rubrikken "strengthening civil society") og å sammenligne tall mellom donorer. Dessverre fantes det bare tilstrekkelige tall på donorenes finansielle forpliktelser (budsjetterte tall). Tall på faktiske utbetalinger er vanligvis litt lavere, men disse tallene er svært mangelfulle. Jeg kunne valgt å samle inn sporadiske data på faktiske utbetalinger fra donorerers hjemmesider og rapporter, men foretrakk fullstendige og sammenlignbare data på donorerers forpliktelser.

*World Values Survey* (WVS) 1995-1998, 1999-2002 og 2005-2008 var svært nyttige datasett for informasjon om deltakelse og tillit. Indikatorer på dimensjonen deltakelse er passivt/aktivt medlemskap i og tilhørighet til organisasjoner, samt politisk handling. Undersøkelsene gir også data på folks tillit til andre medborgere og til ulike sivilsamfunnsaktører. En utfordring med survey-dataene er den avvikende spørsmålsformuleringen i 1999-2002-undersøkelsen, hvor respondentene ble spurt om "tilhørighet til" fremfor "medlemskap i" organisasjoner. Da jeg ønsker å inkludere både aktive og passive medlemmer som indikator på deltakelse, mener jeg "tilhørighet" og "medlemskap" kan sammenstilles – til tross for at disse kategoriene kan ha blitt tolket forskjellig. Videre er utvalget av organisasjoner som respondentene skulle ta stilling til ikke fullstendig overlappende med organisasjonene i de andre undersøkelsene. Selv om kategorien "andre organisasjoner" er ment for at spørsmålet skal kunne omfatte all deltakelse, kan man ikke se bort fra at de opplistede organisasjonene styrer hvilke organisasjoner respondentene husker de er medlemmer av. De nevnte utfordringene vil bli ytterligere diskutert i analysen og dras videre med som forbehold i konklusjonen.

Data fra WVS på tillit til ulike aktører i sivilsamfunnet, ble utfylt med statistiske data på tillit til NGOer fra det serbiske menings- og valg målingsinstituttet CeSID. Data fra *Freedom House* ble benyttet for utvalg av land til undersøkelse av forskjeller i deltakelse på tvers av ulike tidligere regimetyper. *Transparency International* tilbydde håndfaste og sammenlignbare tall på korrupsjon gjennom *Corruption Perception Index* og *Global Corruption Barometer*. Data på etnisk og religiøs sammensetning i Serbia følger av siste

folketelling i Serbia i 2002 og ble hentet fra CIA's *The World Factbook*. Dette datamaterialet brukes i illustrativt øyemed.

### **3.4 Reliabilitet og validitet**

Reliabilitet, eller pålitelighet, er en egenskap ved undersøkelsen og dataene som bør etterstrebes. Man kan tenke seg at analysen og dataene er pålitelige dersom en replikasjon av forskningsprosjektet frembringer de samme resultatene (Yin, 2003:37). En slik perfekt replikasjon er ikke mulig i kvalitativ forskning, som er preget av sted, tid og forskeren selv. Høy reliabilitet kan, og bør, likevel etterstrebes. Forskningsprosessen må da dokumenteres og legges frem på et transparent vis slik at andre kan vurdere og gjenta den (George og Bennett, 2005:106). I denne undersøkelsen er reliabilitet forsøkt høynet ved åpenhet rundt datamaterialet og detaljert fremvisning av premissene for analysens konklusjoner. Blant annet er informasjon om intervjuer presentert i appendiks, og transkriberte intervjuer er tilgjengelige på etterspørsel.

Reliabilitet betyr også fravær av målefeil og er slik knyttet til validitet, eller gyldighet. Begrepsvaliditet handler om man måler det man skal måle, med andre ord om dataene har relevans for de teoretiske konseptene. Bruk av flere datakilder kan høyne begrepsvaliditeten (Yin, 2003:36). En av casestudiens styrker er muligheten for høy begrepsvaliditet, siden casestudien ofte baserer seg på mangfoldige kilder for bevis og tar i betraktning kontekstuelle faktorer (George og Bennett, 2005:19). En undersøkelse av ekstern sivilsamfunnsstøtte og dens følger for hvordan sivilsamfunnet medvirker til demokratisk konsolidering, byr på en rekke måleutfordringer som krever en studie i dybden. For eksempel vil betydningen av "medvirke til demokratisk konsolidering" variere mellom land, fordi forskjellige land står overfor ulike demokratiske problemer. Metoder som er sensitive overfor empirien vil lettere kunne fange opp slike forskjeller.

Av hensyn til målefeil er casestudien altså svært egnet, men i denne undersøkelsen kan datagrunnlaget by på en utfordring. Usikkerheten knytter seg særlig til dataene på organisasjoner i Serbia. Påliteligheten til den serbiske offisielle statistikken har blitt trukket i tvil. Forsøket på å danne et bilde av sivilsamfunnslandskapet i sin helhet vil dermed påvirkes. Videre knytter det seg usikkerhet til registreringen av NGOer. Det er vanskelig å vite i hvor stor grad tallene fra CRNPS' (*Center for Development of Non-Profit Sector*) NGO-register måler tilstedeværelsen av (antall) NGOer eller "registreringsiveren" i sivilsamfunnet, siden registeret er basert på (oppfordret) selvregistrering. I tillegg er det usikkert i hvor stor grad

registeret inneholder NGOer (slik det blir definert i denne oppgaven) eller også eldre organisasjoner som registrerer seg som denne type organisasjon. Når oppgavens analyse viser at endringer i antall NGOer følger donorenes støtte, er det usikkert hvorvidt donorene frembringer eller *omformer* til NGOer. Disse spørsmålene om *hva som egentlig måles* har betydning for hvilke slutninger man kan trekke. Likevel anser jeg det som fruktbart å gjennomføre en slik undersøkelse som jeg gjør, men det krever en flerfoldig databruk, og casestudien er egnet for en slik oppgave.

Intern validitet omhandler relevansforholdet mellom forskningsopplegg og data, og mellom teoretisk utgangspunkt og forskningsopplegg. Intern validitet for forholdet mellom variabler er først og fremst av betydning for undersøkelser som befatter seg med kausale (eller forklarende) analyser (Yin, 2003:36). Denne oppgaven følger en deskriptiv og utforskende (eksplorativ) hensikt. Likevel kan intern validitet forstås som en utfordring ved å trekke slutninger basert på data generelt. Jeg har forsøkt å høyne den indre validiteten ved å spesifisere, definere og operasjonalisere, samt etablere logiske sammenhenger mellom analysens elementer. Man kan også høyne den interne validiteten ved å undersøke alternative forklaringer og faktorer (Yin, 2003:36), noe jeg har forsøkt å gjøre underveis.

Der intern validitet er casestudiens styrke, er ekstern validitet dens svakhet (George og Bennett, 2005:22). Ekstern validitet angår hvorvidt casestudiens funn er generaliserbare ut over det studerte case. Casestudien bli ofte kritisert på grunnlag av det vitenskapelig uforsvarlige i å generalisere ut fra ett case (Yin, 2003:10). Man kan likevel trekke slutninger fra casestudiens resultater til teori, om ikke til befolkning eller univers. Dette kalles analytisk generalisering (Yin, 2003:37). Egne funn, sammen med annen forskning og teori, kan bidra til å moderere, bekrefte eller avkrefte etablerte teorier, fordi casestudien er en test på hvorvidt teorier "passer" med et gitt casemateriale. Kan denne undersøkelsen si noe om sivilsamfunnsassistanse generelt eller til postkommunistiske land generelt? Til en viss grad kan den det. Donorsystemet har en rekke universelle kjennetegn, mens det er de lokale kontekstene sivilsamfunnsstøtten opererer i som fremviser størst variasjon. Undersøkelsen kan gi verdifull innsikt i prosessene rundt ekstern sivilsamfunnsbygging, og bidra til forståelsen av sivilsamfunnets rolle i konsolideringen av demokrati.



## 4. Sivilsamfunnets historie i Serbia

Dette første analysekapittelet tar for seg de historiske betingelsene for fremveksten av et sivilsamfunn i Serbia. Med andre ord, konteksten for donorers sivilsamfunnsstøtte, som angir vilkårene for dens virkning. Her vektlegges tre elementer: *Den serbisk-ortodokse kirke*, som spilte en historisk “nasjonsbærende rolle”, en sentral rolle i fremveksten av et foreningsliv på 1800-tallet, og i det politiske og sosiale liv i dag. Jeg vil videre vie særskilt oppmerksomhet til *korruptjonen*, dens historiske røtter og utbredelse i dag, fordi korrupsjon er et fremtredende trekk ved Serbias “styringshistorie” og virker negativt på tillit, som et sivilt samfunn bygges på. Erfaringen med *kommunisme* vil også bli understreket, fordi dette regimet gjennomtrengte og omformet samfunnet – på relativt kort tid (40-50 år). For sivilsamfunnet betydde det kontroll over gamle organisasjoner og statlig etablering av nye – med konsekvenser for deltakelse og tillit. Når de historiske linjene er trukket opp, vil jeg redegjøre for sivilsamfunnslandskapet som fremtrer, det nærmeste man kommer et serbisk “hjemmelaget” sivilsamfunn før eksterne donorers sivilsamfunnsstøtte ble tilgjengelig.

### 4.1 Historiske forutsetninger for sivilsamfunn i Serbia

#### 4.1.1 Et rike blir til – og underlagt

Serbia ligger i et grenseland mellom Sentral-Europa og Sørøst-Europa. Beliggenheten i krysningspunktet mellom vest og øst har gjort området og dets folk utsatt for konflikter og erobringer. Landets grenser og tyngdepunkt har variert gjennom tidene, men området sør for Donau kan regnes som “Serbias hjerte”. Serbernes slaviske forfedre innvandret til Balkan på 600-tallet, og ble i de påfølgende århundrene påvirket av det bysantiske riket – noe som innebar kristning fra Konstantinopel – og det konkurrerende Bulgaria. Med Nemanja-dynastiet fra 1169 ble de serbiske områdene Raška og Zeta forenet, noe som la fundamentet for det serbiske middelalderriket og en kulturell storhetstid. Riket nådde sitt høydepunkt under tsar Dušan (1331-55), men gikk i oppløsning da tsaren døde, og det på en svært kritisk tid; tyrkerne rykket innover det europeiske kontinentet. Serberne, sammen med de andre kristne folkene på Balkan, tapte slaget mot tyrkerne på Kosovo-sletten i 1389. Slaget oppfattes som et vendepunkt i serbernes historie. Tyrkernes erobring fortsatte nordover og det serbiske maktsentrum forflyttet seg tilsvarende, til restene av den serbiske staten ble erobret i 1459. I den påfølgende tiden kriget østerrikerne og tyrkerne med hverandre og grensene dem imellom vekslet. Grensen som fikk mest betydning gikk langs elvene Donau og Sava og lå fast mellom 1739 og 1918 (Mønnesland, 2006). På 1700-tallet befestet denne grensen seg som et markant

kulturskille. Mens flertallet av serberne, som bodde sør for Donau-Sava, ble underlagt det osmanske riket, ble serberne som hadde utvandret eller flyktet til Sør-Ungarn underlagt Østerrike. Under tyrkisk styre ble den sørlige og største delen av dagens Serbia liggende utenfor de avgjørende kulturstrømmingene i Europa: Humanismen, renessansen, opplysningstiden og industrialismen (Mønnesland, 2006:54). Opplysningstidens ideer om individets autonomi, statsborgerskap og deltakelse i det offentlige liv, verdier som kan ses på som forutsetninger for et sivilisert samfunn, slapp ikke til under tyrkisk styre.

#### 4.1.2 Under tyrkisk styre

Sammenlignet med det habsburgske riket, som baserte seg på en føydal struktur, hadde bøndene det friere i det daglige liv under det osmanske riket. Under den tyrkiske erobringen hadde den serbiske overklassen blitt fordrevet eller utryddet og underveis erstattet av en tyrkisk, muslimsk overklasse. Dette sjiktet opererte som regel ganske løsrevet fra samfunnet for øvrig. Under den tyrkiske overklassen var det et egalitært bondesamfunn uten egen nasjonal adel, men styrt av landsbyhøvdinge (Mønnesland, 2006:95). Det osmanske rikets *millet*-system tillot de ulike kirkesamfunnene (*millet*) i de underlagte områdene å styre seg selv i stor grad. De religiøse lederne var ansvarlige for skatteinnkreving og administrasjon av sine egne. De serbisk-ortodokse kristne beholdt dermed sine kirker og klostre. Kirken var institusjonen som holdt liv i en nasjonal identitet i århundrene under tyrkisk styre (Singleton, 1991:43-44). Kirken bevarte minnet om det serbiske middelalderriket og ga næring til håpet om frigjøring.<sup>34</sup>

Mens det i Sentral-Europa oppstod en borgerlig klasse ved siden av adelen, utviklet det seg ikke en serbisk intelligentsia før på slutten av det osmanske riket. Den ortodokse kirken spilte alene den nasjonsbærende rollen (Mønnesland, 2006:96). Denne forskjellen, fraværet av et borgerskap som kunne fremme liberale ideer, fikk betydning for den kulturelle utviklingen videre. På den andre siden av kulturskillet ser vi tilløp til ikke-statlige organisasjoner, for eksempel i det daværende politiske og kulturelle senteret Novi Sad i Vojvodina, den nordlige delen av dagens Serbia. Her etableres i 1729 en av de første serbiske organisasjonene, den religiøse veldedige organisasjonen *Hevra Kadisha*, en jødisk

---

<sup>34</sup> Denne funksjonen beholdt den serbisk-ortodokse kirken til tross for perioder hvor den var underlagt sentralisert kontroll fra Konstantinopel. Kirken ble grunnlagt som selvstendig kirke i 1346 og var autonom frem til 1459, da den på tyrkisk beordring ble underlagt autoriteten til den greske erkebiskopen i Ohrid (Makedonia). Hundre år senere, i 1557, fikk kirken styre seg selv igjen fra patriarkatet i Peć (Kosovo), men dette ble i 1776 sammen med erkebiskopdømmet i Ohrid underlagt den greske patriarken i Konstantinopel (Singleton, 1991:44).

begravelsesforening. Året etter etableres den første serbiske stiftelsen, også denne i Vojvodina (Petrović, 1999).

Det osmanske riket var mer lovløst enn det habsburgske, og korrupsjon ble her satt i system. Betaling for tjenester, *baksjisi*, var vanlig. Det habsburgske riket var i større grad lovbasert og myndighetene viste mer sosialt ansvar. Mens velstand og opplysning vokste i nord, fikk de sørligere områder slite med sosiale og økonomiske problemer under tyrkisk vanstyre. Dette utviklet seg etter hvert til et direkte terrorstyre, som ledet til folkelig misnøye, uro og væpnet bondeopprør; de serbiske oppstandene mellom 1804 og 1817. Den første, ledet av Karadorde Petrović, ble slått ned. Med den andre oppstanden, ledet av Miloš Obrenović, vant serberne indre selvstendighet (Mønnesland, 2006:100-101). 1800-tallet ble preget av gradvis frigjøring fra tyrkerne og territoriell ekspansjon. Oppstandene ga støtet til en nasjonal bevegelse, særlig formet av eksil-serbere og deres etterfølgere i Ungarn. Intellektuelle ønsket å gjenreise det serbiske middelalderriket, hvis utvikling hadde blitt hindret av tyrkisk okkupasjon. Sentralt i nasjonsbyggingen ble Vuk Karadžićs utvikling av et skriftspråk basert på folkemålet sør for Donau. Den serbiske politikken i dette århundret ble preget av rivalisering og vekslende makt mellom dynastiene Karadorđević og Obrenović.<sup>35</sup> Parallelt med de politiske intrigene i et stadig mer uavhengig Serbia, var 1800-tallet preget av gradvis modernisering. Eksempler på dette er etableringen av den første serbiske avisen i 1834 og flere skoler og kulturelle institusjoner, som flyttingen av den kulturelle og vitenskapelige institusjonen *Matica srpska* (Serbisk bidronning) fra Budapest til Novi Sad i 1864.

På slutten av 1800-tallet ser vi altså begynnelsen på et sivilt samfunn. Begrepet *nevladina organizacija* (ikke-statlig organisasjon) dukker opp for første gang i tidsskriftet *Glas Javnosti* (Offentlig Stemme) i 1874 (Petrović, 1999). En lov om organisasjonenes frihet ble vedtatt i 1881. Mange organisasjoner ble etter hvert opprettet. De hadde statutter og skulle godkjennes og registreres av myndighetene. De fleste var kortvarige og noen ble forbudt av staten, for eksempel den serbiske ungdomsorganisasjonen *Druzina Mladezi Srpske* (1847-1851), som ønsket å “fremme mer frihet og demokrati i landet” (Petrović, 1999). Håndverkslaugene, forgjengerne til dagens fagforeninger, oppstod og kom under rettslig

---

<sup>35</sup> Karadorde Petrović, som ledet den første oppstanden, fikk en kortvarig styringsperiode. Han måtte flykte til andre siden av Donau, til Østerrike, da tyrkerne gjenerobret Beograd i 1813. Miloš Obrenović, som hadde deltatt i den første oppstanden, var en av de som ble igjen og tjente i tyrkernes administrasjon. Han satte i gang den andre oppstanden og ble med seieren fyrste av Serbia. Karadorde returnerte i 1817, men ble oppfattet som en rival av Miloš som fikk ham drept. Denne hendelsen utløste en langvarig konflikt mellom familiene. Obrenović-dynastiet varte fra 1815 til 1903, med unntak av årene 1842-1858 da Aleksandar Karadorđević (sønn av den første Karadorde) fikk makten ved kupp (Singleton, 1991).

regulering på denne tiden, men først i 1904 tar arbeidernes organisering form av fagforening. Denne begynnelsen på sivilsamfunnets utvikling var, spesielt i de rurale områdene, basert på tradisjonelle former for solidaritet, med sterk påvirkning fra den ortodokse kirken og kongefamilien, som ofte virket direkte inn på etableringen av og virksomheten til foreningene (Paunović, 1997). På slutten av 1800-tallet var Serbia fortsatt et utpreget tradisjonelt og patriarkalsk bondesamfunn, omtrent 90 % av befolkningen bodde på landsbygda og analfabetismen var stor (Mønnesland, 2006:106). For befolkningen var myndighetene noe fjernt og ubehagelig, som viste sin interesse kun som skatteoppkrevdere. Lojalitetsbåndene gikk til storfamilien, landsbyen eller regionen.

#### **4.1.3 Brytningstid – paradoksal modernisering**

I 1867 ble Serbia helt selvstendig og i 1878 internasjonalt anerkjent. Med tyrkernes uttrekning endret kulturen seg. Overklassen var liten, men voksende. Byene ble mer moderne etter europeisk mønster. Moderniseringen ble i hovedsak drevet frem av utlendinger eller returnerte eksil-serbere, først og fremst fra andre siden av Donau-Sava, Vojvodina. Mange av disse hadde studert i utlandet og var inspirert av opplysningsideene (Singleton, 1991:86). Et europeiskinspirert borgerskap krevde innflytelse i politikken, og et parlament (*Skupština*) med begrenset makt og politiske partier ble dannet. På slutten av 1800-tallet dominerte tre politiske leire: *De konservative* (eller “progressive” som de kalte seg) støttet den pro-østerrikske monarken Milan Obrenović og hans tro på Serbia som en del av “den europeiske familien av monarkier”. Disse stod lengst fra bondebefolkningen og var de ivrigste forkjemperne for modernisering etter europeisk modell. *De liberale* stod for en mindre royalistisk linje, ønsket mer makt til parlamentet, serbisk ekspansjon og en moderne økonomi tilknyttet Frankrike og Russland (fremfor Østerrike). *De radikale* utfordret det urbane og intellektuelle grunnlaget for de andre leirene og deres moderniseringspolitikk. Utenrikspolitisk ville de rette seg mot det ortodokse Russland. Det store skillet gikk mellom det vestlig orienterte Obradović-dynastiet og moderniseringsforkjemperne på den ene siden, og på den andre siden Det Radikale Parti, hvor mange av medlemmene støttet Karađorđević-familiens krav på tronen (Govorchin, 1956:519). Milan Obrenović abdiserte for sin sønn Aleksandar i 1889, og de påfølgende årene ble preget av kongens skandaløse privatliv, politiske skandaler, intriger, komplotter og konflikter. Dette åpnet opp for kupp; en gruppe militæroffiserer myrdet kongeparet og avsluttet slik Obrenović-dynastiet. Petar Karađorđević ble innsatt som konge og innledet et nytt århundre med et mer stabilt styre og en serbisk blomstringstid. Serbia ble nå et parlamentarisk demokrati med en liberal konstitusjon. I 1905 ble Beograds høyskole omgjort

til universitet, handel og kommunikasjon økte, og utenlandsk kapital fløt inn (Mønnesland, 2006:105-108). Det Radikale Partis Nikola Pašić ble den dominerende politiske figur og fungerte som serbisk statsminister de fleste årene frem til 1918. Pašić og de radikales fremgang fra slutten av 1800-tallet inngikk i en anti-moderne politisk ideologi som vokste frem som respons på moderniseringsforsøkene.<sup>36</sup>

Popović-Obradović (2008) mener Serbias modernisering på 1800-tallet skiller seg fra andre Balkan-land på grunn av den sterke tilstedeværelsen av anti-moderne strømninger. Den politiske eliten var svært splittet. På den ene siden stod mindretallet, den styrende elite, som foretrakk modernisering. På den andre siden stod flertallet i den politiske eliten, med enorm innflytelse på det serbiske folk. Popović-Obradović hevder dette er kilden til de fleste forskjellene mellom Serbia og de andre landene på Balkan. Motstand mot modernisering var tilstede i de andre landene også, men den var ikke like artikulert, organisert og betydningsfull for moderniseringspolitikken. Det anti-moderne var kjernen i det politiske programmet til Det Radikale Parti: Målsetningen var demokrati uten politiske partier og skillelinjer, et organisk samfunn eller folkestat basert på de tradisjonelle institusjonene og fellesskapene *zadruga* (familie- eller slektsbasert sambruk) og *opština* (landsby), basert på kollektiv eiendom. Partiet organiserte seg imidlertid på utpreget moderne vis – hierarkisk og bredt strukturert, med partikomiteer over hele landet, og utstedelse av medlemskort. 90 % av de stemmeberettigede støttet de radikale og Serbia var dermed, sammenlignet med andre Balkan-land, tidlig ute med bred politisk mobilisering i et landbrukssamfunn. Det Radikale Parti var det første massepartiet i Serbia. Det krevde innflytelse på vegne av vanlige bønder og motsatte seg det tyranniske styret. Det var en politisk bevegelse for demokrati, og første gang noen henvendte seg til vanlige bønder og anså dem som politiske subjekter. Partiet knyttet bøndene i de mest avsidesliggende strøk til et landsomfattende nettverk av komiteer på lokalt, regionalt og sentralt nivå (Govorchin, 1956:524). Ved å oppmuntre til deltakelse og handling spilte det en rolle i å styre Serbia mot demokrati, selv om det politiske programmet stod i kontrast til den borgerlige forståelsen av demokrati. Bondemassebevegelsen fikk stor betydning for nasjonsbyggingsprosessen og innføringen av parlamentariske institusjoner, men dette fikk samtidig konsekvenser for karakteren til det parlamentariske systemet i Serbias “demokratiske gullalder”. De politiske institusjonene i Serbia ble adoptert gjennom kampen for en folkestat

---

<sup>36</sup> Avstanden var enorm mellom de styrende – intellektuelle som var utdannet i Europa – og de styrte, bondebefolkningen, hvorav 95 % var analfabeter. På landsbygda var det utbredt misnøye med det korrupte og elitistiske lederskapet. Moderniseringspolitikk ovenfra og det tilknyttede utenrikspolitiske forholdet til Østerrike-Ungarn hadde liten støtte. Bøndene irriterte seg over Østerrike-Ungarns monopol på serbisk handel og sterke innflytelse ellers. Moderniseringsprosjektene ble finansiert gjennom lån fra Wien og Paris, og disse pengene var gjenstand for elitenes svindel og korrupsjon (Govorchin, 1956).

etter en patriarkalsk-kollektivistisk og egalitær samfunns- og statsmodell, i kontrast til og motstand mot kapitalisme og den vestlige sivilisasjonsmodellen (Popović-Obradović, 2008).

Perioden med demokrati før første verdenskrig, mellom 1903 og 1914, ble kortvarig, men har av mange blitt regnet som det serbiske demokratiets gullalder. Popović-Obradović (2008) viser til flere demokratiske mangler ved dette flertallsstyret. For det første var militærets innflytelse stor. Serbia var i denne perioden enten i krig eller i forberedelser til krig (Balkan-krigene i årene 1912 og 1913). Militæret ble slik en sentral aktør i utenrikspolitikken, og dermed indirekte i innenrikspolitikken. Man valgte å vektlegge statens territoriale utvidelse fremfor intern utvikling. Politikken ble sentrert rundt innlemmelse av områder forstått som serbiske, av etniske, historiske eller geo-strategiske årsaker. Forslag om moderniseringstiltak (jernbane, helsevesen o.l.) ble nedstemt eller motarbeidet, fordi de på en eller annen måte ville stå i veien for, eller ta ressurser fra, hovedprioriteringen: Kampen om å befeste områdene forstått som serbisk. Det ble ofte argumentert med at utvikling internt i Serbia måtte vente til oppgaven med å sikre det serbiske territoriet var fullført (Popović-Obradović, 2008:248).<sup>37</sup> Konsensus rådet blant politikere og intellektuelle rundt valget av politikk, men ledende for den var statsminister Nikola Pašić og hans parti, som hadde lyktes i å mobilisere bøndene for sitt program: Antimodernisme og ekspansjon for et Stor-Serbia, blant annet innlemmelse av det østerrisk kontrollerte Bosnia-Hercegovina. Østerrike-Ungarn trengte et påskudd for å gå til krig mot et ekspanderende Serbia på Balkan, og fikk det med attentatet mot tronarvingen Franz Ferdinand og hans kone under deres besøk i Sarajevo, et attentat som den serbiske terroristorganisasjonen *Crna ruka* (Svart hånd) stod bak (Mønnesland, 2006:128). Med skuddene i Sarajevo brøt første verdenskrig ut og Serbias kortvarige demokratiske eksperiment ble avsluttet.

#### **4.1.4 Mellomkrigstiden – det første jugoslaviske samlivet**

Etter første verdenskrig var det igjen klart for nye grensedragninger og nå ble den jugoslaviske staten, et konstitusjonelt monarki, født: Kongedømmet av serbere, kroater og slovenere. Partene hadde ulike forventninger til staten. Slovenerne og kroatene ønsket en føderasjon med utbredt selvstyre etter den gamle kroatisk "jugoslaviske ide"<sup>38</sup>, mens serberne ønsket et Stor-Serbia, en sterk sentralistisk stat (Mønnesland, 2006:166). Staten

---

<sup>37</sup> Slik de samtidige uttrykte det: *srske politikom* ble valgt fremfor *srbijanskom politikom*. Begrepene kan oversettes til norsk som "serbisk politikk" og "Serbias politikk".

<sup>38</sup> Ideen om Jugoslavia (fra *jug* (sør) og *slaveni* (slavere)) var sentral i den "illyriske bevegelsen" i Kroatia på begynnelsen av 1800-tallet. Den var både en kroatisk nasjonal bevegelse mot det habsburgske riket og en bevegelse for et pan-slavisk samarbeid (Singleton, 1991:107).

skulle bli et stor-serbisk prosjekt med den serbisk-ortodokse kirken som støttespiller. Hovedstaden ble lagt til Beograd og Karađorđević-dynastiet fikk beholde kongemakten (Mønnesland, 2006:171-172). Serbisk dominans ble problematisk, siden det nye Jugoslavia var religiøst og lingvistisk heterogent, og sammensatt av områder med svært forskjellig historie og samfunnsstruktur. Den første perioden var preget av konstante politiske kriser, spesielt grunnet i forholdet mellom kroatene og serberne. Flere år med politisk kaos toppet seg med en montenegrinsk representants attentat i parlamentet mot fire kroatisk representanter. 6. januar 1929 oppløste derfor kong Aleksandar parlamentet og grunnloven. Han innførte kongelig diktatur og politistat, det såkalte 6. januar-diktaturet, *Šestojanuarska diktatura*. Alle partier utenom regjeringspartiet ble forbudt, alle organisasjoner måtte godkjennes av regjeringen. Kongen oppløste de kroatisk og slovenske versjonene av de kulturelle og sportslige *Sokol*-foreningene, og innførte obligatorisk moralsk og fysisk fostring i den serbiske *Sokol*-bevegelsen (Singleton, 1991:160). Pressesensur ble innført og lokale styringsorganer oppløst. Det sentralistiske regimets embetsverk var gjennomsyret av korrupsjon. Misnøyen bredte seg og nasjonalistisk ekstremisme vokste fram. Den serbisk-kroatisk konflikten mellom sentralisme og føderalisme kom til å prege hele mellomkrigstiden. Motsetningen handlet også om økonomi. På grunn av Kroatias og Slovenias tilknytning til det habsburgske riket under industrialiseringen og den økonomiske oppblomstringen på 1800-tallet, var kommunikasjonsnettene og de økonomiske forbindelsene i disse landene rettet nordvestover. I Serbia var det staten som hadde stått bak utbygging av jernbaner og industri. Økonomien her var mindre og mer introvert. I Jugoslavia ble den serbisk politikken videreført; selvforsyning og beskyttende tollgrenser fremfor utadvent økonomi (Mønnesland, 2006:184). I 1934 ble kong Aleksandar drept i et attentat som kroatisk fascister, *ustaša*, stod bak. Under et kortvarig regentstyre i etterkant søktes en overenskomst mellom kroatene og serberne, og Kroatia fikk utstrakt selvstyre. Men forsøket på å løse det nasjonale spørsmålet kom for sent, det ble avbrutt av andre verdenskrig.

