DET KONGELIGE UTENRIKSDEPARTEMENT
NORGE

Evaluation Report 3.92

De private organisasjonene som kanal for norsk bistand

Fase I

Senter for utviklingsstudier
Universitetet i Bergen

De private organisasjonene som kanal for norsk bistand.

En analyse av utviklingstrekk i forholdet mellom den norske staten og den tredje sektor

av

Terje Tvedt

Med bidrag av

Einar Barkved
Terje Dalseng
Kjell Hødnebø
Kjersti Morvik
Odd Inge Steen

Senter for utviklingsstudier
Universitetet i Bergen

Forord

Fase I av evalueringen "De private organisasjoner som kanal for norsk bistand" ble utført av Senter for utviklingsstudier (SFU), Universitetet i Bergen, på oppdrag av Evalueringsenheten, Det kgl. Utenriksdepartement. Oppdraget startet 1. januar 1992 og hovedrapporten var ferdig 1. august 1992. Frist for høringsuttalelser var satt til 15. januar 1993. I mars 1993 leverte SFU endelig rapport.

Teamets deltakere var:

Terje Tvedt, prosjektleder
Odd Inge Steen, daglig leder
Einar Barkved
Terje Dalseng
Gustav Gullaksen
Kjell Hødnebø
Kjersti Morvik
Arne Wiik

Teamet takker for den velvilje, interesse og støtte som både Departement, NORAD og organisasjonene har vist og ytt.

Innhold

Innledning og avgrensning **1**

Pekefinger eller handlingsalternativ? 3
Datamateriale 4
Analysenivå 6
Organisering 7

Hva er en privat organisasjon? **8**

Om veksten i de private bistandsorganisasjonene 8
NGO, PVO, VA, «privat organisasjon», «folkelig organisasjon», «frivillig organisasjon» - en babelsk forvirring? 12
Den norske statens private organisasjoner 18
Konklusjon 19

Staten og organisasjonene **21**

Generell styring 23
Politiske retningslinjer 23
Forvaltningsorgan og retningslinjer 27
NU og NORADs retningslinjer 28
UD-systemet 58
Koordineringsspørsmålet 64

Organisasjonene **66**

Innledning 66
Totalt felt 68
Ulike måter å karakterisere feltet på 78
Organisasjonenes egenfinansiering 87
Organsasjonens målsettinger 89

Staten, organisasjonene og utviklingslandene **93**

Norsk tradisjon og ikke-europeiske samfunn 94
Universalisme og partikularisme i strategi, prosjektprofil og folkelig deltakelse 96
Statlig koordinering 100
Organisasjonenes uavhengighet, egenart og samarbeid 100
Profesjonalisering og identitet 102

Konklusjon **104**

Litteratur 109
En beskrivelse av kildegrunnlaget for rapporten 112
Personer intervjuet og konsultert under evalueringsarbeidet. 115
Indeks 118
Mandat for evaluering av private organisasjoner som kanal for norsk bistand fase I 121

Liste over tabeller

Tabell 1	Antall norske organisasjoner med statlig støtte	11
Tabell 2	Veksten i antall departementer, avdelinger, kontorer og tjenestemenn i tidsrommet 1945-1970	30
Tabell 3	Private organisasjoners finansieringskilder (i mill. kroner)	43
Tabell 4	NORAD-representasjonenes direkte bevilgninger til private organisasjoner i mottakerlandene	48
Tabell 5	NORADs støtte til lokale organisasjoner i Zambia i 1990 og 1991	53
Tabell 6	NORADs støtte til private organisasjoner som går til konsentrasjonsområder	56
Tabell 7	Overføringer til private organisasjoner	60
Tabell 8	Nødhjelpsutbetalinger fra 1987 til 1991	61
Tabell 9	Nødhjelpsmidler til afrikanske land fra 1987 til 1991	62
Tabell 10	Nød- og flyktningehjelpsutbetalinger fordelt på organisasjoner	63
Tabell 11	Antall organisasjoner med statlig bevilgning etter størrelsen på beløpet	70
Tabell 12	Organisasjonene som mottok mest støtte i 1981, 1986 og 1991	71
Tabell 13	Organisasjoner og prosjekttall i 1981, 1986 og 1991	73
Tabell 14	Antall prosjekt for de fire største organisasjonene	73
Tabell 15	Bevilgninger spesifisert etter DAC-koden for prosjektsektor for alle organisasjonene	74
Tabell 16	UD-bevilgning og geografisk spredning	78
Tabell 17	Fordeling av statlig støtte etter organisasjonstype, 1981, 1986 og 1991	81
Tabell 18	Ansatte i organisasjonene som arbeider med bistand, 1990/91	84
Tabell 19	Utviklingen i ti utvalgte organisasjoners hjemmeadministrasjon	85
Tabell 20	Statsstøtte i prosent av samlet bistand, 1990	87

Liste over figurer

Figur 1	Antall organisasjoner som har mottatt støtte fra staten i 1981, 1986 og 1991	68
Figur 2	Geografisk spredning til norske private bistandsorganisasjoner sitt landengasjement	75
Figur 3	Spredning av *statlige* bevilgninger gjennom de private organisasjonene, 1981, 1986 og 1991	76
Figur 4	Antall land som den enkelte organisasjon er engasjert i, 1990/91	77

Liste over bokser

Boks 1	Private organisasjoner bør overta FN-midler	2
Boks 2	«Allah er stor, ...»	2
Boks 3	«Fire dagers intense diskusjoner...»	8
Boks 4	«Americans of all ages ...»	9
Boks 5	Diakonhjemmets Internasjonale Senter 1990	10
Boks 6	Verdensbanken om private organisasjoner eller NGO	10
Boks 7	«En NGO kan, ifølge OECD, ...»	13
Boks 8	Det Norske Misjonsselskap om NORAD	14
Boks 9	Organisasjoner og styre	15

Boks 10	Norske private organisasjoner ordnet etter mottatt statlig beløp 1991	20
Boks 11	Saksordførere for utviklingshjelp i utenrikskomiteen	25
Boks 12	«I St. meld. nr. 34, (1986-87), ...»	26
Boks 13	St. meld. nr. 51 (1991-92), s. 237. Retningslinjer for norsk politikk	27
Boks 14	«Våren 1961 arrangerte det norske Utenriksdepartementet for første gang en konferanse for norske private organisasjoner.»	29
Boks 15	Norsk Misjonsråds Bistandsnemd	30
Boks 16	«FNs prinsipper for u-hjelp ble referert i St. meld. nr. 63 (1952)»	33
Boks 17	Organisasjoner som fikk statsstøtte i 1963	34
Boks 18	Seks KN-ansatte drept i Mali	36
Boks 19	«Driftsstøtte til lærere på grunnskoleplan har gjennom hele 1960-tallet vært et viktig anliggende av misjonsorganisasjonene»	40
Boks 20	Støtte til hjemmeadministrasjon	41
Boks 21	Egenandelen i Danmark, Sverige og Norge	41
Boks 22	Private organisasjoners ressurser i 1988 (i mill. US dollar)	42
Boks 23	St. meld. nr. 51 (1991-92) om geografisk konsentrasjon	55
Boks 24	Offentlig administrasjon	57
Boks 25	Innsamlingsaksjoner 1974-1992	69
Boks 26	La proffene drive u-hjelp. Av Sverre Strandhagen	72
Boks 27	Generalsekretær Tor B. Jørgensen, Det Norske Misjonsselskap	82
Boks 28	Økonomisk krise i kristen-Norge. Av Tom Marthinsen	89
Boks 29	«Organisasjonene vet hva som trengs for å åpne pengesekken, ...»	90
Boks 30	«Hvert år har sitt moteord.»	90
Boks 31	Formålsparagrafer til et utvalg organisasjoner	91
Boks 32	Et sterkt oppdrag	92
Boks 33	«J. S. Mill sa på 1800-tallet: ...»	95

KAPITTEL I

Innledning og avgrensning

Dette arbeidet legges frem for Utenriksdepartementet i begynnelsen av august 1992, omtrent nøyaktig tre tiår etter at Regjering, Storting og det nyopprettede Norsk Utviklingshjelp (NU) utformet de første retningslinjene for de private organisasjonenes rolle i norsk utviklingshjelp. De første statlige retningslinjene for støtte til private organisasjoners arbeid i utviklingsland ble vedtatt i NU den 17. august 1962. De var basert på stortingsmelding nr. 23 (1961-62), som hadde drøftet de private organisasjonene i et eget kapittel, og på NUs første generalsekretær, Andresen, sitt notat til styret som var lagt frem i begynnelsen av august 1962. For å øke politikernes, den statlige bistandsadministrasjonens og organisasjonenes kunnskap om feltets bakgrunn og kontekst, og dermed tydeliggjøre aktuelle handlingsalternativ, tok Utenriksdepartementet ved Evalueringsenheten initiativ til å gjennomføre denne første omfattende studien av feltet.

I løpet av disse 30 årene har det vært en dramatisk vekst i de private bistandsorganisasjonenes betydning og aktiviteter. Tidlig på 1960- tallet var organisasjonene tiltenkt en ganske ubetydelig, framtidig plass i norsk utviklingshjelp. Ved inngangen til 1990-årene spilte de private organisasjonene en stadig mer sentral rolle som kanal for statlige bistands- og nødhjelpsmidler. Noen få tall kan illustrere utviklingen:

- I 1963 fikk 7 organisasjoner støtte, i 1991 fikk 134 norske organisasjoner (se boks 10, s. 20), flere titalls internasjonale og hundretalls lokale private organisasjoner.
- I 1963 ble det bevilget 3 millioner kroner, i 1991 i overkant av 1.200 millioner.
- I 1963 bevilget staten penger til organisasjonenes arbeid i 7 utviklingsland, i 1991 til arbeid i 84 land eller regioner.
- I 1963 ble det startet opp 7 prosjekter, i 1991 bevilget staten penger til godt over 1.000 prosjekter drevet av private organisasjoner.

Studien søker å dokumentere og analysere sentrale trekk ved denne radikale historiske utviklingen, og de rammebetingelser som slik er skapt for dagens bistandsaktører. Målsettingen er å identifisere aktuelle og grunnleggende dilemmaer og uavklarte målkonflikter innenfor dette bistandsfeltet. Det kan bidra til å tydeliggjøre beslutningstakeres handlingsalternativ på tre nivåer:

- i den norske stats politikk for og koordinering av denne aktiviteten;
- i organisasjonenes arbeid og rolle vis á vis den norske stat;
- i de enkelte organisasjonenes arbeid både i Norge og i mottakerlandene.

I en situasjon da de private organisasjonene mottar over 25% av total bilateral bistand, er det klart at en på begynnelsen av 1990-tallet ikke kan drøfte norsk utviklingshjelp generelt uten å analysere rollen og aktivitetene til disse organisasjonene. De private organisasjonenes arbeid har bidratt til å endre den totale profilen og karakteren til norsk bistand. Mens bilateral bistand nærmest var et statsmonopol på 1960-tallet, er store deler av norsk organisasjonsliv nå involvert - i stor grad hjulpet fram gjennom støtte fra staten. Organisasjonene spiller i dag en så viktig rolle i egne (og andres) øyne at det er blitt naturlig å foreslå organisasjonene som et implementeringsalternativ til FN-systemet (se boks 1). I bistandens barndom var en slik tanke utenkelig på grunn av organisasjonenes beskjedne rolle, størrelse og erfaring, og på grunn av andre dominerende bistandsstrategier. En rasjonell og gjennomtenkt politikk for feltet i tiårene som kommer, forutsetter kjennskap til grunnlaget for og karakteren av de politiske, institusjonelle og administrative beslutningene som skapte denne utviklingen i Norge.

En analyse eller vurdering av de private bistandsorganisasjonenes betydning og rolle kan ikke begrenses til bistandsvirksomheten i snever forstand.

Boks 1

Private organisasjoner bør overta FN-midler

- De frivillige organisasjonene bør utføre det praktiske prosjektarbeidet. FN må heller konsentrere sin virksomhet om rådgivning! Redd Barnas generalsekretær Tor Elden foreslår en omfordeling av bistandsmidlene i sin kommentar til «Nord-Sør-meldingen».

Generalsekretær Tor Elden
i Redd Barna Avisa nr. 6, 1992

De private organisasjonene har etter hvert kommet til å spille en viktig, men til dels oversett rolle i norsk utenrikspolitikk. (Noen slike organisasjoner har i enkelte sammenhenger vært et kort i stormaktenes utenrikspolitikk. Allerede under forspillet til Suezkrisen i 1956 ble amerikanske CAREs matvarehjelp til Egypt stoppet. For utenriksminister Dulles var det logisk maktpolitikk, sett fra egypternes side var det politisk press under et humanitært dekke.) I viktige regionale konfliktområder har mange norske private organisasjoner spilt en politisk rolle, noen ganger som resultat av bevisste valg, andre ganger som ikke-planlagte konsekvenser av ordinære bistandsaktiviteter. I enkelte områder og i enkelte perioder har de spilt en nøkkelrolle i regionale, nasjonale og lokale konflikter. Til tross for at den norske staten og organisasjonene selv som regel ikke betrakter og administrerer Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Afghanistankomiteen, Utviklingsfondet, Fremtiden i Våre Hender etc. som politiske talerør for den norske regjering, vil disse samme organisasjonenes arbeid oppfattes som målbærere av offisiell norsk utenrikspolitikk i mottakerlandene. Fattigbønder og analfabeter, dvs. de ideelle mottakerne av norsk hjelp på landsbygda i Zimbabwe, Afghanistan og Eritrea, kjenner ikke til Vegard Ulvang og Henrik Ibsen eller det norske Storting og Kontoret for Private Organisasjoner. I den grad Norge identifiseres med noe som helst, identifiseres landet kulturelt, ideologisk og politisk som regel med en eller flere private norske organisasjoner og Norges offisielle politiske vilje med de samme organisasjonenes handlinger. Det er som bistandsnasjon Norge er kjent i store deler av Afrika, Asia og Latin-Amerika, og ikke som industrinasjon, olje- eller skinasjon. Det betyr med andre ord at både store organisasjoner som Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp, og mindre organisasjoner som Afghanistankomiteen og Den norske Santalmisjon *er* Norge i store deler av verden. Dette kan være smigrende for norsk selvfølelse i noen situasjoner (se boks 2), men - som alle vet - verken positivt for mottakerne eller for norsk omdømme i andre situasjoner. De private organisasjonene er fra ett ståsted en kanal for norsk bistand til stadig større deler av verden. Sett fra Kapoeta og Rushinga, Gazni og Sidomo er de altså et utstillingsvindu om Norge, mer virkelighetsnært enn Geirangerfjorden - og vedtak i Utenrikskomiteen.

De private organisasjonene og deres ansatte har altså fått en økende betydning for hvordan «de andre» oppfatter «oss». Men, og det er kanskje like viktig; det er i stor grad gjennom organisasjonenes informasjonsavdelinger og innsamlingskampanjer at utviklingslandene kommer til «oss». Dette er også i tråd med Stortingets føringer, som har begrunnet støtten til private organisasjoner med at de er spesielt viktig som mobiliseringskanaler for norsk utviklingshjelp. Før 1960 var det nesten bare misjonsorganisasjoner som drev systematisk informasjon om Afrika, Asia og Latin-Amerika. I 1990-årene har de fleste organisasjonene egne magasiner eller aviser med til sammen mange hundre tusen i opplag, de arrangerer møter og seminarer, lager skolemateriell, sender og betaler for TV-team og journalister for å få blest om tørken i Afrika etc. Organisasjonene har gjennom sin informasjon fra utviklings- og nødhjelpsfeltene, blitt helt sentrale formidlere og fortolkere av krysskulturell erfaring overfor det norske folket generelt. De er med andre ord sentrale produsenter av norsk ideologi- og mentalitetshistorie, på samme tid som de driver prosjekter «i felten».

De private bistandsorganisasjonene påvirker også organisasjonslivets generelle karakter i Norge. På grunn av den relativt sterke veksten innenfor dette arbeidsområdet, og de finansielle og administrative føringene dette har brakt med seg av betydning for organisasjonenes totale virksomhetsprofil, har organisasjonenes identitet og tradisjonelle «nasjonale» kultur blitt utsatt for press. Eller sagt på en annen måte: det ensidig nasjonale fokus har fått flere dø-

Boks 2

«Allah er stor, Kirkens Nødhjelp er større».
(I følge Kirkens Nødhjelp, sagt av tuareghøvdingen Youssel i Mali, KN 1987, 69).

rer mot verden. I organisasjoner med en utenlands- og en innenlandsavdeling har det vist seg å være både motsetninger og stimulerende grenseflater mellom disse enhetene. De private bistandsorganisasjonene påvirker slik den generelle utvikling av det norske organisasjonssamfunn. Denne studien er opptatt av det samme vekselsspillet, men i motsatt retning: hvordan påvirker norsk organisasjonshistorisk kontekst organisasjonenes karakter og potensiale som bistandskanal?