Under andre verdenskrig ble Jugoslavia invadert av tyskerne og landet ble delt opp. Lokalt utviklet krigen seg til borgerkrig, mellom nasjonale grupper og mellom kommunister og antikommunister. Spesielt blodige var herjingene til de serbisk nasjonalistiske tsjetnikene og de kroatisk nasjonalistisk *ustasja*ene. Jugoslavia ble befrikk av partisanene, den kommunistisk motstandsbevegelsen ledet av marskalken Josip "Tito" Broz, godt hjulpet av sovjetisk styrker. På grunn av folkehærens krigsinnsats stod kommunistpartiet i Jugoslavia sterkere enn i andre østeuropeisk land, og maktovertakelsen skjedde derfor raskere og mer brutalt. Politisk motstandere ble etter krigen henrettet uten lov og dom eller dømt og fratatt

eiendom (Mønnesland, 2006:215). Med den kommunistiske maktovertagelsen ble Jugoslavia organisert etter sovjetisk modell, formelt som en føderasjon av seks republikker, men i praksis som en sentralisert ettpartistat (Singleton, 1991:211).

#### **4.1.5 Kommunismen etter andre verdenskrig**

Det kommunistiske Jugoslavia startet altså som en svært sentralisert stat, men etter hvert så man tegn på reform og desentralisering. Bruddet mellom Tito og Stalin i 1948 førte Jugoslavia nærmere Vesten.<sup>39</sup> Landet ble dermed boikottet fra Sovjetunionen og Øst-Europa, men mottok økonomisk hjelp fra USA. Fullstendig kollektivisering av landbruket ble oppgitt. I 1967 åpnet Tito opp for utenlandske investeringer (Mønnesland, 2006:215-228). Den jugoslaviske modellen skilte seg etter hvert fra de andre kommunistiske landene. Den utviklet seg til et "selvforvaltningssystem" med selvstyre i bedriftene og etter hvert større selvstyre i republikkene. Men den gradvise utviklingen i demokratisk retning var ingen entydig utvikling. Selvstyresystemet ble brukt som unnskyldning for å forby fri politisk organisering. Fra offisielt hold hevdet man at fagforeninger og andre organisasjoner ikke var nødvendige siden man hadde arbeiderrådene (Golubović, 2004:92). Kommunistledernes overklasseliv eller andre regimetrekk kunne ikke kritiseres. Nasjonalisme ble oppfattet som en stor trussel og forsøkt undertrykket gjennom fremdyrking av en jugoslavisk patriotisme sentrert rundt personen Tito. Den patriotiske kulturen bygget på partisanmyten og forherligelse av det militære, og skulle fremmes blant annet gjennom opprettelsen av et felles råd for organisasjoner innen kultur og utdanning (Mønnesland, 2006:218-220). Ettpartistaten forbød mange gamle organisasjoner og etablerte nye statskontrollerte organisasjoner, som på høyden utgjorde et antall på rundt 18.000 (NGO Policy Group, 2001:17). Sivilsamfunnet ble nasjonalisert; eiendom ble konfiskert og fri organisering forbudt. Fra 1945 til slutten av 1980-tallet kunne organisasjoner etableres og drives bare så lenge de opererte innenfor den rådende ideologien. Sports-, fritids-, hobby- og yrkesforeninger hadde færre problemer. De var politisk ufarlige for myndighetene og kunne derfor operere utenfor de offisielle statsorganisasjonene (NGO Policy Group, 2001:17). *Socijalistički savez radnog naroda Jugoslavije* (Den sosialistiske allianse av arbeidende folk i Jugoslavia) var den største og mest innflytelsesrike masseorganisasjonen i Jugoslavia mellom 1945 og 1990. I 1990 hadde organisasjonen 13

---

<sup>39</sup> Den jugoslaviske folkehæren, som var statsbærende etter krigen, hadde vokst ut av en sterk motstandsbevegelse. Denne autonome bevegelsen gav jugoslavene en selvtilit og stolthet som motsatte seg sovjetiske forsøk på innflytelse som i de andre folkedemokratiene (Singleton, 1991:212). Jugoslavia var internasjonalt anerkjent og førte en selvstendig utenrikspolitikk. Maktkampen mellom Tito og Stalin førte til at Jugoslavia ble utstøtt fra Kominform og med dette var bruddet et faktum (Mønnesland, 2006:217).



millioner medlemmer, deriblant flertallet av den voksne befolkningen. Målsetningen var å inkludere flest mulig i partiets aktiviteter, men samtidig tone ned inntrykket av partiets kontroll.

Det kommunistiske Jugoslavia gjennomgikk en omfattende industrialisering og urbanisering. Etter andre verdenskrig levde 80 % av befolkningen på landsbygda. I 1980 levde 70 % av befolkningen i byene. Den raske byutviklingen fulgte ikke europeisk mønster: En ny gruppe vokste frem, med arbeidere som også var bønder. Mellom 1960 og 1970 utgjorde denne gruppen halvparten av arbeiderklassen. Disse levde både på landet og i byen, pendlet mellom gård og fabrikk, og tilpasset seg aldri bylivet. I tillegg var utdanningsnivået lavt (i denne perioden hadde under 9 % av befolkningen høyere utdanning, og 26 % hadde ikke fullført grunnskole) og analfabetismen stor (22 % i 1961 og 15 % i 1981), noe som betydde at mange hadde problemer med å lese dagsavisene. Disse trekkene fikk konsekvenser for den politiske kulturs utvikling og “beredte ikke borgerne som bærere av modernitet og demokratisering” (Golubović, 2004).<sup>40</sup>

Med Titos død i 1980 og økonomisk krise fra slutten av 70-tallet ble motsetningene i Jugoslavia større. De regionale forskjellene mellom de velstående sentraleuropeiske nasjonene i nordvest og de fattigere i sørøst sammenfalt med de nasjonale motsetningene. Uro og albansk nasjonalisme vokste frem i Kosovo, og med det ble serbisk nasjonalisme mer fremtredende – også, eller kanskje særlig, blant de intellektuelle. Det serbiske vitenskapsakademiets *Memorandum* fra 1986 argumenterte for fundamental reorganisering av staten. Det var ment som et oppgjør med Serbias svake stilling – konstitusjonelt og økonomisk – i føderasjonen, og hevdet det fant sted diskriminering av serbere i Kroatia og folkemord mot serbere i Kosovo (CHNM, 2010). Memorandumet la det teoretiske grunnlaget for moderne serbisk nasjonalisme. Scenen var nå klar for Slobodan Miloševićs entre. Milošević startet som dyktig byråkrat i partihierarkiet, men viste etter hvert politisk talent. I 1984 ble han valgt til president i partiets bykomité i Beograd, og i 1986 avanserte han til president i den serbiske delen av kommunistpartiet (Ramet, 2006:343).

Milošević kom til makten ved å utnytte Jugoslavias krise, særlig urolighetene i Kosovo. “Slobo”, som han ble kalt, klarte å mobilisere massene. Dette kom til uttrykk

---

<sup>40</sup> Den ekstreme utviklingen endret de sosiale båndene, spesielt de tradisjonelle familiebandene. For kvinnene betydde det at fordelene med det patriarkalske samfunnet forsvant – som beskyttelse under storfamilien, *zadruga*, – mens de patriarkalske holdningene overlevde. Til tross for lav representasjon i politiske organ, dobbeltarbeid i hjem og jobb og stort omfang av vold i hjemmet, unnlot kvinnene å organisere seg i slagkraftige organisasjoner (Reimann, 2007). De offisielle kvinneorganisasjonene måtte følge statens, eller partiets, politiske retorikk. Offisielt var kvinners problemer løst en gang for alle med revolusjonen (Mønnesland, 2006:238).

sommeren 1988 gjennom tilsynelatende spontane politiske masse møter, *miting* (etter engelsk *meeting*), som i virkeligheten ble styrt av Milošević og finansiert av den serbiske delen av kommunistpartiet. Demonstrantene benyttet en blanding av kommunistisk, høyrenasjonalistisk og religiøs retorikk. Møtene gikk over hele landet, med tusenvis oppmøtte, hovedsakelig serbere fra Kosovo som ville fortelle om undertrykkelsen av serberne der. Masse møtene ble fremstilt som en demokratisk folkereisning, som en “antibyråkratisk revolusjon” (Mønnesland, 2006:246).<sup>41</sup> Gjennom masse mobilisering klarte Milošević å styrke sin politiske makt. Han fikk kontroll over provinsen Vojvodina og republikken Montenegro og dermed større innflytelse i føderasjonen. På samme tid, og i kontrast til disse sentraliseringsforsøkene, økte presset om pluralisme i de andre republikkene, først i Slovenia, deretter i Kroatia. Dette hang sammen med Berlinmurens fall i 1989 og påfølgende liberalisering i Øst-Europa. I 1990 brøt det jugoslaviske kommunistpartiet sammen og Slovenia og Kroatia gjennomførte flerpartivalg. Også Milošević ble nødt til å innføre flerpartisystem, men han sikret sin makt med hans *Socijalistička Partija Srbije* sin valgseier i 1990. Jugoslavias oppløsning var i gang og den ble svært blodig utover 1990-tallet med krigene i Slovenia, Kroatia, Bosnia, og etter hvert Kosovo (Ramet, 2006).<sup>42</sup>

Med Miloševićs inntreden i den serbiske politikken, etter fire tiår med kommunisme, ble de historisk sterke forbindelsene mellom den serbiske staten og den serbiske kirken revitalisert. Regimet i Serbia på slutten av 1980-tallet hadde sammenfallende målsetninger med kirken: Samling av alle serbere i én stat. Kommunismen hadde begynt å miste sin legitimitet i disse årene, i Serbia som i Øst-Europa ellers. Milošević og hans regime søkte dermed et annet ideologisk grunnlag for sitt politiske program og fant det i de etno-nasjonalistiske ideene om et Stor-Serbia, ideer som også den serbisk-ortodokse kirken målbar.

---

<sup>41</sup> I motstanden mot det korrupte Jugoslavia trakk man sammenligninger til tidligere opprør for selvstyre. Ordet *vožd* (fører) var opprinnelig et tilnavn for Karađorđe, lederen for den serbiske oppstanden i 1804, men ble nå brukt om Milošević (Mønnesland, 2006:245).

<sup>42</sup> Slovenias uavhengighetserklæring i 1991 ble møtt med kortvarige kamper, den såkalte “tidagerskrigen”. Makedonia løsrev seg også i 1991, men ble aldri involvert i krig. Den kroatisk løsrivelsen førte til Kroatia-krigen (1991-1995), som utviklet seg fra konflikt mellom kroatisk politistyrker og serbiske innbyggere i Krajina våren 1991 til en storstilt krig mellom kroatisk styrker og den jugoslaviske hæren – som nå viste seg å være serbisk-kontrollert og mer opptatt av å danne et Stor-Serbia enn å beskytte den jugoslaviske modellen. I det etniske lappeteppet Bosnia ble spørsmålet om grensedragninger og oppdeling særskilt vanskelig. Krigen her (1992-1995) ble mest blodig; den handlet ikke bare om territoriell kontroll, men også om etnisk homogenitet. Kampene ble hovedsakelig ført mellom muslimske og kroatisk styrker på den ene siden og bosnisk-serbiske styrker, delvis underlagt den serbisk kontrollerte jugoslaviske hæren, på den andre siden. Dayton-avtalen i 1995 sørget for fred i Kroatia og Bosnia, men i 1998 brøt det ut krig mellom serberne og kosovo-albanerne i Kosovo. Også her utviklet en humanitær katastrofe seg. Da Rambouillet-forhandlingene i 1999 feilet startet NATO luftangrep mot Serbia. Dette satte punktum ved Balkan-krigene. Rest-Jugoslavia bestod av Serbia og Montenegro. Kosovo ble satt under FNs og NATOs administrasjon (Mønnesland, 2006).

#### 4.1.6 Fremvoksende nasjonalisme – og pluralisme

Med kommunistregimets oppløsning og innføring av flerpartisystem ble frivillig organisering lovlig og nye organisasjoner registrert. Men på 1990-tallet ble demokratiseringen samtidig hindret av forsterket nasjonalisme og krigene i Kroatia og Bosnia. Serbias situasjon ble forverret med store flyktningstrømmer, kulturell og økonomisk isolasjon som følge av internasjonale sanksjoner (1992-1996), økonomisk krise og fallende levestandard.<sup>43</sup> Også i Serbia vokste det frem alternative stemmer og initiativer mot Miloševićs politikk og retorikk, som hadde utviklet seg fra nasjonalistisk kommunisme til autoritær populisme. En rekke organisasjoner ble etablert mot nasjonalisme, krig og vold eller som assistanse til ofre og beskyttelse av grunnleggende menneskerettigheter (NGO Policy Group, 2001:17). På 1990-tallet, under Miloševićs regime, kan vi grovt skille mellom en autoritær og populistisk bevegelse, som stort sett støttet Miloševićs politikk og derfor fikk støtte fra myndighetene, og alternative sivile initiativ og grupperinger som stod for beskyttelse av grunnleggende sivile rettigheter. Den nasjonalistiske bevegelsen var kjennetegnet ved anti-individualisme, militant nasjonalisme, konspirasjonstro og fremmedfrykt. Bevegelsen dominerte politikken og gjenspeilet strømninger svært utbredt i samfunnet. Det var en tendens til å skue bakover, til middelalderen og Serbias militære storhet. Ideologien *svetosavlje*, en blanding av ortodoks religion og serbisk nasjonalisme, bredte om seg. Den ortodokse kirken ble oppfattet som den serbiske nasjonens sjel, og man drømte om å gjenopprette monarkiet (Mønnesland, 2006:321). De alternative gruppene ble opprettet enten i ren opposisjon eller som respons på konkrete problemer og behov (CIVICUS, 2006). Samtidig som myndighetene pekte på opposisjonelle organisasjoners eksistens som bevis på at regimet var demokratisk, ble det statskontrollerte media brukt for å henge disse ut som fiender av nasjonen og utenlandske spioner.

Med innføringen av flerpartisystemet kunne opposisjonen organisere seg i partier. Selv om opposisjonspartiene klarte å organisere seg og mobilisere folk, var de for ideologisk forskjellige til å utgjøre en effektiv opposisjon. I tillegg spilte opposisjonspartiene på nasjonalisme, som de uansett ikke kunne gjøre bedre enn, og dermed vinne velgere fra, det høyreekstreme *Srpska Radikalna Stranka* (Det Serbiske Radikale Parti). Bare ett av opposisjonspartiene, den lille *Gradanski savez* (Borgeralliansen), tok i løpet av 1990-tallet gjennomgående avstand fra nasjonalisme (Gagnon, 1998). Et av de viktigste opposisjonspartiene, *Demokratska Stranka Srbije* (Serbias Demokratiske Parti), kombinerte

---

<sup>43</sup> I 1993/1994 opplevde Jugoslavia (Serbia, Kosovo og Montenegro) verdenshistoriens tredje verste hyperinflasjon, bare overgått av Ungarns inflasjon i 1946 og Zimbabwes i 2008. Da prisstigningen var på sitt høyeste i januar 1994 fordoblet prisene seg på ett og et halvt døgn.

en forpliktelse til demokrati med nasjonale interesser og tradisjon (Todosijević, 2004). Kommunevalgene i 1996 illustrerer både opposisjonens kraft og svakhet. Her vant den opposisjonelle valgkoalisjonen *Zajedno* (Sammen) i de 14 største byene, inkludert Beograd. Da myndighetene nektet å godkjenne resultatene, mobiliserte opposisjonen til voldsomme massedemonstrasjoner i gatene. Protestene ga resultat, Milošević måtte innrømme nederlaget. Men opposisjonens arbeid strandet på partiledernes ulike syn på ideologi og strategi (Gagnon, 1998). Samarbeidet sprakk og dette forhindret demokratisk virkning. Resignasjon kom til å prege den partipolitiske opposisjonen videre.

Mot slutten av 1990-tallet ble de økonomiske forholdene forverret og situasjonen i Kosovo mer kritisk. Det hele toppet seg med NATOs luftangrep mot Serbia i 1999. Regimet ble med dette hardere, frie medier ble kneblet. Samtidig økte misnøyen og igjen ble resignasjon avløst av demonstrasjoner. Da opposisjonspartiene sviktet enda en gang, tok ungdommen til å lede motstanden, gjennom bevegelsen *Otpor!* (Motstand!). Aktivismen startet rundt universitetet i Beograd, men utviklet seg til en bred og landsomfattende pasifistisk ungdomsbevegelse. Milošević svarte gjennom en brutal politiaksjon med arrestasjoner og politivold. Regimets behandling av egen ungdom var avgjørende for endring i folkemeningen. Ved valget i 2000 nektet Milošević å akseptere opposisjonsalliansen *DEMOS'* seier. Massedemonstrasjoner ledet til storming av parlamentet.

“Revolusjonen” 5. oktober ble slutten på Miloševićs regime, men ikke et fullstendig brudd med denne tiden. Drapet på den reformvennlige statsministeren Đinđić i 2003 viste hvor tilknyttet politikken enda var korrupsjon og organisert kriminalitet. Økt spenning i Kosovo i 2004 trigget ekstreme holdninger, og med regjeringen under den anti-vestlige Koštunica ble opposisjonen motarbeidet, minoritetene presset og mediene homogenisert. Mange mente dette viste at et brudd med Milošević-tiden ikke var gjennomført (Mønnesland, 2006:372). Med parlaments- og presidentsvalgene i 2008 vant imidlertid den pro-europeiske partiblokken og presidentkandidaten Tadić frem – til tross for Kosovos uavhengighetserklæring, og de serbiske nasjonale følelsene det satte i sving, samme år.<sup>44</sup> Den krigsforbrytertilalte Radovan Karadžić ble utlevert til Haag i 2008. I desember 2009 søkte

---

<sup>44</sup> Dette betyr ikke at det foreligger en pro-europeisk demokratisk konsensus i det serbiske samfunnet. I parlamentsvalget vant den demokratiske blokken *For et europeisk Serbia* med 38 % av stemmene, etterfulgt av hele 29 % til Det Serbiske Radikale Parti (ikke det tidligere nevnte Nikola Pašićs Radikale Parti). I presidentvalgets andre og avgjørende runde vant Boris Tadić med 50 % i det tette løpet med motkandidaten Tomislav Nikolić (48 %). Det Serbiske Radikale Parti var nært tilknyttet Miloševićs regime og hadde til og med en egen paramilitær enhet. Nikolić fungerer som leder, siden den egentlige partipresidenten, Vojislav Šešelj, sitter i varetekt i Haag, tiltalt for krigsforbrytelser. Et symbolsk skifte i valget 2008 var likevel at Nikolić ikke opptredde med Šešelj-emblem og unnlot å snakke om et større Serbia (Bochsler, 2008).

Serbia om EU-medlemskap. Selv om et eventuelt medlemskap først vil innvilges om flere år, er søknaden et uttrykk for at utviklingen i Serbia går i demokratisk retning.

#### 4.1.7 Oppsummering

Den historiske gjennomgangen viser at forutsetningene for fremveksten av et liberalt orientert sivilsamfunn i Serbia var, om ikke fraværende, så i hvert fall karrige. I historien finner vi liten tradisjon for folkelig deltakelse og dårlige betingelser for tillit. Det festet seg aldri en kultur for deltakelse i frivillige organisasjoner. En åpenbar årsak er mangelen på erfaring med demokratisk styre og perioder med forbud mot fri organisering. De ulike autoritære styreformene gjennom tidene har på hvert sitt vis begrenset fri organisering og ytring. Den ortodokse kirkens historiske rolle, som bærer av ideen om den serbiske nasjon og dens betydning for veldedigheten i den førmoderne perioden, forklarer langt på vei dens betydning i den serbiske politiske kulturen i dag. Tradisjonen for korrupsjon finner vi helt tilbake til tiden under det osmanske riket. Korrupsjon, og fravær av en *Rechtsstaat*, ble værende i systemet etter Serbias uavhengighet og forsterket under etterkrigstidens kommunistisk styre og den totale samfunnsmessige krisen på 1990-tallet. At det ikke vokste frem et sivilsamfunn etter europeisk mønster kan også skyldes trekk ved hvordan moderniseringsprosessene (industrialisering, urbanisering, fremveksten av en middelklasse og utbredelse av lese- og skriveferdigheter) utviklet seg – med tyngdepunkt først etter andre verdenskrig og da i en rural form. Sivilsamfunnsutviklingen i Serbia ble videre påvirket av at det etniske og kulturelle mangfoldet ikke ble håndtert på fredelig vis. Nasjonalisme og krig, spesielt Miloševićs “ødeleggelse av alternativer” på 1990-tallet, kan ikke sies å ha lagt til rette for utvikling av demokratiske institusjoner og holdninger – selv om det fremprovoserte opposisjonell deltakelse. Som resultat har borgerne knyttet tillit til uformelle og private relasjoner fremfor institusjoner som stat, regjering, partier, byråkrati, politi, domstoler og organisasjoner – unntakene er militæret og kirken.

Likevel finner vi i historien om det serbiske folk også en betydningsfull tradisjon for motstand og ønske om selvbestemmelse, frihet og nasjonal uavhengighet, manifestert i konfrontasjoner med okkupasjon utenfra. Under tyrkisk styre beholdt serberne lokalt selvstyre i landsbyene. Den såkalte selvstyresosialismen under kommunismen kan ses som en fortsettelse av ideen om lokalt selvstyre, selv om det ble misbrukt for å legitimere et ikke-demokratisk styre. I tillegg skal man ikke undervurdere den demokratiske erfaringen fra årene 1903-1914, i Jugoslavia mellom 1919-1929 og 1935-1941, men også mellom 1944-1947. Et mer direkte erfaringsgrunnlag for sivilsamfunnet er studentprotestene i 1968, 1990 og 1992,

sivile initiativ og dannelsen av subkulturer på 1980- og 90-tallet, samt den vellykkede omveltningen i 2000. Vi skal nå se nærmere på hvordan de historiske forutsetningene avtegner seg i den serbiske politiske kulturen i dag. Jeg vil som nevnt dra søkelyset mot tre historiske faktorer som særlig legger rammer for sivilsamfunnsutvikling: Kirkens rolle, korrupsjonens betydning og kommunismens arv.

## **4.2 Kirkens rolle**

Kirken og dens tilknyttede religiøse organisasjoner fikk et nytt liv etter kommunismen, og har i dag en enestående tillit i befolkningen (WVS, 2005-2008). Hvilken rolle har den serbisk-ortodokse kirken spilt i nyere tid, og representerer den sivilsamfunn? Som tidligere nevnt ble all autonom organisering under det sosialistiske Jugoslavia vurdert av regimet som faretruende kilder til opposisjon. Organisasjonsarbeid ble dermed undertrykket og organisasjonenes eiendom konfiskert. Dette gjaldt også for religiøse organisasjoner. Religion ble sett som et privat anliggende. Mellom 1945 og 1953 ble religiøse skoler stengt, religiøs undervisning i den offentlige skolen ble erstattet med undervisning i ateisme, og religiøse tjenestemenn ble trakassert, arrestert og i noen tilfeller drept (Herbert, 2003:235-236). I det multietniske Jugoslavia ble den serbisk-ortodokse kirken tvunget til å holde en lav profil, delvis for å signalisere til andre nasjonaliteter og trossamfunn at serberne ikke lenger var dominerende i den nye sosialistiske staten (Miller, 2007:75). På grunn av denne politikken var det jugoslaviske samfunnet på 1960- og 70-tallet svært sekularisert. Med massiv etnisk mobilisering på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet vokste nasjonalismen frem og med det ble religion en avgjørende skillelinje. Ett kvasi-religiøst system – kommunisme sentrert rundt Titos karisma – ble erstattet av et annet – nasjonalisme (Vukomanović, 2008:237-238). Serbisk ortodoks religion var sentralt i Miloševićs nasjonalistiske populisme, den bidro til å fylle et ideologisk vakuum etter kommunismen. Også på de andre sidene av konfliktene på Balkan fikk religion en ny og voldsom symbolsk betydning langs etniske skillelinjer.

Alle regjeringer i Serbia siden 2000 har måttet forholde seg til kirkens nye politiske rolle. Den første demokratiske valgte regjering etter Milošević – ledet av Zoran Đinđić fra 2001 frem til attentatet på ham i 2003 – fremstilte seg som demokratiske og europeiske orienterte. Likevel måtte regjeringen av pragmatiske grunner strekke seg mot å tilfredsstille kirken. Den påfølgende regjeringen under den konservative statsministeren Vojislav Koštunica, fra 2004 til 2008, hadde sammenfallende interesser og samfunnssyn med kirken.

Under denne regjeringsperioden konsoliderte kirken sin mektige rolle – politisk, økonomisk og kulturelt (Vukomanović, 2008:254). Den nåværende pro-europeiske regjering under president Boris Tadić må balansere mellom hovedmålsetningen om EU-medlemskap og gode forbindelser til kirken, som er imot en tilnærming vestover.

Det finnes flere eksempler på hvordan den serbisk-ortodokse kirken som majoritetskirke har fått forrang. Utdanningsreformen i 2001 begünstiget syv “tradisjonelle religiøse samfunn”, definert som religiøse organisasjoner med hundreårs lang historisk kontinuitet og juridisk status mellom 1914 og 1930.<sup>45</sup> Statusen som “tradisjonelt religiøst samfunn” innebar tillatelse til å organisere religiøs undervisning i den offentlige skolen, et privilegium andre religiøse organisasjoner med lang historisk tilstedeværelse i landet ikke fikk, deriblant adventistkirken og baptistkirken. Den påfølgende gjenopprettelsen av den serbisk-ortodokse teologiutdannelsen som fakultet ved universitetet i Beograd, har ytterligere bekreftet kirkens rolle som statens likestilte partner i utdanningspolitikken (Vukomanović, 2008:240-243). Religionsloven fra 2006 og implementeringen av denne baserte seg på utvalget av de syv “tradisjonelle religiøse samfunn”. Lovutkastet fra 2004 ga den serbisk-ortodokse kirke flere privilegier, blant annet immunitet for de geistlige. Utkastet møtte mye motstand fra religiøse minoriteter og menneskerettighetsgrupper og måtte derfor revideres. Kirken ble definert som *primus inter pares*, den fremste blant likemenn, i forhold til andre religiøse organisasjoner. Lovforlaget ga trossamfunnene en rekke garantier, blant annet om religiøs undervisning i offentlig skole, og de geistlige fikk skattefradrag og juridisk immunitet. En artikkel i lovforslaget forpliktet lokale myndigheter til å organisere folkeavstemning dersom det ble krevd av kirken eller annet religiøst samfunn. Religionsloven har særlig blitt kritisert for registreringsprosedyrene den innførte. De “tradisjonelle religiøse samfunnene” har blitt automatisk registrert basert på tidligere registrering, mens andre religiøse organisasjoner har tapt juridisk status og måttet gjennomgå en komplisert registreringsprosedyre. Noen av organisasjonene som må registreres på nytt, har vært offisielt anerkjent i mer enn 50 år og tilstede i landet i så mye som 150 år.<sup>46</sup> Videre tillater ikke religionsloven registrering av organisasjonsnavn som inkluderer deler av navnet til tidligere registrerte religiøse organisasjoner, enten registrert under kongedømmet eller senere som *konfesionalne zajednice* (trossamfunn) under sosialistisk lov mellom 1953 og 1977. I praksis

---

<sup>45</sup> Organisasjonene som dermed ble definert som tradisjonelle er den serbisk-ortodokse kirke, den romersk-katolske kirke, den slovakisk-evangeliske kirke, den reformerte kristne kirke, den evangelisk kristne kirke, det islamske samfunn og det jødiske samfunnet.

<sup>46</sup> Et eksempel er den gammelkatolske kirke som ble registrert i 1874 under Østerrike-Ungarn og fikk fornyet anerkjennelse i 1923 under Kongedømmet av serbere, kroater og slovenere.

har man forbydd alle nyere organisasjonsnavn med tilnavn som “ortodoks”, “baptist”, “adventist” og lignende, uten å ta hensyn til at nye denominasjoner stadig oppstår i religiøse samfunn (Vukomanović, 2008:243-246).<sup>47</sup> Alt i alt garanterte religionsloven for mer autonomi og flere privilegier enn trossamfunnene hadde under kongedømmet før andre verdenskrig. Men i praksis har mer frihet til trossamfunnene betydd mer makt til den serbisk-ortodokse kirke i forhold til de andre. Det nye religionsdepartementet har fungert som en statlig tjeneste for kirken (Vukomanović, 2008:243).<sup>48</sup>

Vukomanović (2008:247) mener den serbisk-ortodokse kirken nå kan regnes som en offentlig institusjon finansiert over statsbudsjettet. Kirken selv rettferdiggjør sin innflytelse med at den representerer 85 % av befolkningen. Den siste folketellingen i 2002 viste at 95 % av befolkningen i Serbia (uten Kosovo) oppfatter seg som religiøs, og 85 % av befolkningen bekjenner seg til den serbisk-ortodokse kirken.<sup>49</sup> Kirkens begrunnelse for dens politiske innflytelse spiller også på dens historiske stats- og nasjonsbærende rolle. Kirken har overlevd og levd lengre enn de historisk skiftende formene for serbisk samfunn, stat og territorium. Den er derfor en viktig del av serbernes kulturarv. Dette taler for den serbisk-ortodokse kirkens privilegerte stilling. Men slike ideer lar seg ikke uproblematisk forene med prinsippene om skille mellom kirke og stat, religionslikhet – og ikke minst religionsfrihet, der kirkens privilegerte stilling urettmessig har gått på bekostning av andre religiøse samfunns muligheter. Kirkens rolle i Serbia faller inn i et mønster for de postkommunistiske landene. Vi kan se flere likhetstrekk med de ortodokse kirkenes rolle i postkommunistisk utvikling i Russland og Romania. I Bulgaria fremstår klerikalismen, kirkens bestrebelse for økt politisk makt, ikke like sterkt (Miller, 2007:80-81).

Den serbisk-ortodokse kirkens rolle som en tilnærmet statskirke, *de facto*, gjør det vanskelig å omtale den som en sivilsamfunnsaktør. Den ser heller ikke på seg selv som en del

---

<sup>47</sup> Parallelt med lovendringene har det forekommet negative uttalelser om mindre trossamfunn fra offisielt hold (United States Department of State, 2009). Medlemmer av disse har fryktet de ikke vil bli rettferdig representert i media etter at den serbisk-ortodokse Biskop av Jegar Porfirije (Perić) ble utnevnt som leder av det statlige kringkastingsrådet i juli 2008. Biskop Porfirije er kjent for å ha uttalt seg svært kritisk mot “destruktive sekter” (Djenović, 2009).

<sup>48</sup> Et nyere eksempel på kirkens innflytelse er den politiske prosessen rundt forslaget til anti-diskrimineringslov i mars 2009. På grunn av en telefonsamtale mellom kirken og presidentens kabinett, ble lovutkastet som parlamentet skulle stemme over trukket tilbake av regjeringen i siste liten. Kirken motsatte seg to punkter: Artikkel 18, som forbydde diskriminering på bakgrunn av religion, og artikkel 21, som forbydde diskriminering basert på seksuell orientering og kjønnsidentitet. En ukes tid senere ble lovforslaget likevel levert parlamentet og godkjent (B92, 2009).

<sup>49</sup> I tillegg bekjenner 5.5 % seg til katolisisme, 3.2 % til islam og 1.1 % til protestantisme, mens 2.6 % oppgir seg som ateist, annet eller ukjent (CIA, 2010). Blant den store andelen religiøse finner vi mange som oppfatter religion som en del av deres identitet (å være serber er å være ortodoks kristen), uten å være spesielt troende. Det betyr ikke nødvendigvis at man tror på Gud, ber eller går til kirken. 60 % av befolkningen kan anses som religiøse hvis man regner ut fra de ovenfor nevnte indikatorer for religiøsitet, og halvparten av disse (30 %) kan regnes som høytidsreligiøse (intervju, Vukomanović).



av en sivilsamfunnsfære. Kirkens representanter tar sjeldent i bruk begrepet “samfunn” og enda sjeldnere begrepet “sivilsamfunn”, og da omtales det i svært negativt ordlag. Kirken henvender seg ikke til befolkningen som borgere, men som *narod* (nasjon) – som et organisk felleskap, en kollektiv udelelig masse (intervju, Vukomanović). Dens ideologi står i sterk kontrast til ideen om et pluralistisk samfunn. Kløften mellom den serbisk-ortodokse kirke og sivilsamfunnsorganisasjoner – spesielt NGOer involvert i menneskerettigheter – er den største i det serbiske samfunnet (Vukomanovic, 2008:261). Likevel bør ikke kirken ses som fullstendig avskåret fra det man kan kalle sivilsamfunn. Det eksisterer bånd og likheter mellom religiøse institusjoner og sivilsamfunnsorganisasjoner. Man kan si at kirken opererer i en gråsoner mellom stat og sivilsamfunn, samt mellom “det sivile” og “det usivile”. Dette blir særlig tydelig med organisasjonene som drives med aktiv støtte fra den serbisk-ortodokse kirken: Kirkelige frivillige organisasjoner og para-klerikale organisasjoner.

#### **4.2.1 Kirkelige frivillige organisasjoner**

I tillegg til å utgjøre en politisk faktor spiller kirken en viktig sosial rolle, blant annet gjennom filantropi. Den serbisk-ortodokse kirke, som andre trossamfunn, er en sentral aktør innenfor humanitært og sosialt arbeid og engasjerer seg på områder som andre organisasjoner verken har kapasitet til eller interesse i (Belgrade Open School, 2010). Kirkens veldedige stiftelse *Čovekoljublje* (Velvilje) ble grunnlagt i 1992. I likhet med mange andre religiøse organisasjoner var den engasjert i humanitær hjelp til flyktninger på 1990-tallet. Et arbeid stiftelsen høster mye anerkjennelse for, er dens frivillige innsats for mennesker med HIV/AIDS (som i Serbia ofte er homoseksuelle eller narkomane). De religiøse organisasjonene i Serbia retter seg i stor grad mot marginaliserte og sårbare grupper, og denne type arbeid involverer mange frivillige. Et annet eksempel på en viktig ortodoks kristen organisasjon er kvinneforeningen *Kolo srpskih sestara* (Serbiske søstres sirkel), som ble etablert allerede i 1903, var inaktiv under kommunistisk styre, og tok opp arbeidet igjen i 1990. Under NATOs luftangrep i 1999 besøkte kvinnesirkelens medlemmer sårede soldater og hjalp de innkalte soldatene gjenværende kvinner. Slik forsøkte den å forbedre utfallet av Miloševićs politikk, men stilte aldri spørsmål ved denne politikken som en del av årsaken til den humanitære krisen. Kvinneforeningen har også engasjert seg for foreldreløse barn, barn med spesielle behov, eldre og syke (HumanaS, 2010). Fordi den ikke var en del av den liberalt orienterte opposisjonen på 1990-tallet, blir den fra denne kanten ikke ansett som en del av Serbias *civilno društvo* (sivilsamfunn). Dette til tross for at dens fredelige, ikke-statlige og ikke-kommersielle arbeid kvalifiserer til kategorien (Kostovicova, 2006).

En mer liberalt orientert ortodoks kristen organisasjon er *Hrišćanski kulturni centar* (Kristent Kultursenter) som ble grunnlagt i 2002. Også denne organisasjonen er uavhengig av kirken, men ble grunnlagt av ortodokse kristne og arbeider under kirkens velsignelse. Kultursenterets arbeidsfelt er blant annet mellomkirkelig og mellomreligiøs dialog. Senteret tilbyr dertil terapeutisk åndelig støtte til krigstraumatiserte mennesker og ofre for andre typer traumer (Konrad Adenauer Stiftung, 2010). De tre nevnte organisasjonene er alle eksempler på liberaliseringen etter 1990. I disse tilfellene betydde det friheten til å organisere seg rundt konservative og religiøse verdier, som ofte bygget videre på den serbisk-ortodokse kirkens tradisjon for veldedighet. Liberalisering etter 1990 betydde imidlertid også friheten til å ytre og organisere seg rundt nasjonalistiske ideer.

#### 4.2.2 Para-klerikale organisasjoner

Skyggesiden av den serbisk-ortodokse kirkens engasjement er dens velsignelse av fascistoide og nasjonalistiske grupper. Demokratiseringen i Serbia siden 2000 har blitt fulgt av en spredning av organisasjoner og grupperinger som er eksplisitt illiberale i sine programmer og aktiviteter (Kostovicova, 2006). Man kan dermed si at “sivilsamfunnets svakhet” – forstått som liten deltakelse i liberale organisasjoner og utbredelse av illiberale grupper – ikke bare er en arv fra kommunismen, men også en virkning av demokratisering selv (Kostovicova, 2006): Politisk liberalisering, åpningen av et ikke-statlig rom etter overgangen til demokrati, har medført en utvidelse av dette rommet i både liberal og illiberal retning. Utviklingen i Serbia er ikke unik, men del av en tendens i de postkommunistiske landene (Kopecký og Mudde, 2003:2). De serbiske illiberale gruppene har etterlignet de liberale NGOene som ble etablert på 1990-tallet i bruk av internett, logoer (i grafitti og på t-skjorter og jakkemerker) og offentlige markeringer og protester (Kostovicova, 2006). Vi skal her se bort fra organisasjoner som har et eksplisitt voldelig og kriminelt uttrykk, og som heller ikke har støtte fra kirken, de nasjonalistiske partiene eller befolkningen.<sup>50</sup> Løse nettverk av mennesker som i hovedsak samles for slagsmål, er interessante samfunnsfenomen, men kan ikke regnes som sivilsamfunnsorganisasjoner. Som diskusjonen i teorikapittelet viste, bør illiberale grupperinger – med en grad av organisering og formål – inkluderes i sivilsamfunnsanalyse, spesielt av samfunn der disse uttrykker utbredte standpunkt.

En serbisk organisasjon som tar avstand fra ny-nazistiske grupper, men som samtidig inntar lignende ståsted i mange spørsmål, er *Obraz* (Ære). Denne organisasjonen ble startet

---

<sup>50</sup> De viktigste av disse er de ny-nazistiske gruppene *Nacionalni stroj* (Nasjonal rekke), *Krv i čast* (Blod og ære) og *Racionalisti*, den serbiske grenen av *Stormfront*.

midt på 1990-tallet og ser på seg selv som en ortodoks kristen politisk organisasjon. *Obraz* tar avstand fra det partipolitiske systemet basert på forestillingen om et interesse mangfold blant befolkningen, og ser heller det serbiske folk som et kollektiv med felles verdsett og skjebne (Obraz, 2010). Organisasjonen *1389*, etablert i 2004 og oppkalt etter årstallet for slaget på Kosovo-sletten, har kjernesaker som patriotisme, ortodoks tro, bevaring av det serbiske språks rikdom og renhet, det kyrilliske alfabet, familieverdier, statlig og territoriell suverenitet. Ifølge den selv er organisasjonen spesielt imot sekter (vantro), stoffavhengighet, homobevegelse, kriminalitet og korrupsjon (1389, 2010). *Dveri srpske* (Serbiske porter) er en organisasjon med eget tidsskrift og bokutgivelser. Den ble etablert i 1999 og baserer seg også på ideologien *svetosavlje*, en blanding av serbisk-ortodoks religion og serbisk nasjonalisme (Wiesinger, 2008). Den samme ideologien ligger til grunn for studentforeningene *Nomokanon* og *Sveti Justin Filozof* ved Universitetet i Beograd, samt *Srpski narodni pokret Svetozar Miletić* (Den serbiske nasjonale bevegelsen Svetozar Miletić) (Wiesinger, 2008).

Disse gruppene bygger mer på en kritikk av Miloševićs feilslåtte politikk enn kritikk av Miloševićs prosjekt i seg selv. I likhet med hans nasjonalisme spiller disse gruppene på offerrollen hvor serberne oppfattes som et historisk kontinuerlig offer, i forhold til fiender på Balkan og det internasjonale samfunns intensjon om å ødelegge Serbia (Kostovicova, 2006:31). I disse miljøene finner man mye rasisme og antisemittisme. De har markert seg offentlig rundt kontroversielle spørsmål, for eksempel med demonstrasjoner i mars 2008 mot utleveringen av den krigsforbrytertiltaite Radovan Karadžić til Den internasjonale straffedomstolen for det tidligere Jugoslavia i Haag. De har arbeidet aktivt mot offisiell anerkjennelse av serbisk ansvar i menneskerettighetsbruddene på 1990-tallet, og relativiserer eller forherliger serbiske krigsforbrytelser i denne perioden. Den serbiske staten har ikke distansert seg tydelig fra den nasjonalistiske politikken på 1990-tallet og heller ikke helt fra disse illiberale grupperingene.<sup>51</sup> Det sistnevnte kan kanskje være i endring nå. Toleransen for disse gruppene er mindre etter at en fransk fotballturist uprovosert ble banket til døde av en gruppe hooligans i forbindelse med en fotballkamp i Beograd i september 2009 (BBC, 2009b). Hendelsen vekte sterke reaksjoner i befolkningen. Aldri har det vært farlig å være utlendig i Serbia, og et slikt inntrykk ønsket man ikke å gi av landet. I kjølvannet av hendelsen har man diskutert om enkelte illiberale grupperinger kan forbys, og myndighetene har endret måten de

---

<sup>51</sup> Noen av disse gruppene tok del i protester mot arrangementet *Gay Pride Parade* i 2001, som endte med kaos og vold i gatene. Gjennom trusler om vold klarte høyreekstreme grupper å sørge for at et lignende planlagt arrangement for sommeren 2009 ble kansellert. Arrangørene valgte å avlyse, da politiet mente de ikke kunne garantere deltakernes sikkerhet (BBC, 2009a).

omtaler disse på (intervju, Antonijević).<sup>52</sup> Den serbisk-ortodokse kirken og dens tilknyttede organisasjoner viser at skillet mellom “det sivile” og “det usivile” ikke alltid er like klart. Kirkens politiske innflytelse utfordrer også sivilsamfunnsmodellen hvor stat og sivilsamfunn er tydelig definert fra hverandre.

### 4.3 Korrupsjonens betydning

Et annet fremtredende element er tradisjonen for korrupsjon. I teoridelen ble det gjort rede for ulike måter å forstå forholdet mellom korrupsjon, tillit, deltakelse og demokrati. Korrupsjonens negative effekt på de andre faktorene var sentral her. I Serbia går korrupsjonens historie langt tilbake i tid. Som nevnt tidligere var korrupsjon satt i system under det osmanske riket mellom 1459 og 1867 og var utbredt i de forskjellige styrene i ettertid. Bestikkelser var også utbredt under kommunismen, og her ser vi likhetstrekk med korrupsjonen i andre postkommunistiske land, selv om Jugoslavia var et annet og mer liberalt sosialistisk system enn det som utviklet seg i østblokklandene. Til tross for selvforvaltningssystemet – økonomien var ikke sentralt planlagt, formelt var eiendom og bedrifter “sosialt eid” fremfor stateid – og økende selvstyre i republikkene, inngikk beslutningene lokalt i et sentralisert administrativt hierarki, kontrollert av kommunistpartiet, fra politbyrået og nedover (Ramet, 2006:211). Konsentrasjonen av makt, kommunistpartiets privilegier og stort byråkrati var grobunn for korrupsjon. I tillegg kan mangel på varer og tjenester anses som en medvirkende årsak til korrupsjon. Siden Jugoslavia var nøytralt under den kalde krigen, kunne landet eksportere både i vest og i øst (sett bort fra under de sovjetiske sanksjonene mellom 1948 og 1954). Landet mottok også finansiell hjelp fra USA. Økonomisk var derfor Jugoslavia godt stilt og arbeidsledigheten var lav. Korrupsjon eller nepotisme, bruk av *veze* (forbindelser), var likevel utbredt som en måte å skaffe seg jobb og tjenester, spesielt helsetjenester (Trivunović, Devine og Mathisen, 2007:12). I møtet mellom manglende tradisjon for lovløshet og en svært byråkratisk forvaltning under kommunismen, ble korrupsjonen forsterket.

Den mer direkte historiske årsaken bak korrupsjonen i dag er arven fra krigene på 1990-tallet og Miloševićs regime (Trivunović, Devine og Mathisen, 2007:12). Krig følges av unntakstilstand og lovløshet. I tiåret under Milošević smeltet statsapparat og organisert kriminalitet sammen og korrupsjon ble *modus operandi* i politikken og administrasjonen (Fatić, 2001:7). Korrupsjon ble systemisk, innebygget i det sosio-økonomiske og politiske

---

<sup>52</sup> Påtalemyndighetenes statsanklager Slobodan Radovanović har kommet med forslag om forbud mot gruppene *Obraz* og *1389* (Reuters, 2009). Saken venter på behandling i Konstitusjonsdomstolen.

system. Omstendighetene i dette tiåret var irregulære: så å si alle brøt loven på en eller annen måte. Staten var konkurs som følge av internasjonale sanksjoner, store krigsutgifter og elitens tilraning av verdier – Miloševićs regime skapte en “kleptokratisk” stat. I et samfunn som ikke fungerte var bestikkelser nødvendige. Korrupsjon spredde seg til alle deler av samfunnet. For eksempel betalte ofte elever sine lærere for gode karakterer, dette var så å si institusjonalisert (Pavlaković, 2005:22). Store korrupsjonsskandaler har fulgt privatiseringen i Serbia fra 1990, i likhet med andre postkommunistiske land som gjennomførte storstilte privatiseringstiltak. Kombinasjonen av store verdier og manglende kontroll gjorde korrupsjon uunngåelig. Når korrupsjon og lovløshet blir utbredt i så stor skala som i Serbia på 1990-tallet, virker det hemmende på initiativ av alle slag: “The effect of corrupt leadership and war was to spoil Serbia’s appetite for economic (other than minority criminal activity), political, and social engagement” (Gow og Michalski, 2005:149).

Vi vet ikke sikkert hvor utbredt korrupsjon er. Statistikk kan likevel gi en antydning om korrupsjonsnivå. Transparency International (2010) plasserer Serbia som nummer 83 av 180 land/territorier i verden på sin *Corruption Perception Index*. På en skala fra 1 (land med mest korrupsjon) til 10 (land med minst korrupsjon) får Serbia verdien 3.5. Indeksen er basert på eksperters oppfatninger av korrupsjonsnivå i offentlig sektor.

Tabell 4.1 Korrupsjon i det tidligere Jugoslavia 2003-2009

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Slovenia	5.9	6.0	6.1	6.4	6.6	6.7	6.6
Kroatia	3.7	3.5	3.4	3.4	4.1	4.4	4.1
Serbia	2.3	2.7	2.8	3.0	3.4	3.4	3.5
Montenegro	-	-	-	-	3.3	3.4	3.9
Bosnia og Hercegovina	3.3	3.1	2.9	2.9	3.3	3.2	3.0
Makedonia	2.3	2.7	2.7	2.7	3.3	3.6	3.8

Kilde: Transparency International *Corruption Perception Index* (2003-2009)

Tabellen over viser at korrupsjonen har gradvis og stabilt minket i Serbia. Slovenia og Kroatia er landene som skiller seg positivt ut, noe som kan tilskrives en historisk-kulturell forskjell mellom landene som var underlagt det habsburgske riket og områdene som ble underlagt det osmanske riket (Dimitrova-Grajzl, 2007). Mens indeksen gir data på eksperters oppfatning av korrupsjonsnivå, baserer Transparency International (2009) sin *Global Corruption Barometer* seg på hvordan korrupsjon oppfattes av borgerne selv og om de selv eller noen i deres familie er involvert i korrupsjon. På spørsmål om egen deltakelse i korrupsjon svarte 20 % av respondentene at de selv eller noen i familien har betalt en bestikkelse i løpet av de siste 12 månedene. Tallet er høyere enn i Kosovo (13%), Bosnia (9%), Kroatia (4%) og Makedonia (4%). I denne statistikken skiller Serbia og Kosovo seg negativt ut, noe som kan skyldes den

særegne erfaringen på 1990-tallet. For å undersøke en sammenheng mellom korrupsjon og tillit, er folks oppfatning av korrupsjon en bedre indikator enn faktisk korrupsjon eller eksperter oppfatning, siden tillit er direkte koblet til befolkningens oppfatninger. Gjennom samme undersøkelse ble befolkningen spurt i hvilken grad de oppfattet ulike institusjoner som korrupte. På en skala fra 1 (ikke i det hele tatt korrupt) til 5 (ektremt korrupt) fikk institusjonene en gjennomsnittlig score på 3.9. De politiske partiene oppfattet som mest korrupte (4.1), og media oppfattes som minst korrupte (3.7). Serberne oppfatter altså korrupsjonsnivået i landet som svært høyt. Selv når det faktiske korrupsjonsnivået er lavere, og folks egen erfaring med korrupsjon er mindre enn folks oppfatning av korrupsjon i sin helhet, er utbredt oppfatning av høy korrupsjon i seg selv et problem. Det har negative konsekvenser for tillit til offentlige institusjoner og den politiske eliten (Trivunović, Devine og Mathisen, 2007:11), og som avsnitt 2.5.2 viste, kanskje også for tilliten til andre.

En spørreundersøkelse av *Transparency International Serbia* i 2006 viste at oppfatninger om veldig mye korrupsjon blant NGOer var tilstede hos 14.3 % av respondentene, altså ikke i like stor grad som for andre institusjoner og aktører: Rettsvesen (37.8 %), lokale myndigheter (32.2 %), parlament (28.7 %), nasjonale myndigheter (27.2 %). Ikke uventet blir institusjonene hvor mest makt og penger er tilgjengelig oppfattet som mest korrupte. Oppfatningen av korrupsjon blant NGOer er høy sammenlignet med andre sivilsamfunnsaktører: Fagforeninger (15.9 %), yrkesorganisasjoner (6.7 %) og religiøse samfunn (5.6 %) (Trivunović, Devine og Mathisen, 2007:9-10).

Røttene til korrupsjonskulturen går langt tilbake i Serbias styringshistorie. Tiden under det osmanske riket blir ofte fremhevet som forklaring på den svake rettsstaten. Regimene i ettertid bar med seg denne arven, og den kommunistiske samfunnsmodellen var særlig sårbar for korrupsjon. I tillegg til de historiske forutsetningene som Serbia deler med andre land, var det serbiske samfunnet på 1990-tallet fullstendig kriserammet – og følgelig gjennomsyret av kriminalitet og korrupsjon. Teoretisk virker en sammenheng mellom korrupsjon og tillit sannsynlig, og korrelasjon mellom variablene har blitt bekreftet i empiriske studier (Rothstein og Uslaner, 2005). Erfaringen i Serbia passer inn i dette bildet. Vi kan anta at korrupsjonen hemmer tilliten i samfunnet generelt, særlig institusjonell tillit, deriblant tillit til organisasjoner. Oppfatninger om at NGOer er involverte i korrupsjon påvirker tillit til organisasjonene og deres mulighet til å spille en legitim demokratisk rolle.

#### 4.4 Kommunismens arv

Til tross for den historisk sett kortvarige erfaringen med kommunisme (nesten 50 år), er det nærliggende å anta at dens virkning på sivilsamfunnsstrukturene er stor. Det kommunistiske regimets karakter betydde at samfunnsmodellen grep inn i nesten alle sider ved samfunnslivet. Det var først med kommunistenes maktovertakelse etter andre verdenskrig at Serbias modernisering skjøt fart. De tidligere kommunistiske landene er ingen homogen gruppe. Ikke bare har de ulik historisk utvikling før kommunismen, de har ulik erfaring med den. Som tidligere nevnt skilte den jugoslaviske sosialistiske modellen seg ut på flere måter. Den kan oppfattes som mer demokratisk på grunnlag av det lokale og industrielle selvstyresystemet. Etter Titos brudd med Stalin ble Jugoslavia mer åpent og vestlig vendt. I det teoretiske avsnittet om postkommunistiske sivilsamfunn (avsnitt 2.5.3) så vi at Howard (2003) har lagt frem overbevisende materiale på at erfaringen med kommunisme har satt et likt preg på deltakelse i disse landene, til tross for store historiske forskjeller mellom dem ellers. Som del av en tidligere kommunistisk stat kan vi dermed regne med at Serbia står overfor en rekke utfordringer felles for postkommunistiske land. Howards undersøkelse inkluderer ikke Serbia.<sup>53</sup> Har erfaringen med kommunisme i det daværende Jugoslavia påvirket dagens sivilsamfunn på lik linje med tidligere studerte postkommunistiske land? Det foreligger mindre forskning på det tidligere Jugoslavia enn andre østeuropeiske land, mye på grunn av at demokratisk transisjon inntraff senere her. “Demokratiseringsbølgen” med sin “dominoeffekt” ble i denne regionen forhindret da demokratisering ble knyttet til nasjonal selvstendighet, med fremvoksende nasjonalisme og krigene som Jugoslavias oppløsning førte med seg. I ettertid har man antatt at disse landene står overfor samme utfordringer som de tidligere og mer utforskede tilfeller av postkommunistisk demokratisering.

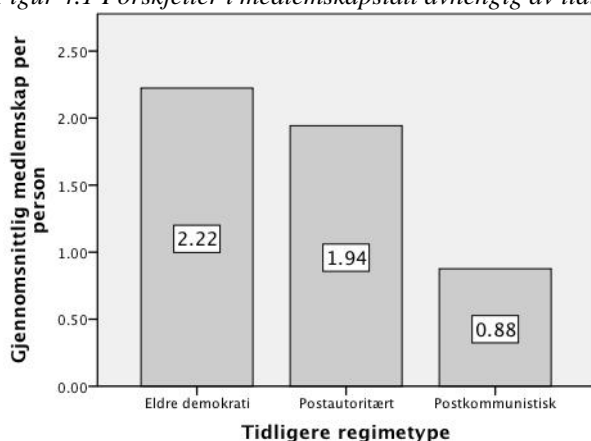
På bakgrunn av dette kan det være interessant å undersøke hvorvidt deltakelsen i Serbia svarer til det mønsteret som Howard finner. På samme vis som Howard (2003) kan vi analysere medlemskapstall for ulike tidligere regimetyper (postkommunistisk, postautoritært og eldre demokratier), men med nyere data (WVS, 2005-2008) som også inkluderer landene i det tidligere Jugoslavia. På linje med Howards undersøkelse er de inkluderte landene de som scorer 3.5 eller lavere (jo lavere tall, jo friere er regimet) på Freedom House sin rangering i det året undersøkelsen ble gjennomført (2005, 2006 eller 2007). Dette fordi landene må være

---

<sup>53</sup> Årene i Howard (2003) sin undersøkelse er 1995, 1996 og 1997. I disse årene er Jugoslavia (Serbia og Montenegro), Kroatia og Bosnia regnet som “not free” av Freedom House og derfor ikke inkludert i hans data. Slovenia og Makedonia er en del av analysen.

relativt frie for at deltakelsen skal kunne regnes som frivillig.<sup>54</sup> Tallene er basert på spørsmål om medlemskap i ulike typer organisasjoner. Svaralternativene “passivt medlem” og “aktivt medlem” er slått sammen, da vi her er interessert i skillet mellom de som er tilknyttet organisasjoner på en eller annen måte og de som ikke er det. Tallene kan dermed skjule noe om variasjon utelukkende i aktiv deltakelse. Likevel stiller jeg meg bak Howard (2003) i at man ikke bør overse betydningen av passive medlemmers tilknytning til organisasjoner. Skillet er heller ikke uproblematisk og kan tolkes forskjellig mellom respondenter. En utelukkning av de passive medlemskapene kan dermed overse reell, om ikke svært aktiv, deltakelse (se metodekapittel for ytterligere datadiskusjon). Med denne fremgangsmåten, blir resultatene som presentert i figuren under. De sammenfaller med Howards undersøkelse hvor gjennomsnittlig medlemskap per person for eldre demokratier er 2.39, for postautoritære 1.82 og for postkommunistiske 0.91 (Howard, 2003):

Figur 4.1 Forskjeller i medlemskapstall avhengig av tidligere regimetype



Kilde: World Values Survey (2005-2008)

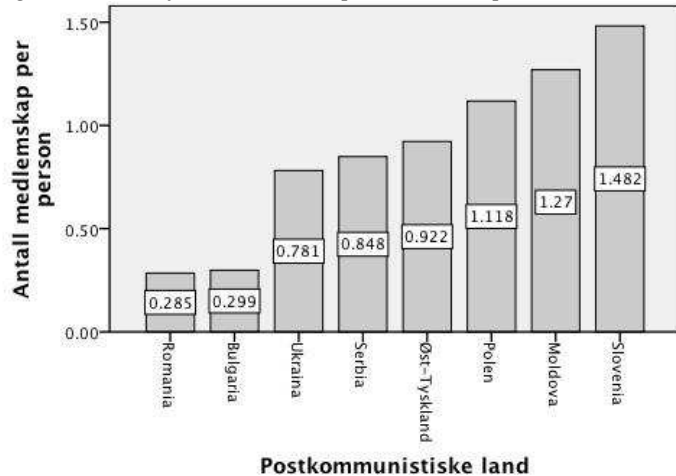
Vi ser at det postautoritære gjennomsnittet er nærmere gjennomsnittet for de eldre demokratiene enn det postkommunistiske snittet, noe som støtter Howards hypotese om en særskilt effekt av kommunistisk erfaring. Selv om det er forskjeller mellom de postkommunistiske landene, er disse mindre enn variasjonen mellom postkommunistiske land og land som ikke har vært kommunistisk. Slik Howard formulerer det: Variasjonen mellom de

<sup>54</sup> Med dette utvalgsriteriet sitter man igjen med 37 land, hvorav 11 er eldre demokratier, 19 tidligere autoritære regimer og 8 tidligere kommunistiske regimer. De eldre demokratiene er: Frankrike, Storbritannia, Nederland, USA, Canada, Sverige, Finland, Norge, Sveits, Vest-Tyskland og Japan. De postautoritære landene er: Italia, Spania, Mexico, Sør-Afrika, Argentina, Sør-Korea, Brasil, Chile, India, Taiwan, Tyrkia, Peru, Uruguay, Ghana, Indonesia, Kypros, Andorra, Trinidad og Tobago. De postkommunistiske landene er: Polen, Slovenia, Bulgaria, Romania, Ukraina, Moldova, Serbia og Øst-Tyskland.



postkommunistiske landene kan ses som gradforskjeller og ikke forskjeller i type. I denne konteksten finner vi Serbia med 0.85 medlemskap per person (se figur under).

Figur 4.2 Variasjon i medlemskapstall mellom postkommunistiske land



Kilde: World Values Survey (2005-2008)

Tallene antyder at den kommunistiske arven spiller inn på omfanget av organisasjonsmedlemskap i de postkommunistiske landene, gruppen som Serbia er en del av. De legger tyngde til kommunistisk erfaring som forklaring på lav deltakelse, til tross for tilstedeværelsen av andre historiske betingelser.<sup>55</sup> Forskjellene kan undersøkes nærmere med data fra WVS 1999-2002. Disse tallene må imidlertid tolkes varsomt, da spørsmålsformuleringen i denne survey-omgangen skiller seg fra de andre.<sup>56</sup> Likevel kan tallene antyde om mønsteret i de andre undersøkelsene stemmer eller ikke, da vi forventer at en eventuell deltakelsesvariasjon mellom tidligere regimetyper skal slå ut også her. Det ser den ut til å gjøre. Gjennomsnittlig medlemskap per person for eldre demokratier er 1.78, for postautoritære land 0.94 og for postkommunistiske land 0.69. Antall medlemskap per person i Serbia er 0.47. Igjen ser vi at de postkommunistiske landene har lavere deltakelse i organisasjoner, men i denne undersøkelsen går det største skillet mellom de eldre demokratiene og de andre. Vi ser videre at tallene er gjennomgående lavere for alle regimetyper i denne undersøkelsen, noe som kan skyldes spørsmålsformuleringen.

Dessverre er de tilgjengelige dataene mangelfulle og muliggjør ikke direkte sammenligning av alle land. I både Howards undersøkelse av årene 1995-1998 og analysen

<sup>55</sup> Enkle bivariate korrelasjonsanalyser viser større samvariasjon til tidligere regimetype (.428,  $p < 0.01$ ) enn sivile og politiske rettigheter (ikke signifikant) og BNP per innbygger (ikke signifikant), som er variablene på landnivå som Howard kontrollerte for.