I tråd med mandatet for Fase I av denne evalueringen, er denne undersøkelsen ikke opptatt av hvordan en skal skape økonomisk, sosial eller demokratisk utvikling i utviklingslandene, eller hvordan de private organisasjonene mest effektivt kan gå inn og bidra til en slik prosess. Det ligger utenfor denne studiens rammer, selv om tematikken selvsagt reises indirekte gjennom analyser av feltets profil og karakter. Det er først gjennom å identifisere «kanalens» karakter, forutsetninger og rammebetingelser at en i annen omgang - dvs. i Fase II av evalueringen - kan analysere hvordan organisasjonene har bidratt til ulike økonomiske, sosiale og kulturelle forandringsprosesser i utviklingsland.

Pekefinger eller handlingsalternativ?

En konvensjonell oppfatning om hva en evalueringsstudie skal være, vil forvente at det her skal rettes en streng pekefinger mot hva det offentlige og de 136 private organisasjonene som har drevet hjelpearbeid i perioden har gjort fra 1962 fram til i dag. En tilsvarende konvensjonell oppfatning vil kreve at vi vurderer denne historien som «god» eller «dårlig» (helst dårlig!); og at vi på basis av en privat, normativ vurdering fremmer konkrete forslag til hvordan staten mer effektivt kan bruke de private organisasjonene som bistandskanal, eller gi bestemte råd om hvilken strategi disse «kanalene» bør følge for å fremme utviklingslandenes utvikling.

Vi tror ikke at disse konvensjonene er særlig fruktbare. En slik studie vil lett få funksjon som et overfladisk renselsesrituale, hvor en gammel løsning erstattes av en ny løsning, gjerne tilskyndet av arge presseoppslag, men hvor virkelig ny innsikt og økt erkjennelse av kompleksiteten i systemet ikke oppnås. Vi tilkjenner heller ikke oss selv tilstrekkelig moralsk overlegenhet eller kunnskap til å ikle oss denne dommerkappen. Vi tror imidlertid at studien *dermed* har muligheter til å bli mer anvendbar og nyttig for det politiske miljø, staten og organisasjonene. Vi har altså søkt å opprettholde et skarpt skille mellom å forsøke å forstå hvordan feltet er på den ene siden, og å foreslå hvordan feltet bør være på den andre siden. Våre personlige meninger om hvordan «verden» burde vært eller bør bli, er jo i denne sammenheng prinsipielt uinteressante. En evaluator besitter ikke noen egenskap som gjør han/hun i stand til å slå fast «historiens lærdommer» eller enda mindre spå om en ukjent framtid. Bare ved å forsøke og trekke dette skillet kan en unngå, under dekke av å være «vitenskapelig» eller «uavhengig», å levere et propagandaframstøt om hvordan bistanden burde ha vært eller en ukritisk bekreftelse av rådende perspektiv. Dette betyr imidlertid ikke at vi tror vi leverer en objektiv beskrivelse av bistandsvirkeligheten. Vår utvelgelse og fortolkning av data er for eksempel påvirket av kontekst, personlige interesser etc. Vi har forsøkt å holde oss til mandatets problemstillinger og har prøvd å gjennomføre undersøkelsen slik at våre konklusjoner og vurderinger kan kontrolleres - dvs. at studien er intersubjektiv etterprøvbar.

Vår ambisjon har vært å beskrive de private organisasjonene uten den «NGO mythology» som studiefeltet er sterkt innhyllet i. Derfor er det lagt stor vekt på å klargjøre sentrale begrep, på innsamling av nye data og på å analysere dem fra ulike perspektiv. Ved å samle inn ny kunnskap og legge fram nye perspektiv på en kjent virkelighet, og ved å plassere de private bistandsorganisasjonene og forholdet mellom staten og organisasjonene innenfor et lengre tidsperspektiv enn det som er vanlig, kan studien legge et grunnlag for mer bevisste og gjennomtenkte handlingsvalg hos de som fatter beslutninger. Byråkrater i stat- og organisasjonslivet er alltid preget av en viss fatalisme, skapt av vanetenkning, myter og alltid manglende kunnskap. Ved å sammenlikne dagens praksis med andre praksiser i andre land og i norsk bistandshistorie kan handlingsalternativ åpnes opp og klargjøres. De konkrete valgene derimot vil/må være basert på deres og de respektive institusjonelle- og organisasjonsmiljøs vurderinger, eller for å si det med en frase: på politikk som det muliges kunst. Mandatets innhold og profil er også klart: Studien skal søke å rekonstruere det særegne historiske forløp den private bistandsvirksomhet har hatt i Norge. Ved å få fram ideologisk bakgrunn og samtidshistorisk kontekst for ulike statlige og private aktørers valg på feltet, kan en legge et mer kunnskapsbasert grunnlag for handlinger i framtida. Her plasseres aktørene på en scene hvor fortid møter nåtid, og hvor et bærende tema er hvordan gårsdagens valg vil være dagens og morgendagens problem. En slik tilnærming er

spesielt viktig på et felt som er så sterkt institusjonalisert og preget av myter. Feltet har behov for kritiske spørsmål og utfordrende problemstillinger snarere enn enkelte avgrensede råd som lett lar seg innordne i status quo. Siden også forskere er preget av vanetenkning og alltid manglende kunnskap, er vi langtfra sikre på å ha lykkes. Men vi håper og tror at beskrivelser og analyser vil være et nyttig innspill i en nasjonal læringsprosess om de private organisasjonenes rolle innenfor utviklingshjelpen.

For at leseren skal kunne kontrollere vår beskrivelse og fortolkning av virkeligheten, er det nødvendig å beskrive de typer data vi har samlet inn og hvordan de er samlet inn. Å utføre en evalueringsstudie er jo ikke det samme som å skrive en roman eller drive journalistikk etter Tom Wolfe-metoden. Da kunne en like gjerne sittet ved brønnen sammen med Oraklet i Delfi.

Datamateriale

Nesten alt det empiriske materialet rapporten bygger på er samlet inn av teamet. Det at vi hadde svært lite å bygge på, indikerer at kunnskapen om feltet har vært tilfeldig og overfladisk, til tross for dets betydning og bredde. Dette avspeiler ikke bare et bistandsadministrativt problem, men også et trekk ved norsk forsknings nysgjerrighetsorientering.

Sammenholdt med de frivillige eller private organisasjonenes betydning både i norsk historie og i norsk bistand, er de neglisjert av forskningen. Når det gjelder organisasjonenes arbeid i Norge, har den relativt sterke marxistiske innflytelsen i norsk historieforskning bidratt til at oppmerksomheten helt inntil nylig først og fremst er blitt rettet mot organisasjoner som redskap i ulike samfunnsklassers kamp om makten i staten eller i samfunnet, eller som redskap for å bedre samfunnsgruppers interesser. Så sent som i 1984 kunne det med rette hevdes at det var påfallende hvor sjelden norske samfunnsforskere hadde studert frivillige sosiale og humanitære organisasjoner (Kolberg 1984:92). Klasseperspektivet på kampen om makten i staten er senere blitt skjøvet til side av en alternativ modell som legger stor vekt på et nytt begrepspar; det sivile samfunn på den ene siden og statssystemet på den andre siden. Parallelt med denne perspektivforskyvningen, har «velferdsstatens krise» bidratt til å skape interesse for de frivillige organisasjonenes rolle. Onarheim og Selle (1990) viser det ved sin gjennomgang av nyere forskning på feltet i Norge.

Et trekk ved denne nye interessen for de private organisasjonenes rolle i det norske samfunn er at den ikke er særlig interessert i hva de samme organisasjonene gjør i utviklingsland. Denne aktiviteten kan nok registreres (se f.eks. NOU-rapport 1988), men det oppfattes som en sektor for seg. U-landsaktivitetenes påvirkning på det norske organisasjonslandskap generelt integreres ikke verken i beskrivelse eller analyse, til tross for, som vi vil vise nedenfor, at u-landsvirksomheten har stått for store deler av mange norske organisasjoners totalvirksomhet.

På den annen side er det gjort svært få studier av de private norske bistandsorganisasjonene. Onarheim og Selle (1990) registrerer bare Skar 1987 og Steen 1988 og 1989. Ingen studier har analysert dem som deler av en mer allmenn norsk historisk bevegelse. Nesten alle evalueringsrapportene om private organisasjoner konsentrerer seg om prosjekteffekter i utviklingsland, og er sjelden opptatt av det statlige makro-nivå i mottakerlandene og langt mindre av den norske historiske kontekst og samfunnsutviklingen den er influert av, og som den igjen på sin side påvirker (se Barkveds bibliografi og Tvedt, Brekke og Bråten 1992). Denne lite fruktbare situasjonen er ett av mange eksempler på hvordan det er blitt etablert barrierer mellom Norge og utviklingslandene i norsk forskningspraksis.

For å forstå den særegne karakteren til rammene for og valgmulighetene for det norske private bistandsfeltet, er det nødvendig å kjenne norsk organisasjonslivs historie - særlig organisasjonenes forhold til staten. Og omvendt, det er åpenbart (det vil vises mer konkret nedenfor) at på grunn av omfanget og tyngden av den private bistandsvirksomheten vil den over tid få stor innvirkning på organisasjonslivet i Norge. En må prøve å forstå samspillet og den gjensidige påvirkningen mellom norsk organisasjonshistorie og norske private organisasjoners bistandspolitikk. En må altså for begge formål bygge en konseptuell bro mellom «der ute» og «her hjemme». Feltet oppfattes ikke her bare som en side ved utviklingslandenes historie, men som en viktig del av giverlandenes og Norges historie.

For å få fram at det finnes politiske og bistandsfaglige valgmuligheter, er det nødvendig å forstå sider ved både norsk tradisjon og organisasjonenes forhold til og rolle i den norske velferdsstaten. For analyse av de norske bistandsorganisasjonenes arbeid i utviklingsland i FASE II av evalueringen, tror vi det er nyttig å sammenlikne disse organisasjonene som bistandskanal ute, med de samme organisasjonene eller den samme private sektorens tradisjoner og arbeidsmåter i Norge. Statlige

kontorer, organisasjoner og sektorer er underlagt ulike historiske begrensninger, og hvordan de navigerer og hvor de styrer kan ikke forstås i et vakuum, verken i tid eller rom.

Historisk materiale

Vi har forsøkt å få fram feltets dramatiske utvikling, og endringer og kontinuitet i relasjonene mellom den norske stat og organisasjonene. Dette er utviklingstrekk og skapte strukturer som sterkt påvirker rammen for framtidige handlingsalternativ. For å kunne analysere disse lange linjene, som dagens aktører opererer i skyggen av, var det nødvendig å gå lenger tilbake i tid enn vedtaket om NORADs nye strategi (1991), opprettelsen av DUH (1984), etableringen av Kontoret for Private Organisasjoner (1979) etc. Vi starter med 1962 og etableringen av Norsk Utviklingshjelp - men trekker linjer tilbake til misjonens aktivitet på 1800-tallet. En historisk beskrivelse - å sammenlikne feltets situasjon langs en tidsakse - vil også klarere kunne få fram særtrekkene ved dagens situasjon.

Vi har også lagt vekt på å skaffe fram et stort og konkret datamateriale på sentrale områder fra ulike perioder i feltets utvikling. Det er spesielt nødvendig på dette feltet; bistand og de private organisasjoner er en arena der store ideologier og enkle teorier har konkurrert med og avløst hverandre. Basert på vår gjennomgang av intervju, presseoppslag og offentlige dokumenter, er det åpenbart at det er mange av aktørene som mener noe definitivt om private organisasjoner; om deres betydning for det sivile samfunn; om deres uavhengighet; om deres profesjonalitet og effektivitet etc. - men ikke sjelden på tynt grunnlag eller på bakgrunn av personlige erfaringer, som selvsagt alltid vil være snevre og begrensede. Her er det lagt vekt på å dokumentere endringer i offentlig politikk og i begrunnelser gitt av sentrale aktører. Slik kan det tegnes en konkret historisk bakgrunn til dagens situasjon - en bakgrunn som er nyttig for å forstå aktuelle dilemmaer og løsningsmuligheter. Ikke fordi historien kan gi feltet «lærdommer» om hva organisasjoner og stat kan gjøre i årene som kommer, heller ikke primært fordi historien setter strukturelle rammer for bistandsaktørenes framtidige handlingsvalg (selv om de selvsagt også gjør det), men først og fremst fordi innsikt i feltets fortid kan frigjøre dagens beslutningstakere fra historiens tyngde: de institusjonelle, administrative og politiske ordninger som finnes er ikke «naturlige» eller nødvendige resultat av generelle bistandspolitiske eller bistandsadministrative prosesser.

Mange i bistandsmiljøet synes å oppfatte de private organisasjoners vekst og sterke stilling i Norge som nødvendig eller historisk naturlig. Men bare ved å vise til Frankrike, Storbritannia og Japan, kan det demonstreres at alternative løsninger er mulige. De private organisasjonene mottok i 1988 henholdsvis 0,3%, 0,4% og 0,7% av de statlige bistandsbudsjetter, mens de i Sveits på den annen side mottok mer enn 17% av de ordinære bistandsmidlene (OECD 1990:16). Generaliseringer bygd på en forestilling om at av «staten trenger de private bistandsorganisasjonene»; eller at de private bistandsorganisasjonenes vekst kan forklares ved allmenne økonomiske lover om høyere totalkostnader ved andre måter å organisere virksomheten på torpederes. For å forstå feltets plass og virkemåte er følgelig allmenne utsagn av denne typen av liten verdi. Utviklingen må forstås historisk-konkret, som et samspill mellom nasjonal tradisjon og historie og ulike former for internasjonal påvirkning.

Komparativt materiale

Også internasjonalt har private organisasjoner økt sin popularitet kraftig det siste tiåret når det gjelder å tiltrekke seg forskningsaktivitet. Utviklingsforskningen fungerer også i andre OECD-land i stor grad adskilt fra annen samfunnsforskning. Studier av private bistandsorganisasjoner er i stor grad begrenset til prosjektgjennomganger og vurderinger av deres rolle på mikro-nivå i utviklingsland. Det er imidlertid foretatt en del sentrale, interessante gjennomganger de siste årene av flere lands private bistandssektorer (Albinson og Ålstrøm 1991 (Sverige), CASA 1989 (Danmark) og Brodhead m.fl. 1988 (Canada). Dataene her er av varierende kvalitet, men der det er mulig og fruktbart, bruker vi dem som sammenlikningsgrunnlag for å få fram hvordan det norske feltet både ligner på og skiller seg fra andre land.

Vi har lagt spesielt vekt på en sammenlikning med Sverige, Danmark, Nederland og Canada på noen utvalgte områder. Vi bringer også inn informasjon fra Finland, USA og Frankrike. Formålet med denne sammenligningen er altså ikke å utvikle allmenne teorier om de private organisasjonenes karakter og kanalfunksjon, men å få klarere fram de spesielle trekkene ved det norske organisasjonsmønster, dets historie, dilemmaer og muligheter.

Håndterbare sammenligningsdata, særlig sta-

tens finansielle og administrative ordninger overfor sektoren er innsamlet. Det er benyttet ulike kilder som regjeringsdokument, evalueringsrapporter og forskningsartikler. Komparative studier støter på store måleproblemer i form av både dataenes holdbarhet og sammenliknbarhet ikke minst fordi selve feltet er definert på ulike måter i de forskjellige landene. Sammenlikningene må derfor oppfattes som et middel for å få fram grove utviklingstrekk. Det kan for eksempel knytte seg noe usikkerhet til nøyaktigheten av tallopplysningene. Odd Inge Steen har vært hovedansvarlig for dette og skrevet rapport om sider av dette materialet.

Analysenivå

Storting og statlig styringsverk

Studien dekker alle former for bistand, både utviklingshjelp, som her betyr langsiktig hjelpearbeid og flyktningehjelp, katastrofebistand og humanitær hjelp. Gjennom en nærlesning av samtlige stortingsmeldinger og stortingsdebatter om feltet, har vi rekapitulert den politiske utviklingen og hvordan endringer i politikk er begrunnet. Disse er så sammenholdt med statsinstitusjonenes eventuelle gjennomføring av denne politikken. Vi har gått inn på ulike enheter i den statlige bistandsforvaltning. En hovedenhet er selvsagt Norsk Utviklingshjelp (senere NORAD) fra 1962 og Kontoret for Private Organisasjoner, men både Enheten for informasjonstiltak og andre enheter i NORAD som administrerer ulike typer særbevilgninger er inkludert. I Utenriksdepartementet er det særlig 1. og 2. politisk kontor og Nødhjelpsenheten som fokuseres. Her har vi studert både de ulike statlige enhetenes retningslinjer og relasjoner til organisasjonene og deres innbyrdes forhold (eller fravær av slikt forhold), pluss dokumenter fra styremøter i NORAD som har behandlet dette spørsmålet.

Kjell Hødnebø har skrevet en delrapport om retningslinjene til Norsk Utviklingshjelp fra 1962 til 1992 og vist kontinuitet og brudd i disse. Odd Inge Steen har studert retningslinjene til 1. og 2. politisk kontor og Nødhjelpsenheten i Utenriksdepartementet. Hovedrapporten forsøker å analysere og sammenholde disse med diskusjoner i Stortinget og med stortingsmeldingene om utviklingshjelp.

Alle organisasjoner

På den ene siden ønsket vi å gjennomføre en heldekkende beskrivelse av feltet og dets historie i Norge. Den ene metoden vi brukte kan kalles en ekstensiv, kvantitativ analyse. Vi har gjort dette på tre måter. Terje Dalseng har gjennomgått og identifisert utviklingen av statlig budsjett og fordeling av statlige midler på de ulike organisasjonene over tid, organisasjonenes prosjektportefølje, prosjektenes geografiske plassering, prosjektprofil etc. Det bildet som tegnes her er annerledes og informasjonene forskjellige fra de oversiktene som fra tid til annen underrepresenterer sektorens betydning i stortingsmeldinger, offentlige norske utredninger og ulike DAC-oversikter.

I tillegg har vi samlet inn sentralt, skriftlig dokumentasjonsmateriale for de siste tre årene fra alle de 99 organisasjonene som er registrert ved Kontoret for Private Organisasjoner. Vi fikk inn opplysninger fra 83 av disse. 12 svarte at de ikke drev bistand i den aktuelle perioden. 4 organisasjoner unnlot å svare. Einar Barkved har vært ansvarlig for gjennomgangen av dette materialet, med hjelp fra to hovedfagsstudenter, Olaug Bergseth og Sissel Kobbeltvedt. For disse organisasjonene har vi registrert målsetting, totalt u-landsbudsjett, u-landsbudsjett i forhold til annen aktivitet, statsstøtte i forhold til egenfinansiering, prosjektportefølje og antall ansatte som arbeider med u-land. Denne gjennomgangen vil avføde en norsk katalog over norske private organisasjoner, utarbeidet av Einar Barkved. Den vil bli publisert i 1993.

Utvalgte organisasjoner og områder

Her har vi innhentet data på tre nivåer:

Vi har valgt ut 10 organisasjoner, ut fra ulike kriterier; Kirkens Nødhjelp (KN), Norsk Folkehjelp (NF), Redd Barna, Landsorganisasjonen i Norge (LO), Det Norske Misjonsselskap (NMS), Pastor Strømmes Minnestiftelse (PMS), Latin-Amerikagruppene (LAG), Fellesrådet for det sørlige Afrika (FsA), Norges Blindeforbund (N.Bf.) og Norges Handikapforbund (NHF). Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) var opprinnelig en av de utvalgte organisasjonene. De trakk seg fra dette NORAD-samarbeidet omtrent da evalueringen startet, og vi fant det følgelig uaktuelt og inkludere dem i denne studien. Fra disse organisasjonene har vi for de siste 10 årene samlet inn alle årsrapporter, strategidokumenter, evalueringsrapporter etc. (Se gjennomgang

av kildene bak i denne rapporten.) Vi sendte ut et spørreskjema for disse organisasjonene som alle 10 svarte på. Odd Inge Steen har sammenfattet svarene i en egen rapport.

Vi har også gjennomført komparative casestudier av fire organisasjoner (Norges Blindeforbund, Det Norske Misjonsselskap, Latin-Amerikagruppene, Redd Barna) for å studere to fenomen mer i dybden; organisasjonenes læringsevne i bred forstand (se Kjersti Morviks delrapport) og organisasjonenes administrative set-up og finansielle ordninger (se Gustav Gullaksens rapporter).

Hovedmetoden har vært arkivstudier og nærlesing av ulike typer skriftlig materiale og innhenting av ulike typer skriftlige data: Stortingets, NORADs og organisasjonenes dokumenter har en høyere status som kilder til feltets historie enn individuelle uttalelser fra intervjuobjekter i ettertid. Metoden ble også valgt for å opparbeide maksimal distanse og uavhengighet overfor feltets ulike aktører og særinteresser. En vanlig og mye mindre arbeidskrevende metode i evalueringsstudier - intervju - innebærer problem knyttet til hukommelse, erindringsforskyvning, ønske om å «pynte på» fortida eller «sverte den», avhengig av og påvirket av intervjuobjektets nåværende stilling. En rekke intervju er imidlertid gjennomført (se s.116-17), for å kontrollere/hjelpe fortolkningen av det skriftlige materiale og for å tette hull i analysen. Når det gjelder studiene om læring og om forvaltning av penger i organisasjonene, har hovedmetoden derimot vært intervju, i tråd med problemstillingens karakter og på grunn av datasituasjonen.

Organisering

Senter for utviklingsstudier ved Universitetet i Bergen ble gitt oppdraget om å utføre studien av Utenriksdepartementet. Terje Tvedt har vært hovedansvarlig for prosjektet. Odd Inge Steen har vært daglig, administrativ leder. Teamets øvrige medlemmer har vært Einar Barkved, Terje Dalseng, Gustav Gullaksen, Kjell Hødnebø, Kjersti Morvik og Arne Wiig. Christine S. Axelsen ved Senter for utviklingsstudier har ytt et stort bidrag som skrivehjelp.

I tillegg til hovedrapporten er følgende rapporter produsert:

- Barkved, E., Bibliografi over evalueringsstudiar av norsk privat u-hjelp og priv. org. litteratur om einskilde utvalde land. (Delrapport nr. 7)
- Barkved, E., (red), Oversyn over norske private organisasjonars bistandsengasjement. Data basert på gjennomgang av 73 organisasjonar sin skriftlege eigendokumentasjon for åra 1989-91. (Bakgrunnsnotat)
- Dalseng, T., Statlige utbetalinger til private organisasjoner. (Delrapport nr. 1)
- Hødnebø, K., Norske myndigheters retningslinjer for private organisasjoners bruk av norske statlige u-hjelpsmidler. (Delrapport nr. 2)
- Morvik, K., Kunnskapsutvikling og læring i fire norske private organisasjoner. (Delrapport nr. 3)
- Steen, O. I., Privat bistand og humanitært hjelpearbeid på 1980-tallet. En studie av offentlige støtteformer i utvalgte giverland. (Delrapport nr. 4)
- Steen, O. I., Humanitært hjelpearbeid. En oversikt over volum og størrelse samt tildelings- og oppfølgingsrutiner ved UDs 1. og 2. politiske kontorer og UDs nødhjelpsenhet. (Bakgrunnsnotat)
- Steen, O. I. (red), Utvalgte oversikter basert på innsamlet materiale for ti organisasjoner. (Bakgrunnsnotat)
- Tvedt, T., The «civil society», the state and the NGOs in the Southern Sudan. (Delrapport nr. 5)
- Wiik, A., Et økonomisk perspektiv på private organisasjoners rolle som agent for filantropisk adferd. (Delrapport nr.6)

I tillegg har Deloitte Noraudit ved Gustav Gullaksen laget 4 rapporter om utvalgte organisasjoners økonomiarbeid.

Vi har funnet det mest hensiktsmessig å dele arbeidet inn i individuelle rapporter. De ulike delrapportene er imidlertid arbeidet fram som en underordnet del av et helhetlig prosjekt. Og selv om alle rapportene bare har en forfatter, er de blitt gjort til gjenstand for diskusjoner og samordning. Det gjelder ikke minst hovedrapporten. Uten innsatsen fra Barkved, Dalseng, Hødnebø, Morvik og Steen ville rapporten ikke hatt de styrker den har. Svakhetene ved den er imidlertid bare forfatterens ansvar.

Arbeidet med rapporten ble avsluttet i slutten av juli 1992. Endringer som ulike instanser eventuelt har iverksatt etter at rapporten ble levert Utenriksdepartementet 5.8.1992, og i løpet av den den etterfølgende høringsrunde, er følgelig ikke inkludert.

KAPITTEL II

Hva er en privat organisasjon?

La oss først stille et enkelt spørsmål: Hva er en privat organisasjon? Noen vil kanskje hevde at spørsmålet er absurd, fordi svaret er opplagt. Leser en internasjonal og norsk litteratur om bistand og mange organisasjoners brosjyrer kan en få det inntrykket. Ikke sjelden hevdes det også at organisasjonene, som gruppe, har viktige felles egenskaper; «de er mer effektive og fleksible enn det offentlige», de er «mer fattigdomsorienterte», og det kan settes likhetstegn mellom «folkelige, grasrotorienterte organisasjoner» og private organisasjoner (boks 3).

Ett hovedpoeng i første del av denne studien er å vise at slike populære oppfatninger fungerer som en «tanke-stopper» - for å låne et begrep fra Hardin (1986). Men er ikke dette finurlig ordkløveri? Noen vil kanskje si: Å filosofere over hva en privat organisasjon er for noe, er uten praktisk betydning så lenge flyktninger blir hjulpet og barn blir reddet. Denne studien vil likevel først forsøke å vise at hvordan en tenker på og begrepsfester feltet, har fundamentale bistandspolitiske konsekvenser. Vi vil vise at en dominerende oppfatning er basert på en blanding av myte (organisasjonene som gruppe er gitt fortrinn uten at slike kollektive fortrinn er bevist, og uten at det har vist seg mulig å komme fram til noen enhetlig, konsistent definisjon av feltet) og dogme (organisasjonene blir som kollektiv gitt egenskaper som ikke behøver begrunnelse). Det er vår påstand at slike forestillinger må ha svekket både statens muligheter til å utarbeide optimale retningslinjer for arbeidet og dermed evnen til å bruke organisasjonene som kanal, og organisasjonenes evne til å utvikle sine særpreg og eventuelle fortrinn.

Boks 3

Fire dagers intense diskusjoner førte til et sett med resolusjoner, som i disse dager blir spredd til grasrotorganisasjoner, akademiske institusjoner og politikere i Sør-Asia. Resolusjonen sier klart hvilken avgjørende rolle *folkelige organisasjoner (NGOer)* spiller for å nå ut til grasrota. (vår utheving)

Sitat fra 3. verden magasinet X.

Disse dominerende oppfatninger fikk gjennomslag i en spesiell periode i de vestlige samfunns historie (i første omgang, særlig i USA og England). Fra ett perspektiv kan populariteten til de private eller frivillige organisasjonene fortolkes som et produkt av generelle ideologiske 1970- og 1980-talls strømninger (som andre myter vegeterer de på faktisk historisk erfaring). Selv om opptatthet av forholdet mellom staten og frivillige organisasjoner har dype røtter i vestens historie - og siden Alexis de Tocqueville også innenfor den politiske teorien (se boks 4) - er det først det siste tiåret at interessen for «de private organisasjonene» som fenomen, har eksplodert (se Kramer 1991). De oppfatningene som nå omgir de private organisasjonene har altså ikke alltid vært her - de er preget av tids- og stedsbestemte forestillinger og ideologiske retninger. Å vise det vil kunne skape kritisk distanse til dominerende perspektiv, og dermed tvinge fram mer presisjon og faktaorientering i tenkning om og planlegging av feltets virkemåte og potensiale.

Om veksten i de private bistandsorganisasjonene

På det allmenne plan kan de private organisasjonenes popularitet knyttes til hva som er beskrevet som «velferdssamfunnets krise». Etter velferdsstatens generelle ekspansjon i de vestlige industrisamfunn fra begynnelsen av dette århundret til rundt 1970, ble det klart at den både hadde vært en svært viktig «problem-løser», men at den også selv hadde vært en «problem-skaper». Økningen i interessen for private organisasjoner siden midten av 1970-tallet, bør blant annet fortolkes mot en slik

Boks 4

«Americans of all ages, all conditions and all dispositions constantly form associations. They have not only commercial and manufacturing companies, in which all take part, but associations of a thousand of other kinds, religious, moral, serious, futile, general or restricted, enormous or diminutive. The Americans made associations to give entertainment, to found seminaries, to build inns, to construct churches, to diffuse books, to send missionaries to the antipodes; in this manner they found hospitals, prisons and schools. If it is proposed to inculcate some truth or foster some feeling by the encouragement of a great example, they form a society. Wherever at the head of some new undertaking you see the government in France, or a man of rank in England, in the United States you will be sure to find an association»

Alexis de Tocqueville, 1840.
Dette sitatet ble brukt i Reagan-administrasjonens anti-stat kampanje i USA og i den globale propagandaen for «the American way».

bakgrunn. I Nord-Amerika og i Vest-Europa ble organisasjonene oppfattet som både et alternativ og som et supplement til det offentlige system, fordi de var sagt å være billigere, mer effektive, mer grasrotorienterte osv. Oppløsningen av den statsdirigerte økonomien og styringssystemet i Øst-Europa har forsterket interessen for de private organisasjonene som redskap for folkelig deltagelse og økonomisk mobilisering av befolkningen. Den ideologiske bevegelsens kraft har blitt næret opp av at den tradisjonelle «høyre»- og «venstresiden» har hatt sammenfallende synspunkter når det gjelder organisasjonene som instrumenter for å bremse statens makt og tyngde. På høyresiden er de oppfattet som effektive uttrykk for det private, kostnadseffektive og fleksible initiativ mot offentlig byråkrati og regelstyre, som et alternativ til «big government». På venstresiden (særlig den delen av den som er påvirket av populistiske ideer) har organisasjonene gjerne symbolisert ønsket om å gjenoppvekke de «gamle, gode idealer» i samfunnsmoral og samfunnsansvar, som det moderne, fremmedgjorte kapitalistiske samfunn har ødelagt. Troen på det sivile samfunn, eller på det private initiativ og den private sektor generelt, til dels knyttet opp til anti-stat og anti-plan holdninger, har spredd seg til alle giverland på 1980-tallet. Dette har skjedd uavhengig av store variasjoner mellom statens rolle i de nasjonale økonomiene og velferdssektorene, og mellom de private organisasjonens autonomi og uavhengighet i forhold til «sin» stat. Politikerne har fått mindre tiltro til at «de frie markedskreftene» kan kontrolleres. Keynesianismen, som var inspirator for oppbygging av det norske etterkrigssamfunnet og for bistanden i dens barndom, ble (midlertidig) plassert på museum i løpet av 1980-tallet. Sverige - det internasjonale utstillingsvindu for «folkehjem»-modellen, gjennomlever en ideologisk rystelse; viktige deler av den tradisjonelle velferdsstaten demonteres, staten vingeklippes og den private sektor (både business og velferdsorganisasjoner) får en relativt sterkere posisjon. Denne studien av de private organisasjonene foregår altså mot en bakgrunn, av en i europeisk sammenheng, bemerkelsesverdig endring i det ideologiske klima. De private eller frivillige organisasjonenes mer framskutte plass i samfunnet generelt henger følgelig sammen med faktiske utviklingsdilemmaer i de moderne samfunn, med eksistensen av politiske retninger som har kjempet for redusert offentlig forbruk, mindre offentlig byråkrati og mindre regjeringsmakt, desentralisering av samfunnsmakt og mer rom for det private initiativ eller folkets eget skaperkraft, og framveskten av klare ideologiske bevegelser som har fremmet deres sak og kooptert dem.