<sup>56</sup> Her spurte man om "belong to", fremfor "member of". De opplistede organisasjonene er også andre enn i WVS 1995-1998 og WVS 2005-2008 (se metodekapittel for datadiskusjon).

her av årene 1999-2002 og 2005-2008 må mange land ekskluderes, enten fordi de ikke er frie nok (ifølge Freedom House) eller fordi WVS ikke ble gjennomført i alle land i alle survey-omgangene. Basert på de tilgjengelige data kan ingen bastante konklusjoner trekkes. Bildet som fremtrer antyder likevel at det er noe særegent ved de tidligere kommunistiske landene, og viktigst i denne sammenhengen, at Serbia føyer seg inn i denne tendensen.

#### 4.5 Sivilsamfunnet før donorerers støtte

I forkant av en analyse av den eksterne sivilsamfunnsstøtten vil jeg tegne opp sivilsamfunnslandskapet slik det fremtrer før donorene kommer inn i bildet. Dette landskapet bærer med seg de historiske trekkene som jeg har gjort rede for. Tabellen under viser registrerte organisasjoner i 1994 og 1999.

Tabell 4.2 Registrerte organisasjoner i Serbia i 1994 og 1999

Type organisasjon	Sentral-Serbia 1999	Vojvodina 1999	Totalt hele Serbia (uten Kosovo) 1999	Totalt hele Serbia (med Kosovo) 1994
<i>udruženje građana</i> (borgerforeninger)	792	692	1 484	1 160
<i>društvene organizacije</i> (sosiale organisasjoner)	10 888	5 526	16 414	16 972
Totalt	11 680	6 218	<b>17 898</b>	<b>18 132</b>

Kilde: Det føderale statistikkbyrået gjengitt i NGO Policy Group (2001:18) og Paunović (1997).

Det har blitt stilt spørsmål ved påliteligheten til den offisielle statistikken over sivilsamfunnsorganisasjoner, blant annet fordi organisasjoner har blitt registrert i tre forskjellige registre: Et register i føderasjonen Jugoslavia, et register i republikken Serbia og et tredje register hos politiet (intervju, Stevanović). I tillegg til mangelen på et enhetlig registreringssystem har oppdateringen av registrene vært dårlig. Dermed regner man med at mange av disse ikke lenger er aktive (Kolin, 2009). Det har likevel blitt anslått at det finnes mellom 20 000 og 25 000 organisasjoner i Serbia. Ifølge det serbiske kulturdepartementet finnes det også over 700 legater og stiftelser (Golubović og Anđelković, 2008). Det nyere anslaget avviker ikke mye fra statistikken over organisasjonene i 1994 og 1999 i tabellen over.

Flertallet av organisasjonene i denne statistikken ble etablert før 1990 (NGO Policy Group, 2001:18). Dette er det nærmeste man kommer en oversikt over sivilsamfunnet før den eksterne sivilsamfunnsassistansen begynte. Ifølge statistikken fra 1994 var de aller fleste av organisasjonene sports-, kunst-, kultur- og hobbyforeninger.<sup>57</sup> Hvis man legger statistikken fra

<sup>57</sup>Ifølge denne kilden utgjorde ca 15 000 av de rundt 20 000 organisasjonene i Serbia og Montenegro sports-, kunst-, kultur- og hobbyforeninger (Paunović, 1997).

1994 til grunn, vet vi at de resterende organisasjonene stort sett er yrkesorganisasjoner (for ingeniører, sosiologer, kunstnere og så videre) og sosiale og humanitære organisasjoner (for eksempel foreninger for blinde eller andre funksjonshemmede).

Et historisk trekk ved statistikken er de serbiske benevnelsene for organisasjoner: *udruženje građana* og *društvene organizacije*. Begrepene er fremdeles svært utbredt, men blir i økende grad erstattet med den serbiske oversettelse av “nongovernmental organization”: *nevladine organizacije*. De serbiske benevnelsene forbindes ofte med kommunisttiden da de fleste av disse organisasjonene ble etablert, og representerer derfor ofte en organisasjon av en politisk “ufarlig” type som – i hvert fall da de opererte under kommunismen – ikke utfordret myndighetene eller fremmet endring av noe slag (Paunović, 1997). De er enten organisasjoner etablert før andre verdenskrig, men underlagt kontroll under kommunistisk styre i etterkrigstiden (borgerforeninger), eller organisasjoner som ble etablert og støttet opp av den kommunistiske staten (sosiale organisasjoner). De sistnevnte (ungdomsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner, yrkesorganisasjoner, kooperativer, sportsforeninger og så videre) var integrerte i det politiske systemet.

Et annet mulig historisk trekk ved statistikken er organisasjonsraten i den nordlige autonome provinsen Vojvodina. I Vojvodina bor 27.1 % av Serbias befolkning (uten Kosovo) på 7,498,001, men 34.7 % av organisasjonene tilhører denne provinsen. Forskjellen er størst når det gjelder “borgerforeningene”, det er nesten like mange av denne typen organisasjoner i Vojvodina som i resten av Serbia. Denne forskjellen kan skyldes kulturskillet som ble omtalt i den historiske gjennomgangen, mellom områdene som ble underlagt det osmanske riket og områdene som lå under det habsburgske riket. Som vi har sett, var det nord for Donau-Sava at de første serbiske sivilsamfunnsuttrykkene vokste frem.

Et mindretall av de registrerte organisasjonene ble dannet i nyere tid. Flertallet av de det gjelder ble etablert i undergrunnsbevegelsen på 1990-tallet, og var en del av den politiske opposisjonen mot Miloševićs autoritære politiske prosjekt. De var politiske organisasjoner eller hjelpeorganisasjoner av forskjellig slag. I tillegg fikk religiøse grupper en renessanse på 1990-tallet og disse var svært aktive i å gi hjelp og støtte til blant annet krigsofre. Hjelpeorganisasjonene fylte et behov på 1990-tallet hvor arbeidsledigheten var oppe i 30 % og 2/3 av befolkningen var nær fattigdomsgrensen. Etter hvert fordelte de humanitær bistand fra internasjonale organisasjoner. Siden år 2000 har de rettet sine tjenester mot sårbare og marginaliserte grupper (Kolin, 2009). Til sammen utgjør disse organisasjonene – de

tradisjonelle grunnlagt før kommunismen, de statlig etablerte under kommunismen og de nye på 1990-tallet – det man kan se på som “hjemmelaget” sivilsamfunn i Serbia. I dette landskapet har donorene sett et behov for å tre støttende til.

## 4.6 Oppsummering

I andre del av dette kapitlet så vi nærmere på hvordan kirken, korrupsjon og kommunistisk fortid manifesterer seg i dag med konsekvenser for sivilsamfunnet. Kommunistisk fortid antas å ha hemmende effekt på deltakelsen i samfunnet, og sammen med korrupsjon har den dannet grobunn for mistillit. Serberne setter imidlertid sin lit til den serbisk-ortodokse kirke, institusjonen regnet for å være nasjonsbærende og som har fått en renessanse etter kommunismen. Blant kirkens løst tilknyttede organisasjoner, de religiøse frivillige og de paraklerikale organisasjonene, sammenblandes sivile og “usivile” trekk. Sammen med organisasjoner med rot i opposisjonen mot Milošević, i tillegg til de mer “nøytrale” foreningene fra kommunismens tid, utgjør disse sivilsamfunnslandskapet på 1990-tallet før donorenes sivilsamfunnsstøtte. Hva utgjør “svakheten” ved dette sivilsamfunnet i donorers øyne? For det første er det få organisasjoner i Serbia sammenlignet med de etablerte vestlige demokratiene, som er idealene donorene bringer med seg. Dersom man i tillegg regner med at mange av de registrerte organisasjonene er midlertidig eller permanent inaktive fremstår bildet enda dystre. For det andre: Tilstedeværelsen av illiberale grupper utfordrer liberalt orienterte organisasjoner enten direkte, gjennom trusler og vold, eller indirekte, ved å undergrave forsøk på å skape en vestlig liberal konsensus. For det tredje blir flertallet av organisasjonene i Serbia, de som ble etablert under kommunistisk styre, oppfattet av donorene som gammeldage og ureformerte: “These are generally old-fashioned organisations in terms of their administration and their approach to stakeholders, particularly the state and government” (TACSO, 2010). For donorene er disse, selv om de har støtte i og kontakt med “grasrota”, ikke profesjonelle nok: “Typically these CSOs [Civil Society Organisations] are conservative, socially and politically passive, and with few human resources, organisationally weak, but they do have the necessary capacities to organise activities in the community and to reach their particular target or membership group” (TACSO, 2010). Vi aner her noen utfordringer for donorers forsøk på sivilsamfunnsbygging. Vi skal i neste kapittel se nærmere på hva som utspiller seg i møtet mellom den historisk betingede konteksten og donorers engasjement i nyere tid.

## 5. Ekstern sivilsamfunnsbygging: Caset Serbia

Der den historiske erfaringen utgjør et viktig bakteppe, eller interne betingelser, for dagens utfordringer innen sivilsamfunnsutvikling, finner vi i nyere historie fremveksten av et donorsystem, som gjennom sivilsamfunnsassistanse utenfra har en potensielt stor påvirkningskraft på interne sivilsamfunnsstrukturer. Sivilsamfunnets svakhet fremstår som en av de største utfordringene i de postkommunistiske landene, hvor deltakelse i frivillige organisasjoner er lavest. Det er nettopp dette problemet donorer angivelig adresserer når betydelige pengesummer rettes inn mot “den tredje sektoren” i demokratiserende land. I dette kapitlet vil jeg undersøke hvordan slik ekstern sivilsamfunnsbygging foregår i praksis og hvilke følger det har for sivilsamfunnets demokratiserende funksjon i Serbia. Nærmere bestemt vil jeg undersøke hvordan sivilsamfunnsstøtten virker på antall og type organisasjoner, deltakelse i og tillit til organisasjoner, samt organisasjonenes påvirkningskraft. Her hevdes det at organisasjonenes mulighet til å spille en rolle i demokratisk konsolidering avhenger av dimensjonene deltakelse og tillit – faktorer som i seg selv er påvirket av møtet mellom historisk-kulturell erfaring og donorassistanse utenfra.

### 5.1 Utviklingen av donorerers støtte til serbiske organisasjoner

#### 5.1.1 Aktører og motiver

I Serbia opererer flere donorer, deriblant multilaterale givere som EU (gjennom Europakommisjonen) og FN (gjennom UNDP og UNICEF). Det meste av sivilsamfunnsstøtten kommer imidlertid fra enkeltlands utviklings- eller utenriksdepartementer som USAID, *Swiss Agency for Development and Cooperation*, det norske Utenriksdepartementet, *Swedish International Development Agency*, det britiske *Department for International Development*, *Danish International Development Agency*, det nederlandske *Ministerie van Buitenlandse Zaken* og *Canadian International Development Agency*. I tillegg støttes organisasjoner i Serbia fra enkeltlands ambassader eller private stiftelser, som for eksempel de tyske politiske stiftelsene *Friedrich Ebert Stiftung* og *Konrad Adenauer Stiftung*. De største giverne av bistand totalt sett er EU og USA. Av disse to har EU helt klart vært den største donoren, med unntak av årene 1998 og 1999, da USA var ledende. Ser vi på offisielle bevilgninger kun for støtte til sivilsamfunn, er USAID utvilsomt den største donoren, etterfulgt av EU, og deretter Sveits, Norge og Sverige. Storbritannia, Danmark og Nederland er også betydelige donorer for sivilsamfunnet (OECD, 2010).

Støtte til sivilsamfunnet ses av donorene som avgjørende for demokratisk konsolidering og sosio-økonomisk utvikling. USAIDs (2010) strategiske fokus er rettet mot å styrke “[...] the mediums through which citizens can freely organize and communicate with their government and with each other”. USAIDs beveggrunn for sivilsamfunnsstøtte er en oppfatning om at sivilt engasjement rettet mot myndighetene fremkaller politisk reform. Derfor vektlegges støtte til organisasjoner som gjennom “advocacy” gir borgerne en stemme og øker deres innflytelse på den politiske prosessen (USAID, 2010). EU ønsker å styrke sivilsamfunnsorganisasjonenes kapasitet og forbedre deres samarbeid med myndigheter for å forsterke sivilsamfunnets bidrag til Serbias økonomiske og sosiale utvikling (EAR, 2010). Ifølge EU kan sivilsamfunnet, i tillegg til å bidra i bredere utviklingsprosesser, spille en viktig rolle i prosessen med å konsolidere demokratiet og fremme menneskerettigheter (EU-delegasjonen i Serbia, 2010). EIDHR, EUs nåværende finansieringsinstrument for sivilsamfunnsassistanse, mener at: “[...] Work with, for and through civil society organizations gives to the EIDHR its critical profile” (EIDHR, 2010). I donorenes begrunnelser gjenfinner vi de forskjellige trekkene som Carothers (2009) identifiserer, mellom to distinkte overordnede tilnærminger til å assistere demokrati: En politisk tilnærming (USAID) og en utviklingstilnærming (EU), som redegjort for i avsnitt 2.4.2. Forskjellen er ikke entydig. Som Carothers bemerker, er både amerikansk og europeisk demokratibistand mer mangfoldig enn som så. Likevel er skillet anvendelig. I vår sammenheng kan vi merke oss at USAIDs tilnærming ligger nærmest den eksterne og direkte demokratifunksjonen: politisk og konfliktbasert, rettet eksplisitt mot politiske resultat (på relativt kort tid). Til sammenligning samsvarer EUs tilnærming mer med den interne og indirekte funksjonen: apolitisk og konsensusbasert, rundt utviklingsprosesser med implisitt demokratiserende virkning (på lengre sikt). Hvordan donorenes praksis står i forhold til dette skillet vil bli nærmere belyst gjennom dette kapitlet.

### **5.1.2 Hvordan støtten har utviklet seg over tid**

Donorstrukturer er dynamiske, de endrer fokus etter skiftninger i tenkning rundt demokratisering og utvikling, samt endringer i de faktiske forhold. Serbia som mottakerland illustrerer dette. Jeg vil her konsentrere meg om USAs (USAID) og EUs (Europakommisjonen) sivilsamfunnsstøtte, siden disse er de viktigste aktørene. Sivilsamfunnsstøtten vil bli analysert både kvalitativt – hvordan støtten har endret seg – og kvantitativt – i form av pengeoverføringer mellom 1997 og 2008.

Presnalls (2009) deskriptive analyse av internasjonal demokratipromotering i Serbia gir innsikt i blant annet støtten til sivilsamfunnet. Under krigene og de internasjonale sanksjonene mot Serbia på 1990-tallet, mottok landet hovedsakelig humanitær hjelp. Fokuset var i liten grad på sivilsamfunnet, men støtten ble ledet utenom staten og gjennom frivillige organisasjoner. Under sanksjonene fra 1992 til 1996 var sivilsamfunnsorganisasjonene eneste kanal mellom det serbiske samfunnet og verden utenfor. På slutten av 1990-tallet endret støtten seg og ble hovedsakelig amerikanskdrivet, fokusert mot regimeskifte. Etter 5. oktober 2000 mottok landet massiv støtte fra flere kanter, som hadde som mål å befeste endringene. Demokratibistanden til Serbia utviklet seg videre til en støtte med fokus på EU-integrasjon og betingelser om utlevering av krigsforbrytere. I dag ser man at støtten fra amerikanske myndigheter er synkende i Serbia og helt borte for enkelte av Serbias naboland.<sup>58</sup> EU har overtatt som den toneangivende aktøren på donorfeltet (Presnall, 2009).

### **5.1.3 “From the American people” – USAIDs sivilsamfunnsassistanse**

Amerikanske myndigheter spilte en ledende rolle i demokratipromotering i Serbia fra 1997 til 1999, altså i perioden opp mot regimeskiftet i 2000 (Presnall, 2009:665). Dette sammenfaller med at Serbia seilte opp blant de amerikanske myndighetenes utenrikspolitiske hovedprioriteter. Det økende politiske presset i disse årene mot regimet fra en internasjonalt, hovedsakelig amerikansk, støttet opposisjon kom som en følge av de lokale studentdemonstrasjonene mot Milošević etter valgfusk i lokalvalgene november 1996. Demonstrasjonene ga opposisjonen sin rettmessige makt i over tretti kommuner, noe som overbeviste det internasjonale samfunnet både om nødvendigheten av og muligheten for å få Milošević avsatt (Gagnon, 1998). Store pengesummer ble med dette siktet inn mot opposisjonspartier, politiske organisasjoner som ungdomsbevegelsen *Otpor!* og tenketanken *G17*, samt andre ikke-statlige organisasjoner. USAID bidro med store deler av denne assistansen. Med Miloševićs tvungne avgang i oktober 2000 endret konteksten, og dermed donorenes mål, seg fullstendig. Det forelå nå en internasjonal konsensus om at Serbias fremtid lå i Europas hender. Samtidig, med 11. september 2001, endret USAs prioriteringer seg og ressursene ble rettet mot Midtøsten, Sentral-Asia og Nord-Afrika (Presnall, 2009:669-670). Det amerikanske utenrikspolitiske målet om Miloševićs avsettelse var oppnådd og EU satte, i samarbeid med de nye serbiske myndighetene, i gang arbeidet med å tilnærme Serbia den Europeiske Unionen.

---

<sup>58</sup> USAIDs engasjement er avsluttet i Bulgaria og Romania på grunn av EU-innlemmelse, men også for EU-kandidaten Kroatia.

### 5.1.4 “On the road to Europe” – EUs sivilsamfunnsassistanse

EU har støttet sivilsamfunnet i Serbia siden 1994. Starten på sivilsamfunnsassistansen på 1990-tallet må ses i sammenheng med den politiske konteksten i denne perioden: Miloševićs autoritære regime, Balkan-krigene og Jugoslavias oppløsning, samt internasjonale sanksjoner mot landet og NATOs luftangrep. EUs generelle assistanse til Serbia (som i denne perioden sammen med Montenegro utgjorde Den Føderale Republikken Jugoslavia) kretset i hovedsak rundt humanitær bistand rettet mot flyktninger, internt fordrevne personer og andre svake grupper. I tillegg støttet EU uavhengige media – ettersom media i denne perioden var tilnærmet fullstendig kontrollert av regimet – og sivilsamfunnsorganisasjoner for informasjonsarbeid om demokrati, menneskerettigheter og lignende. Prosjektene var for eksempel rettet mot å fremme dialog mellom etniske grupper, konfliktløsning, demokratiopplæring og så videre. EU prioriterte støtte til uavhengige media mer enn USAID.<sup>59</sup> Likevel var bistanden til Serbia før 1997 hovedsakelig dominert av humanitær assistanse og i mindre grad av demokratibistand til sivilsamfunn, politiske aktører og media (Presnall, 2009). For eksempel hadde EAR ingen egen budsjettpost for sivilsamfunn før i 2002 (EAR, 2008).

Først etter den demokratiske overgangen begynte EU å støtte sivilsamfunnet. Disse finansielle overføringene, som all annen støtte, inngikk i “stabiliserings- og assosieringsprosessen”, EUs overordnede politikk for landene på Vest-Balkan.<sup>60</sup> Denne politikken er direkte knyttet til medlemskapsprosessen, da landene gjennomgår økonomiske og politiske reformer med fremtidig EU-medlemskap som siktemål. Etter 2000 gikk sivilsamfunnsstøtten gjennom CARDS, i Serbia og Makedonia administrert gjennom EAR, mens støtten til Albania, Bosnia og Kroatia var ledet av EU-delegasjonene i de respektive landene. Ifølge Presnall (2009:671) er EUs strategi basert på en stats-sentrert tilnærming. Denne kom særlig til uttrykk med Europakommisjonens strategipapir for 2002-2006, hvor kjernen var “good governance” – innenfor områdene offentlig administrasjon, justisreform og helse. Fokuset var endret fra et sivilsamfunn i opposisjon mot autoritært regime, til et sivilsamfunn som skulle støtte en ny demokratisk stat for å gjøre denne mer styringsdyktig og ansvarlig – bygge statlig institusjonell kapasitet. At USAID parallelt hadde en noe annen tilnærming til sivilsamfunnsstøtte enn EU er forståelig, siden donorene søkte en arbeidsdeling

---

<sup>59</sup> Til sammenligning donerte USAID 600,000 amerikanske dollar i 1990-1995, mens EU donerte 1.7 million euro mellom 1993 og 1998 (Presnall, 2009:664-665).

<sup>60</sup> Vest-Balkan er mer en politisk enn geografisk betegnelse for kandidatlandene Kroatia og Den Tidligere Jugoslaviske Republikken Makedonia, samt de potensielle kandidatlandene Albania, Montenegro, Serbia, Kosovo og Bosnia-Hercegovina (Europakommisjonen, 2010).



seg imellom, samt tatt i betraktning EUs hovedmålsetning om harmonisering av serbisk administrasjon med unionens *acquis communautaire*. Siden 2007 har CARDS og andre program blitt erstattet med et forenklet finansieringsinstrument: IPA. I tillegg blir sivilsamfunnsstøtte kanalisert gjennom EIDHR, etablert i 2006.

### 5.1.5 Hva sier tallene?

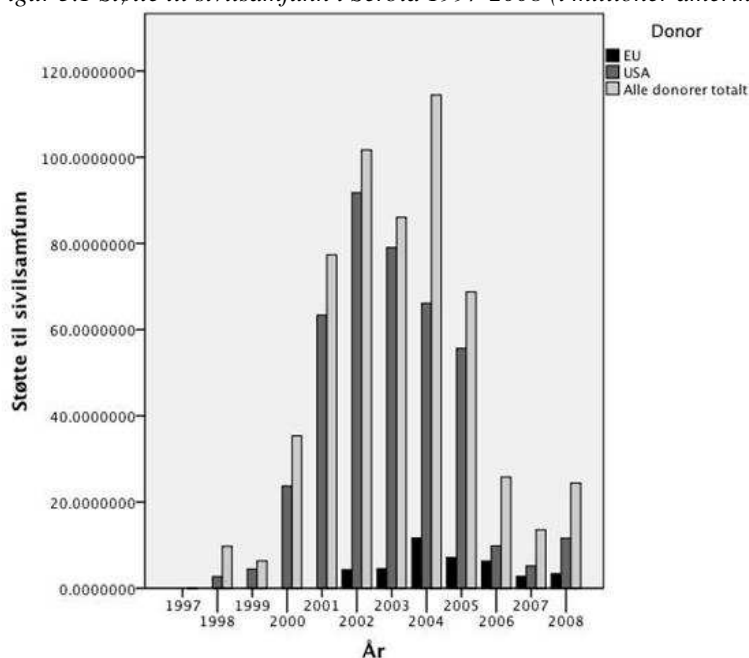
Å analysere sivilsamfunnsassistanse kvantitativt er en komplisert oppgave, da pengeoverføringer som rettes mot sivilsamfunnet kommer i flere former og med ulike merkelapper. Noe støtte kanaliseres gjennom egne budsjettposter for “sivilsamfunn”. Annen støtte overføres under andre rubrikker som “europaisk integrasjon”, “lokal utvikling”, “næringsutvikling” (EU) eller “forbedring av justissektor/juridisk rammeverk” (USAID). Donorene forholder seg altså til sivilsamfunnet både som *sektor* og *partner*. Videre er det en komplisert oppgave å spore overføringene gjennom alle ledd. Noen overføringer går direkte til sivilsamfunnsorganisasjoner i Serbia, andre går via underkontraktører. I EUs tilfelle går mye sivilsamfunnsassistanse gjennom *United Nations Development Program* (UNDP). Også overføringer fra USAID går gjennom underkontraktører. *Freedom House* var USAIDs hovedimplementator for sivilsamfunn i Serbia mellom 1997 og 2005. Før USAID åpnet kontor i Beograd i 2001 ble noe støtte også administrert fra USAIDs *Office for Transition Initiatives* i Budapest. *Institute for Sustainable Communities* er USAIDs hovedimplementator i Serbia siden 2006. I tillegg kan det tenkes at penger som kanaliseres til for eksempel internasjonale NGOer for reintegrering av flyktninger eller andre formål kommer serbiske organisasjoner til gode, hvis deler av arbeidet her delegeres videre til disse. Mulige “mørketall” som dette kommer ikke frem i offisielle tall på sivilsamfunnsassistanse. Presnall (2009) har analysert pengeoverføringer som kan regnes som demokratibistand, som sivilsamfunnsassistanse er en del av. Dataene her er imidlertid ikke tydelige på hva som går til sivilsamfunnet, og svært ulike kilder tas i bruk<sup>61</sup>, noe som vanskeliggjør sammenligning mellom donorer. De beste og mest sammenlignbare tilgjengelige tall på sivilsamfunnsstøtte fra USAID og Europakommisjonen er – etter min vurdering – donorenes egne innrapporteringer av ODA til OECD. Tallene i denne databasen er innrapportert etter de samme kriterier for alle donorer, noe som gjør sammenligning mulig. I tillegg skiller denne databasen mellom sivilsamfunnsstøtte, rapportert inn under sektoren “strengthening civil

---

<sup>61</sup> Tall på EUs demokratipromotering henter Presnall (2009) fra Europakommisjonens planleggingsdokumenter, EARs årlige programdokumenter og EARs rapporter. Tall på amerikansk demokratipromotering finner han i ulike implementeringsrapporter, USAIDs budsjettbegrunnelser for Kongressen og USAIDs *Greenbook*.

society”, og annen demokratiassistanse. For begge donorene kan det sies at sivilsamfunnsassistanse bare utgjør en liten del av bistanden totalt. Figuren under gir et oversiktlig bilde av donorrapportert sivilsamfunnsassistanse.

Figur 5.1 Støtte til sivilsamfunn i Serbia 1997-2008 (i millioner amerikanske dollar)



Kilde: OECD.Stat

Merk: Tall i konstante (inflasjonsjusterte, etter 2007-verdi) amerikanske dollar.

Umiddelbart ser vi at USA, gjennom USAID, er den desidert største donoren. Overføringene ser ut til å ha vært størst mellom 2001 og 2005, noe som stemmer med Presnalls (2009:669) beskrivelse av en “aid boom” mellom 2001 og 2003. I tabellen under fremtrer flere detaljer.

Tabell 5.1 Støtte til sivilsamfunn (i millioner amerikanske dollar)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
USA		2.7	4.4	23.7	63.4	91.7	79.0	66.1	55.7	9.8	5.2	11.6
USA % av total		28%	70%	67%	82%	90%	92%	58%	81%	38%	38%	48%
EU					4.2	4.5	11.6	7.1	6.3	2.7	3.3	
EU % av total					4%	5%	10%	10%	25%	20%	14%	
Donorer totalt (100%)	0.08	9.7	6.4	35.4	77.3	101.7	86.1	114.4	68.7	25.8	13.6	24.4

Kilde: OECD.Stat

Merk: Tallene er avrundet og er donorenes egne innrapporteringer av ODA til OECD. Videre representerer tallene støtten donorene forpliktet seg til å gi og ikke faktiske utbetalinger, som vanligvis er lavere. Tilgjengelige data på faktiske utbetalinger er svært ufullstendige.

Tabellen over viser flere interessante trekk ved sivilsamfunnsstøtten til Serbia. For det første økte den totale støtten plutselig i 1998. Denne økningen er sannsynligvis et uttrykk for den fremvoksende opposisjonen mot Miloševićs regime på slutten av 1990-tallet, spesielt demonstrasjonene vinteren 1996/97, og det internasjonale samfunns ønske om å styrke den for å muliggjøre regimeendring:

Three months of street protests represented the strongest political activity in Serbia since the spring 1992 anti-regime protests. In light of parliamentary and presidential elections scheduled for November 1997, USAID deemed it the right time for a more concerted level of support for the democratic movement in Serbia. (Gagnon, 1998)

Dette stemmer også med Presnall (2009) sin observasjon om at donorene var mer fokusert på humanitær bistand i krigstid enn demokratipromotering (deriblant sivilsamfunnsstøtte) på begynnelsen av 1990-tallet. Men her må vi være oppmerksomme på at tallene bare uttrykker bevilgninger som har som mål å styrke sivilsamfunnet. Noe som dermed ikke kommer frem i denne statistikken, er den humanitære bistanden som ble kanalisert gjennom sivilsamfunnet, delvis på grunn av den internasjonale sanksjonen mellom 1992 og 1996. Selv om disse pengene rettet seg etter andre målsetninger, som å dekke grunnleggende behov i krisetid, virket nok også disse inn på interne sivilsamfunnsstrukturer. Videre ser vi at den totale sivilsamfunnsstøtten økte voldsomt igjen i 2000, ikke overraskende med tanke på det internasjonale presset, især det amerikanske, mot regimeendring i siste halvdel av 1990-tallet. En annen grunn for at vi ikke ser høyere tall i årene 1997, 1998 og 1999 kan være vanskelighetene med å få inn assistanse, ettersom Milošević strammet grepet og ville hindre innflytelse utenfra disse årene.<sup>62</sup>

Tallene viser for øvrig tydelig at USA, gjennom USAID, er den største sivilsamfunnsdonoren i Serbia. Men ut fra tallene på de to donorenes prosentandel av den totale sivilsamfunnsstøtten, ser vi at EUs rolle har blitt sterkere i Serbia, spesielt fra 2006. Dette samsvarer også med Presnall (2009) sine observasjoner. Alt i alt, en deskriptiv analyse av sivilsamfunnsstøtte basert på tall fra OECD.Stat viser de samme mønstre som Presnall (2009) fant med andre data (demokratibistand) fra andre kilder (se tidligere fotnote).

---

<sup>62</sup> Med økende vold i Kosovo og økende press fra det internasjonale samfunnet, ble det vanskeligere for vestlige organisasjoners ansatte å få visum til Serbia, og den daglige programdriften ble vanskeligere. På grunn av NATOs trussel om luftangrep mot Serbia var nesten alle internasjonale personer i Serbia evakuert høsten 1998 (Gagnon, 1998). En av de få gjenværende donorene var George Soros' *Open Society Foundation* (Presnall, 2009:667).