Organisasjonene tjener altså ikke bare som redskaper for å oppnå sosiale og økonomiske mål, men også som symbol på politiske ideologier. Dette har mist to konsekvenser av interesse i denne sammenheng. Alle ideologier vil opprettholde bilder av virkeligheten som bekrefter og styrker den ideologiske retningens posisjon. Siden støtte til frivillige organisasjoner har vært viktige budskap for sentrale ideologier, har det vært vanskelig å snakke om dem eller analysere dem utenfor disse rådende perspektivenes modell av virkeligheten. Denne ideologiseringen av spørsmålet avfødte jo for eksempel i Norge en ufruktbar diskusjon, hvor spørsmålet var for eller mot private organisasjoner i bistanden. Og for det andre: I tråd med generell sosialdemokratisk ideologi er de norske organisasjonene helst blitt kalt for «folkelige» organisasjoner, «grasrot-organisasjoner», «bygde-lag», «frivillige» organisasjoner etc. Denne «norske» oppfatningen av hva private, frivillige organisasjoner er for noe, er farget av en spesiell ideologisk og historisk tradisjonen. Det har hatt betydning for norske bistands-NGOer og deres (potensielle) politiske rolle i det internasjonale bi-

Boks 5

Diakonhjemmets Internasjonale Senter 1990: «Bistand gjennom private organisasjoner er anerkjent som en bistandsform som i *særlig grad er fleksibel*, og som menes å nå ut til den *egentlige målgruppe*. Dette gjør slike organisasjoner egnet som «kanal» for offentlig og annen bistand. Private organisasjoner representerer i *seg selv* viktige redskaper for demokratisering.»

standsmiljø, en betydning som er blitt forsterket av at norske NGO- diplomater ikke har vært tilstrekkelig klar over at når en idealtypisk nordmann, amerikaner eller bangladesher på konferanser og i «bushen» snakker positivt om «NGOs contributions to development», så snakkes det som regel om forskjellige ting. Eller mer presist: Det kan snakkes om «NGOs contribution to development» på et allment, tautologisk plan (NGO-er skaper utvikling fordi de er utviklingsorienterte), på et ideologisk plan eller på et mer fruktbart og konkret plan, men da kommer en ikke utenom en definisjon av hva en mener med en privat organisasjon, og ikke minst, hvilke spesielle typer private organisasjoner en har i tankene osv. Som vi vil vise har det offisielle Norge fundamentalt andre forestillinger om hva en privat bistandsorganisasjon er, enn for eksempel OECDs bistandsadministrasjon - uten at det noensinne er reflektert i policydiskusjoner. Samtidig oppfatter både Norge og OECD det som meningsfullt å snakke om organisasjonene som et enhetlig, lett definerbart fenomen, som det er formålstjenlig å utvikle felles bistandsstrategier for.

De private bistandsorganisasjonenes økte rolle internasjonalt og i Norge har sammenheng med utviklingstrekk i a) den generelle samfunnsutviklingen og b) i bistandsdebatten. Økningen i omfanget og rollen til private bistandsorganisasjoner i Afrika, Asia og Latin-Amerika er en del av en allmenn ideologisk renessanse for private organisasjoner overhodet. Deres sterke posisjon kan ikke ganske enkelt forklares med at «erfaringer har vist at de er mest effektive og fleksible» etc., slik både stortingsmeldinger og organisasjonene som regel har gjort. Etter 30 år med privat bistand, finnes det ikke offisielle norske dokument som går særlig ut over trossetninger eller inntrykk når det gjelder å beskrive de private bistandsorganisasjonenes fordeler og presise potensiale. Selvsagt finnes det studier som dokumenterer sterke og svake sider ved enkeltorganisasjoners konkrete prosjekter. Men det er ikke gjort noe forsøk på å vise empirisk og komparativt at «de private organisasjonene» har de fordelene som offentlige dokumenter hele tiden tillegger dem. (En annen sak er at det metodisk og teoretisk neppe er mulig å trekke klare slutninger om deres «effektivitet» og «fleksibilitet» på basis av en slik generell sammenlikning mellom det offentlige og det pri-

Boks 6

Verdensbanken om private organisasjoner eller NGO:

«Why NGOs?

«NGOs have a unique understanding of local institutions and of the socio-cultural environment and therefore can make a valuable contribution to project design. They usually have better access than most governments agencies and commercial consulting firms to the project population, by reason of their familiarity with local conditions, greater administrative flexibility and network of members, correspondents and followers at the district or village level. NGOs are often able to promote and implement low-cost technologies, as well as to facilitate changes in life styles or work habits of the project population. Often, NGOs have resources to support activities parallel to the main project and directed to the same target populations and may, on occasion, meet unforeseen needs arising during implementation of large-scale projects. NGOs often pioneer development, undertaking pilot projects that can be replicated. NGOs work at low cost: they are funded largely by charitable contributions and staffed by volunteers. In any case, they do not seek to make a profit. NGOs may also have special professional know-how not readily found in commercial enterprises.»

vate. Men det gjør ikke argumentet her mindre relevant. Snarere tvert om.)

Private organisasjoner har i mye bistandslitteratur blitt gjort synonymt med både effektivitet, ikke-byråkrati, demokratisk kraft, folkelig mobilisering etc. I Canadian Journal of Development Studies, nr. 2, 1991, står det en ganske typisk artikkel, en artikkel som er en hyllest til de private organisasjonene mer enn en studie av dem. Artikkelen siterer blant annet en skribent (som representerer en av de store internasjonale finansinstitusjonene) som ganske enkelt hevder at de private organisasjonene er «the most efficient channels of development» (Masoni 1985:38, sitert i Thérien, 1991:273). Det står også: «The importance that NGOs give to expanding the self-sufficiency of countries in the South is another of their specificities» (Ibid.:272). Og videre: de tilbyr «an original and innovative approach to development» (s.s.) og «their actions is systematically guided by an inescapable hierarchy of priorities - first things first» (Streeten, 1981, sitert i Thérien 1991:271). Denne myten har også vært funksjonell, både for utviklingshjelpens støtte og legitimitet generelt i Norge (økende skepsis i opinionen mot stat-til-stat bistand) og for de private organisasjonene (skaffet dem godt rykte som organisasjoner, og dermed som pengeinnsamlere og slik fungert positivt i en organisasjonsbyggingssammenheng).

Innenfor utviklingshjelpen har det vært en særegen ideologisk og politisk strømning, som har bidratt til å gi de private bistandsorganisasjonene en spesiell legitimitet.

Grunnbehovsstrategien, og særlig dens norske versjon, har vært målgruppeorientert mot de fattigste, ofte på landsbygda. Statsapparatet i utviklingsland ble innenfor denne strategien oppfattet som enten noe sekundært, et nødvendig onde en kunne neglisjere, eller som noe en bevisst burde unngå og kanskje bekjempe (Dette har jeg forsøkt å beskrive i Tvedt 1990). De private organisasjonene var følgelig kanalene til «folket», til «grasrota» og til jordens «sønner og døtre». På 1980-tallet har de private organisasjonene gått inn og fylt tomrommet etter både FN-systemet, Verdensbankens og stat-til-stat bistandens tidligere fokus på utviklingsprosjekter på landsbygda (Riddel 1992:9). Et annet vekstområde for de private organisasjonene innen bistanden er i de siste årene blitt inntektsgenererende prosjekter (s.s.). Og i tråd med den om-fordeling av ansvar som skjer mellom den offentlige og private sektor i mange utviklingsland, blir organisasjonene nå oppfattet som både institusjonsbyggere og «plaster-på-omstrukturerings-sårene-organisasjoner». I de aller siste årene, har organisasjonene nærmest programmatisk blitt gitt bistandsmonopol på et nytt domene - de er blitt redskaper for å styrke det sivile samfunn mot staten. Denne utviklingen er dels en avspeiling av ideologisk-politiske strømninger i giverlandene, og dels svar på reelle utviklingsproblemer i en del av de utviklingslandene hvor slik prosjektbistand drives mest aktivt.

1980-årene er blitt kalt «NGO-tiåret» i bistandslitteraturen. Deres stadig mer framskutte plass og profil har blitt merkbar særlig de siste årene. Internasjonalt var deres arbeid i forbindelse med tørken i Afrika på midten av 1980-tallet et «gjennombrudd» (Brodhead 1986). Det totale antallet NGOer i OECD-landene som drev med bistand var 2450 i 1987 i følge OECDs definisjoner og registreringer (OECD 1988). Utenlandske private organisasjoner i Kenya økte for eksempel med 260% i perioden 1977-88. I Zimbabwe økte tallet fra 250 i 1987 til 850 registrerte organisasjoner i 1991 (Chinemana 1991 og Moyo 1990). I Norge var det først og fremst på 1980-tallet at eksplosjonen i aktivitet og budsjett fant sted. I 1981 var det totale statlige bevilgninger på vel 204 millioner kroner (204.863.000), mens de i 1991 var på vel 1,2 milliarder (1.207.625.000), eller seks ganger så høyt i løpende kroneverdi, og antall organisasjoner ble mer enn tredoblet på 80-tallet (se tabell 1).

Totalt ble det i OECD-landene ved begynnelsen av 1990-tallet kanalisert omkring 42 milliarder kroner gjennom de private organisasjonene. Dette utgjør omtrent 15% av de totale overføringene til utviklingsland fra DAC-landene (OECD 1990). I tillegg kanaliseres det et stort beløp gjennom ikke-statlige, private nettverkskanaler. I følge OECDs oversikt kanaliserte de private organisasjonene i OECD (regnet ut fra nåværende krone-verdi) pri-

Tabell 1

Antall norske organisasjoner med statlig støtte

År	*Antall organisasjoner*
1963	7
1975	20
1981	30
1986	60
1991	134

Kilde: Styrereferater NU (1963), referater NORAD (1975) og Dalsengs delrapport.

vate gaver til vel 6 milliarder kroner i 1970 og nesten 24 milliarder kroner i 1987 (OECD 1988a:184). De private organisasjonenes posisjon er enda sterkere enn OECDs oversikt viser, fordi den gjennomgående ser bort fra deres dominerende rolle innenfor mange lands nødhjelpsbevilgninger. Også alle de ulike FN-organisasjonene har særlig på 1980-tallet utviklet en «åpen dør» mot de frivillige organisasjonene, og i 1988 etablerte Verdensbanken hva de kalte et «NGO-window».

NGO, PVO, VA, «privat organisasjon», «folkelig organisasjon», «frivillig organisasjon» - en babelsk forvirring?

Den politiske retorikken bidrar til å skjule at det fortsatt er uklart hva en privat organisasjon egentlig er og representerer. Den stadige sammenblandingen mellom normative og ideologiske forhold, mellom beskrivelser og anbefalinger i vurderinger av organisasjonenes arbeid, gjør det vanskeligere å oppdage og analysere feltets og den enkelte organisasjons faktiske styrker og svakheter. Det rådende, enkle bildet er også funksjonelt for systemet - det har skapt oppslutning om statens økende støtte til de private organisasjonene og om organisasjonenes arbeid. Bistandsformens posisjon og organisasjonenes selvoppfatning har vegetert på slike allmenne forestillinger om feltets særegenheter og særlige fortrinn. På den andre siden har disse samme forestillingene gjort at behovet for hele tiden å arbeide med å utvikle feltets og den enkelte organisasjonens profil og særlige bidrag, er blitt oppfattet som mindre viktig. For at tenkning og praksis skal bringes videre, tror vi det er formålstjenlig å vise at dominerende forestillinger og legitimeringer om hva en privat organisasjon er/gjør, fungerer som en «tankestopper» overfor oppgaven med å utnytte feltets og feltets ulike aktører sitt konkrete potensiale.

Begrep og virkelighet

Før vi studerer de «private organisasjonene» som kanal, må vi altså finne ut: Hva er egentlig en «frivillig» eller «privat» organisasjon? I den grad det er mulig å si noe presist om slike organisasjoner generelt; er det noen prinsipiell forskjell på en slik organisasjon og det offentlige? Og hvis det er en slik forskjell, hva består den i? Tenker man om private organisasjoner annerledes i Norge enn i andre land? Det er åpenbart at ulike svar på disse spørsmålene vil skape ulike oppfatninger om hva organisasjonene kan og bør gjøre, og ikke minst for hvilken rolle staten ønsker de skal spille. Svarene vil bestemme hvordan hele feltet oppfattes og konseptualiseres. Vi vil vise at en mindre ideologisk, men mer «openended» og historisk-prosessuell tilnærming til de «private organisasjonene», vil kunne gjøre dilemmaer og motsetninger i eksisterende retningslinjer og politikker mer tydelig. Begrepsdiskusjonen er derfor en forutsetning for å få fram statens og organisasjonenes sentrale bistandspolitiske valg.

I norsk bistand er det vanligst å bruke samlebetegnelsen «private organisasjoner», slik også denne evelaueringen gjør. Men i hvilken grad kan organisasjoner betegnes som «private», når over 100% av deres prosjektutgifter ofte finansieres og kontrolleres av det offentlige. Og i hvilken grad kan feltet kalles «privat», når 22 norske organisasjoner får over 80% av sitt utlandsbudsjett betalt over offentlige budsjetter (se tabell 20 s.87). I OECD-landene var i underkant av 40% av organisasjonenes innsats finansiert av det offentlige i 1989, mot mellom 15-20% i 1976 (OECD 1990). De private organisasjonenes avhengighet av det offentlige har følgelig økt sterkt i alle giverland. Organisasjonene i Norge er gjennomgående mer avhengig av statsstøtte enn organisasjoner i andre land. Den norske utviklingen er en forsterket utgave av en generell internasjonal trend, som dog har visse markante unntak (jfr. Frankrike og Storbritannia - se kapittel I). Når begrepet «privat» brukes om feltet i Norge, passer det altså mindre enn i de fleste andre land. Betegnelsen gir også gale assosiasjoner, hvis en ser på bruken av det i en ren norsk sammenheng. Begrepet brukes som regel om norske organisasjonene når de driver bistand. Når de samme organisasjonene driver arbeid i Norge, kalles de ikke «private», men helst «frivillige». Mye av den frivillige innsatsen som drives i Norge er mer «privat» finansiert og mindre avhengig av offentlig støtte enn store deler av de «private» bistandsorganisasjonenes aktivitet i de såkalte utviklingsland.

En annen karakteristikk som er mye brukt er «non-profit» organisasjoner. Internasjonalt er denne betegnelsen umulig, siden OECDs definisjon av en privat organisasjon inkluderer «profit-making» og «business and commercial organisations» (se boks 7). Men karakteristikken blinder også for sentrale prosesser i mange rent humanitære organisasjoner, misjonsorganisasjoner etc. Det er klart at de aller fleste private organisasjonene overfor sine mål-

grupper ikke tenker på å tjene penger. Men samtidig er det mange eksempler på hvordan målgruppens antall, graden av elendigheten etc. er overdrevet, for at organisasjonene skal få mer penger både av det offentlige og fra private givere. Større prosjekt skaper prestisje, flere ansatte og større administrasjonstilskudd. Stadig flere organisasjoner legger opp bevisste profileringsframstøt i forhold til å identifiserte nisjer i et trangere hjelpemarked av potensielle finansieringskilder og givere. Redd Barna har for eksempel nylig lagt opp en slik profesjonell markedsstrategi for å øke sine inntekter. De vurderer også å gå inn i «aktiviteter av forretningsmessig karakter» for å utvide sitt finansielle grunnlag (se Redd Barna 1992:98). Noen norske misjonsorganisasjoner eier, leier ut eller selger testamenterte eiendommer. I en situasjon hvor mange kristne organisasjoner fører en overlevelseskamp, «for å få penger av et begrenset antall troende» (Magne Lerø, forlagssjef i Det Norske Bibelselskap, se boks 28), er det naturlig at spørsmålet om organisasjonens inntjening i perioder blir dominerende. I Zimbabwe går flere av de lokale, private organisasjonene inn i næringsvirksomhet, blant annet for å tilfredsstille givernes krav om egenandel. I Bangladesh beskriver NORAD-representasjonen mange av de private organisasjonene nærmest som businessforetak. Britiske lover for veldedighetsorganisasjoner forbyr P.R.-kampanjer for enkeltorganisasjoner og dermed rivalisering mellom dem. Det forhindret ikke at da Save the Children, U.K. samlet inn mer penger enn Oxfam for første gang i 1991, så skapte det respektiv jubel og forbannelse i de to hovedkvarterene. Det er klart at disse og lignende organisasjonenes hovedmålsetting ikke er profitt, men å yte hjelp. Det er like klart at mange ordinære, private bedrifter har samfunnsbyggende mål og at alt ikke dreier seg om maksimal fortjeneste. Begge typer organisasjoner tar hensyn både til egen inntjening og samfunnet. Det er tendensen i denne avveiningen mellom disse hensynene over tid, som grovt sett skiller de fleste (men altså ikke alle) private bistandsorganisasjoner og businessforetak. De fleste organisasjoner vil i sin egen historie ha eksempel på at organisasjonsbygging, som kan oppfattes som en form for profit-seeking i vår sammenheng, ble gitt forrang framfor altruisme. Dette er helt naturlig. Å påpeke at det skjer er dermed ingen kritikk, men en beskrivelse av et ordinært fenomen.