### 5.1.6 Etterspørsel eller tilbud?

Er forholdet mellom den eksterne sivilsamfunnsstøtten og sivilsamfunnsutviklingen internt i Serbia etterspørselsdrevet eller tilbuds-drevet? Som vi har sett i den historiske analysedelen, fantes det organisasjoner i Serbia før donorene kom på banen. Man må regne med at tilstedeværelsen av aktive organisasjoner fra før av spilte en rolle i å utløse donormidler. Donorene så potensiale for endring i de allerede eksisterende og aktive nettverkene som *Otpor!*. Samtidig stimulerte tilgjengeliggjorte midler til opprettelsen av nye organisasjoner. Som nevnt er statistikken over den totale mengden sivilsamfunnsorganisasjoner i Serbia ikke pålitelig. Antall NGOer er imidlertid bedre kartlagt, altså statistikk over den type profesjonaliserte organisasjoner som ble definert i teoridelen. NGO-statistikken er formålstjenlig nok i denne sammenhengen, siden donorene hovedsakelig støtter profesjonaliserte NGOer, noe vi skal gå nærmere inn på i neste avsnitt om donorsystemets virkning på *type* organisasjoner. Men først: Ser vi en sammenheng mellom donorers støtte og *antall* organisasjoner (NGOer)? I tabellen under ser vi utviklingen i antall NGOer mellom 1994 og 2010.

Tabell 5.2 Registrerte NGOer i Serbia 1994-2010

År	1994	1997	2000	2001	2002	2003	2005	2007	2010
Antall NGOer	196	695	2000	2800	4000	3000	2265	2100	2182

Kilde: NGO Policy Group (2001:18) og andre kilder.<sup>63</sup>

Endringene sammenfaller med utviklingen i sivilsamfunnsassistansen utenfra. Vi ser en begynnende økning på samme tid som Serbia havnet blant amerikanske myndigheters utenrikspolitiske hovedprioriteringer. De vellykkede studentdemonstrasjonene mot Miloševićs regime etter valgfusk i lokalvalgene i november 1996 utløste en mengde donormidler, som økte frem til Milošević ble presset til å gå av. “Oktoberrevolusjonen” i 2000 utløste en ny bølge av donasjoner fra Vesten som førte til en rask økning i antall NGOer i Serbia (Presnall, 2009). I de første fem månedene i 2001 ble 800 nye NGOer registrert i Serbia; “[...] building on the momentum for civic action initiated during the get-out-the-vote campaign and responding to an increase in donor activity and a more favourable perception of NGOs in the

<sup>63</sup> Tallene for årene 1994-2001 er hentet fra NGO Policy Group (2001), resten fra diverse andre kilder: USAID rapporterte om 4000 registrerte NGOer i 2002 (USAID, 2003) og ca 3000 registrerte NGOer i 2003 (USAID, 2004). USAID oppgir ingen kilde for disse tallene, men har i andre rapporter brukt *Center for Development of Non-Profit Sector (CRNPS)* sin database, *NGO Directory*. Ifølge Golubović og Anđelković (2008) registrerte CRNPS 2265 NGOer i 2005. USAID (2008) rapporterte om 2100 NGOer i CRNPS’ database i 2007. Per 29. januar 2010 var 2182 NGOer registrert i CRNPS’ database. Jeg kjenner ikke til andre registreringer av NGOer enn CRNPS sin, det virker dermed sannsynlig at alle disse tallene har denne databasen som kilde.

public eye” (NGO Policy Group, 2001:18), hvilket utgjør en langt større økning i organisasjonsregistrering enn i årene før. Det var bare mulig å oppdrive sporadiske tall på mengden NGOer etter 2001. Med forbehold om datamaterialets pålitelighet, på grunn av manglende tall for enkelte år og usikkerheten rundt hvor de ulike kildene har hentet tallene, kan man stadfeste et iøynefallende samsvar mellom mønsteret i antall registrerte NGOer og utviklingen i pengeoverføringer registrert i OECD.Stat. I analysen av donorerers rapporterte ODA utmerket perioden mellom 2001 og 2005 seg. I Presnall (2009) sin analyse var det perioden 2001-2003 som utgjorde en “aid boom”. Antall NGOer nådde sitt toppunkt i 2002. Statistikken over sivilsamfunnsstøtten viste en markant nedgang i overføringer etter 2005. I tallene over NGOer synker antallet drastisk allerede etter 2002. Denne forskjellen kan skyldes at antallet NGOer “korrigeres” etter en overdrevet boom som ikke gjenspeilet noe faktisk behov. Man kan tenke seg at mange NGOer ble etablert parallelt med økende muligheter for finansiering, hvorav flere raskt ble inaktive da de ikke lyktes med å komme på donorenes bevilgningslister. Man bør dog ikke trekke tolkningen av dataene på mikronivå, fra år til år, for langt. Tall på antall NGOer mangler for mange år og tabellen kan slik skjule et annet mønster. I tillegg er tallene på overføringer som nevnt ikke faktiske utbetalinger, men budsjetterte beløp.

Forskning på korrelasjon mellom tilgjengelig donorfinansiering og antall nye registrerte organisasjoner har blitt etterlyst (CIVICUS, 2006:54). Variablene i spill er nok flere og vanskelige å måle. Antakeligvis er det ikke bare faktiske overføringer som spiller inn, men også *forventninger* om fremtidig tilgjengelige midler. Det kan videre tenkes å være et vekselvirkningsforhold mellom tilgjengelige midler og antall organisasjoner: Donorerers penger skaper ikke i seg selv NGOer, men er avhengig av lokalt engasjement. Fremveksten av NGOer kan ha stimulert sivilsamfunnsstøtten ytterligere. En utfordring her er usikkerheten rundt hva disse tallene faktisk måler. Siden NGO-registeret i stor grad baserer seg på selvregistrering, vet vi ikke om tallene uttrykker det faktiske antallet NGOer eller “registreringsiveren” i sivilsamfunnet. Det kan tenkes at økende tilgang på donormidler styrte NGOers ønsker om å gjøre seg mer synlige og tilgjengelige for donorer. Antakeligvis uttrykker tallene en blanding. Vi vet at det har funnet sted en reell økning i antall NGOer (intervju, Stevanović).

En nærmere undersøkelse er begrenset av usikre data på faktiske pengeoverføringer og enda mer usikre tall på organisasjonsregistreringer. En statistisk korrelasjonsanalyse ut fra foreliggende data er lite gjennomførbart. Nettopp derfor kan en kvalitativ undersøkelse av de kvantitative dataene være den gunstigste tilnærming. I analysen over fremkommer en

korrelasjon mellom tilgjengelig sivilsamfunnsstøtte og antall registrerte NGOer. Mønstrene er ikke bare koekstensive, de er synkrone rundt svært store nivåendringer. Men man kan ikke uten videre stadfeste et kausalitetsforhold mellom variablene. Dataene er for usikre til at vi her kan undersøke om endringer i en av variablene kommer før i tid. Likevel er det nærliggende å tolke økningen i NGOer hovedsakelig som en funksjon av ekstern sivilsamfunnsstøtte. Med andre ord, antall NGOer bør forstås mer som en indikasjon på tilgjengelig støtte for NGOer, enn på et spontant fremvoksende sivilsamfunn i takt med demokratisering og pluralisering. En slik tolkning finner støtte i beslektet forskning, eksempelvis på antall miljøorganisasjoner i Bulgaria undersøkt av Cellarius og Staddon (2002:200). Forklaringstyngden legges på donorsiden, siden det tross alt er donorene, gjennom pengesekken, som setter agendaen i dette forholdet. På spørsmålet som overskriften i dette avsnittet reiser, om sivilsamfunnsutviklingen er drevet av etterspørsel eller tilbud, kan man svare at utviklingen virker eksternt drevet. Dersom dette stemmer, har donorer sivilsamfunnsstøtte lyktes i å stimulere til fremveksten av en del NGOer. I neste avsnitt skal vi se nærmere på sivilsamfunnsstøttes konsekvenser for organisasjonenes virkemåte.

## **5.2 Eksternt drevet sivilsamfunnsbygging i praksis**

### **5.2.1 Hvilke organisasjoner støttes?**

Påvirker den eksterne sivilsamfunnsstøtten sammensetningen i sivilsamfunnet? Dette spørsmålet har betydning, for som den teoretiske diskusjonen tydeliggjorde, er det ikke likegyldig *hvilke* organisasjoner sivilsamfunnet holdes oppe av. I forrige kapittel ble en oversikt over det serbiske sivilsamfunnet *før* ekstern sivilsamfunnsstøtte lagt frem. I hvilke deler av dette landskapet har donorene sett muligheter? Med andre ord: Hvilke organisasjoner passer inn i donorenes tenkemåte, og hvilke passer ikke?

På grunn av mangelfulle data på sivilsamfunnet i helhet (grunnet dårlig registrering) og manglende tilgang på donordata (fra USAID), kan man ikke på eksakt og tallmessig vis gjøre rede for hvilke typer organisasjoner som støttes mest og hvor mye det utgjør i forhold til andre organisasjoner. Men ved hjelp av prosjektlister og nettsider fremtrer et bilde.<sup>64</sup> Donorer finansierer i hovedsak NGOer. Dette er ofte organisasjoner som passer perfekt inn i definisjonen på en typisk NGO presentert i teoridelen: Formelle og profesjonaliserte organisasjoner med et par fast ansatte og “proffe” aktivister, som oftest urbant etablert. Men det kan også være organisasjoner som man vanligvis ikke omtaler som NGO, men som selv

---

<sup>64</sup> Se appendiks 3 for eksempler på typiske mottakerorganisasjoner i Serbia.

fremstiller seg som en, eksempelvis gjennom en avansert nettside med engelsk versjon, hvor den forsikrer at den er ikke-statlig og ikke-kommersiell, en ekte NGO. Det kan dertil være organisasjoner som startet mindre profesjonelt, men som i senere tid har utviklet seg til NGOer.<sup>65</sup>

Donorene har i liten grad støttet fagforeninger som sivilsamfunn. Dette skyldes blant annet at den største og eldste av dem – SSSS (*Savez Samostalnih Sindikata Srbije*) etablert i 1903 – var tilknyttet partiet og staten under kommunismen, og støttet Milošević og hans Sosialistiske Parti på 1990-tallet. Noe støtte har blitt gitt til den nest største fagforeningen, den uavhengige *Nezavisnost* (Uavhengighet), som ble etablert i 1991 og inngikk i den politiske opposisjonen mot Milošević. Sammenlignet med SSSS er *Nezavisnost* ikke like kritisk til privatiseringsreformene (Uvalić, 2005:177), og passer dermed bedre med de fleste donorerers agenda, hvor veien til demokrati overlapper med overgang til fri markedsøkonomi.

De religiøse og tradisjonelle organisasjonene står ikke ofte på EUs og USAIDs utbetalingslister. Disse fremstår nok som konservative i forhold til de samfunnsendringene donorene forsøker å legge til rette for. Samtidig ser donorene potensialet i kirkens legitimitet, eventuelt nødvendigheten av å spille på lag med kirken. Når donorer inngår prosjekter med slike organisasjoner, ligger det muligens til grunn en idé om å inkludere for å moderere. Donorene har i hvert fall forsøkt å inkludere religiøse samfunn i demokratiseringsprosessen. Et eksempel er det EU-finansierte prosjektet “Strengthening Religious and Human Rights for Democratic Serbia”, gjennomført i samarbeidet mellom *Beogradska otvorena škola* (Beograd Åpen Skole) og *Hrišćanski kulturni centar* (Kristent Kultursenter), i perioden fra desember 2008 til februar 2010. Erfaringen med slike prosjekter er imidlertid blandet. Her forsøker man å bygge bro over noe som kan ses som det største gapet i det serbiske samfunnet, mellom menneskerettighetsorganisasjoner og kirken (intervju, Vukomanović).

Donorene har heller ikke sett særlig interesse i å støtte uformelle grupper. Også her er det unntak. USAID synes å støtte enkelte uformelle gruppers prosjekter i lokalsamfunnene gjennom sine “Grassroots Advocacy Grants”. Selv om noen andre typer organisasjoner mottar støtte, er det de formelle og profesjonelle organisasjonene som står i donorenes fokus. Når jeg videre i analysen omtaler donorstøttede organisasjoner vil de dermed bli benevnt som NGOer.

---

<sup>65</sup> For eksempel ble *Grupa 484* opprinnelig startet i 1995 for å hjelpe 484 familier som hadde flyktet fra den kroatisk hærens “Operasjon Storm” i Krajina. Gruppen fikk på slutten av 1990-tallet flere oppdrag med å levere humanitær bistand og hjelp også flyktninger å bli økonomisk selvstendig. Med endrede behov og donorerers nye prioriteringer ble humanitær krisehjelp faset ut og erstattet med arbeidet for å finne varige løsninger på flyktingers og internt fordrevne personers situasjon. I senere tid har organisasjonen også begynt med “advocacy”, informasjonsarbeid rundt fred, toleranse og demokrati og sivilsamfunnsutvikling.

Donorer bruker selv begrepet NGO eller CSO (Civil Society Organization), men støtter – slik vi har definert det her – i hovedsak NGOer.

### **5.2.2 Donoravhengig**

I hvilken grad er organisasjonene i Serbia avhengige av finansiering utenfra? Svaret på dette kan antyde i hvilken grad mottakerorganisasjonene blir styrt av finansieringen. Det finnes en statlig støtteordning for organisasjoner i Serbia. Over 60 millioner euro ble fordelt fra statsbudsjettet i 2007 som støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner. Disse overføringene var imidlertid tiltenkt både politiske partier, idrettsforeninger, religiøse organisasjoner, andre “borgerforeninger” eller “sosiale organisasjoner” og NGOer. Det er ikke lett å si hvor mye som ble overført til hva (Golubović, og Anđelković, 2008). Ifølge *Center for Development of Non-Profit Sector* (CRNPS) overføres rundt 60 millioner euro hvert år, blant annet til politiske partier, kirker og andre brede sivilsamfunnsorganisasjoner, men bare rundt 30 millioner går til NGOer (intervju, Stevanović). Mange organisasjoner er derfor avhengige av finansiering utenfra. Ifølge en undersøkelse blir 74 % av NGOene finansiert av internasjonale donororganisasjoner. Selv om mange mottar støtte fra flere kilder (myndigheter på flere nivå, bedrifter, serbiske donororganisasjoner, borgere eller selvfinansiering), og dette ofte er et krav fra utenlandske donorer, er internasjonale donororganisasjoner hovedkilden (Civic Initiatives, 2005:62). Avhengigheten av finansiering utenfra er dermed sterk:

Maybe it will become more stable, but for the time being, without constant support from the outside, NGOs cannot survive, because this society hasn't manifested the need to care about social interest so far. Our tycoons haven't established any foundations for this kind of funding. We really depend on foreign support and grants, especially the EU. I think this is the only way to really survive. (intervju, Biserko)

### **5.2.3 Prosjektbasert**

Sivilsamfunnsstøtten er utpreget prosjektbasert. Den vanligste måten for donorer å finansiere NGOer på er gjennom prosjekter. I *Civic Initiatives* (2005) sin undersøkelse oppgir 84 % av organisasjonene at de blir (delvis) finansiert gjennom prosjekter. Undersøkelsens intervjuer med donorer bekrefter bildet: De fleste donorer bevilger til prosjekter (85%), mens bare 24% av donororganisasjonene bevilger driftsstøtte (Civic Initiatives, 2005:82). I praksis foregår sivilsamfunnsassistanse slik at donorene annonserer prosjektmidler, presenterer programmets tema, målsetninger og krav og ber om prosjektforslag fra søkere. Enkelte programmer er tematisk brede og åpner opp for organisasjonenes egne ideer og forslag. I andre tilfeller



utlyses prosjektmidler til mer konkrete oppgaver og da fungerer utlysningene som en konkurranse mellom underkontraktører etter prinsippet “best value for money”. Som regel fullfinansierer donorene ikke prosjektene. De krever at organisasjonene finner deler av prosjektmidlene fra andre kilder. For eksempel finansierer EU gjennom IPA bare 85 % av prosjektets kostnader. Undersøkelsen fra 2005 viser at de fleste (61 %) organisasjonene sendte mellom 1 og 5 søknader i løpet av året 2004. Mange organisasjoner (22 %) skrev fra 6 til 10 søknader, og noen (12 %) skrev 11 eller flere søknader. Undersøkelsen viser også at de største organisasjonene, som ofte er etablert tidligere og opererer i hovedstaden Beograd, som regel sender flere søknader og får flere prosjekter akseptert. Dette kan henge sammen med at de mindre organisasjonene mangler teknisk utstyr, har dårligere engelsk-kunnskaper og er uerfarne i prosjektskriving (Civic Initiatives, 2005). Prosjektbasert finansiering begrenser en organisasjons virksomhet og kanaliserer mye tid og ressurser mot søknadsskriving, mot arbeid med å sikre stabil finansiering. Den samme undersøkelsen viste at gjennomsnittlig innsendte søknader ligger på 5.2, hvor 2.5 ble akseptert, mens 2.0 avvist og resten er under behandling. I de fleste organisasjonene er prosjekter gjennomført i en periode fra tre måneder til ett år. Prosjektens varighet synes å være i endring. Med tendensen mot færre og større donorer – hovedsakelig med Europakommisjonens fremtredende rolle – kan det bli mer vanlig med lengre prosjekter. Utsiktene for prosjekter med varighet på 2-3 år, fremfor mellom 6 måneder og 1 år, er bedre nå (intervju, Dčić).

Prosjektbasert finansiering medfører flere vanskeligheter for organisasjonene. Det oppfattes som et stort problem at donorene vil dekke organisasjonenes aktiviteter, men få av dem vil betale for husleie, strøm, lønn eller andre driftskostnader. Dermed må man ta litt penger herfra og litt derfra, og resultatet er en svært ustabil finansiering. En absurd konsekvens er at mange organisasjoner ofte har for mye penger til aktiviteter, fordi disse ofte kan gjøres billig eller kostnadsfritt. På den ene siden kan en organisasjon kaste vekk penger på unødvendig dyrt opptrykk av flyveblader eller leie av konferansesal, på den andre siden klarer man så vidt å dekke de løpende organisasjonsutgiftene (intervju, Stevanović). For tenketanker eller andre NGOer som driver med informasjonsarbeid er de faste utgiftene ofte de største. Det er mulig å søke om honorar for utførelse av prosjekt hos donorer, men ifølge en uskrevet regel kan ikke honorar-delen overstige aktivitets-delen av budsjettet (intervju, Stevanović). Her er det forskjeller mellom donorer. De amerikanske giverne synes å være mer fleksible enn EU. Sistnevnte fremstår også mer byråkratisk enn andre donorer. Som en sivilsamfunnsrepresentant spøkefullt har formulert det:

When you write a project for the European Union, you pray to God that this problem won't be solved, because the moment you get the grant, the problem doesn't exist anymore. That's how slow and inflexible this bureaucracy is. (intervju, Dereta)

#### 5.2.4 Donordrevet

Grunnet tilgjengeligheten til ekstern sivilsamfunnsassistanse og mangelen på andre finansieringskilder fremstår et betydelig antall organisasjoner, spesielt mindre organisasjoner, donordrevet. For å overleve, innretter de arbeidsfeltet etter tilgjengelige prosjektmidler. Organisasjonene ble etablert med en bestemt målsetning, men for å overleve er de nødt til å søke på ulike typer utlysninger, som kan omhandle så forskjellige tema som miljøvern, menneskerettigheter og arbeid rettet mot ungdom (intervju, Stevanović). Et uttrykk for at sivilsamfunnet er donordrevet, er problemet med å karakterisere sivilsamfunnet i sin helhet etter hvilket arbeidsfelt som dominerer sektoren (intervju, Stevanović), nettopp fordi mange organisasjoner opererer innenfor flere felt og reorienterer seg etter donorens interesser. Donorens fokus endrer seg stadig (intervju, Biserko), og det forsterker problemet.

Som tidligere vist foregår det endringer i donorstrukturene, både i donoraktører og donorfokus. Europakommisjonen er den toneangivende donor i Serbia nå og sivilsamfunnsassistansen går i økende grad gjennom den serbiske staten. Organisasjoner samarbeider nå mer med departementene og får penger til prosjekter gjennom dem. Disse endringene må organisasjonene tilpasse seg:

Some organizations will adjust, some will not. It's just a matter of methodology and what you want to do in the future. You have to change your topics after what they want, what the donors want to be done here in Serbia. (intervju, Dčić)

Det er vanskelig å avgjøre hvilke organisasjoner som er donordrevet og hvilke som ikke er det. Ingen organisasjon vil si de selv er donordrevet, da dette begrepet er negativt ladet, men de forteller gjerne at det er et stort problem blant andre organisasjoner i sektoren. Det kan virke som om begrepet "donordrevet" brukes om organisasjoner som ikke har etablert en klar profil og identitet, gjerne organisasjoner som har oppstått som en følge av tilgjengelige donormidler. Organisasjonene som ikke regnes som donordrevne, derimot, har en profil som i stor grad sammenfaller med donorens fokus. For en organisasjon som har europeisk integrasjon som mål, for eksempel, vil donorens fokus – som er samstemt i spørsmålet om Serbias tilpasning til EU – til enhver tid *per definisjon* passe med mottakerorganisasjonens profil. Organisasjoner som på *profesjonelt vis* har laget seg en profil tett opp mot donorens agenda, har få problemer med å gi egne ideer en donorvennlig innpakning.

We have our mission, programs and activities and we just try to pick up the opportunities and do things which we plan to do according to our mission, and to pack it according to some potential opportunity for support. (intervju, Bjeletić)

Poenget her er at slike organisasjoner ikke nødvendigvis er mindre avhengige av ekstern finansiering eller mindre donordrevne av den grunn.

### 5.3 Deltakelse

Som vi har sett, har antall NGOer i Serbia økt siden 1990-tallet, med et høydepunkt rundt år 2000 og en liten utflating i ettertid. Har medlemsmassen eller deltakelsen utviklet seg tilsvarende? Dette spørsmålet kan gi noen svar på hvor inkluderte borgerne er i organisasjonene. CIVICUS' rapport over sivilsamfunnet i Serbia hevder at det har funnet sted en gradvis økning i medlemskap fra 1996.<sup>66</sup> Rapporten hevder at gruppen av borgere som var medlem av minst én organisasjon utgjorde 15 % i 1996, økte til 31 % i 2001, og vokste ytterligere til 47 % i 2004 (CIVICUS, 2006). Ser vi nærmere på dataene, fremstår statistikken som misvisende. Tallene er basert på WVS 1996 og WVS 2001, samt CIVICUS' egen undersøkelse fra 2004.<sup>67</sup> WVS 2006 var ikke tilgjengelig da rapporten ble skrevet. Problemet med tallene bunner i WVS' ulike spørsmålsformulering i 1996 og 2001. Der 15 % i 1996 fanger opp respondentene som oppgir seg som "aktiv medlem" (fremfor "passiv medlem" eller "ikke medlem") av ulike organisasjoner, omfatter 31 % i 2001 alle som oppgir at de "tilhører" ulike organisasjoner. At prosentandelen i 2001 er høyere enn i 1996 er ikke overraskende, siden kategorien "tilhører" er bredere enn "aktiv medlem". For bedre sammenligning mellom WVS i de ulike årene bør de passive medlemmene inkluderes. Det er ikke bare metodiske grunner for å inkludere de passive medlemskapene. I tråd med en institusjonell tilnærming til organisasjonsmedlemskaps demokratiske betydning, mener jeg at det viktigste skillet går mellom dem som ikke er tilknyttet organisasjoner i det hele tatt og dem som er det. Gjennom passive medlemskap knyttes borgere til organisasjoner, til noe større enn familie eller vennekrets. De påkobles et system for deltakelse og innflytelse. Selv om medlemskapet er passivt, uttrykker borgeren gjennom det en støtte til organisasjonens målsetninger. Organisasjonen representerer dermed borgeren og kan slik utgjøre en ekstern og direkte demokratifunksjon. Passive medlemskap er heller ikke ubetydelige for en intern og indirekte demokratifunksjon. Gjennom organisasjonsaviser og nyhetsbrev opplyses borgeren

---

<sup>66</sup> Rapporten er ifølge den selv, og så vidt jeg vet, den første og hittil eneste omfattende og helhetlige undersøkelsen av sivilsamfunnet i Serbia.

<sup>67</sup> Jeg har ikke klart å oppdrive befolkningsundersøkelsen *Civil Society 2004* gjennomført av den serbiske tenketanken ARGUMENT i perioden oktober/november 2004.

om organisasjonens virksomhet og om hvordan selvstyre fungerer i praksis. Passive medlemskap er altså også en form for skoler i demokrati.

Tabell 5.3 Endringer i medlemskapstall 1996-2006

	1996	2001	2006
Aktive medlemmer i en eller flere organisasjoner	15.4 %	31.4 %	19.8 %
Aktive og passive medlemmer i en eller flere organisasjoner	51.4 %	31.4 %	49.3 %
Antall medlemskap (aktive og passive) per person	0.96	0.47	0.83

Kilde: World Values Survey

Det fremgår av tabellen over at dersom man legger CIVICUS' fokus på kun aktive medlemskap til grunn, har det *ikke* funnet sted en gradvis økning i medlemskap, selv om andelen aktive medlemmer er litt større i 2006 sammenlignet med i 1996. Men på grunn av den særskilte spørsmålsformuleringen i 2001-undersøkelsen (om "tilhørighet" fremfor "medlemskap") og det passive medlemskaps betydning, bør vi som nevnt inkludere de passive medlemmene for årene 1996 og 2006. CIVICUS' påstand om gradvis økning i medlemskap stemmer heller ikke når vi sammenligner den samlede massen av aktive og passive medlemmer. Her ser vi at medlemskapstallene sank rundt 2001, for så å ta seg opp igjen til omtrent samme nivå som i 1996. Nedgangen sammenfaller med de politiske begivenhetene rundt år 2000 og er slik sett overraskende. Fallet i medlemskapstallene rundt 2001 kan skyldes en annen spørsmålsformulering i denne undersøkelsen, men det er nærliggende å tro at både aktive og passive medlemmer har oppgitt at de "tilhører" organisasjonene de er tilknyttet.

Fallet i deltakelsen fra 1996 til 2001 kan ses i lys av den politiske konteksten. Det virker ikke som om folk trekker seg vekk fra organisasjoner i denne perioden på grunn av negative oppfatninger av dem, da tilliten til dem holder seg relativt stabilt i denne perioden (se neste avsnitt om tillit). Men det politiske presset mot organisasjonene økte utover 1990-tallet, samtidig som den økonomiske situasjonen forverret seg dramatisk. Fallet rundt 2001 kan tolkes som et utslag av den samfunnsmessige unntakstilstanden, den "kollektive depresjonen", som preget årene før Milošević's fall. I tillegg ser det ut til at deltakelsen i denne perioden skifter karakter, den blir mer konfronterende og tar form av motstand mot regimet.

Tabell 5.4 Politisk handling 1996-2006

	1996	2001	2006
Deltakelse i underskriftskampanje	18 %	27 %	28 %
Deltakelse i boikott	6 %	18 %	15 %
Deltakelse i demonstrasjon	7 %	23 %	21 %

Kilde: World Values Survey

Tabellen over viser en økning i handlinger som signering av underskriftskampanjer, boikott og deltakelse i fredelige demonstrasjoner i årene mellom 1996 og 2001. Økningen kan

gjenspeile det folkelige engasjementet mot Miloševićs regime. Når man i 2001 spør respondentene om de har foretatt disse handlingene, reflekterer økningen mobiliseringen opp mot, og i, året 2000. Mellom årene 2001 og 2006 holder omfanget av politiske handlinger seg stabilt. Siden spørsmålet i undersøkelsen ikke omhandler nylige politiske handlinger, men om respondenten har handlet politisk noensinne, fanger man i 2006-undersøkelsen sannsynligvis opp mye av de “gamle” politiske handlingene fra rundt år 2000. De politiske begivenhetene rundt årtusenskiftet engasjerte mange flere mennesker, men det ser ikke ut til å ha forekommet mye aktivisme siden.