Boks 7

En NGO kan, ifølge OECD «include profit-making organisations, foundations, educational institutions, churches and other religious groups and missions, medical organisations and hospitals, unions and professional organisations, business and commercial organisations, co-operatives and cultural groups as well as voluntary agencies» (OECD 1988a).

Det er og naturlig at organisasjoners opprinnelige ideelle grunnlag og mål over tid må jenkes til og inngår kompromiss med andre hensyn, som blant annet ulike former for hva som kan kalles organisasjonssjåvinisme. En årsak ligger i at organisasjoner som en gang er etablert, utvikler en selvforsterkende, organisasjonssentrisk tendens til ekspansjon. Ledere vil vise seg dyktige ved å styrke organisasjonen. Organisasjonens medarbeidere vil synes mer i det totale landskapet, både nasjonalt, internasjonalt og lokalt. I praksis vil mange organisasjoner vurdere det å gå inn i nye prosjekter, nye områder, nye nisjer eller det å konsolidere stillingen (for senere å kunne ekspandere ytterligere), på mange av de samme måtene som en hvilken som helst bedrift. Statens og «opinionens» generelle krav om økt profesjonalisering vil på den ene siden kunne gjøre organisasjonene mer strømlinjeformede og effektive som bistandskanaler. På den andre siden vil organisasjonene over tid, i den grad de lykkes i dette, anta mange av de samme trekkene som en middels stor bedriftsorganisasjon eller som et ordinært statlig byråkrati når det gjelder arbeidsform, fleksibilitet, prioritetsavveininger etc.

I hvilken grad er «frivillige» organisasjoner en meningsfull betegnelse? Det er klart at mange medlemmer og aktivister driver et stort frivillig arbeid, de samler inn penger, sprer informasjon osv. Men det er like åpenbart at dominerende krefter i flere av de største organisasjonene er blitt/er i ferd med å bli et sjikt av profesjonelle, heldagsansatte bistandsadministratorer eller informasjonsarbeidere. De fem største organisasjonene har økt antallet ansatte som kun arbeider med bistandssaker ved sin hovedkontor-administrasjon fra et par titall ved begynnelsen av 1980-tallet til vel 100 i 1991 (her medregnes ikke vanlig administrativt personale, informasjonsmedarbeidere etc.). Organisasjonene drives altså ikke av frivillig arbeidskraft og langt mindre blir prosjektene drevet av frivillige «på kveldstid». Akkurat i spørsmålet om «frivillighet» kan en snarere si at bistandsarbeidet er «mindre frivillig» enn annet «frivillig arbeid». Tradisjonelt, og for mange organisasjoner som jobber i Norge med velferdstil-

tak, kan en snakke om at organisasjonene har utviklet elementer av en felles kultur - hvor belønningen for innsatsen ikke var penger, men hvor idealisme, fellesskap og gjensidighet var av stor betydning. Dette fellesskapet og gjensidigheten er av marginal betydning i den private bistandsaktiviteten. Et av de viktigste særtrekkene ved organisasjonenes bistandsarbeid og arbeid i Norge er kanskje nettopp det store skillet i kultur og arbeidsmåter innad i organisasjonene. Det er en stor forskjell mellom husmødre, barn og lærere som er aktive i en lokal Redd Barna forening og aktivistene i Kirkens Nødhjelps fasteaksjon på den ene siden, og det skiktet av «jet-setere» eller profesjonelle bistandsarbeidere som reiser verden rundt - selv om de gjør det på turistklasse - på den andre siden. På grunn av bistandens natur; at den pågår i andre samfunn, at målgruppen er folk i andre kulturer etc. kan den ikke drives uten heltidsansatte og derfor er det også naturlig at det er stor avstand mellom fotfolk og byråkratiet i organisasjonene. Til sammen skaper dette organisasjoner som i struktur er forskjellig fra andre private organisasjoner, og hvor forskjellene internt i organisasjonene mellom de heltidsansatte og det frivillige fotfolket antar en spesiell karakter. Mange av disse «frivillige organisasjonene» (men på langt nær alle) blir jo drevet av godt lønnede folk, betalt av de pengene som staten drar inn ved en obligatorisk utviklingshjelpsskatt.

Ideen om at organisasjonene er mer fleksible og ubyråkratiske, fordi de er mindre permanente eller satte strukturer enn det statlige byråkratiet, er svært tvilsom ut fra et organisasjonsteoretisk ståsted, men i tillegg strider selve premisset med fakta. Innenfor norsk bistand har de «private» organisasjonene en påfallende sterkere stabilitet enn de statlige institusjonene; Det Norske Misjonsselskap ble stiftet i 1842 og fikk sitt første prosjekt, Dr. Borchgrevinks hospital på Madagaskar i 1869, mens Norsk Utviklingshjelp så dagens lys omtrent 100 år seinere. Flere av de store organisasjonene (som for eksempel Det Kgl. Selskap for Norges Vel, stiftet 1809, Norges Idrettsforbund (1861), Landsorganisasjonen (1899), Norges Blindeforbund (1910), Norges Røde Kors (1911), Norges Handikapforbund (1931), Norsk Folkehjelp (1939), Redd Barna (1946) og Kirkens Nødhjelp (1947), har vært atskillig mer stabile organisasjoner og hatt lengre «fartstid» enn både døgnfluen Departementet for utviklingshjelp (1984-1989), Direktoratet for utviklingshjelp (1968) og Kontoret for Private Organisasjoner (1979). Som vi viser nedenfor har enkelte kontorer eller organisasjonsnivåer innenfor Utenriksdepartementet hatt en adskillig større administrativ frihet og fleksibilitet til å disponere penger og virkemidler vis á vis departementets politiske ledelse enn hva de private organisasjonene har hatt i forhold til NORAD.

Og endelig - i hvilken grad er den engelske betegnelsen «ikke-styresmakt-organisasjoner» (Non-governmental organisations) dekkende? I den internasjonale bistandens historie er det en rekke med eksempler på at såkalte NGOs i realiteten har vært talerør for regjeringer som finansierer dem. Mange kritikere i utviklingslandene oppfatter begrepet som et politisk skalkeskjul - NGOer er organisasjoner som utfører det giverlandets regjering ikke vil gjøre, dvs. de er stråmenn snarere enn «uavhengighet-av-regjeringen-organisasjoner», slik de gjerne oppfattes blant mange av NGO-miljøets varmeste forsvarere i giverlandene. Slike stråmennsorganisasjoner er en del av feltet, selv om de som spiller et bevisst dobbeltspill antakeligvis er svært få. Derimot har det vist seg gang på gang at slike «non-governmental-organisations» følger hjemlandsregjeringens ordre i tilspissede politiske situasjoner. I Norge påtar stadig flere organisasjoner seg bistands- og nødhjelpsoppgaver på direkte forespørsel fra nettopp - regjeringen. Norsk Folkehjelp påtok seg i 1992 et mineryddingsprosjekt i Kampuchea, Røde Kors og flere andre organisasjoner markerte på forespørsel den norske regjerings humanitære nærvær i Gulfen i 1991, Redd Barna gikk inn i Hambantota fylke på Sri Lanka på direkte initiativ fra staten i 1980, og både Den Norske Tibetmisjon i Nepal og Det Norske Skogselskap i Uganda arbeider begge på oppdrag av NORAD. Kravet om politisk-organisatorisk komplementaritet med norsk statspolitikk og med mottakerregjeringens politikk vil gjøre betegnelsen «non-governmental» mer tvetydig og tildels tildekkende. Men viktigst her: En oppfatning av de private organisasjonene som ikke tar høyde for mottaker-

Boks 8

Det Norske Misjonsselskap om NORAD: «Det er vanskelig... (å samarbeide)..., for NORAD «omorganiserer hele tiden» (intervju med Morvik, 11.3.92).

Det er et utsagn som sier noe om hvem som oppfatter seg å representere stabilitet og kontinuitet, dvs. at fleksisbilitet og omstillingsevne kan oppfattes på ulike måter og være fordelt på en annen måte enn det konvensjonelle syn tilsier.

landenes skepsis angående uavhengighet og som ikke ser og er klar over de bindingene som eksisterer mellom giverorganisasjon og giverstat, tilhører ikke denne verden, og vil skape bistand deretter.

Hva er forskjellen mellom det offentlige og det private når det finnes stadig flere eksempler på personalunioner og personellflyt mellom det statlige byråkratiet og de private organisasjonene? Vesla Vetlesen, leder for LOs internasjonale avdeling 1980-86, ble bistandsminister i 1986. Hans Christian Bugge gikk fra å være generalsekretær i Redd Barna til å bli statssekretær i Bistandsdepartementet for så igjen å gå tilbake til sin gamle stilling som generalsekretær i Redd Barna. Halle Jørn Hansen var i mange år en av de sentrale personene i NORAD før han ble leder av internasjonal avdeling i Norsk Folkehjelp i 1992. Jan Egeland gikk fra Røde Kors til å bli statssekretær i Utenriksdepartementet under Thorvald Stoltenberg. Noen av de private organisasjonene har også regjeringsmedlemmer i ledelsen (se boks 9). Dette forholdet mellom organisasjonene og det statlige bistandsapparatet er tettere enn i andre giverland. Sett mot en slik bakgrunn blir det vanskelig å snakke om organisasjoner og regjering og stat som om de definitorisk representerer ulike sektorer eller ideologier. Som vi vil vise: Fra ett ståsted kan det være vel så fruktbart å oppfatte dem som ulike redskaper eller instrument for å realisere de samme politiske og ideologiske målene.

Sentrale politisk-ideologiske skiller synes ofte heller å gå mellom organisasjonene enn mellom organisasjonene og staten. Dette er ikke minst påfallende hvis vi også inkluderer hele den internasjonale NGO-verden. Feltet favner om både en svært pengesterk amerikansk lobby-organisasjon som arbeider på Capitol Hill for å overbevise senatorene om å gi støtte til miljøtiltak i utviklingsland, og en lokal gruppe med bondekvinner som samarbeider for å skaffe penger til å reparere en vannpumpe i en fjerntliggende landsby i Uttar Pradesh. Det finnes private organisasjoner (Ford Foundation for eksempel) med mange ganger så stort budsjett som de fleste statlige departement i Afrika, og det er private organisasjoner som ikke har penger, frimerke eller konvolutt sånn at de kan sende sin petisjon til det lokale regjeringskontoret. Spørsmålet er: hva har representanter for Ford Foundation, regnet som verdens største private organisasjon, og Latin-Amerikagruppene i Norge til felles når de eventuelt diskuterer utfordringer for NGOer mot år 2000? Og hvor fornuftig er det å snakke om dem som en enhet? Hvilken makt har ikke det rådende perspektivet når de «private organisasjonene» til tross for slike åpenbare fakta, stadig omtales som frivillige, grasrotorienterte, ubyråkratiske, fleksible etc. Det er et uttrykk for det samme perspektivets makt at den norske staten har oppfattet Kirkens Nødhjelp og Det Hvite Bånd (KN mottok f.eks. i 1991 over 200 millioner kroner mens Det Hvite Bånd mottok 30.000 kroner) som så like, at det har blitt oppfattet som nyttig å etablere felles retningslinjer for dem. Når staten utviklet en felles holdning overfor dem og har beskrevet dem som om de spiller/kan spille en felles rolle i utviklingslandene, bør dette primært oppfattes som et bestemt produkt av historisk-politisk årsaker, og ikke som en optimal løsning på bistandsfaglige problem.

For å konkludere foreløpig: Selve betegnelsen på feltets aktører har en svært upresis betydning. Det som slik representerer et problem på det konseptuelle plan, har også ledet til uklarhet i politikk og retningslinjer. Hvis målet er effektiv bistand,

Boks 9

Organisasjoner og styre

CARE (1992):
Styret:
Paul Thyness, formann
Karin Gulichsen, varaformann
Petter Batta
Harald Helmersmo
Bernt N. Nilsen
Oddbjørn Skredderberget
Thor Volla
Råd:
Randi Bratteli
Ludvig Hope Faye
Kaci Kullman Five
Olav Gjærevoll
Jacob Grønning
Helga Hernes
Olav Magnussen
Erling Norvik
Øyvind Skard
Rakel Surlien
Peder Søiland
Jo Giæver Tenfjord
Grethe Værnø

Strømmestiftelsen (1992):
Råd:
Jacob Aano
Oluf Arntsen
Reidun Brusletten
Per Arne Dahl
Paul Otto Johnsen
Arne Nordahl
Wenche Frogn Sælleg
Hilde Johnson
Terje Mikalsen
Aage Sand

er ikke problemet først og fremst at mange organisasjoner ikke er «frivillige», at de er mer «governmental» enn «non-governmental», at de i perioder er sterkt orientert mot å tjene penger og at noen har det som mål osv. Problemet er at dominerende myter og dogmer blinder for slike fakta, eller gjør analyser som trekker inn slike fakta lite passende. Istedenfor organisasjoner som stadig utvikler og endrer seg innenfor en ekstern og intern historisk kontekst, forutsettes det organisasjoner som nærmest er en ahistorisk kroppsliggjøring av den altruistiske idé. Ingenting av dette behøver å representere et stort problem for bistandens kvalitet, om forholdet erkjennes. Skal en basere seg på selvevalueringsrapporter, på strategidokumenter og policy-notat synes feltet ofte, når det vurderer seg selv, sitt arbeid og sitt potensiale, å operere som om slike forhold finnes i svært begrenset grad eller er irrelevante. Organisasjonene og staten har ikke hatt klare analyser om hvor på disse ulike kontinuum feltet og den enkelte organisasjon ligger - dvs. om den konkrete bistandskanalens begrensninger og potensiale. Ja, hvor meningsfylt er det egentlig å snakke om én kanal? Er det heller et uoversiktlig elvesystem, med små bekker og store floder, med ulikt avløp og utløp og hvor noe vann pumpes oppover og noe vann renner nedover?

Forsøk på definisjoner

Allerede i FNs Charter, artikkel 71, inkluderes og defineres de private organisasjonene, som «Non-governmental organizations», i internasjonal lov. Det mest anerkjente internasjonale navn er fortsatt Non-governmental organizations (NGO), et fenomen som altså defineres negativt, ved det det ikke er. Det er den termen som for eksempel blir brukt for organisasjoner av FNs Economic and Social Council. Den ble opprinnelig definert i resolusjon 288 (X), 27.2.1950. FNs definisjon er imidlertid problematisk, fordi de 750 organisasjonene som anerkjennes, ikke har noen andre felles kjennetegn enn at de nettopp anerkjennes av dette FN-organet. De kjennetegnes i hvert fall ikke av noen klar felles ikke-statlig eller ikke-regjeringsprofil!

Nettverksorganisasjonen, International Council for Voluntary Organisations (ICVA) summerer opp hovedkjennetegnene ved hva de kaller «Voluntary Agency»:

«1) be established by a group of private individuals or NGOs;
2) be autonomous;
3) be managed by an independent, volunteer board of directors elected periodically by the membership;
4) have a clearly defined constituency and be accountable to that constituency;
5) be financially independent;
6) have a formal status, permanent headquarters, and employ professional or volunteer staff;
7) have humanitarian objectives and programmes.» (ICVA 1983)

Disse kjennetegnene ville passe på en god del av de organisasjonene som arbeider med utviklingshjelp internasjonalt og i Norge. Men mange av de mest sentrale organisasjonene ville ikke kunne presses inn under denne definisjonen, fordi de ikke tilfredsstiller nøkkelkrav som autonomi, finansiell uavhengighet og «accountability». ICVA understreker at hovedforskjellen mellom en Private Voluntary Organisation (PVO), og en Voluntary Agency, er at førstnevnte kan motta en betydningsfull del av sitt budsjett fra staten, mens den siste må motta mesteparten av sine penger fra private kilder (ICVA 1983:3).

I USA er et fellesbegrep Private and Voluntary Organizations (PVOs). Det identifiseres to karakteristika som er typiske for mange amerikanske organisasjoner. Ingen av dem passer imidlertid godt på europeiske og enda mindre på norske organisasjoner, og kanskje aller minst på mange av de frivillige organisasjoner i utviklingsland. Den amerikanske definisjonen har da også som et hovedmål å avgjøre hvilke organisasjoner som har rett på skattefritak. USAID definerer PVO slik: «Non-profit organizations which receieve some portion of their annual revenue from the private sector .... and receive voluntary contributions or money or staff time or in-kind support from the general public...» (USAID 1982:2).

På det politiske plan er det følgelig etablert definisjoner, men disse står seg ikke mot enkle spørsmål. Som et slags minste felles multiplum har en av de mest anerkjente forskerne om de frivillige organisasjonene i de vestlige, industrialiserte samfunn sagt at de i hvert fall har ett fellestrekk: de er «tax excempt entities» med en sosial målsetting (Kramer 1991:1). Problemet er bare at med denne definisjonen, ville alle de norske organisasjonene falle ut, fordi det jo ikke er generelt skattefritak i Norge for slike organisasjoner.

Problemet for private bistandsorganisasjoner blir ikke mindre av den «nye» termen «indigenous

NGO». For det første; hva legges i begrepet «lokal» eller «innfødt», og hva menes med «frivillig» i denne sammenhengen? Mange av de organisasjonene som er den fattigdomsorienterte og målgruppeorienterte bistandens «naturlige counterparts» mangler lokal medlemsbasis og finansiell autonomi. Flere av landene har en omfattende og sterk tradisjon når det gjelder frivillige organisasjoner, folkelige organisasjoner eller mer klare politiske interesseorganisasjoner. Ofte har de nye «development oriented NGOs», som er de som oftest bestemmes som støtteverdige NGOer, verken en medlemsbasis eller finansiell autonomi. Ofte er de lokale organisasjonene som får støtte eller blir etablert, ikke annet enn speilbilder av de private organisasjonene fra Nord som de samarbeider med. Denne sektoren er i flere land et av de viktigste og mest lovende arbeidsmarkeder for akademikere og urbane, velutdannede folk i mottakerlandet (se f.eks. Moyo 1991). (Dette er selvsagt ikke hele bildet, og dette trekket behøver heller ikke være en svakhet.) På den andre ytterkanten sier for eksempel Redd Barna at de samarbeider med lokale, frivillige organisasjoner, som ikke engang behøver å ha noe navn! (Morviks delrapport). Slike «organisasjoner» er kanskje grasrotpreget og private, men en ad-hoc preget, midlertidig ansamling av mennesker, kan neppe kalles en organisasjon. Følgelig kan de heller ikke puttes i den store, varme semantiske soveposen som så mange åpenbart vil krype ned i, eller ser seg tjent med å bli lagt i.

Nå blir «private organisasjoner» stadig mer oppfattet som en institusjon i den såkalte «tredje sektor», en sektor som atskiller seg fra regjeringer og kommersielle entrepriser i at dens målsetting er drevet av ideelle verdier, til forskjell fra motiv om henholdsvis «kontroll og regulering» og «profittmaksimering». Dette er som vi har vist en overforenklet kategorisering. Det var Filer Kommisjonen, på initiativ av John D. Rockefeller, som i 1975 oppfant termen, som en bevisst pragmatisk snarvei for å vekke offentlig interesse om disse organisasjonene (Anheier og Seibel 1990:8). Denne termen ble også brukt i NOU 1988 som en fellesbetegnelse på de organisasjonene som av en eller annen grunn ikke lett kan passes inn i dikotomien offentlig versus «profittsøkende» sektor. Som andre definisjoner er heller ikke denne normativt nøytral, og den innebærer definitoriske problem. Det finnes store internasjonale organisasjoner som har omtrent like stort byråkrati og like stort budsjett som NORAD og neppe vesensforskjellige «kontroll- og reguleringsmekanismer» enn NORAD. Det finnes store private organisasjoner hvor det er vanskelig å avgjøre om det viktigste mål er institusjonell ekspansjon, eller å hjelpe. Det hevdes enn videre at de private organisasjonene i den «tredje sektor» - hvis aktivitet er drevet av normative verdier - kan forme allianser over etniske, religiøse, geografiske og nasjonale barrierer og grenser. Realiteten i flere utviklingsland er imidlertid at de lokale «private organisasjonene» ofte ikke er annet enn velferdsfernissover etniske og religiøse kamporganisasjoner.

Definisjoner av de private organisasjonene er følgelig svært problematiske på det generelle plan. I tillegg er de betegnelsene som brukes, tydelig merket av ulik nasjonal eller regional kontekst. Mens OECD for eksempel inkluderer «profit-making institutions» (se boks 7), strider det med norske definisjonstradisjoner og avgrensing av «den tredje sektor». For klarere å forstå de «private organisasjonene» i Norge er det derfor nødvendig å se på feltet i en breiere norsk historisk sammenheng. De norske private bistandsorganisasjoner er en spesiell type frivillige organisasjoner innenfor de «frivillige organisasjoner» generelt.

En analyse av de private organisasjonene i Norge kan formulere de samme spørsmål om autonomi og finansiell selvstendighet som blir gjort i for eksempel USA og Canada. Der har den sterke anti-stat tradisjonen bidratt til at frivillige organisasjoner som mottar penger fra NORADs søsterorganisasjon, USAID, litt foraktelig kalles «halvstatlige frivillige organisasjoner». Organisasjoners identitet og funksjon blir oppfattet som kompromittert, ved å motta penger fra den amerikanske staten (Minear i Gorman, 1984:36). I prinsippet kan den samme merkelappen bli gitt organisasjoner som mottar penger av den norske stat, være seg i Thailand eller Peru eller Fellesrådet for det sørlige Afrika eller Solidaritetskomiteen for Bangladesh. Vanligvis skjer ikke dette i Norge, dels fordi det er regelen snarere enn unntaket at organisasjonene er halvstatlige frivillige organisasjoner, og fordi forholdet mellom organisasjoner og stat har en annen historie i Norge.

Den konkrete arbeidsdelingen og relasjonen mellom stat og private organisasjoner reflekterer særegne historier og sosio-politiske sammenhenger. Den norske frivillige sektoren har en annen historie og et annet potensielt finansieringsgrunnlag enn tilsvarende sektor i USA og en del andre land. Om en altså kan stille det samme spørsmålet, må svarene ta høyde for at Karl Johan ikke er Manhattan og Fjellsiden i Bergen ikke er Beverly Hills. Eller for å si det på en annen måte: I Norge finnes det ikke en

tilsvarende rik privat sektor med veldedighetstradisjoner. I Canada ble det en stor diskusjon om organisasjonenes autonomi da det viste seg at staten finansierte 50% av prosjektaktivitetene. I Norge har det nesten ikke vært diskusjon om dette, selv om staten i mange tilfeller betaler 100% av prosjektkostnadene. Er denne holdningsforskjellen et uttrykk for «sløvsinn» og selvoppholdelsesdrift i de norske organisasjonene eller er det primært en refleksjon av ulike tradisjoner, eller skyldes det en kombinasjon av disse forholdene? En analyse og vurdering av det norske private bistandsfeltet fordrer følgelig en sammenlikning både med det generelle norske systemet og en sammenlikning med de private bistandsorganisasjonenes profil og karakter i andre land.

Til tross for at dominerende ideologiske perspektiv fokuserer forskjellene mellom det private og offentlige, så har den faktiske samfunnsutviklingen ført til generell tilnærming mellom sektorene i de fleste vestlige samfunn. Det er også tilfellet innen bistanden. På det generelle plan er det hevdet at det offentlige har blitt mer «privat» og det «private» mer offentlig både i funksjoner, ledelsesstil og offentlig synliggjøring. De brillene som stirrer seg blind på det «private» og «offentlige» rom som to klare motstridende felt, får ikke øye på at i virkeligheten er samfunnsaktivitetene snarere mer eller mindre privat eller mer eller mindre offentlig. En kan kanskje mest fruktbart snakke om organisasjonenes ulike grader av «offentlighetsdimensjon», og at ingen institusjon er bare «offentlig» eller bare «privat». Den tradisjonelle todelingen er derfor dårlig egnet til å fange inn og forstå disse organisasjonenes egentlige karakter- og særtrekk, og det er ikke minst tilfelle innenfor bistanden i Norge.

Det har skjedd en faktisk utvikling med en klar finansiell og administrativ tilnærming mellom de «private» organisasjonene og det offentlige (se Kramer 1981 og 1991, Kaufmann 1986 og Wuthnow 1988). Mange av de private organisasjonene underlegges tydeligere og mer omfattende statlige retningslinjer og sterkere offentlig innsyn enn deler av det offentlige system selv. Det er også utviklet organisasjoner som - i forhold til deres historiske utgangspunktet var basert på et mye tydeligere skille mellom «privat» og «offentlig» - nå nærmest kan karakteriseres som en ny type hybrid-institusjoner. Sammenlikninger mellom «private» og «offentlige» organisasjoner og system generelt, som tar utgangspunkt i forestillinger om at nøkkelforskjeller går på de «frivillige organisasjonenes» uavhengighet, autonomi og fleksibilitet på den ene siden og de offentlige organisasjonenes avhengighet av politiske signal, deres tungroddhet og byråkrati på den andre siden, er derfor ikke særlig nyttige. Sammenlikninger mellom «private» og «offentlige» bistandsorganisasjoner må derfor, om de skal være fruktbare, gå bak «mytene». Uklar tenkning om «det private» og «det offentlige» får betydning for hvordan det gjensidige forholdet oppfattes og utvikles både i staten, i organisasjonene og i samfunnet forøvrig. Det påvirker følgelig rolle- og arbeidsdelingen mellom de to.

Den norske statens private organisasjoner

Når det er slike problemer med å definere allment hva en privat organisasjon egentlig er, innebærer det også vansker med å avgrense de «private organisasjoner» som undersøkelsesenhet her. De organisasjonene vi er opptatt av har i realiteten neppe noe viktigere felles trekk enn at de av NORAD og/eller UD regnes som «private organisasjoner». Det finnes private bistandsorganisasjoner som driver bistand uten NORAD-støtte, men som forøvrig er akkurat som «NORAD-organisasjonene». Mange av kvinneorganisasjonene som er involvert i bistandsarbeid, kunne like gjerne vært registrert av NORAD som privat organisasjon, men siden de driver med støtte fra TV-innsamlingen i 1989 faller de utenfor (se boks 25). Andre private organisasjoner driver ikke selv bistandsarbeid, men samler inn penger og på basis av disse søker de midler som så tildeles andre iverksettingsorganisasjoner. (Harstad Lions har for eksempel samlet inn penger og fått NORAD-støtte som er overført til CARE Norge.)

Organisasjonene i Norge spenner fra store profesjonelle, humanitære bistandsorganisasjoner med en stor lønnet u-landsadministrasjon som Redd Barna, Det norske Flyktningeråd, Kirkens Nødhjelp, Røde Kors og Norsk Folkehjelp til små organisasjoner som stort sett baserer seg på ubetalt frivillig arbeid som Stiftelsen Ny Framtid, etablert i 1991 ved sammenslåing av Håpets Stjerne og Stiftelsen Sarons Rose (stiftet i 1964 under navnet Sally Olsens Barnehjem og Fengselsmisjon); fra sterke interesseorganisasjoner som Landsorganisasjonen og små sørorganisasjoner som Norsk Bibliotekforening, fra tradisjonelle veldedighetsorganisasjoner som Hamar Rotary Club til ordinære politiske organisasjoner som Høyres Studieforbund og Arbeidernes Ungdomsforbund. Staten gir støtte til frivillige organisasjoner som får nærmere 100 prosent

av sine midler fra statskassen og organisasjoner som i overveiende grad baserer sin virksomhet på egne innsamlede midler. Noen organisasjoner driver så å si bare med bistandsarbeid (som Kirkens Nødhjelp og Pastor Strømmes Minnestiftelse), andre har en stor og voksende u-landsavdeling (som Røde Kors), noen er primært norske sosiale velferdsorganisasjoner eller interesseorganisasjoner (som Næringslivets Hovedorganisasjon, Norsk Undervisningsforbund og Landslaget for Norges Sykepleierstudenter), og har bistand som «venstrelillefingers» arbeid. Noen organisasjoner, som misjonen, driver et utstrakt arbeid i ikke-europeiske land, hvorav ordinær utviklingshjelp utgjør en liten del av virksomheten, mens et stort antall av organisasjoner kun driver med bistand i utviklingslandene. Siden dette arbeidet har som mål å studere statens bruk av de private organisasjonene er det naturlig at vi i den videre analysen tar utgangspunkt i feltet, slik det implisitt defineres av NORAD/UD. Vi holder imidlertid forskningsinstitusjonene utenfor, selv om CMI, NUFU, FAFO og NORAGRIC, også har aktiviteter som er knyttet opp til utviklingshjelp og har inngått avtaler med NORAD/UD. CMI har for eksempel en avtale med Bangladesh Institute of Development Studies som innebærer en bistandskomponent, FAFO, som i løpet av 1992 blir en privat stiftelse, løsrevet fra LO, driver med urbefolkningsstøtte for NORAD, og NORAGRIC administrerer den delen av SSE-bevilgningen som går gjennom private organisasjoner. Vi holder også FN-sambandet (i 1991 11.777 millioner) og UNICEF-komitéen i Norge (1.024 millioner i 1991) utenfor, fordi de er underavdelinger av FN-systemet, og fordi de ikke driver utviklingshjelp. Alle disse typene av organisasjoner er utelatt i vår analyse, men referert i beskrivelsen av hele det statlige priv.org.-feltet, se boks 10. (For en mer detaljert beskrivelse, se Dalsengs delrapport).

Konklusjon

Gjennomgangen har vist at spørsmålet om hva en privat organisasjon er, ikke er lett å besvare. Men problemer med å definere eller avgrense feltet presist, undergraver selvsagt ikke feltets legitimitet eller rolle - grensetilfeller vil det alltid være for enhver definisjon. Det har derimot betydning for hvordan en tenker omkring feltet. Framfor å ta feltet og organisasjonene som et lett avgrenset fenomen med «evige», iboende egenskaper, er statens og organisasjonenes oppgave å bestemme hvor mellom yterpunktene frivillig/betalt, uavhengighet/avhengighet, non-governmental/stråmenn etc. de norske organisasjonene bør ligge.

Og til tross for de store innbyrdes forskjellene har organisasjonene visse fellestrekk; de har felles ideologisk og organisatorisk utspring i religiøse, politiske eller subkulturelle miljø utenfor det offentlige apparatet, organisasjonenes ansatte er ikke statsansatte, organisasjonenes ledemotiv er ikke profitt for profittens skyld og varierende deler av deres aktivitet er basert på frivillighet og innsamlede midler. Og ikke minst: organisasjonenes historie og framtid dreier seg om spørsmål som folkelig forankring, autonomi, identitet og integritet på en annen måte enn hva som er tilfellet for både det offentlige styringsverk og det private næringsliv. Organisasjonene besitter på grunn av den tredje sektorens historie og ideologi, og ikke minst på grunn av at staten trenger dem, et potensiale for å bli en egen kraft både i norsk bistandspolitikk og i bistandssammenheng.

Diskusjonen ovenfor har vist at denne rollen eller dette rollepotensialet ikke er tildelt en gang for alle, og at hva som blir oppfattet som de private organisasjonenes fortrinn og styrker både kan mistes og erverves. Å handtere feltet som om det besitter en rekke iboende og positivt ladede egenskaper, slik det gjøres i mye litteratur om «NGOs in development», er lite fruktbart om målet er bedre bistand. Framfor å plassere organisasjonene «en gang for alle» innenfor rigide dikotomier som «privat» versus «offentlig», «non-profit» organisasjoner versus profitt-organisasjoner, «non-government-organisasjoner» versus regjeringsorganisasjoner og gi dem «evige» egenskaper som «grasrotorientert, fleksibel, uavhengig» etc., har vi antydet en annen og mer praktisk-konkret tilnærming som vektlegger organisasjonenes utviklingsretning over tid når det gjelder disse forholdene.

Boks 10. Norske private organisasjoner ordnet etter mottatte statlige beløp 1991 (i tusen kroner).