Altså, både utviklingen i medlemsdeltakelse og politisk utfordrende handlinger svarer ikke til statistikken over sivilsamfunnsstøtte og registrerte NGOer. Antall NGOer øker sterkt rundt 2000, men faller litt i ettertid. Statistikken over medlemskap indikerer en omvendt utvikling. Her er tallene relativt høye på 1990-tallet, men blir veldig lave i 2001, året med stor økning i registreringer av NGOer. Deretter øker medlemskapsbasen igjen, samtidig som antall NGOer synker, eller stabiliserer seg. Økningen i politiske handlinger stemmer bedre overens med økningen i NGOer, men denne aktivismen synes å være knyttet til “oktoberrevolusjonen” i 2000. Hva skyldes så misforholdet mellom bistand, NGOer og deltakelse? Forklaringen kan være at NGOer ikke er den type organisasjoner som rekrutterer flest medlemmer, sammenlignet med for eksempel fagforeninger og partier, hvis politiske kraft er avhengig av medlemmer, eller tjenesteytende organisasjoner, som er avhengige av frivillig arbeidskraft. Fallet i medlemsdeltakelsen kan skyldes en nedgang i medlemskap i denne type organisasjoner, som økning i antall profesjonelle og ekspertisebaserte NGOer ikke kan kompensere for. I tabellen under ser vi en nedgang i slike organisasjoner:

*Tabell 5.5 Tilknytning til frivillige organisasjoner*

	<b>1996</b>	<b>2001</b>	<b>2006</b>
Religiøs organisasjon	10.9 %	2.8 %	19.4 %
Sportsforening	13.7 %	8.1 %	17.8 %
Musikk- eller kulturforening	6.7 %	2.8 %	7.9 %
Fagforening	24.1 %	13.6 %	14.7 %
Politisk parti	11.4 %	5.8 %	12.2 %
Miljøorganisasjon	2.3 %	0.8 %	2.8 %
Yrkesorganisasjon	11.3 %	2.5 %	5.2 %
Humanitær/veldedig organisasjon	9.7 %	4.5 %	4.1 %
Andre organisasjoner	6.4 %	6.2 %	0.009 %

Kilde: World Values Survey

*Merk: Tallene på aktivt og passivt medlemskap er slått sammen for årene 1996 og 2006. Tallene for 2001 gjelder “tilhørighet” til organisasjoner. Kategoriene for ulike typer organisasjoner var ikke fullt sammenfallende for årene, disse er derfor omgruppert for sammenligning.*

Tabellen viser at medlemskapstallene i samtlige typer organisasjoner faller mellom 1996 og 2001. Mens den politiske og økonomiske situasjonen i Serbia stabiliserer seg etter 2000, blir det tydelig at deltakelsesmønsteret har endret seg. Deltakelsen i de humanitære og veldedige organisasjonene er den eneste deltakelsen som ikke øker igjen etter 2001. Fallet i disse medlemskapene mellom 1996 og 2001 representerer dermed et permanent fall, og er nok et uttrykk for den midlertidige humanitære bistanden i første halvdel av 1990-tallet, hvor disse organisasjonene var svært aktive med å adressere samfunnsmessige problemer som følge av krig, flyktningestrømmer og økonomisk krise. For de andre organisasjonstypene tar deltakelsen seg opp igjen i den påfølgende perioden. Vi ser imidlertid at fagforeningene og yrkesorganisasjonene har mistet mange medlemmer. Nedgang i medlemskap blant fagforeninger er en utviklingstendens både i Vest-Europa og de tidligere kommunistiske landene. For de postkommunistiske landene kan nedgang delvis forklares med at medlemskap tidligere var påbudt, og tallene dermed i utgangspunktet var kunstig høye. Fagforeningene – til tross for at de er blant organisasjonene med flest medlemmer i postkommunistiske land – har liten tillit i befolkningen (se neste avsnitt om tillit). Det kan henge sammen med at de offisielle fagforeningene var en del av partistaten, og har hatt problemer med å reformere seg etter kommunismen. I tillegg fremstår fagforeningene og yrkesorganisasjonene avmektige i møte med omfattende privatisering og andre postkommunistiske reformer. I kontrast til medlemskapsfallet i fagforeningene og yrkesorganisasjonene, har deltakelsen i religiøse organisasjoner nesten fordoblet seg mellom 1996 og 2006. Dette gjenspeiler en utviklingstendens i mange av de tidligere kommunistiske landene, hvor religion har fått en fornyet betydning i innbyggernes sosiale og politiske liv. Men det er også et uttrykk for betydningen religionen fikk spesifikt i Serbia med de nasjonalistiske strømningene særlig fra 1990-tallet.

Hvorfor kompenseres ikke den store økningen i antall NGOer for fallende medlemskapsrate i andre typer organisasjoner? Data fra NGO Policy Group (2001) antyder at flertallet av NGOer (70 %) engasjerer frivillige bare av og til og hovedsakelig for kortvarige jobber. Samtidig er det bare 12 % av organisasjonene som aldri engasjerer frivillige. CIVICUS' rapport hevder organisasjonene er for fokuserte på ekspertise, og at de i for liten grad sikter inn på frivillig arbeid. De fleste organisasjonene rekrutterer ikke frivillige på en strukturert og planmessig måte, og det er ikke uvanlig at de ansatte på prosjektene bidrar frivillig mellom to prosjektperioder. Som et resultat av dette brukes begrepene “medlem”, “aktivist”, “frivillig” og “ansatt” om hverandre, ikke som betegnelser på forskjellige kategorier (CIVICUS, 2006:50). Dette gjenspeiler definisjonen av en NGO i teoridelen, hvor

*profesjonalitet* står sentralt. Det viser samtidig at NGOene, selv om de er ikke-kommersielle, tjener som arbeidsplass og sårt trengt levebrød for høyt utdannede personer.<sup>68</sup> Donorene oppfordrer til medlemsrekruttering og bruk av frivillig arbeidskraft, men gjennom sin egen støtte fordrer de profesjonelle organisasjoner hvor de ansatte blant annet har gode data- og engelskkunnskaper. Disse føringene ligger ikke bare i hvordan en NGO bør driftes, men også i hvilke oppgaver NGOene engasjeres til, det være seg “advocacy” eller politikktutforming og politikkimplementering.

CIVICUS-rapportens påstand om en jevn økning i medlemskap fra 1996 er ikke riktig. Med nyere data fra WVS 2006 blir dette tydelig. Medlemskapstallene (for aktive og passive medlemmer) sank mellom 1996 og 2001, og da de økte igjen etter 2001, ble de ikke høyere enn de var i 1996. Deltakelsen i årene rundt 2000 var heller av mer konfronterende type og løsere organisert: massive gatedemonstrasjoner og mobilisering rundt boikott og underskriftskampanjer. I ettertid, da målet om regimeskifte var oppnådd, ble massene demobilisert. Med en samfunnsmessig normalisering og bedre økonomisk råd ble vanlig organisasjonsarbeid gjenopptatt, men nå i et endret organisasjonslandskap. Utviklingen i medlemskap er overraskende, med tanke på en økning i sivilsamfunnsassistanse og en økning i antall registrerte NGOer de samme årene. Selv om sammenlignbarheten i WVS’ undersøkelse fra 2001 kan trekkes i tvil på grunn av spørsmålsformuleringen dette året, viser tallene ingen større deltakelse i 2006 enn i 1996. Som statistikken over registrerte NGOer antyder, var antall NGOer nesten fire ganger så mange rundt 2006 sammenlignet med årene rundt 1996. Dette betyr at donorers sivilsamfunnsstøtte, som var drivende for etableringen av NGOer, ikke har stimulert tilsvarende til deltakelse.

## 5.4 Tillit

Vi har sett hvordan donorers sivilsamfunnsstøtte har innvirket – eller ikke virket inn – på antall, type og deltakelse i organisasjoner i det serbiske sivilsamfunnet. Vi skal nå se nærmere på tillit, som har betydning for demokratiet både indirekte som *sosial kapital* og direkte som *legitimitet*. Bidrar donorer, gjennom sivilsamfunnsstøtte, til produksjon av sosial kapital? Sosial kapital lar seg vanskelig måle, det kan komme til uttrykk som formelle og uformelle nettverk eller gjennom individers holdninger og normer (om individets tillits- og gjensidighetsforhold til andre). Et vanlig mål på sosial kapital er generalisert tillit, altså tillit

---

<sup>68</sup> Arbeidsledigheten i Serbia ble beregnet til 16.6 % i oktober 2009 (CIA, 2010).

til andre man ikke kjenner, til “den generaliserte andre”.<sup>69</sup> Basert på dette målet kan man si at den sosiale kapitalen i Serbia er lav:

*Tabell 5.6 Generalisert tillit*

	1996	2001	2006
Folk flest kan stoles på	28.4 %	18.8 %	15.3 %
Man kan ikke være forsiktig nok	67.0 %	81.2 %	84.7 %

Kilde: World Values Survey

Den sosiale kapitalen i Serbia etter den demokratiske overgangen – målt etter tillit til folk flest – er ikke bare lav sammenlignet med etablerte demokratier, men også i forhold til andre postkommunistiske land som gjennomsnittlig ligger mellom 21 % og 26 % i WVS’ undersøkelser. Tallene for Serbia vitner dertil om hvor ustabil tillit kan være. I dette tilfellet er tilliten nesten halvert på ti år. Hvordan stiller det seg i forhold til de ulike teoriene om postkommunistisk mistillit? Implisert i de *kulturelle* forklaringene, hvor mistillit ses som iboende i autoritære politiske kulturer, vil det ta tiår eller generasjoner å utvikle nok tillit til at demokratiske institusjoner skal kunne fungere (Mishler og Rose, 2001:33); tillit regnes som et stabilt kulturtrekk med lite varians over tid. Ut fra *institusjonelle* forklaringer formes tillit av folks evaluering av hvordan samfunnsinstitusjonene fungerer. Perspektivet åpner opp for at institusjonelt ingeniørskap er mulig, og tillit anses som mer formbart. Innenfor dette perspektivet er man imidlertid uenige om tidsrammene (Rothstein og Stolle, 2003:14). Vi må regne med at teoriene legger relativt stabile kontekster til grunn, og ser vekk fra ekstraordinære faktorer som krig eller revolusjonære hendelser. Slike spesielle faktorer virker opplagt inn på tillit og mistillit, da begge deler innebærer mobilisering langsetter skillet mellom “oss” og “dem”. I tilfellet Serbia kan vi anta at tilliten er påvirket av den ustabile politiske situasjonen de siste tiårene. Det er vanskelig å tolke utviklingen bak tre “snapshot” som dette. Vi vet ikke hvor utbredt tillit var før 1996: om tilliten har ligget rundt 30 % og sunket etter 1996, eller om tilliten har vært lav og økt midlertidig i årene opp mot Miloševićs fall. Men vi vet at fellesskapsfølelsen, følelsen av en “felles skjebne”, var sterk under disse revolusjonære hendelsene. I ettertid har mistilliten økt. CIVICUS (2006:85) målte 9 % generalisert tillit i egen undersøkelse fra 2004, og mener økende mistillit siden 1996 skyldes utbredt korrupsjon og lovbrudd, dysfunksjonelle institusjoner, forverrede økonomiske forhold og verdimelessig desorientering. Uansett årsak er den sosiale kapitalen lav i dag, og den har sunket samtidig som sivilsamfunnsstøtte og antall NGOer har økt.

<sup>69</sup> I de fleste studier av sosial kapital benytter man seg av dette spørsmålet fra WVS: “Generally speaking, would you say that most people can be trusted or that you need to be very careful in dealing with people?”



Dersom sosial kapital er avgjørende for demokratisk konsolidering, og man legger til grunn at deltakelse i frivillige organisasjoner produserer sosial kapital, er det et problem at donorene ikke har klart å stimulere mer deltakelse. Fra et sosialiseringperspektiv kan den lave tilliten vist over delvis forklares med at bare 19.8 % er aktive medlemmer i én eller flere organisasjoner. Fra et institusjonelt perspektiv er ikke tilstanden nødvendigvis så ille: 49.3 % er tross alt tilknyttet organisasjoner på et eller annet vis. Disse prosentene forteller imidlertid lite om hvordan folk er knyttet til organisasjonene, om organisasjonene bringer ulike typer folk sammen, organisasjonenes interne organisering og så videre. Dersom deltakelse produserer sosial kapital forventer vi en forskjell i tillit mellom medlemmer og ikke-medlemmer. WVS 2006 viser ingen store forskjeller, men forteller oss at tilliten er større blant aktive medlemmer av én eller flere organisasjoner (23.3 %), enn blant passive medlemmer av én eller flere organisasjoner (18.5 %) og ikke-medlemmer (11.7 %). Problemet her er at vi ikke kan vite om tilliten er et resultat av deltakelse, om tillitsfulle personer er mer tilbøyelige til å bli medlemmer (selvseleksjon), eller om både deltakelse og tillit skyldes andre faktorer. Viktigst i denne sammenhengen er imidlertid om de organisasjonene som donorene finansierer gjennom sin sivilsamfunnsstøtte produserer sosial kapital. Som vi har sett, baserer disse seg i liten grad på frivillighet og medlemskap, altså deltakelse som både i et sosialiseringperspektiv og et institusjonelt perspektiv er avgjørende for sosial kapital. Hvis donorene bidrar til sosial kapital, er det i så fall i liten skala eller på en måte som ikke kommer til uttrykk i tillitsstatistikken. Det kan tenkes at utviklingen av sosial kapital tar lengre tid og at resultatene først vil krystallisere seg om mange år. I så fall er kortsiktigheten i sivilsamfunnsbistanden til hinder. Deltakelse er uansett avgjørende og blir ikke i tilstrekkelig grad fremmet av donorene.

Donorene kan tenkes å påvirke sosial kapital på en annen måte. Innenfor institusjonelle perspektiv finner vi forståelser av sosial kapital som påvirket av hvordan institusjonene fungerer. Donorene har innflytelse på hvordan institusjoner fungerer, men den er nok liten i forhold til interne politiske prosesser og historiske forutsetninger. Men donorene virker direkte inn på tillit til organisasjonene. Dette er en annen type tillit enn den som er kjernen i sosial kapital (*sosial tillit*) og bare ett aspekt ved *institusjonell tillit* generelt. Denne type tillit er viktigere for *legitimitet* enn sosial kapital, for organisasjonenes *direkte funksjon* i demokratiske prosesser. Tillit er et uttrykk for hvor frakoblet eller tilkoblet NGOene er det samfunnet de er en del av, om prosjektene reflekterer befolkningens interesser fremfor donorenes, og om organisasjonene mobiliserer støtte og deltakelse rundt prosjektene. Tillit til andre mennesker har betydning for om folk tilslutter seg mer eller mindre offentlige

organisasjoner, hvor samarbeid med i utgangspunktet fremmede personer er nødvendig. Mistillit til organisasjoner står i veien for individers deltakelse og svekker organisasjonenes legitimitet. Tillit gir organisasjonene legitimitet også på vegne av ikke-medlemmer og ikke-deltakere. Jeg velger her å fokusere på tillit som avgjørende for deltakelse (og legitimitet), fremfor omvendt. Dette fordi tillit til organisasjonene står først i kjeden som binder disse faktorene sammen, og fordi tillit muliggjør en legitim direkte demokratisk funksjon selv om utbredt deltakelse ikke er på plass. Tabellen under viser tillit til ulike aktører i sivilsamfunnet.

Tabell 5.7 Tillit og mistillit til sivilsamfunnsaktører

	1996		2001		2006	
	tillit	mistillit	tillit	mistillit	tillit	mistillit
Veldedige og humanitære organisasjoner	-	-	-	-	49 %	48 %
Kvinnebevegelse	28 %	53 %	29 %	44 %	44 %	49 %
Miljøbevegelse	41 %	41 %	34 %	44 %	51 %	44 %
Kirker	36 %	58 %	49 %	44 %	62 %	37 %
Fagforeninger	22 %	65 %	19 %	63 %	19 %	74 %
Politiske parti	16 %	76 %	13 %	77 %	13 %	84 %

Kilde: World Values Survey

Merk: "Tillit" er summen av de positive svarene "a great deal" eller "quite a lot", mens "mistillit" er summen av de negative svarene "not very much" eller "none at all" på spørsmål om tillit til ulike organisasjoner.

Tilliten til organisasjonene fremstår som mer stabil sammenlignet med statistikken over medlemskap i ulike frivillige organisasjoner, hvor deltakelsen sank for samtlige organisasjoner rundt år 2001. Tillit til politiske parti og fagforeninger ser ut til å være synkende. I medlemskapsstatistikken så vi at fagforeninger og yrkesorganisasjoner har mistet medlemmer i løpet av årene. Kvinne- og miljøbevegelsen har en stabil eller litt økende anerkjennelse. Kirkene skiller seg ut med en sterkt økende tillit i samfunnet, noe som samsvarer med en økning i antall som oppgir seg som medlemmer av kirker. Dette er et uttrykk for religionens, og spesielt den serbisk-ortodokse kirkes, fornyede betydning i samfunnet.

Tillit til NGOer er dessverre ikke inkludert i denne undersøkelsen. Her må vi ty til andre data. En undersøkelse av *Center for Political Studies and Public Opinion Research* viser at i 2003 og 2004 var bare 24 % av den serbiske befolkningen positiv til NGOer, mens dobbelt så mange var negative. En undersøkelse fra 2005 bekrefter bildet (CeSID, 2005): Her har NGOer, sammen med fagforeninger og politiske parti, mer mistillit enn tillit. Nesten halvparten av de intervjuede hadde ikke tillit eller liten tillit til dem. Fokusgruppeintervjuer med borgere i det tidligere Jugoslavia viser at Serbia skiller seg ut når det gjelder tillit til NGOer. Negative holdninger til NGOer er vanlig i både Makedonia og Bosnia-Hercegovina, men mer utbredt i Serbia (Grødeland, 2006):

*Tabell 5.8 Oppfatninger av NGOer i Serbia, Bosnia-Hercegovina og Makedonia*

	Serbia	Bosnia	Makedonia
NGOer representerer noe negativt	47 %	34 %	29 %
NGOer representerer noe positivt	29 %	44 %	57 %
Blandede følelser	7 %	4 %	6 %
Annet	18 %	17 %	7 %
Vet ikke	-	2 %	-
N	(77)	(142)	(68)

Kilde: Grødeland (2006:233)

Merk: Antall enheter (N) er kodede tekstenheter basert på utsagn i fokusgruppeintervjuene.

I Serbia er de viktigste årsakene til lav tillit en oppfatning av NGOene som politiserte (22 %), at NGOene ikke leverer resultater (19 %), og at NGOene er lukkede organisasjoner hvor egeninteresser går foran interessene til organisasjonens målgruppe (19 %). Fokusgruppeintervjuene viser at NGOene oppfattes som enten mer politiske enn de burde være eller for lite nasjonale i tilnærming – “anti-serbiske” (Grødeland, 2006:234-235). Det sistnevnte skyldes at NGOer i Serbia enda er stemplet som “utenlandske agenter” og “forrædere mot de nasjonale interessene”, et bilde som henger igjen fra 1990-tallet (CIVICUS, 2006:139). Intervjuobjektene som var positive til NGOer oppga ingen spesiell grunn (41 %) eller refererte til at NGOer oppnår resultater (41 %). Direkte henvisninger til korrupsjon var få, men sentrale tema var som nevnt lukkethet og oppfatningen av at NGOenes resultater blir begrenset av medlemmers/ansattes utnyttelse av mulighetene som NGOene gir. Uavhengig av om intervjuobjektens vurdering av NGOene er riktige, er det tydelig at tilliten blir påvirket av korrupsjonens utbredelse i samfunnet. På en måte er dermed lav tillit til NGOer et utslag av lav tillit generelt. Mistillit er regelen. Meningsmålinger viser, i tillegg til lav sosial tillit, lav politisk og institusjonell tillit: til regjeringen, parlamentet, byråkratiet, det juridiske system, politiet, media og de store bedriftene. Institusjonene som pleier å gjøre det best på tillitsmålingene er hæren og kirken (WVS, 1996-2006). Som vi har sett har korrupsjon en betydning for tilliten i samfunnet, om ikke for tilliten til medborgere, så til hva man forventer av og hvordan man handler med institusjonene. Korrupsjonsskandaler og den generelle erfaringen av å bli bedratt har gjort serbere desillusjonerte og lært dem å forvente kynisme fra andre, spesielt fra de med tilgang til makt og ressurser. Man har lett for å plassere forklaringene i historisk og kulturelt betingede forhold som kommunistisk fortid, ulikhet og korrupsjon, men når det gjelder tillit til NGOer skal man ikke overse mer direkte og nærliggende årsaker. Lav tillit til organisasjoner kan rett og slett (delvis) forklares med at de oppfattes som fremmedelementer, noe de i bunn og grunn er. Historisk sett er NGOer et nytt fenomen, de er institusjoner adoptert etter vestlige demokratiers erfaring (NGOer er også i Vesten et relativt nytt fenomen). Folk har dermed tiltro til det de regner som hjemmelagde

organisasjoner, men i mindre grad til NGOer som kan knyttes til utenlandske donorer. Eksternt finansierte organisasjoner bringer med seg skepsis og forståelige spørsmål om hvorfor donorene bistår og hvilken agenda som ligger bak. Sivilsamfunnsstøtte oppfattes som forsøk på politisk påvirkning utenfra, noe det også er. Donorene selv fremstiller støtten som politisk nøytral. Men verken EUs tekniske og “apolitiske” tilnærming eller USAIDs “non-partisan”-tilnærming er politisk nøytral. EUs sivilsamfunnsstøtte har i stor grad rettet seg mot implementering av reformer (deriblant privatisering), og å skape konsensus for disse og EU-tilnæringsprosessen generelt. USAIDs støtte har vært mer “advocacy”-orientert, med vektlegging av menneskerettigheter og overgangsoppgjør. Ingen av disse spørsmålene er politisk (eller partipolitisk) nøytrale i Serbia, hvor de politiske skillene går langs andre linjer, deriblant mellom pro-vestlig og anti-vestlig tilnærming.

Den generaliserte tilliten i Serbia har ikke økt i takt med økningen i antall NGOer. Den ser heller ikke ut til å følge mønsteret i deltakelse. Faktisk kan det virke som om tilliten har gått ned siden 1996. Grunnene for dette kan være så mangt. Viktigste her er at donorene ikke har lyktes i å produsere sosial kapital eller legitimitet for mottakerorganisasjonene. Det omvendte er mulig: Lav tillit til organisasjonene er også et resultat av donorenes egen virksomhet.

## **5.5 Serbiske NGOers direkte rolle i demokratisk konsolidering**

Innenfor datatilgangens begrensninger har jeg undersøkt hvordan sivilsamfunnsassistenten virker inn på antall og type organisasjoner, deltakelse og tillit. Lav deltakelse og tillit står mest til hinder for organisasjonenes interne og indirekte funksjon, men er ikke nødvendigvis avgjørende for deres eksterne og direkte funksjon. Mulighetene i det sistnevnte vil her bli nærmere undersøkt. I Serbia utviste sivilsamfunnet den største direkte påvirkningskraft hittil ved overgangen fra Miloševićs autoritære regime til formelt demokrati i 2000. Men hvordan har den direkte rollen blitt utspilt i ettertid? Å evaluere sivilsamfunnets virkning – selv den mer eksplisitte – er ingen lett oppgave. Man kan ikke måle effekten av alle initiativer og alt engasjement som faller inn under en slik kategori.<sup>70</sup> Intervjuer med sentrale sivilsamfunnsrepresentanter og en gjennomgang av andrehåndskilder, som donorrapporter og nyhetsartikler, gir likevel et bilde av sivilsamfunnets direkte påvirkningskraft. Analysen her

---

<sup>70</sup> Likevel har CIVICUS (2006:120) forsøkt å indeksere sivilsamfunnets påvirkning på en rekke områder og gir en total vurdering på 1.5 (hvor 0 er ingen påvirkning og 3 er høyest påvirkning). Verdien skiller seg ikke stort fra CIVICUS' indeksering av andre postkommunistiske sivilsamfunn.

vil følge fire områder for direkte demokratisk bidrag: “advocacy”, politikktutforming og -implementering, bemyndigelse av marginaliserte og sårbare grupper, samt overgangsoppgjør.

### **5.5.1 Fremming av lover og lovendringer**

Et av donorenes hovedfokus har vært å styrke NGOers mulighet til å fremme innføring av nye lover, endring av gamle, samt teste og overvåke implementering av lovene. “Advocacy” har særskilt vært i USAIDs fokus. Eksemplene på slike vellykkede kampanjer er mange. I 2002 sørget en koalisjon av kvinneorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner for endring av straffeloven med et lovtilllegg om vold i hjemmet (USAID, 2003).<sup>71</sup> Samme år bidro NGOer for minoritetsrettigheter til å presse frem etableringen av en arbeidsgruppe på tvers av departementer, som førte til at “Loven om etniske og nasjonale minoriteter” ble vedtatt (USAID, 2003). Loven var ansett som nødvendig; oppløsningen av Jugoslavia hadde frembragt “nye minoriteter” – det var et behov for å beskytte og regulere statusen til slovenere, makedonere, montenegrinere og bosnjakere. Loven åpnet i tillegg for etablering av minoritetsråd med direkte valg av rådsrepresentanter, en mulighet som mange minoritetsrepresentanter har benyttet seg av. Slik ga loven et begrenset selvstyre på områdene utdanning, språk, kultur og media (OSCE, 2002; OSCE, 2010).<sup>72</sup>

Serbiske NGOers toårige kampanje for “Loven om fri tilgang til informasjon”, vedtatt i 2004, blir særlig regnet som en bragd. Loven sikrer innsyn i informasjon av offentlig interesse fra offentlige institusjoner. Retten til innsyn kan føre til mer åpenhet – et viktig trekk ved demokratiske samfunn og et redskap mot korrupsjon. YUCOM har vært spesielt sentral i fremming av loven, samt testing av den i ettertid. Organisasjonen har koordinert testingen i samarbeid med borgere, andre NGOer, næringsdrivende, minoritetsrepresentanter og journalister, og sendt mer enn 100 anmodninger om tilgang til informasjon fra ulike offentlige instanser i Serbia. Testen viste manglende kunnskap om, kapasitet og vilje til implementering av loven i mange av tilfellene (YUCOM, 2005). Likeledes var serbiske organisasjoner involvert i å endre straffeloven i 2005, slik at ærekrenkelse ikke kan medføre fengselsstraff (USAID, 2006). Denne lovendringen har betydning for pressefriheten – en av demokratiets bærebjelker. På 1990-tallet hadde den statskontrollerte pressen i Jugoslavia full frihet til å demonisere politiske opponenter, men ingen frihet til å kritisere makthaverne. Også etter år

---

<sup>71</sup> En undersøkelse av Verdens Helseorganisasjon i årene mellom 2000 og 2003 viser at hver fjerde kvinne (som har eller har hatt partner) har blitt utsatt for fysisk og/eller seksuell vold (WHO, 2005).

<sup>72</sup> Ifølge folketellingen fra 2002 utgjør serbere 83 % av befolkningen (uten Kosovo). De viktigste minoritetene er i synkende rekkefølge: ungarere, bosniere, romfolk, jugoslavere, kroater, montenegrinere, albanere, slovakere, vlacher, rumenere, makedonere, bulgarere, bunjevacere (katolsk kroatisk minoritet), muslimer, ruthenianere, ukrainere, slovenere, goranere (muslimsk slavisk befolkning), tyskere, russere og tsjekkere (CIA, 2010).

2000 har myndighetspersoner til stadighet saksøkt kritiske journalister. Liberalisering av injurielover er et viktig demokratisk bidrag, spesielt i samfunn hvor misbruk av lover mot ærekrenkelse har vært eller fremdeles er utbredt.

Etter Montenegros uavhengighetserklæring i 2006 ble ny grunnlov for Republikken Serbia vedtatt. Blant serbiske NGOer regner man inkluderingen av persondatabeskyttelse i grunnloven som et resultat av en felles innsats mellom Kommisjonen for informasjon av offentlig interesse og en NGO-koalisjon ledet av *Fund for Open Society* (USAID, 2007). Sett bort fra dette bidraget, spilte sivilsamfunnet en liten rolle i grunnlovsprosessen. NGOer mener avgjørelsene ble foretatt bak lukkede dører, uten offentlig debatt (Freedom House, 2007).

Strategiske søksmål ført av NGOer på bakgrunn av rettighetsbrudd er ikke utbredt i Serbia, men har forekommet. Organisasjonen YUCOM bruker domstolene aktivt for å fremme strategiske høyprofilssaker (intervju, Antonijević). Søksmålene har vært rettet både mot det nasjonale systemet, den europeiske menneskerettighetsdomstolen og FNs menneskerettighetskomité.<sup>73</sup> Strategiske søksmål kan bringe med seg en betydelig demokratisk effekt, spesielt når domsavsigelser gjelder for en større gruppe av berørte, men i Serbia har omfanget av søksmål og deres effekt vært begrenset. Denne strategien er svært krevende og gir i de fleste tilfeller virkning kun for de berørte. Videre effekt er mulig, dersom søksmålene bidrar til å sette fokus på rettighetsbrudd. Men slik eksternt opplysningsarbeid er avhengig av god mediadekning, og i Serbia har denne stort sett vært fraværende eller negativ. Effekten av dette arbeidet synes å være begrenset av befolkningens negative, i stor grad mediapåvirkede, forestillinger om NGOer (CIVICUS, 2006:171).

Andre eksempler på NGOenes arbeid for lovendringer angår regulering av sivilsamfunnssektoren selv. Med “Loven om foreninger”, “Loven om legater, fond og stiftelser”, samt “Loven om frivillighet” vedtatt av parlamentet 8. juli 2009, fikk NGOer lovverket som de har presset for i over åtte år. At det har tatt så lang tid kan tilskrives en manglende politisk vilje for organisasjonsfrihet i de fleste partiene, som oppfatter lovene som å legge til rette for sin egen konkurranse (intervju, Dereta). Regelverket erstatter lovene fra 1982 og 1990 som sivilsamfunnet hittil har vært underlagt. Den nye loven utgjør ingen stor forskjell i praksis. Etter denne er innført, kan en organisasjon etableres av tre fremfor ti personer. Viktigere er dens bestemmelser om uformelle organisasjoners tillatelse til å operere,

---

<sup>73</sup> YUCOM har vunnet i sakene *V.A.M. vs. Serbia* og *Mikuljanac, Mališić og Šafar vs. Serbia* foran den europeiske menneskerettighetsdomstolen. I FNs menneskerettighetskomité har saken *Bodrožić vs. Serbia og Montenegro* vært vellykket. De to førstnevnte sakene omhandlet rettsprosessen for de involverte, i saker om henholdsvis foreldrerett og avsigelser. Disse fikk medhold på bakgrunn av retten til avgjørelse innen rimelig tid og retten til effektivt rettsmiddel. I den sistnevnte rettsaken fikk en injuriedømt journalist medhold begrunnet i ytringsfrihet.

samt regulering av utenlandske organisasjoners avdelinger i landet, som hittil har operert i et juridisk vakuum (European Center for Not-for-profit Law, 2009). Med frivillighetsloven har frivillige fått en juridisk status. Ifølge USAID (2006) har den udefinerte statusen tidligere forhindret bruk av frivillig arbeid, siden det gamle lovverket impliserte at frivillige hadde de samme rettigheter til velferdsgoder som ansatte. Den nye loven vil kanskje anspore til større deltakelse.