Kirkens Nødhjelp	204 282
Norges Røde Kors	141 543
Redd Barna	113 067
Norsk Folkehjelp	79 637
Det Norske Flyktningeråd	41 814
CARE Norge	39 406
Mellomkirkelig Råd	27 892
Den Norske Tibetmisjon	22 037
Norsk Luthersk Misjonssamband	21 329
Studentenes og Akademikernes Int. Hjelpefond	20 673
Utviklingsfondet, Framtiden i Våre Hender	20.249
Aksjoner- TV-innsaml., Operasjon Dagsverk etc.	20 000
Landsorganisasjonen i Norge	19 328
Pastor Strømmes Minnestiftelse	16 380
Norges Blindeforbund	14 485
Pinsevennenes Ytre Misjon	13 913
Afghanistankomiteen i Norge	13 265
Caritas Norge	12 691
Den Norske Misjonsallianse	12 337
Den norske Santalmisjon	12 250
FN-sambandet	11 818
Christian Michelsens Institutt	11 777
Det Kongelige Selskap for Norges Vel	10 856
Arbeiderbevegelsens Internasjonale Støttekomite	9 410
For Utvikling - Gjøvik	7 582
Namibiaforeningen	6 760
Norsk Lærerlag	6 668
Det Norske Misjonsselskap	6 465
Adopsjonsforum	6 026
Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO, tdl. NAF)	4 928
Det Norske Skogselskapet	4 908
Norges Handikapforbund	4 860
NORAGRIC	4 102
Fellesrådet for det sørlige Afrika	3 963
Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede	3 814
Frelsesarmeen	3 627
International Press Services	3 275
Adventistsamfunnnet i Norge	3 155
Landsforeningen for Hjerte- og Lungesyke	3 108
Kvinnenes Internasjonale Garantifond	3 000
Nasjonalforeningen for Folkehelsen	2 889
Norges Idrettsforbund	2 816
Blå Kors i Norge	2 632
FAFO International	2 264
Den Int. Tuberkulose- og Lungesykdomsunion	2 000
FORUT - Universitetet i Tromsø	1 944
Nordiska Afrika Instituttet	1 900
Latin-Amerikagruppene i Norge	1 851
Metodistkirkens Misjonsselskap	1 700
Den Norske Muhammedanermisjon	1 685
Norsk Institutt for Fredsforskning	1 675
Lions Club Harstad	1 669
Norwegian Aid Committee	1 538
Felleskampanjen for Jordas Miljø og Utvikling	1 500
Norwegian Medical Society for the Middle East	1 491
Kvekerhjelpen	1 403
ORT Norge	1 345
Det Norske Baptistsamfunn	1 264
Palestinakomiteen	1 209
Norsk Journalistlag	1 083
Hungershjelpen - Norge	1 062
SOS-Barnebyer (norske venner)	1 050
UNICEF-komiteen i Norge	1 050
Diakonhjemmets Internasjonale Senter	1 025
Palestinagruppene i Norge	974
Arbeidernes Opplysningsforbund	902
Landslaget for Norske Ungdomsorganisasjoner	818
Skolenes U-landsaksjon	770
Institutt for Menneskerettigheter	755
Lions International	751
Fredskorps Sambandet	746
Norges Kristelige Forening for Unge Kvinner	737
Landslaget for Norges Sykepleierstudenter	716
Den norske Advokatforening	656
Stiftelsen ny Framtid (tidl. Sarons Rose)	552
Norske Kvinners Nasjonalråd	500
Rogalandsforskning	500
Høyres Studieforbund	480
De Frie Evangeliske Forsamlingers Stiftelse	468
Norsk Institutt for Vannforskning	447
Det Norske Totalavholdsselskap	434
Norsk Sykepleierforbund	421
Norsk Utenrikspolitisk Institutt	385
Arbeiderbevegelsens Ungdomsfylking	372
Norges Landbrukshøgskole	300
U - Assist, SAS Norge	299
Norsk ILO komite	275
Studieforbundet Ny Verden	275
Operasjon Dagsverk - 1991	273
Det Norske Misjonsforbund	270
Sosialistisk Opplysningsforbund	260
Noregs Ungdomslag	259
Kristelig Folkepartis Studieforbund	230
Den Internasjonale Sommerskolen, UiO	210
Norsk Institutt for Naturforvaltning	208
Folkehøgskolerådet	200
Senterpartiets Opplysningsforbund	195
Kvinnefronten i Norge	175
Forum for Utviklingsjournalistikk	170
Norsk Faglærerlag	160
Den Norske Tannlegeforening	145
Venstre Opplysningsforbund	135
Norsk Misjonsråd	128
Norsk Sosionomforbund	126
Senter for Afrikansk Kultur, Oslo	125
Senter for Industriell og Teknisk Forskning, Trdh.	117
Norges Husmorforbund	114
Solidaritetskomiteen for Kurderne	110
Nordisk Sameråd	101
Opplandsprosjektet c/o Oppland Røde Kors	88
Norges Kristelige Studieforbund	68
Norges Diabetesforbund	62
Norsk Undervisningsforbund	55
Inner Wheel Norge	50
World Wildlife Fund - Norge	50
World Watch Institute - Norden	50
Solidaritetskomiteen for Filippinene, Kalayaan	50
Norsk Institutt for By- og Regionsforskning	50
Norsk Forening for Asylsøkere	44
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon	42
Norges Naturvernforbund	40
Kristent Fredslag	32
Det Hvite Bånd	30
Informasjon/Studieorganisasjon	30
Solidaritetskomiteen for Bangladesh	29
Norsk Cubansk Forening	26
Marys Venner	20
Norsk Bibliotekforening	15
Norsk Bangladeshforening	14
Telemarksforskning	11
Den Norske Helsingfors Komite	10
Det Norske Forbund av 48	9
Den Norske Tibetkomite	7
Norsk - Tanzaniansk forening	5
Samnemnda for studiearbeid	4
Medisinernes Eritreaaksjon (refusjon)	-42

Kilde: Dalseng 1992.

KAPITTEL III

Staten og organisasjonene

Litteraturen om «NGOs in development» beskriver ofte de private organisasjonene som om det skulle være et enhetlig fenomen, og som om deres aktivitet i utviklingslandene er uten sammenheng med giverlandets tradisjoner og særegne relasjoner mellom NGOs og «sin» stat. Sett fra utviklingslandenes ståsted kan dette være fruktbart fordi det viktige ikke er hvem som gjør noe, men hva de gjør. Det er også ofte den mest regningsvarende metoden, fordi antallet utenlandske organisasjoner er for stort til å gå inn på hver enkelts historiske og institusjonelle forutsetninger.

Denne studien har, i tråd med mandatet, et helt annet utgangspunkt: Skal en skjønne organisasjonenes arbeidsmåter, muligheter og begrensninger i «felten», som er hele evalueringsstudiens mål (Fase I og II), er det helt utilstrekkelig og begrense fokus til arbeidet i utviklingsland. Den norske statens politikk overfor hele den tredje sektor og overfor de private bistandsorganisasjonene har hatt en betydning som vanskelig kan overdrives når en snakker om «kanalens» funksjonsmåte. Denne politikken og de muligheter og dilemmaer den har skapt, er tema for dette kapittelet. I neste kapittel vil vi kartlegge det faktiske organisasjonslandskapet, dets størrelse, dets utvikling og profil. Det vil vise «kanalens» egenskaper og karakter, og dermed faktorer som staten (og organisasjonene) ikke bør overse i videreutviklingen av innbyrdes relasjoner og særegne arbeidsoppgaver.

I

Den norske eller skandinaviske «modellen» er kjennemerket av et nært forhold mellom de frivillige organisasjonene og staten. Organisasjonslivets historie har sammenfatningsvis blitt beskrevet som preget av «skiftende former for samspill, gjensidig påvirkning og samarbeid mellom det offentlige og de frivillige almennyttige organisasjonene» (NOU 1988:19). Petisjoner fra organisasjonene til myndighetene om støtte fant sted fra organisasjonslivets fødsel på 1800-tallet. I Norge fikk private organisasjoner offentlig støtte allerede i 1820 og ble tidlig integrert i den offentlige velferdspolitikken (Selle 1992:8). Den generelle forestillingen om organisasjonene som representanter for samfunnet overfor staten i utviklingslandene, som har dominert norsk tenkning om utvikling i utviklingslandene, passer ikke som sammenfatning av norsk historie på feltet.

Det er enn videre vanskelig å snakke om noen «gullalder» hvor de frivillige organisasjonene var fullstendig autonome og uavhengige (Selle 1992:9). Forbindelsene har vært preget av utbredt samarbeid og integrasjon, snarere enn konflikt og kamp mellom hva som i dagens bistandsterminologi (jfr. f.eks. St.meld. nr. 51 (1991- 92) om Nord-Sør politikk og norsk bistand) gjerne todeles som «det sivile samfunn» og staten. De frivillige organisasjonene blir snarere beskrevet som en hovedkraft i den ideologiske og organisatoriske endring i retning økt offentlig ansvar for velferdssektoren (Kuhnle og Selle 1990:182). De har gjennomgående vært lite opptatt av problemet med autonomi og uavhengighet fra staten, fordi, hevdes det, staten og den private velferdssektor i stor grad har vært enige om målene (Kuhnle og Selle 1992). Etter 2. verdenskrig har samarbeidsrelasjonene blitt utvidet (Kuhnle og Selle 1992:30). Det er et samarbeid som begge parter i stor grad har oppfattet som basert på felles målsettinger, snarere enn basert på en hierarkisk kommandostruktur, hvor det sivile samfunn etablerer organisasjoner for å forsvare seg mot staten. Utviklingen har gått i retning av stadig sterkere offentlig medvirkning i organisasjonenes aktiviteter. Særlig etter 1960-70 tallet er det at «de offentlige overføringer har fått avgjørende betydning for mange organisasjoners eksistens og utviklingsmuligheter» (NOU 1988:187).

Innenfor den private bistandssektorens korte historie kommer - som vi vil vise - de samme trek-

kene enda tydeligere til syne. Gjennom «skiftende former for samspill» historisk, finansierer nå staten store deler av mange organisasjoners arbeide, det er dens prioriteringer som i stor grad styrer hvor organisasjonene arbeider og hva de arbeider med. I perioden har det vært en sterk grad av enighet mellom organisasjoner og stat; de har i stor grad synes å ha hatt «felles målsettinger». Enigheten om målene og statens påvirkning på arbeidsoppgavene har vært adskillig større enn hva som har vært tilfellet når det gjelder selv den «skandinaviske» modellen generelt. Flere av de kristne bevegelsene og arbeiderbevegelsens organisasjoner oppsto jo gjerne som et resultat av misnøye med den offentlige politikken. Solidaritetsorganisasjonene på 1970-tallet oppsto også i kamp med den norske staten og NORAD. Som bistandsorganisasjoner er det imidlertid stor enighet mellom både solidaritetsorganisasjonene, misjonsorganisasjonene og arbeiderbevegelsens på den ene siden og staten på den andre siden. Vi vil beskrive utviklingen av et stadig tydeligere paradoks: De organisasjoner som i henhold til en stadig hyppigere uttalt målsetting skal støtte de «sivile samfunn» i utviklingslandene, har i tråd med det offentliges stadig større bruk av organisasjonene på 1980-tallet, inngått hva som kan synes som et «livsvarig ekteskap» med staten i Norge.

Denne utviklingen har selvsagt mange og sammensatte årsaker. Her vil bare nevnes tre forhold av betydning for vår diskusjon: Den sosialdemokratiske samarbeidsmodellens innflytelse på oppbyggingen av velferdsstaten, grunnleggende særtrekk ved norsk økonomi og at den norske staten er en småstat uten kolonial fortid. Siden Norge er et langt land med få mennesker og en relativt egalitær struktur, har humanitære organisasjoner hatt et svakere grunnlag for tilstrekkelig, permanente inntekter fra private givere enn i en del andre land. Norske bistandsorganisasjoner har følt mindre press for å distansere seg fra staten ute, fordi den norske staten har et godt omdømme, har ingen kolonial fortid osv. Disse trekk ved forholdet mellom stat og organisasjoner i Norge er objektive forhold, som en ikke bør se bort fra når en diskuterer autonomi, finansiell avhengighet osv. Det har satt særegne og viktige rammer for statens og organisasjonenes handlingsalternativ i dag.

Samtidig er det klart at de rammene som den historiske utviklingen har skapt, kan endres dramatisk. En kan for eksempel spørre om - og det vil sannsynligvis bli mer aktuelt i årene som kommer - samlivet fra organisasjonenes side var et fornuftsekteskap. Så lenge som staten betaler, hvorfor lage knuter på tråden? I tre tiår har utbetalingene økt, og i denne perioden har det nærmest ikke vært prinsipielle konflikter mellom stat og organisasjoner. Det er følgelig svært viktig å ha i mente at det norske landskapet, statens retningslinjer og styringsformer etc., er produkt av en historie som hele tiden har, i dobbelt betydning, hvilt på en jevn og dramatisk økning i statens støtte til organisasjonenes arbeid. I Sverige og Storbritannia er det foreslått dramatiske kutt i bistandsbudsjettet. Hva vil skje om den norske staten surrer igjen pengesekken, slik signalene nå tyder på at den vil? Hvordan vil samlivet da utvikle seg? Gitt tradisjonene på feltet - i hvilken grad er organisasjoner og stat forberedt på å takle en slik radikalt ny rammebetingelse? En slik utvikling kan tvinge fram større autonomi innen det private bistandsfeltet og klarere motsetninger mellom stat og organisasjoner. Men det kan også legge grunnlaget for en tettere allianse mellom de delene av statsapparatet som driver med bistand og organisasjonene, mot Finansdepartementet. I kapittel IV blir det samme problemet tatt opp, sett fra organisasjonenes ståsted. Poenget med vår tilnærming er at organisasjonene valgmuligheter i en slik ny situasjon, vil være påvirket av tradisjoner, konvensjoner og etablerte relasjoner til staten.

Vi har antydet at det er stor forskjell mellom hvordan forholdet mellom staten og organisasjonene har utviklet seg «hjemme» og den politikken som store deler av priv.org.- bistanden fremmer «ute». Det er defor et tankekors at verken likheter eller åpenbare forskjeller mellom norske utviklingsprosesser og politikken i u-landene er tatt opp på en systematisk måte i strategidiskusjoner for feltet. Støtte til de private organisasjonenes arbeid i utviklingslandene innebærer jo ikke noe mindre enn å forme andre lands forhold mellom stat og samfunn. Er gapet mellom «hjemme»-erfaring og bistandspolitikk en avspeiling av helt forskjellige virkeligheter? Eller mener en at gapet skal minskes, og hva bør i så fall skje: Vil organisasjonene ta med seg «hjem» politikken om å styrke det «sivile samfunn» og kjempe for de undertrykte mot den norske staten, eller vil bistandsstrategien bli mer statsvennlig i tråd med den tradisjonen de målbærer i Norge. Dette dilemmaet, knyttet til organisasjonenes rolle som krysskulturelle aktører, vil vi ta opp på nytt, og i større bredde, i kapittel V.

Generell styring

Det er lite fruktbart å studere hvordan en kanal fungerer uten også å kjenne til, for å holde oss til terminologien, vannkildene eller reservoarene som kanalene kommer fra, og som i siste instans bestemmer deres vannføring og dermed påvirker deres kraft. Hvordan ser de statlige kildene ut? Hvor stor(e) er de og hvordan reguleres «pengestrømmen» og organiseres «autoritetsflyten»?

Hvordan har det offentlige og det statlige styringsverk oppfattet og brukt de private organisasjonene i bistanden? Hvilke politiske retningslinjer, styringsredskaper og styringsformer er etablert? I hvilken grad kan en si at staten har hatt en enhetlig, gjennomtenkt politikk overfor og administrativ håndtering av denne sektoren? Er, som det heter i Mandatet (se punkt 5.1.1) for denne studien, norske myndigheters retningslinjer og praksis «klar, konsistent, realistisk og i overensstemmelse med overordnede politiske mål for anvendelsen av bistandsmidler innen ulike innsatsområder og budsjettkapitler»? Og kan retningslinjene ha «ikke tilsiktede konsekvenser når det gjelder utvalg og innretting av de aktiviteter som støttes eller i forhold til organisasjonenes egenart og fortrinn» (se 5.1.4)?

Kapittelet vil studere problemet på tre nivåer;

- først vil det gi en kort framstilling av Stortingets og regjeringers retningslinjer for dette arbeidet. De grunnleggende politiske føringene for denne sektoren er såpass allmenne at de er av begrenset interesse her (vi vil imidlertid ta opp sider ved meldingene andre steder i teksten).
- Dernest, og det vil utgjøre hovedtyngden, vil NORADs retningslinjer og rutiner beskrives og diskuteres. Denne vektlegging er naturlig fordi det er NORAD som har hatt størst innflytelse på de private organisasjonenes rolle som kanal for norsk bistand, og som også har utviklet de mest omfattende styringsverk på feltet.
- For det tredje vil UD-systemet fokuseres. De ulike kontorene i UD for nødhjelp og flyktningehjelp har blitt stadig viktigere for flere av organisasjonenes arbeid.