### **5.5.2 Politikktutforming og -implementering**

Fra enkelte donorer, spesielt EU, vektlegges sivilsamfunnets bidrag til å utforme og implementere politikk i partnerskap med myndighetene. EU nøyer seg ikke bare med å overvåke at potensielle medlemsland vedtar et lovverk i tråd med EUs *acquis communautaire*, men krever effektiv og varig implementering av disse lovene. EUs politiske kriterier innebærer lovgivning etter europeiske og internasjonale standarder, men også fungerende demokratiske institusjoner, prosesser og beslutningstaking. Sivilsamfunnet er tillagt en avgjørende betydning for om slik substansiell demokratisering kan finne sted. Som en del av EUs "utviklingstilnærming", søker man å inkludere sivilsamfunnet i prosessen rundt en strategi for fattigdomsreduksjon. Det serbiske sivilsamfunnet, gjennom *Civil Society Advisory Committee*, bidro en del til den endelige versjonen av *Poverty Reduction Strategy Paper*, vedtatt i 2003. Komiteen var ment som "sivilsamfunnets stemme" i denne prosessen. Utvalget av organisasjonsrepresentanter gjenspeilet marginaliserte og sårbare grupper (aleneforeldre, romfolk, funksjonshemmede og flyktninger), eller inkluderte organisasjoner som arbeider med økonomisk utvikling, desentralisering, lokal utvikling, likestilling, utdanning, sosialpolitikk og miljø. Ifølge CIVICUS-rapporten (2006:170-171) var komiteens største bidrag at den rettet oppmerksomhet mot fattigdom og nødvendigheten ved å redusere den. I tillegg påvirket komiteen selve planen, blant annet ved å insistere på en flerdimensjonal tilnærming til fattigdom: Fattigdom skal ikke bare forstås som et spørsmål om manglende penger, men som manglende respekt for menneskerettigheter.

NGOer har ikke spilt en stor rolle i nasjonale og lokale budsjettprosesser. Verken organisasjoner eller donorer har vist særlig interesse i å gjøre budsjettprosessene mer gjennomsiktlige (CIVICUS, 2006:174). Organisasjonen CRNPS har i de siste fire-fem årene begynt å fokusere på budsjettovervåking, spesielt på subsidier til NGOer over statsbudsjettet, organisasjonens nåværende hovedfokus. Den var også involvert i å starte en vaktbikkje-koalisjon mellom åtte lokale NGOer og gav dem opplæring i budsjettovervåking (intervju,

Stevanović). Arbeid med budsjettovervåking og -påvirkning ser ut til å ha blitt mer utbredt nå, som en del av implementeringen av strategiplanen om fattigdomsreduksjon.

### **5.5.3 Bemyndigelse av marginaliserte og sårbare grupper**

Systematisk marginalisering og diskriminering av enkelte grupper er et alvorlig demokratisk problem. Derfor kan sivilsamfunnet bidra til demokratisk konsolidering ved å gi en stemme til marginaliserte grupper i samfunnet. De spesielt sårbare eller marginaliserte gruppene i Serbia er etniske minoriteter – spesielt romfolket –, LHBT-personer (lesbiske, homofile, bifile og transpersoner), funksjonshemmede, flyktninger og internt fordrevne personer (UNDP Serbia, 2006). Roma-problematikken har vært særlig sentral for NGOers arbeid.

Til tross for at Serbia i 2008/2009 holdt presidentskapet for samarbeidsprosjektet *Decade of Roma Inclusion 2005-2015*, har man sett få forbedringer i de sosio-økonomiske forholdene til romfolket. Det foregår utbredt diskriminering av romfolket relatert til arbeid, sosial sikkerhet, husvære, helsetjenester og utdanning. Fra myndighetenes side har det forekommet brutale utkastelser fra uformelle bosetninger i Beograd, uten at anstendig alternativt husvære har blitt besørget. Et eksempel på det sistnevnte er utkastelse og rivearbeid i Roma-bosetningen *Blok 67* i forkant av det internasjonale sportsarrangementet Universiade sommeren 2009 (Amnesty International, 2010). I tillegg fant det sted tvangsflytting fra den såkalte “pappbyen” under bybroen Gazela i august 2009 – og fra en bosetning i bydelen Vidikovac i mars 2010 (BalkanInsight, 2010). Hendelsene har blitt fordømt av menneskerettighetsorganisasjoner, men kritikken har ikke resultert i endringer. Planer om nye utkastelser ligger på bordet, for bosetningen under broen Pančevo, samt i Leskovac, Pirot og Vranje i det sørlige Serbia (Amnesty Internasjonalt, 2010). Til tross for protester fra NGOer, er slike hendelser mulig, blant annet på grunn av manglende forståelse for Roma-folkets problemer blant befolkningen. NGOers protester avhenger av bred støtte for å nå frem. Ifølge CIVICUS (2006:134) har organisasjonene på dette feltet lyktes i å ta tak i problemer, informere offentligheten om dem og løse dem til en viss grad. Begrensningen ligger i manglende samarbeid med de relevante statlige institusjonene, spesielt på det sosialpolitiske området. Uten et slikt samarbeid blir ikke problemene for marginaliserte grupper løst.

### **5.5.4 Oppgjør med fortiden**

Å få frem sannheten, i det minste tilfredstillende kunnskap, om tidligere krigsforbrytelser og menneskerettighetsbrudd, blir av mange ansett som avgjørende for forsoning og for en ny demokratisk orden. Informasjon om slike rettsbrudd er også vesentlig for eventuelle



strafferettslige sanksjoner. Ulike former for overgangsoppgjør (“transitional justice”) er ikke direkte knyttet til demokratisk konsolidering, men ses av de involverte organisasjonene som helt nødvendig for etableringen av en ny demokratisk orden (intervju, Orlović). Sivilsamfunnsinitiativ for oppgjør med fortiden er meget kontroversielt og upopulært i Serbia. Ikke overraskende er derfor virkningene av dette arbeidet færre og slår vanskeligere igjennom. Til tross for dette har man sett tilfeller hvor slike saker blir mottatt med støtte i befolkningen. Spesielt i ett tilfelle har NGOer hatt bred gjennomslagskraft: Da *Fond za humanitarno pravo* (Fond for humanitær rett) i 2005 offentliggjorde et videoklipp fra Bosnia. Det var første gang serbisk media presenterte offentligheten for så billedlige og direkte bevis på Srebrenica-massakren (BBC, 2005). Videoen anses av mange for å ha hatt en bred og betydelig innflytelse i offentligheten på hvordan man ser Serbias engasjement i krigene på 1990-tallet (USAID, 2006).

Et annet eksempel er initiativet for RECOM, en sivilsamfunnskoalisjon på tvers av landene i det tidligere Jugoslavia for etablering av en regional og uavhengig sannhetskommisjon. Prosjektet er spesielt fordi det er et samarbeid på tvers av land som tidligere var i konflikt. Målet med kommisjonen er å skape et rom for ofres historier og å frembringe fakta om krigsforbrytelser og andre menneskerettighetsbrudd. Én million underskrifter for etablering av sannhetskommisjonen skal samles og leveres til myndighetene i 2010 (BalkanInsight, 2009).

Mange NGOer har presset for at de serbiske myndighetene skulle vedta en erklæring om Srebrenica-massakren. 31. mars 2010 vedtok parlamentet en erklæring som fordømmer drapene på 8000 bosniske muslimer i Srebrenica av bosnisk-serbisk hær og para-militære i juli 1995, men unngår å kalle hendelsen for et “folkemord”. Erklæringen har derfor blitt mye kritisert. Likevel er den et steg i retning av et oppgjør med fortiden, men det viktigste steget gjenstår: Utlevering av krigsforbrytermistenkte Ratko Mladić og Goran Hadžić (The New York Times, 2010).

### **5.5.5 Legitimitet og direkte påvirkningskraft**

Eksemplene på hvordan NGOer har fylt eller forsøkt å utgjøre en direkte demokratisk funksjon indikerer at organisasjonenes rolle er begrenset av flere faktorer. Mange forsøk begrenses av manglende vilje eller interesse for endring blant de folkevalgte. CIVICUS’ (2006:126) undersøkelse fant at vellykkede forsøk på å holde lokale myndigheter ansvarlige stort sett var basert på uformelle og personlige kontakter mellom organisasjoner og myndigheter. For menneskerettighetsgruppene har direkte politisk press tatt tid og ressurser

vekk fra vanlig organisasjonsarbeid.<sup>74</sup> En annen årsak til begrenset virkning er medias fremstilling av NGOer. Media vier lite oppmerksomhet til organisasjonenes arbeid, og i søken etter skandaler fremstilles ofte NGOer i et negativt lys. Mange organisasjoner anser seg selv som ofre for media og mener journalister er mer interessert i hvor pengene kommer fra enn hvordan de blir brukt. Derimot blir lokale organisasjoner ofte fremstilt mer positivt, oppfattet som lokalt engasjerte fremfor utenlandske interessers forlengede arm (USAID, 2006). Eksempelene om romfolkets stilling viser at NGOene, i tillegg til å arbeide mot uvilje fra myndigheter og media, også i noen spørsmål må arbeide med en stor motvilje i befolkningen.

Det som interesserer oss mest her er hvordan donorsystemet og sivilsamfunnsassistanse virker inn. Mens kirken både har makt og legitimitet til å påvirke offentlig politikk, blir det ofte stilt spørsmål ved NGOenes og fagforeningenes legitime rett til å påvirke (CIVICUS, 2006:167). Det samme problemet med legitimitet gjelder for organisasjonenes muligheter til å bedrive overvåkning av de folkevalgtes handlinger: “they are not recognised as legitimate actors to fulfill this role” (CIVICUS, 2006:127). Oppfatning av liten legitimitet får næring fra organisasjonenes manglende deltakelse, for eksempel en medlemskapsbase å vise til, og tillit i befolkningen. I rapporten for året 2001 rapporterte USAID (2002) om at organisasjonenes medlemsbase var underutviklet og at NGOene hovedsakelig så seg selv ansvarlige for donorer. Dette ser ikke ut til å ha endret seg: “NGOs continue to develop projects based on donor interests. [...] Serbia lacks any significant membership-driven organizations and civil society has yet to figure out a way to survive without external donors” (USAID, 2009). Det er paradoksalt at donorene forventer og etterstreber at deres tilstedeværelse og finansiering ikke skal påvirke lokale initiativ, når donorene helt klart har målsetninger med sin påvirkning. Utlysninger av donormidler er som oftest tydelig definerte. Et iboende, og sannsynligvis uunngåelig trekk ved donorsystemet, er at organisasjonene står ansvarlige overfor donorene. Donorene krever ansvarlighet til gjengjeld for den finansielle støtten. Samtidig er det ingen faktorer, inkludert donorer oppfordringer, som tvinger dem til å rette seg mot “grasrota” og bygge folkelig støtte. Ifølge Grødeland (2006) er NGOenes avhengighet av utenlandsk finansiering en viktig årsak til at de blir sett på med skepsis eller mistillit i samfunnene der de opererer. Problemet er ikke bare det faktum at de blir finansiert utenfra, men også *hvordan* de blir finansiert. Kortsiktigheten i en

---

<sup>74</sup> Eksempelvis har YUCOMs leder Biljana Kovačević-Vučo blitt saksøkt for ærekrenkelse av direktøren for den offentlige kringkasteren RTS etter bokutgivelsen *Den offentlige tjenestemann Aleksandar Tijanić* (intervju, Antonijević).

prosjektbasert sivilsamfunnsassistanse høyner avhengigheten og donorenes preg på engasjementet (Grødeland, 2010:176).

## 5.6 Oppsummering og diskusjon

Hensikten med dette kapittelet var å undersøke den eksterne sivilsamfunnsstøtten til serbiske organisasjoner – dens aktører og motiver, samt form og størrelse siden midten av 1990-tallet. USAID og EU fremstår som de sentrale giverne. Der den amerikanske bistanden typisk setter sin lit til saksfremmende vaktbikkje-NGOer, foretrekkes de tjenestetilbydende partnerskaps-NGOene i felleseuropeisk bistand. Tilgjengelige donormidler ser ut til å påvirke antall NGOer, og deler av sivilsamfunnet er avhengige av disse midlene. Det betyr at donorerers støtte har innvirkning på interne sivilsamfunnsstrukturer og derigjennom en potensiell mulighet for å påvirke demokratiseringsprosessen. Et dypere dykk i datamaterialet viser imidlertid en rekke problematiske trekk ved hvordan sivilsamfunn støttes i praksis. Donorer støtter i hovedsak en lite variert – både organisatorisk og tematisk – gruppe av NGOer, engasjert på kortsiktig basis, hvorav mange fremstår som donordrevne. Den største utfordringen er at donorsystemet selv synes å legge føringer for lav deltakelse i de organisasjoner de engasjerer. Finansiering forutsetter og belønner profesjonalitet, ikke bredt engasjement, og får organisasjonene til å adoptere donorenes interesser og språkbruk, noe som bidrar til fremmedgjøring mellom organisasjoner og borgere. Lav tillit til NGOer kan dermed i stor grad ses som en *konsekvens* av utenlandsk finansiering. Lav deltakelse legger størst begrensninger på den interne og indirekte demokratiske virkningen. Gjennomgangen av NGOenes direkte rolle, spesielt på lovfeltet, viser at organisasjonene har en viss innvirkning på den demokratiske utviklingen.

Det fremkommer av sivilsamfunnsteoriene og av den gjennomførte analysen at sivilsamfunnet kan spille en indirekte rolle – i donorerers praksis målbåret av den tjenestetilbydende NGOen – og en direkte rolle – av donorene overført til den saksfremmende NGOen. Der den første rollen kan vurderes etter organisasjonenes evne til å skape sosial kapital, fungere som skoler i demokrati og arena hvor borgerne myndiggjøres gjennom deltakelse, kan den andre rollen vurderes etter organisasjonenes evne til å frembringe konkrete politiske resultater og endring.<sup>75</sup> Begge funksjonene er avhengige av tillit for å fungere, men den indirekte funksjonen er mer avhengig av sosial tillit, mens den direkte funksjonen kan utføres legitimt om institusjonell tillit er tilstede. Hvilken rolle man velger å

---

<sup>75</sup> En liten oppklaring trengs her. De tjenestetilbydende NGOene gir samlet sett mer *konkrete* resultat (for eksempel i arbeid med fattigdomsbekjempelse eller lokalsamfunnsutvikling), men de saksfremmende NGOene gir i større grad *politiske* resultat, direkte relevante for demokratisk konsolidering.

fokusere på avhenger av perspektiv på demokrati og demokratisk konsolidering. I kapittel 2 ble dette forsøkt gjort rede for, gjennom skillet mellom et bredt demokratiperspektiv og en maksimalistisk forståelse av demokratisk konsolidering (definert på en positiv måte), og et smalere demokratiperspektiv og en minimalistisk forståelse av demokratisk konsolidering (definert på en negativ måte). Med fare for overforenkling, kan man si at at det førstnevnte tankesettet springer ut av modellen for et “deltakelsesdemokrati”, mens det sistnevnte etter et “formaldemokrati”. I en ekstrem minimalistisk forståelse av demokratisk konsolidering har sivilsamfunnet ingen eller liten plass. I en ekstrem maksimalistisk forståelse av denne prosessen overskygger sivilsamfunnet andre og viktige(re) aspekt. “Formaldemokratiet” bør ikke forstås som “bare formelt, ikke reelt”. Innenfor dette paradigmet vektlegger man like mye at lover og demokratiske spilleregler følges som at de vedtas. I modellen for “deltakelsesdemokratiet” er de formelle sidene nødvendige, men ikke tilstrekkelige. Borgerne må være sosialt, økonomisk og politisk bemyndiget.

Ifølge valget av definisjon på demokratisk konsolidering i kapittel 2, er vi her interessert i å evaluere organisasjonenes bidrag på tvers av de to funksjonene. Det kan da være nyttig å skille mellom virkning på *mikro-* og *mesonivå* – hvor demokratiet “fordypes” og den indirekte rollen spilles ut – og *makronivå* – hvor regimeendring finner sted og den direkte funksjonen utøves. Gjennom sivilsamfunnsstøtte har donorene i Serbia lyktes i å stimulere til (men også omforme allerede eksisterende organisasjoner til) den type profesjonaliserte NGOer som donorene legger føringer for. På *mikro-* og *mesonivå* kan derfor den betydelige organisasjonsøkningen gi resultater. Støtten har her selvsagt betydning for de organisasjonene som mottar bistand og som ellers kanskje ikke ville ha blitt etablert, overlevd, eller utvidet sine aktiviteter. Samlet sett hjelper bistanden til å vedlikeholde et nettverk av organisasjoner som (i større eller mindre grad) opplyser om demokrati og gir praksis i selvbestemmelse og medvirkning. Man må regne med at disse organisasjonene fungerer som opplæring i demokratiske verdier for de involverte – spesielt for de ansatte, men også for de som sporadisk kommer i kontakt med organisasjonene og deres prosjekter. Som vi har sett er sosial kapital (generalisert tillit) mer utbredt blant medlemmer (av alle typer organisasjoner, ikke bare NGOer) i Serbia, men vi kan ikke vite sikkert om det er engasjement i organisasjoner som er årsaken eller om det er et uttrykk for selvseleksjon. Et problem for demokratisk virkning kan være donorenes forhåndsfokuserte tilnærming til type organisasjon og prosjekt. Det betyr at kun interessefeltet til noen blir dekket, mens potensialet i andre interessefelt ikke blir utnyttet. Det viktigste som analysen viser er likevel at deltakelsen i Serbia ikke har økt slik man tidligere har trodd. Tvert imot, dataene antyder at deltakelsen kan ha falt. Dette

punktet er avgjørende for virkning på mikro- og mesonivå: Uten folks tilknytning til organisasjonene, er det lite donorers støtte til dem kan frembringe. Deltakelse er ikke like avgjørende for demokratisk virkning på *makronivå*. Organisasjonene kan spille en direkte rolle uten stor deltakelse. Deres tilstedeværelse kan utgjøre en opposisjon og holde det politiske manøvreringsrommet innenfor legitime grenser. Dette er den velkjente vaktbikkje-funksjonen. Men de kan også utvikle en mer progressiv funksjon. I de forutgående avsnitt så vi hvordan serbiske organisasjoner har spilt en aktiv rolle på flere felt. Virkningene har vært begrenset på områdene overgangsoppgjør og politikktutforming og -implementering, men noe større for fremming av lover og lovendringer, samt bemyndigelse av marginaliserte og sårbare grupper.

Leser vi organisasjonenes “merittliste” med formaldemokratiske briller, har organisasjonene helt klart bidratt til å tette juridiske hull, spesielt gjennom “Loven om fri tilgang til informasjon” og lovverket som beskytter minoritetene. Organisasjonene har også testet ut lovverk og krevd at atferden retter seg etter det. Arbeidet for et oppgjør med fortiden er ikke direkte knyttet til demokratisk konsolidering i smal forstand, da denne prosessen har mer symbolsk betydning og innebærer holdningsarbeid over lang tid. Det er likevel relevant for et “formaldemokrati”, fordi man med oppgjør signaliserer at brudd på menneskerettigheter blir sanksjonert i en ny demokratisk orden. Resultatene på dette området har vært små, men må bedømmes med tanke på hvor sensitivt temaet er og hvor nært i fortid overgrepene står. Kanskje trengs en generasjons tid før et virkelig oppgjør er mulig. Ut fra idealet om et deltakelsesdemokrati er det mindre grunn til begeistring. Marginaliserte grupper i Serbia, spesielt romfolket, blir fremdeles ikke hørt og deres problemer ikke løst. Videre har organisasjonene bidratt til en mer åpen og inkluderende beslutningstakingsprosess, for politikktutforming og -implementering, tatt i betraktning at det er liten vilje fra myndighetenes side for å åpne opp disse kanalene. Samtidig bærer denne medvirkningen preg av å være iscenesatt av donorene. For eksempel har sivilsamfunnet spilt en rådgivende rolle i strategiene for fattigdomsreduksjon, men kun innenfor rammene av donorenes strategier. Til grunn ligger den konsensusorienterte partnerskapstanken, som innebærer at alle har samme overordnede målsetning.

Undersøkelsen antyder at organisasjonenes direkte demokratifunksjon langt på vei er avhengig av den indirekte funksjonen. I tillegg synes de ulike donortilnærmingene i praksis å konvergere. I implementeringen av den amerikanske og den europeiske sivilsamfunnsstøtten fremstår noen fellestrekk. Dette vil bli utkrystallisert i det neste, og siste, kapittel.

## 6. Konklusjon

Utgangspunktet for denne undersøkelsen var en interesse for donorerers forsøk på å bygge sivilsamfunn i mottakerland, sett som utprøving av sivilsamfunnsteori i praksis. Dette temaet har også vekket oppmerksomhet på grunn av potensialet for demokratisering i en slik tilnærming, et potensiale sterkt vektlagt i donorenes tidvis forførende språk. Samtidig har interessen blitt pirret av en slående naivitet i enkelte fremstillinger av eksterne aktørers muligheter for å forme sivilsamfunn (og dermed atferd og holdninger) i andre land, samt en mistanke om at dette motivet overskygges av andre målsetninger. Med det som bakgrunn har denne oppgaven undersøkt et hittil lite studert tilfelle, nemlig EUs og USAIDs sivilsamfunnsstøtte til det serbiske organisasjonsliv fra 1996. Målet har vært å bringe frem kunnskap om hvordan slik støtte fungerer i praksis og mulige virkninger for demokratisering. Undersøkelsen ble veiledet av følgende problemstilling:

*1) Hvilke konsekvenser har ekstern demokratipromotering på sivilsamfunnsstrukturene i Serbia, og 2) hva er implikasjonene for rollen sivilsamfunnet spiller i demokratisk konsolidering?*

Usikkert datamateriale – både for det serbiske case og andre tilfeller – på selve finansieringen og på sivilsamfunnslandskapet som helhet i mottakerland er en utfordring for studier som denne. Utfordringen er ikke umulig å overkomme, men krever forsiktig behandling av data og forbehold i tolkning. Som jeg argumenterte for i kapittel 3, er derfor en dybdestudie av ett case, med bruk av mangfoldige beviskilder, en egnet metode. Håpet er at denne undersøkelsen kan bidra til frembringelsen av flere data i fremtiden. Utvikling av kunnskap på dette feltet er interessant teoretisk, har betydning for donorene, og er viktig for borgerne i samfunn med eksternt støttet sivilsamfunn.

Til grunn for analysen lå en forståelse av historiske forutsetningers betydning for virkninger av donorerers sivilsamfunnstillnærming. Derfor har historien blitt viet stor plass. I kapittel 4 ble de historiske betingelsene for sivilsamfunn nøstet opp. Kapitlet gjorde rede for faktorer som direkte har hemmet fremveksten av sivilsamfunn, hvor en av de viktigste er korrumpert styring. Her fokuserte jeg også på faktorer som kan sies å både ha hemmet og formet sivilsamfunnet: Kirken og kommunismen. Kirken fylte en funksjon i fraværet av et betydelig borgerskap og borgerlige organisasjoner og institusjoner. Den historiske tradisjonen for veldedighet og engasjement ble slik formet av en institusjon som opererte etter en logikk på

kant med sivilsamfunn: Kirken representerte nasjonen (*narod*), på lokalt plan gjenspeilet i de patriarkalske fellesskapene *zadruga* (familiesambruk) og *opština* (landsby). Kirkens sentrale rolle i nasjonsbyggingen, sammen med det radikale partiets politiske mobilisering av bondesamfunnet på 1800-tallet, gir det historiske erfaringsgrunnlaget for sivilsamfunn i Serbia et utpreget anti-moderne preg. Regimet etter andre verdenskrig ble et midlertidig brudd med denne tradisjonen. Kommunismen undertrykte kirken og hemmet fremveksten av et fritt sivilsamfunn, men etablerte også arenaer for deltakelse og (begrenset) selvstyre. Først på 1990-tallet vokste det frem et politisk og liberalt organisasjonsliv, i stor grad inspirert av hendelsene i Øst-Europa forøvrig. Den historiske gjennomgangen var nødvendig for å danne et bilde av et internt og lokalt generert sivilsamfunn før ekstern donorstøtte ble tilgjengelig – et sammenligningsgrunnlag og utgangspunkt for å vurdere donorstøttens virkninger. I tråd med den teoretiske diskusjonen valgte jeg i dette kontekstkapittelet å inkludere de “usivile”, illiberale og tradisjonelle uttrykk i organisasjonslivet, i Serbia koblet til den serbisk-ortodokse kirke. En analyse av sivilsamfunn bør ikke ta utgangspunkt i fordommer om ”gode” organisasjoner, men heller inkludere alle former for organisering, som uttrykk for strømninger i samfunnet. Illiberale krefter kan også delvis ses som en motreaksjon på transnasjonale forsøk på støtte til liberalt orienterte grupper.

De historiske forutsetningene er nødvendige for å forstå fullt ut de spørsmål som problemstillingen reiser, nemlig hvordan ekstern demokratipromotering virker inn på sivilsamfunnsstrukturene i Serbia, og hvilke implikasjoner dette har for demokratisk konsolidering. I kapittel 5 ble de sentrale donorene bak sivilsamfunnsstøtten i Serbia og de uttalte målsetningene bak EUs og USAIDs støtte identifisert. Jeg undersøkte hvordan støtten har endret seg siden midten av 1990-tallet, både i form og mengde. Jeg søkte videre å finne svar på støttens konsekvenser for antall og type organisasjoner, og for hvordan organisasjonene driftes. Analysen fant at donorene har lyktes i å stimulere til fremveksten av flere NGOer. Funnene samsvarer i stor grad med tidligere forskning, hvor et gjennomgående tema er donorerens fokus på profesjonaliserte NGOer. Det påfallende samsvaret mellom mønstrene i finansielle overføringer og registrerte NGOer imøtekommer forventningene om donorerens inngripende virkning på interne strukturer. Men sammenlignet med studier av Bosnia-Hercegovina (se Chandler, 1998; Belloni, 2001), fremstår det serbiske sivilsamfunn som mer selvstendig og mindre umyndiggjort, om ikke mindre donordrevet.

Til tross for en økning i antall NGOer, har ikke den generelle deltakelsen i samfunnet økt. Faktisk ser det ut til at deltakelsen i Serbia har falt. Det skyldes nedgang i tilknytning til fagforeninger og yrkesorganisasjoner, organisasjoner med svært lav tillit og hvor deltakelse

tidligere var forventet, og humanitære/veldedige organisasjoner som til en viss grad har utspilt sin rolle etter den humanitære krisens ende. Religiøs tilknytning har økt, i tråd med religionens fornyede betydning, ikke bare i Serbia, men gjennomgående i det postkommunistiske Europa. Økningen i de donorstøttede NGOene kompenseres ikke for deltakelsesfallet, da denne type organisasjon ikke i tilstrekkelig grad baserer seg på frivillig deltakelse. Den gjennomførte analysen utelukker ikke at deltakelsen faktisk har gått ned siden 1990-tallet, med år 2000 som et vendepunkt, noe som kan skyldes demobilisering og desillusjonerte borgere. Dette er et funn på tvers av egne forventninger, tidligere antagelser (CIVICUS, 2006), og en helt annen historie enn den som vanligvis presenteres av donorene selv.

Gjennomgripende mistillit – til andre personer og institusjoner – fremstår som et stort problem i Serbia. De historiske årsakene, deriblant korrupsjon, må ikke overses, men heller ikke overdrives. At NGOer i større grad blir oppfattet som korrupte enn sivilsamfunnsaktører hvor mer penger og makt er tilgjengelig og kontrollen sannsynligvis mindre, kan tolkes som skepsis til NGOer oppfattet som lukkede, fremfor uttrykk for faktisk korrupsjon. Historisk og kulturelt plasserte forklaringer på mistillit til NGOer kan overse betydningen av at NGOer mottar ekstern støtte for å frembringe endring: NGOene blir følgelig negativt oppfattet som politiserte.

Med donorerers sivilsamfunnsstøtte tydeliggjøres noen interessante avvik mellom teori og praksis. Dette skyldes trekk ved donorsystemene. Donorene har andre interesser og målsetninger i tillegg til demokratifremming. I dette case er det særskilt tydelig, da de største donorene – EU og USAID – også er stormakter med en utenrikspolitisk agenda. Men enda viktigere: Donorene har et behov for raske resultater. De ansvarlige for implementering av USAIDs og EUs demokratiassistanse er underlagt tidspress og må vise til politiske resultater; de skal tross alt begrunne og be om midler for nye programperioder fra høyere bevilgende instans. Kortsiktigheten i donorsystemet er et problem for endringsforsøk av alle slag, både i de tjenestetilbydende NGOenes utviklingsprosjekt og de saksfremmende NGOenes politiske kampanjer. I prosjektene med både demokrati- og utviklingsmessige hensikter kommer målsetningene om utvikling lett i første rekke. I denne utviklingstilnærmingen, hvor den indirekte demokratiske virkningen skal utspille seg, blir det demokratiserende arbeidet som krever lengst tid og som vanskeligst lar seg måle offer for donorerers behov for raske og synlige resultater. Rammene blir ikke tilstrekkelig lagt for at organisasjonene kan fungere som “skoler i demokrati”; sosialisere medlemmene til “gode samfunnsborgere”, både verdi- og handlingsmessig. Den interne og indirekte rollen som organisasjonene kan spille, å



demokratisere kulturen innenfra, er dermed mindre utnyttet enn den eksterne og direkte rollen. Ut fra en minimalistisk forståelse av demokratisk konsolidering er den lave deltakelsen ikke nødvendigvis et problem for den sistnevnte rollen, og de serbiske saksfremmende NGOene har vist seg i stand til å holde myndighetene ansvarlige. Men igjen: Deres legitime rett til å spille en slik rolle blir betvilt på bakgrunn av manglende deltakelse og tillit. Dette viser at organisasjonenes eksterne og direkte rolle langt på vei er *avhengig* av den interne og indirekte rollen.

Tids- og målsetningsaspektet ved donorenes arbeid er som nevnt grunnen for at det i analysen fremtrer noen misforhold mellom teori (som diskutert i kapittel 2) og praksis (som demonstrert i kapittel 5). Donorene opererer etter to ulike tilnærminger, som man kan spore ulike demokrati- og sivilsamfunnsforståelser i, men i praksis skiller de seg ikke i like stor grad som i teorien. Dette skyldes likhetstrekk mellom donorsystemene. Donorsystemene er preget av forutbestemte modeller for hva som med sivilsamfunnsstøtten skal oppnås (det internasjonale samfunns enighet om europeisk integrasjon, sosio-økonomiske reformer, styrking av menneskerettigheter og så videre) og behovet for å se dette raskt oppnådd. Argumentet kan konkretiseres slik:

- USAIDs støtte til saksfremmende NGOer bygger på en logikk om aggregering av konflikt- og interessemangfold, men i praksis er disse organisasjonene (sammen med de tjenestetilbydende NGOene) rettet mot en internasjonal *konsensus*.
- EUs støtte til tjenestetilbydende NGOer bygger på en logikk om tidkrevende prosessfokusert demokratisering, men i praksis virker disse organisasjonene (sammen med de saksfremmende) kortsiktig *resultatfokusert*.

Disse trekkene er nok iboende i donorsystemene, men ikke uunngåelige. Spørsmålet er om donorene kan tillate mindre kontroll og styring, og la sivilsamfunnsstøtten utfolde seg friere og på mer langsiktig basis. Mye tyder på at dette er nødvendig hvis ekstern sivilsamfunnsstøtte skal gi større virkninger. På spørsmålet om når og hvordan sivilsamfunnet spiller en rolle, er det sikreste svar på dette tidspunkt: Antagelig på lengre sikt, men neppe på donorenes nåværende vis. I fremtiden vil det være mulig å få flere og sikrere svar på spørsmålene som denne oppgaven har reist. For det første fordi flere undersøkelser vil bli gjennomført i de nyeste demokratiene i Europa, og det dermed vil bli enklere å sammenligne utviklingen her med utviklingen i andre postkommunistiske land. For det andre fordi demokratiseringsprosesser tar tid, og en eventuell fortsatt utvikling i den retning i Serbia vil manifestere seg tydeligere i deltakelse og tillit på sikt.

# Kildeliste

## Bøker

- Becker, Jens og Achim Engelberg (red.) (2008): *Serbien nach den Kriegen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag.
- Burnell, Peter (2000): "Democracy Assistance: The State of the Discourse", s. 3-33 i Peter Burnell (red.) *Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization*. London: Frank Cass.
- Cohen, Jean og Andrew Arato (1994): *Civil Society and Political Theory*. Cambridge: MIT Press.
- Dahrendorf, Ralf (1990): *Reflections on the Revolution in Europe*. London: Chatto & Windus.
- Etzioni, Amitai (1994): *The Spirit of Community*. New York: Touchstone.
- Gellner, Ernest (1994): *Conditions of liberty: civil society and its rivals*. London: Hamish Hamilton.
- George, Alexander L. og Andrew Bennett (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Golubović, Zagorka (2004): "Traditionalism and Authoritarianism as Obstacles to the Development of Civil Society in Serbia", s. 83-100 i Dane R. Gordon og David C. Durst (red.) *Civil Society in Southeast Europe*. Amsterdam: Rodopi.
- Gow, James og Milena Michalski (2005): "The Impact of the War on Serbia: Spoiled Appetites and Progressive Decay", s. 143-165 i Sabrina P. Ramet og Vjieran Pavlaković (red.) *Serbia since 1989. Politics and society under Milošević and after*. Seattle: University of Washington Press.
- Grimen, Harald (2009): *hva er TILLIT*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønmo, Sigmund (2004): *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Herbert, David (2003): *Religion and Civil Society. Rethinking Public Religion in the Contemporary World*. Hampshire: Ashgate Publishing.
- Howard, Marc M. (2003): *The Weakness of Civil Society in Post-Communist Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Howell, Jude og Jenny Pearce (2001): *Civil Society & Development. A Critical Exploration*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Janoski, Thomas (1998): *Citizenship and Civil Society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keane, John (1988): *Civil Society and the State: New European Perspectives*. London: Verso.
- Linz, Juan J. og Alfred Stepan (1996): *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lorentzen, Håkon (2004): *Fellesskapets fundament*. Oslo: Pax.
- Miller, Robert F. (2007): "Church-state relations and civil society in former communist countries", s. 72-84 i Helen James (red.) *Civil Society, Religion and Global Governance: Paradigms of Power and Persuasion*. Oxon: Routledge.
- Mønnesland, Svein (2006): *Før Jugoslavia og etter*. Oslo: Sypress Forlag.
- Offe, Claus (1997): *Varieties of Transition. The East European and East German Experience*. Cambridge: MIT Press.
- Ottaway, Marina og Thomas Carothers (red.) (2000): *Funding Virtue: Civil Society Aid and Democracy Promotion*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.

- Pavlaković, Vjeran (2005): "Serbia Transformed? Political Dynamics in the Milošević Era and After", s. 13-54 i Sabrina P. Ramet og Vjeran Pavlaković (red.) *Serbia since 1989. Politics and society under Milošević and after*. Seattle: University of Washington Press.
- Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Putnam, Robert D. (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Ramet, Sabrina P. (2006): *The three Yugoslavias. State-Building and Legitimation, 1918-2005*. Washington, D.C.: Woodrow Wilson Center Press.
- Reimann, Ulrike (2007): "Zur Situation von Frauen in Jugoslawien 1945-1980", s. 29-43 i Marijana Gršak, Ulrike Reimann og Kathrin Franke (red.) *Frauen und Frauenorganisationen im Widerstand in Kroatien, Bosnien und Serbien*. Frankfurt: Verlag Edition AV.
- Skocpol, Theda (2003): *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Singleton, Fred (1991): *A Short History of the Yugoslav Peoples*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Syse, Henrik (2004): "Felleskap og demokrati", s. 113-132 i Knut Midgaard og Bjørn Erik Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tocqueville, Alexis de (1995): *Om demokratiet i Amerika*. Oslo: Gyldendal.
- Todosijević, Bojan (2004): "Serbia", s. 493-548 i Sten Berglund, Joakim Ekman og Frank H. Aarebrot (red.) *The Handbook of Political Change in Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Uslaner, Eric M. og Gabriel Bădescu (2004): "Honesty, Trust, and Legal Norms in the Transition to Democracy: Why Bo Rothstein is Better Able to Explain Sweden than Romania", s. 31-52 i Janos Kornai, Bo Rothstein og Susan Rose-Ackerman (red.) *Creating Social Trust in Post-Socialist Transition*. New York: Palgrave Macmillan.
- Uvalić, Milica (2005): "Labour Movement in Serbia: Seeking Representation, Struggling for Acceptance", s. 153-200 i Dimitrina Dimitrova og Jacques Vilroix (red.) *Trade Union Strategies in Central and Eastern Europe: Towards Decent Work*. Budapest: International Labour Office.
- Whitehead, Laurence (1996): *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas*. Oxford: Oxford University Press.
- Wollebæk, Dag, Per Selle og Håkon Lorentzen (2000): *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2002): *Det nye organisasjonssamfunnet: Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2008): "A Social Democratic Model of Civil Society", s. 47-69 i Bruno Jobert og Beate Kohler-Kock (red.) *Changing Images of Civil Society. From Protest to Governance*. London: Routledge.
- Yin, Robert K. (2003): *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publications.

## Artikler

- Bădescu, Gabriel og Paul E. Sum (2005): "Historical Legacies, Social Capital and Civil Society: Comparing Romania on a Regional Level", *Europe-Asia Studies*, vol. 57 (1), s. 117-133.
- Belloni, Roberto (2001): "Civil Society and Peacebuilding in Bosnia and Herzegovina", *Journal of Peace Research*, vol. 38 (2), s. 163-180.

- Bieber, Florian (2003): "The Serbian Opposition and Civil Society: Roots of the Delayed Transition in Serbia", *International Journal of Politics, Culture, and Society*, vol. 17 (1), s. 73-90.
- Boschler, Daniel (2008): "The presidential election in Serbia, January-February 2008", *Electoral Studies*, vol. 27 (4), s. 740-773.
- Carothers, Thomas (2009): "Democracy Assistance: Political vs. Developmental?", *Journal of Democracy*, vol. 20 (1), s. 5-19.
- Cellarius, Barbara A. og Chad Staddon (2002): "Environmental Nongovernmental Organizations, Civil Society, and Democratization in Bulgaria", *East European Politics and Societies*, vol. 16 (1), s. 182-222.
- Chandler, David (1998): "Democratization in Bosnia: The limits of civil society building strategies", *Democratization*, vol. 5 (4), s.78-102.
- Diamond, Larry (1994): "Rethinking Civil Society: Toward Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 5 (3), s. 4-17.
- Dimitrova-Grajzl, Valentina (2007): "The Great Divide Revisited: Ottoman and Habsburg Legacies on Transition", *Kyklos*, vol. 60 (4), s. 539-558.
- Edwards, Michael og David Hulme (1996): "Too Close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", *World Development*, vol. 24 (6), s. 961-973.
- Foley, Michael W. og Bob Edwards (1996): "The Paradox of Civil Society", *Journal of Democracy*, vol. 7 (3), s. 38-52.
- Gerring, John (2004): "What Is a Case Study and What Is It Good for?", *American Political Science Review*, vol. 98 (2), s. 341-354.
- Govorchin, Gerald G. (1956): "The Emergence of the Radical Party in Serbian Politics", *American Slavic and East European Review*, vol. 15 (4), s. 511-526.
- Grødeland, Åse Berit (2006): "Public Perceptions of Non-Governmental Organisations in Serbia, Bosnia & Herzegovina and Macedonia", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 39 (2), s. 221-246.
- Grødeland, Åse Berit (2008): "Suspiciously Supportive or Suspiciously Obstructive? The Relationship between Local Government and NGOs in Bosnia & Herzegovina, Serbia and Macedonia", *International Journal of Public Administration*, vol. 31 (8), s. 911-952.
- Grødeland, Åse Berit (2010): "'They Have Achieved a Lot Because we Have Paid Them to do a Lot': NGOs and the International Community in the West Balkans. Perceptions of Each Other", *Global Society*, vol. 24 (2), s. 173-201.
- Kopecký, Petr og Cas Mudde (2003): "Rethinking Civil Society", *Democratization*, vol. 10 (3), s. 1-14.
- Kostovicova, Denisa (2006): "Civil Society and Post-Communist Democratization: Facing a Double Challenge in Post-Milošević Serbia", *Journal of Civil Society*, vol. 2 (1), s. 21-37.
- Martens, Kerstin (2002): "Mission Impossible? Defining Nongovernmental Organizations", *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, vol. 13 (3), s. 271-285.
- Mishler, William og Richard Rose (2001): "What are the Origins of Political Trust? Testing Institutional and Cultural Theories in Post-Communist Societies", *Comparative Political Studies*, vol. 34 (1), s. 30-62.
- Narozhna, Tanya (2004): "Foreign aid for a post-euphoric Eastern Europe: the limitations of western assistance in developing civil society", *Journal of International Relations and Development*, vol. 7 (3), s. 243-266.
- O'Donnell, Guillermo (1996): "Illusions About Consolidation", *Journal of Democracy*, vol. 7 (2), s. 34-51.

- Presnall, Aaron (2009): "Which way the wind blows: democracy promotion and international actors in Serbia", *Democratization*, vol. 16 (4), s. 661-681.
- Putnam, Robert D. (1995): "Bowling Alone: America's Declining Social Capital", *Journal of Democracy*, vol. 6 (1), s. 65-78.
- Rose, Richard (1994): "Postcommunism and the Problem of Trust", *Journal of Democracy*, vol. 5 (3), s. 18-30.
- Rothstein, Bo og Daniel Eek (2009): "Political Corruption and Social Trust: An Experimental Approach", *Rationality and Society*, vol. 21 (1), s. 81-112.
- Rothstein, Bo og Dietlind Stolle (2003): "Introduction: Social Capital in Scandinavia", *Scandinavian Political Studies*, vol. 26 (1), s. 1-25.
- Rothstein, Bo og Eric M. Uslaner (2005): "All for All: Equality, Corruption, and Social Trust", *World Politics*, vol. 58 (1), s. 41-72.
- Rupnik, Jacques (1999): "The Postcommunist Divide", *Journal of Democracy*, vol. 10 (1), s. 57-62.
- Schedler, Andreas (1998): "What is Democratic Consolidation?", *Journal of Democracy*, vol. 9 (2), s. 91-107.
- Smolar, Aleksander (1996): "From Opposition to Atomization", *Journal of Democracy*, vol. 7 (1), s. 24-38.
- Stewart, Susan (2009): "Democracy promotion before and after the 'colour revolutions'", *Democratization*, vol. 16 (4), s. 645-660.
- Sztompka, Piotr (1996): "Trust and Emerging Democracy: Lessons from Poland", *International Sociology*, vol. 11 (1), s. 37-62.
- Tarrow, Sidney (1996): "Making Social Science Work Across Space and Time: A Critical Reflection on Robert Putnam's Making Democracy Work", *American Political Science Review*, vol. 90 (2), s. 389-397.
- Trägårdh, Lars (2008): "Det civila samhällets karriär som vetenskapligt och politiskt begrepp i Sverige", *Tidsskrift för samfunnsforskning*, nr. 4, s. 575-591.
- Vujačić, Veljko (2003): "Reexamining the 'Serbian exceptionalism' thesis", *Filozofija i društvo*, nr. 21, s. 205-246.
- Vukomanović, Milan (2008): "The Serbian Orthodox Church as a Political Actor in the Aftermath of October 5, 2000", *Politics and Religion*, vol. 1 (2), s. 237-269.
- Wollebæk, Dag og Per Selle (2007): "Origins of Social Capital: Socialization and Institutionalization Approaches Compared", *Journal of Civil Society*, vol. 3 (1), s. 1-24.
- Zakošek, Nenad (2008): "Democratization, State-building and War: The Cases of Serbia and Croatia", *Democratization*, vol. 15 (3), s. 588-610.

## Elektroniske kilder

- Amnesty International (2010): *Stop Forced Evictions of Roma in Europe*. Rapport.  
<http://www.amnesty.org/en/library/info/EUR01/005/2010/en> [01.06.2010]
- BalkanInsight (2009): *Natasa Kandic: Call for Cross-border War Crimes 'Truth Commission'*.  
<http://www.balkaninsight.com/en/main/interviews/24056/> [14.04.2010]
- BalkanInsight (2010): *Serbia Urged to Address Roma Eviction Issues*.  
<http://www.balkaninsight.com/en/main/news/27223/> [10.04.2010]
- BBC (2005): *Serbian leader 'shocked' by video*.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/4605223.stm> [10.04.2010]
- BBC (2009a): *Serbian gay parade is called off*.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8264514.stm> [06.04.2010]
- BBC (2009b): *French fan dies after Serb attack*.  
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/8280399.stm> [06.04.2010]

- Belgrade Open School (2010): *On strengthening the partnerships between churches and religious communities and public authorities in the fields of education, health care and social issues in Serbia*. Policy paper.  
<http://veraznanjemir.bos.rs/?lang=eng&page=policy> [01.06.2010]
- Brown, Keith (2009): *Do We Know How Yet? Insider Perspectives on International Democracy Promotion in the Western Balkans*. Rapport.  
[http://www.watsoninstitute.org/pub\\_detail.cfm?id=888](http://www.watsoninstitute.org/pub_detail.cfm?id=888) [01.06.2010]
- B92 (2009): *Anti-discrimination law changes next week*.  
[http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2009&mm=03&dd=05&nav\\_id=57600](http://www.b92.net/eng/news/politics-article.php?yyyy=2009&mm=03&dd=05&nav_id=57600) [01.04.2010]
- CeSID (Centar za slobodne izbore i demokratiju) (2005): *Political Divisions in Serbia – Five Years Later*. Presentasjon av forskningsresultater fra korrespondanse med prosjektkoordinator Miloš Mojsilović.
- CRNPS (Center for Development of Non-Profit Sector) (2010): *Directory of NGO's*.  
<http://www.crnps.org.rs/direktorijum/en/pretraga.asp> [29.01.2010]
- CHNM (Center for History and New Media) (2010): Memorandum.  
[http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/sanu\\_memo\\_e3b3615076.pdf](http://chnm.gmu.edu/1989/archive/files/sanu_memo_e3b3615076.pdf) [27.04.2010]
- CIA (Central Intelligence Agency) (2010): *The World Factbook*.  
<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ri.html> [13.04.2010]
- Civic Initiatives (2005): *NGO Sector in Serbia*. Rapport.  
<http://www.gradjanske.org/page/civilSocietyDevelopment/en/center/publications.htm> [01.06.2010]
- CIVICUS (2006): *Civil Society in Serbia: Suppressed During the 1990s – Gaining Legitimacy and Recognition After 2000*. Rapport.  
[http://www.civicus.org/new/CSI\\_Serbia.htm](http://www.civicus.org/new/CSI_Serbia.htm) [01.06.2010]
- Djenović, Drasko (2009): “SERBIA: Religious freedom survey”, *Forum 18 News Service*.  
[http://www.forum18.org/Archive.php?article\\_id=1260](http://www.forum18.org/Archive.php?article_id=1260) [31.03.2010]
- EAR (European Agency for Reconstruction) (2010): Hjemmeside.  
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/home/default.htm> [01.06.2010]
- EIDHR (2010): Hjemmeside.  
[http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/how/finance/eidhr_en.htm) [27.03.2010]
- EU (2009): [http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/292&format=HTML&aged=0&lan\\_guage=EN&guiLanguage=en](http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/292&format=HTML&aged=0&lan_guage=EN&guiLanguage=en) [14.05.2010]
- EU-delegasjonen i Serbia (2010): Hjemmeside.  
<http://www.delscg.ec.europa.eu/code/navigate.php?Id=713> [27.03.2010]
- Europakommisjonen (2010): Hjemmeside.  
[http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/countries/index_en.htm) [01.06.2010]
- European Agency for Reconstruction (2008): *Contract list –signed by EAR from 08/01/2001 to 26/09/2008. Republic of Serbia*.  
<http://ec.europa.eu/enlargement/archives/ear/serbia/serbia.htm> [09.04.2010]
- European Center for Not-for-profit Law (2009): *Serbian Law on Associations Enacted*.  
<http://www.ecnl.org/index.php?part=14news&nwid=255> [13.04.2010]
- Fagan, Adam og Mladen Ostojić (2008): “The UE and Civil Society in Serbia: Governance rather than Politics”, *Balkanologie*, XI (1-2).  
<http://balkanologie.revues.org/index1393.html> [01.06.2010]
- Fatić, Aleksandar (2001): *Corruption and Anti-Corruption Policy in Serbia*. Paper, Transparency International Serbia.  
<http://www.transparentnost.org.rs/english/PUBLICATIONS/index.html> [01.06.2010]

- Freedom House (2007): *Nations in Transit*.  
<http://www.freedomhouse.org/template.cfm?page=46&year=2007> [13.04.2010]
- Gagnon, Valère P. (1998): "International Non-Governmental Organizations and 'Democracy Assistance' in Serbia". Paper for prosjektet *Evaluating NGO Strategies for Democratization and Conflict Prevention in the Formerly Communist States*, Carnegie Endowment for International Peace.  
<http://www.ithaca.edu/gagnon/articles/carnegie/serbia.htm> [01.06.2010]
- Golubović, Dragan og Branka Anđelković (2008): *Institutional Mechanisms of Cooperation of Government and Civil Society: Comparative Experiences and Recommendations for Serbia*. Rapportutkast. [www.gradjanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=187](http://www.gradjanske.org/admin/download/files/cms/attach?id=187) [01.06.2010]
- HumanaS (2010): Hjemmeside.  
<http://www.humanas.rs/index.php?lang=en&main=circle-of-serbian-sisters> [27.04.2010]
- Kolin, Marija (2009): *The Role of Third Sector Organisations in Changing Welfare Systems in Central and Eastern European Countries*. Paper.  
[http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=15&id\\_out=793](http://cinefogo.cuni.cz/index.php?&l=0&w=15&id_out=793) [01.06.2010]
- Konrad Adenauer Stiftung (2010): Hjemmeside.  
[http://www.kas.de/proj/home/pub/45/14/year-2006/dokument\\_id-9071/index.html](http://www.kas.de/proj/home/pub/45/14/year-2006/dokument_id-9071/index.html) [27.04.2010]
- NGO Policy Group (2001): *Third Sector in Serbia. Status and Prospects*. Rapport.  
[http://civilnodrustvo.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=26&Itemid=2](http://civilnodrustvo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=26&Itemid=2) [01.06.2010]
- Obraz (2010): Hjemmeside. <http://www.obraz.rs/index1.htm> [06.04.2010]
- OECD (2010): *OECD.Stat*. Database.  
[http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en\\_2825\\_293564\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/statsportal/0,3352,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html) [01.06.2010]
- OSCE (2002): *Law on Protection of Rights and Freedoms of National Minorities*. [oversatt fra Official Gazette of FRY No. 11 of 27 February 2002]  
[www.osce.org/documents/fry/2002/03/124\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/fry/2002/03/124_en.pdf) [13.04.2010]
- OSCE (2010): *OSCE Mission to Serbia encourages minority women to participate in the National Minority Councils elections*. <http://www.osce.org/item/43156.html> [13.04.2010]
- Paunović, Zarko (1997): "Profil nevladinog sektora u SR Jugoslaviji", *Republika*, nr. 177-178.  
[http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva/97/177/177\\_16.HTM](http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva/97/177/177_16.HTM) [01.06.2010]
- Petrović, Branka (1999): "Poceci nastajanja nevladinih organizacija u Srbiji", *Republika*, nr. 208-209. [http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva/99/208/208\\_20.html](http://www.yurope.com/zines/republika/arhiva/99/208/208_20.html) [01.06.2010]
- Popović-Obradović, Olga (2008): *Kakva ili kolika država: Ogledi o političkoj i društvenoj istoriji Srbije XIX-XXI veka*. (red. Latinka Perović)  
<http://www.pescanik.net/content/view/2723/142/> [01.06.2010]
- Reuters (2009): *Serbia seeks far-right bans after gay pride threat*.  
<http://www.reuters.com/article/idUSLM237697> [10.04.2010]
- Schmitter, Philippe C. og Imco Brouwer (1999): *Conceptualizing, Researching and Evaluating Democracy Promotion and Protection*. Paper.  
<https://is.cuni.cz/studium/predmety/index.php?do=down&did=9680> [01.05.2010]
- TACSO (2010): *Technical Assistance to Civil Society Organisations in the IPA Countries. Serbia. Needs Assessment Report*.  
[http://tacso.org/publications/assessments/Default.aspx?id=79&template\\_id=73&langTag=sr-SP-Latn&pageIndex=1](http://tacso.org/publications/assessments/Default.aspx?id=79&template_id=73&langTag=sr-SP-Latn&pageIndex=1) [01.06.2010]

- The New York Times (2010): *Serb President: Srebrenica Declaration 'Historic'*.  
[http://www.nytimes.com/aponline/2010/03/31/world/AP-EU-Serbia-Srebrenica.html?\\_r=1](http://www.nytimes.com/aponline/2010/03/31/world/AP-EU-Serbia-Srebrenica.html?_r=1) [14.04.2010]
- Transparency International (2009): *Global Corruption Barometer*.  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/gcb/2009](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb/2009) [22.04.2010]
- Transparency International (2003-2009): *Corruption Perception Index*.  
[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2009/cpi\\_2009\\_table](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009/cpi_2009_table) [22.04.2010]
- Trivunović, Marijana, Vera Devine og Harald Mathisen (2007): *Corruption in Serbia 2007: Overview of Problems and Status of Reforms*. Chr. Michelsen Institute. CMI Report, 04/07. <http://www.cmi.no/publications/publication/?2693=corruption-in-serbia-2007> [01.06.2010]
- UNDP Serbia (2006): *At Risk: The Social Vulnerability of Roma, Refugees and Internally Displaced Persons in Serbia*. Rapport.  
<http://europeandcis.undp.org/home/show/A3C29ADB-F203-1EE9-BB0A277C80C5F9F2> [01.06.2010]
- United States Department of State (2009): *Annual Report on International Religious Freedom*. Rapport. <http://www.state.gov/g/drl/rls/irf/2009/index.htm> [01.06.2010]
- USAID (2002): *The 2001 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2003): *The 2002 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2004): *The 2003 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2006): *The 2005 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2007): *The 2006 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2008): *The 2007 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2009): *The 2008 NGO Sustainability Index for Central and Eastern Europe and Eurasia*.  
[http://www.usaid.gov/locations/europe\\_eurasia/dem\\_gov/ngoindex/](http://www.usaid.gov/locations/europe_eurasia/dem_gov/ngoindex/) [13.04.2010]
- USAID (2010): Hjemmeside.  
[http://www.usaid.gov/our\\_work/democracy\\_and\\_governance/technical\\_areas/civil\\_society/civ\\_strategy.html](http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/technical_areas/civil_society/civ_strategy.html) [27.03.2010]
- US House Committee on Foreign Affairs (2010): *Initiating Foreign Assistance Reform Act of 2009*. <http://www.hcfa.house.gov/111/ForeignAssistanceStrategy.pdf> [27.04.2010]
- WHO (2005): *WHO multi-country study on women's health and domestic violence against women: summary report*.  
[http://www.who.int/gender/documents/women\\_and\\_girls/9241593512/en/index.html](http://www.who.int/gender/documents/women_and_girls/9241593512/en/index.html) [13.04.2010]



- Wiesinger, Barbara N. (2008): "The Continuing Presence of the Extreme Right in Post-Milošević Serbia", *Balkanologie*, XI (1-2).  
<http://balkanologie.revues.org/index1363.html> [07.06.2009]
- WVS (1999-2002): *World Values Survey*. Database.  
<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> [01.06.2010]
- WVS (2005-2008): *World Values Survey*. Database.  
<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> [01.06.2010]
- WVS (1996-2006): *World Values Survey*. Database.  
<http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSDData.jsp> [01.06.2010]
- YUCOM (2005): *Final report Serbia*.  
<http://www.yucom.org.rs/rest.php?tip=vestgalerija&idSek=18&idSubSek=62&id=6&status=drugi> [13.04.2010]
- 1389 (2010): Hjemmeside. <http://www.1389.org.rs/osnovna%20nacela.html> [06.04.2010]

## Appendiks 1: Intervjuer

navn	stilling	organisasjon/institusjon	dato
Milan Vukomanović	førsteamanuensis, sosiologi og religionsstudier	Sosiologisk institutt, Filosofisk fakultet, Universitetet i Beograd	21.10.2009
Milan Antonijević og Biljana Kovačević-Vučo	daglig leder  president	<i>YUCOM - Komitet pravnika za ljudska prava</i> (Lawyers' Committee for Human Rights)	22.10.2009
Ljubiša Rajić	professor, nordisk språk og litteratur	Institutt for skandinaviske studier, Filologisk fakultet, Universitetet i Beograd	23.10.2009
Sandra Orlović	nestleder	<i>Fond za humanitarno pravo</i> (Humanitarian Law Center)	27.10.2009
Ivana Stevanović	mediakoordinator	<i>Centar za razvoj neprofitnog sektora</i> (Center for Development of Non-Profit Sector)	28.10.2009
Miljenko Dereta	leder	<i>Građanske Inicijative</i> (Civic Initiatives)	29.10.2009
Nevena Dičić	forsker	<i>Beogradski centar za ljudska prava</i> (Belgrade Centre for Human Rights)	29.10.2009
Milorad Bjeletić	daglig leder	<i>Beogradska otvorena škola</i> (Belgrade Open School)	30.10.2009
Sonja Biserko	leder	<i>Helsinki odbor za ljudska prava u Srbiji</i> (Helsinki Committee for Human Rights in Serbia)	30.10.2009

## **Appendiks 2: Intervjuguide**

### **Innledende og avklarende spørsmål**

- Can you please tell me a bit about your work?
  - What is the difference between you and other..[similar]..organizations?
  - Changed since it was established?

### **Forhold til myndighetene**

- How is your relationship with the authorities?
  - In what way are you involved with them?
  - Possibilities to get funds from the state?
  - Would you consider receiving funds from the government in the future?

### **Forhold til andre organisasjoner**

- Do you cooperate with other organizations?
  - What kind of organizations?
  - Splits in the civil society?

### **Påvirkning**

- What do you think about your and other organizations possibility to contribute to democracy and democratization in Serbia?
  - Do you feel that your work has an effect?
  - Examples?

### **Donorer og finansiering**

- Who are your donors?
  - How is the donor situation for you?
  - And in general/ for other that you know of?
  - Are the donors withdrawing now?
  - Changes in donor focus?

### **Organisasjonslov**

- How important is the new law on NGOs for you?

### **Organisasjonsråd**

- Can you tell me something about the planned Council for Communication with NGOs?

### **Tillit til NGOer**

- Some studies indicate low public trust in NGOs. Do you think this is the case?
  - Why do you think so?
  - Has the image of NGOs changed in the last years?
  - Do you work with improving this impression or know about others who do?

### **Demokratiets stilling i Serbia**

- How do you judge the general political situation in Serbia now?
  - Has the situation been better the last years?

## **Appendiks 3: Eksempler på prosjekter og mottakerorganisasjoner**

### **Eksempler på EU-støttede prosjekter**

*Civil Society Participation in Poverty Reduction Strategy*  
(gjennom UNDP)

*Local Coalitions for Poverty Reduction of the Vulnerable Youth*  
Grupa 484

*Recycle Today for a Better Tomorrow*  
Pomoc Deci

*Fund to Support Civil Society in Serbia*  
CRNPS

*Environment Protection for the Golubac Community Development*  
Alternative Academic Educational Network

*Ecological Thinking as Way of Life*  
ABC Centar za mir, sigurnost i toleranciju

*Grassroots Dialogues in Sandzak: Helping to Bridge Divides and Articulate the Region's True Interests*  
Helsinki Committee for Human Rights

*Interethnic Relations at Local Level in Serbia: Enhancing participative policy and practice*  
Ethnicity Research Center

*Development of Victim Support*  
Viktimolosko Drustvo Srbije

*Enhancement of tourism sector in Sandzak*  
Udruzenje Gradjana Nova Vizija

### **Eksempler på USAID-støttede prosjekter**

*When the wheels stop, an awareness raising campaign*  
Fund B92

*See future – I choose Europe*  
European Movement in Serbia

*Advocacy for inclusion of vulnerable groups in social housing policy*  
Group 484

*Meeting the Challenges of the Electoral Legislation in Serbia – A Step Forward*  
Center for Free Elections and Democracy CeSID

*Influencing local Parliament to adopt a Decision where Citizens will have to be individually informed about Urban Planning Regulations and Changes in the Local Surroundings*  
Green Youth of Serbia

*Communicating Security – Increasing Citizens' Participation in Security Politics*  
Center for Civil-Military Relations

*Do you see Violence against Women – Participation and Influence on Public Politics*  
Autonomous Women's Center

*Transition does not mean Discrimination – Campaign for Promotion of Economic and Social Rights in Serbia*  
Center for Democracy Foundation