Politiske retningslinjer

Før styringsredskapene beskrives og analyseres, er det nødvendig å gi et konsentrat av de generelle politiske retningslinjene. De private organisasjonens rolle som kanal er underlagt en rekke politiske og statlige instanser. De overordnede prinsippene trekkes opp gjennom Stortingets debatter og vedtak om norsk utenrikspolitikk, og gjennom de signaler og pålegg de gir bistandsdepartement og NORAD (se kilder). På et slikt felt, hvor både stortingsrepresentantenes og regjeringsmedlemmenes kunnskap og direkte erfaring er relativt begrenset av naturlige grunner, vil bistandsadministrasjonen gjennomgående ha relativt sterk innflytelse på hva som blir vedtatt og, ikke minst, på tolkningen og oppfølgingen av vedtakene. En analyse av hvem som styrer hvem på ulike områder ville derfor vært interessant, men det ligger utenfor rammene av denne studien. Derimot tas det opp noen eksempler på administrasjonens selvstendige rolle underveis. På samme måte diskuteres også noen eksempler hvor organisasjonenes politiske press og kontakter har ført til vedtak i Stortinget som igjen har nedfelt seg i NORADs retningslinjer. Når den videre framstilling implisitt framstiller et fast, hierarkisk mønster, hvor Stortinget tas opp før NORAD for så å nevne organisasjonene til slutt, samsvarer ikke det alltid med faktisk maktforhold og maktutøvelse. Dette kommer også til uttrykk på det praktiske plan, hvor organisasjoner med de rette kontakter kan gå «over hodet» på de statlig/administrative instanser, dersom de er misfornøyd med eller kritisk til deres arbeid.

Denne gjennomgangen av de overordnede politiske holdningene til de private organisasjonene vil vise at a) mange av de sentrale problemene knyttet til bistand gjennom private organisasjoner ikke er reflektert i Stortingets drøfting av deres plass i bistandsarbeidet, b) Regjering og Storting har signalisert ulike retningslinjer uten at skifte i politikk er klargjort eller argumentert for og c) den betydning organisasjonene er blitt gitt, er resultat av generelle politiske strømninger og bevisst advokatvirksomhet på deres vegne snarere enn basert på erfaring. Og omvendt; trangere bistandsbudsjett betyr innskjerpelser overfor de private organisasjonene. Betydningen er ikke blitt fastlagt på bakgrunn av en argumentasjon om hva som tjener utviklingen best i utviklingslandene. En kunne for eksempel godt tenke seg at en utflating av bistandsbudsjett kunne bety fortsatt dramatisk vekst i støtten til de frivillige organisasjonene, dersom en på et ideologisk og faktisk grunnlag mener at det ville vært mer effektiv hjelp enn stat-til-stat-bistand.

På samme måte som det er stor forskjell på det lille batteri av statlige kontorer, avdelinger og etater som bruker private organisasjoner som kanal for bistandsmidler i 1992 i forhold til de svært beskjedne og administrativt ad-hoc pregede «system»

som ble etablert i bistandens barndom, har det skjedd en tilsvarende omveltning i den politiske vektleggingen av de private organisasjonenes betydning i utviklingshjelpen. Fra å være helt marginale på 1960-tallet, ble de særlig i løpet av det siste ti-året svært sentrale.

I

Engenutvalget i 1961 tilhører «en annen verden» enn St.meld. nr. 36 (1984-85) og St.meld. nr. 51 (1991-92) når det gjelder vektlegging av de private organisasjoners betydning i bistanden. Utvalget tilla Norsk Utviklingshjelp oppgaven med, som det da defensivt ble formulert, å «sørge for kontakt og samråd mellom institusjoner, organisasjoner og privatpersoner på feltet». Det tok imidlertid ikke opp frivillige organisasjoner som et eget tema og langt mindre som en separat «kanal» for det offentliges penger. Det ble heller ikke drøftet å opprette egne byråkratiske organ for dette feltet. Den generelle holdningen ble sammenfattet av saksordfører, Jacob Pettersen, i stortingsdebatten om utviklingshjelp den 8. februar 1962:

> «Det vil være av interesse med et nært samarbeid mellom disse private organisasjoners arbeid og det mer statlig pregede, ikke slik at en skal kontrollere eller legge dem under noe statlig tilsynsorgan, men slik at de nytter ut hverandres erfaringer og vet om hverandre, og slik at virksomheten koordineres så det ikke gjøres unødig dobbeltarbeid. Men ellers skal de selvsagt arbeide på friest mulig grunnlag.»

Den generelle sympatien med de private organisasjonene har vært sterk i Norge, men det store politiske gjennombruddet kom først - i tråd med den internasjonale ideologiske strømningen som er nevnt i kapittel II - på midten av 1980-tallet. På det nasjonale plan støttet Willochregjeringens generelle privatiseringspolitikk opp om en slik utvikling, og det samme gjorde det faktum at den første ministeren for det nye DUH sto svært nært organisasjons-Norge. St.meld. nr. 36 (1984-85) og dens særnorske versjon av grunnbehovsstrategien åpnet opp nye muligheter og rom for private organisasjoner i forhold til tidligere strategier. Både moderniseringsteoriene som påvirket meldingene på 1960-tallet og begynnelsen på 1970-tallet og avhengighetsteoriene var opptatt av makronivå, av utviklingen på det nasjonal-statlige eller internasjonale plan. I dette utviklingsperspektivet spilte private organisasjoner en marginal rolle, selv om de ofte ble oppfattet som en sentral politisk kraft. Ulike revolusjonære bondebevegelser ble, for eksempel av moderniseringsteoriens tilhengere, bekjempet som tradisjonalister som bremset akkumulering av investeringsvillig kapital og nødvendig omstilling. På den annen side ble de oppfattet som den autonome sjølbergingspolitikkens stormtropper av avhengighetsteoriens tilhengere. Disse politiske perspektivene måtte overskrides om de «frivillige organisasjonene» skulle bli et samlende punkt for norsk bistand.

I stortingsmeldinger på 1970-tallet ble fortsatt de private organisasjonene gjennomgående egnet liten oppmerksomhet. Et tidstypisk tegn var at feltet i St. meld. nr. 94. (1974-75), Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene, kun ble tildelt en halv side i en 135 siders presentasjon. To ting var av interesse i vår sammenheng: Det ble vist til revidering av NORADs retningslinjer som åpnet for utvidet økonomisk støtte til organisasjonene (se avsnittet om finansielle relasjoner mellom NORAD og organisasjonene). Det ble også understreket, i ettertid som en kontrast til signalene i 1992, at støtten til organisasjonene ikke burde underordnes et geografisk konsentrasjonskrav.

Det er også typisk for utviklingen på 1970-tallet at det i særlig grad var utenriks- og konstitusjonskomiteen som tok opp spørsmål knyttet til de private organisasjonenes rolle. Representanter fra Kristelig Folkeparti hadde i perioden så å si alle saksordførere for bistandsdiskusjoner (se boks 11). I Innst. S. nr. 192, (1975-76) ble, under gjennomgangen av den bilaterale bistand, private organisasjoner viet en relativt større oppmerksomhet enn i stortingsmeldingen (2 av 20 sider). Komiteen gjorde rede for og støttet de nye retningslinjene som allerede var vedtatt i NORAD. Komiteen la også vekt på at driftstøtten burde reguleres med jevne mellomrom, og foreslo også for første gang direkte støtte til private internasjonale organisasjoner som «engasjerer seg i relevante prosjekter i utviklingsland Norge samarbeider med». Den sterke aktiviteten fra kristen-Norge er et av de særtrekkene som kan forklare det private organisasjonskartets karakter og den store støtten det offentlige gir. Gjennom sitt vedvarende arbeid med bistandsspørsmål i Stortinget, har de fra Korvald til Haugsgjerd til Bondevik sørget for at organisasjonenes krav er reist.

Gjennombruddet for de private organisasjonene i offisiell norsk bistandspolitikk kom med den nye prinsippmeldingen, St. meld. nr. 36, (1984-85), Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. Den ble framlagt av KrF-statsråden Reidun Brusletten. Private organisasjoner ble gitt relativt stor

Boks 11

Saksordførere for utviklingshjelp i utenrikskomiteen.

Fram til 1978 var hele området samlet hos en person, fra 1979 ble saksområdet delt i bilateralt og multilateralt område og delt på to eller flere personer. Her oppgis bare den politiker som har hatt det bilaterale ansvar fra 1979, og dermed NORAD og samarbeidet med de private organisasjonene.

1962:	Jacob Pettersen	(DNA)
1963:	Jacob Pettersen	(DNA)
1964:	Jacob Pettersen	(DNA)
1965:	Bent Røyseland	(V)
1966:	Bent Røyseland	(V)
1967:	Bent Røyseland	(V)
1968:	Bent Røyseland	(V)
1969:	Lars Korvald	(KRF)
1970:	Lars Korvald	(KRF)
1971:	Lars Korvald	(KRF)
1972:	Lars Korvald	(KRF)
	Overlapper med:	
1972:	Asbjørn Haugstvedt	(KRF)
1973:	Asbjørn Haugstvedt	(KRF)
	+ Prinsippmeld.nr.29(1971-72)	
1974:	Asbjørn Haugstvedt	(KRF)
1975:	Asbjørn Haugstvedt	(KRF)
1976:	Asbjørn Haugstvedt	(KRF)
	+ Prinsippmeld.nr.94(1974-75)	
1977:	Asbjørn Haugstvedt	(KRF)
1977:	Jacob Aano	(KRF)
1978:	Jacob Aano	(KRF)
1979:	Jakob Aano	(KRF)
	(Bare bilateral del.)	
1980:	Jacob Aano	(KRF)
1981:	Lars Roar Langslet	(H)
1982:	Liv Aasen	(DNA)
1983:	Hans H. Rossbach	(V)
1984:	Hans H. Rossbach	(V)
1985:	Grethe Værnø	(H)
1986:	Liv Aasen	(DNA)
1987:	Kjell Magne Bondevik	(KRF)
	+ Prinsippmeld: St.meld. 36 (1984-85) og tilleggsmeld. 34. (1986-87)	
1988:	Kjell Magne Bondevik	(KRF)
1989:	Kjell Magne Bondevik	(KRF)
1990:	Paul Chaffey	(SV)
1991:	Paul Chaffey	(SV)
1992:	Paul Chaffey	(SV)
	+ Prinsippmeld.nr.51 (1991-92)	

plass, og opptrer under overskriften «Spesielle målgruppeorienterte kanaler». Brundtlandregjeringens tilleggsmelding (St.meld. nr. 34, (1986-87)) var mer tilbakeholden og fremhevet at «vekstperioden bør avløses av en konsolideringsfase» (s. 62), samtidig som den fortsatt framhevet organisasjonenes fortrinn på samme ureflekterte måte. I stortingsdebatten som fulgte ble «konsolideringsfasen» tonet ned. Utenrikskomiteen sa i sin innstilling at den så på det arbeidet som mange private organisasjoner gjør i utviklingsland, «som et meget viktig supplement til den offentlige bistanden.» De gir en svært positiv beskrivelse av de private organisasjonenes fortrinn og særegenheter, og sier seg blant annet «enig i at en av de fordeler private organisasjoner har framfor større nasjonale og internasjonale hjelpeorganisasjoner er at de er mindre byråkratiske, og dermed mer fleksible» (Innst. S. nr. 186 (1986-87):41). Komiteen påpekte at støtte til organisasjonene i mottakerlandene burde øke «vesentlig» (s.st.: 42), og betydningen av at «norske private organisasjoner legger vekt på samarbeid med organisasjoner i mottakerlandene og styrker den lokale forankringen» (s.st: 43). Komiteen sendte også ut et første signal om at det var ønskelig med rammeavtaler mellom departementet og paraply/enkeltorganisasjoner, fordi det vil øke organisasjonenes ansvar, og samtidig gi «frihet til omprioriteringer uten unødvendig administrativ formalisering» (s.s.). Deres fordelingspolitikk kan også antyde hvor viktig det er å inkludere norske forhold i studiet av bistand i mottakerlandene (se boks 12).

I St. meld. nr. 13, (1989-90), Om samarbeidet med utviklingslandene i 1988, står delen om de private organisasjonene helt først i oversikten over den tosidige bistanden. Dette kan symbolisere og markere de private organisasjonenes framskutte plass i norsk bistandspolitikk på slutten av 1980-tallet.

I St.meld. nr. 51, (1991-92), Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene blir organisasjonene, som det framgår av vårt utdrag fra meldingen (se bosk 13), anerkjent og integrert som en sentral del av norsk bistandspolitikk, både innenfor tradisjonell utvi-

klingshjelp, når det gjelder nødhjelp/flyktningehjelp og arbeid i politiske konflikt områder. I motsetning til St. meld. nr. 36 (1984-85), der organisasjonene var omtalt i et eget hovedkapittel, er omtalen lagt til et underkapittel i det større «Sentrale bistandspolitiske spørsmål». Omtalen er noe dempet ned i omfang, men det slås fast at organisasjonene spiller en sentral rolle som partnere i forvaltningen av norsk bistand. Meldingen ser den økende graden av statlig finansiering som et problem, og uttrykker bekymring for at organisasjonenes «identitet, folkelige forankring og frivillige karakter» må sikres. Organisasjonene bør ikke få preg av å være rene forvaltningsorganer for statlig bistand, fordi det kan svekke deres forankring i det norske samfunnet. Dette siste er et sentralt punkt, fordi organisasjonene oppfattes som en «lyttepost» i utviklingslandene og blir gitt mye av æren for at det store flertallet av Norges befolkning har en positiv holdning til bistand. Samarbeidet med lokale private organisasjoner vil sikre styrket demokratisk og pluralistisk utvikling og hjelpe fram en folkelig deltagelse i lands utviklingsprosesser. Et sentralt punkt er begrepet «komplementaritet». Det innebærer at organisasjonene skal utfylle den totale norske innsatsen og ansees spesielt nyttige i land, områder og på sektorer eller overfor grupper som Norges statlige bistand ikke kan nå direkte. Økt bruk av organisasjonene til å utføre statlige oppdrag beskrives som en tjenelig metode for NORAD i å sikre en slik komplementaritet. Den mer uforbeholdne støtte som organisasjonene fikk i St.meld. nr. 36 (1984-85), er følgelig dempet ned samtidig som deres rolle som instrument i den totale norske bistandsinnsatsen er understreket sterkere. Det presiseres at organisasjonene skal trekkes med som partnere i norsk bistandstenkning og planlegging, spesielt i samarbeidslandene (for meldingens formuleringer, se boks 13).

Boks 12

I St. meld. nr. 34, (1986-87), *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, Tilleggsmelding til St. meld. nr. 36, (1984-85)*, annonseres en bevilgningspolitikk som kan demonstrere fruktbarheten av å inkludere Norge og norske forhold i studiet av bistand og bistandseffektivitet i mottakerlandene. De statlige midlene skulle fordeles etter et rettferdighetsprinsipp innad i det norske organisasjonssamfunnet snarere enn etter en vurdering av bistandseffektivitet i mottakersamfunnene: «Regjeringen vil videre se bevilgningene over de ulike tilskuddsposter i sammenheng i forhold til at en må bidra til en rimelig fordeling mellom organisasjonene som representerer ulike grupper i den norske befolkningen - bl.a. for å understøtte det brede bistandsengasjement i opinionen» (s. 64).

II

Konklusjon:

- Selv om det har skjedd store brudd i vektlegging av feltets betydning og i retningslinjer for organisasjonenes arbeid har hovedmålsettingene for arbeidet ligget fast: de private organisasjonene er viktige og bør få støtte i hovedsak av to grunner: deres potensiale som bistandsaktør som supplement til annen tosidig bistand i mottakerlandene, og deres potensiale som formidler av kunnskap og engasjement i Norge.

- Organisasjonenes rolle innenfor utviklingshjelpen på den ene siden og bistand/nødhjelp på den andre siden har i svært liten grad vært integrert i Stortingets diskusjoner om organisasjonenes arbeid og vurdering av deres rolle.

- De offisielle policy-dokumentene har henvist til organisasjonenes fortrinn, som om de er uproblematiske og så å si bevist gjennom historisk erfaringer, selv om den siste meldingen, som nevnt, har en mer problematiserende holdning på noen områder. Verken økningen i støtten på 1980-tallet eller utflatingen i støtten nå er begrunnet med basis i ervervet erfaring når det gjelder organisasjonenes faktiske rolle i utviklingslandene.

- Stortinget har i beskjeden grad lagt seg opp i eller styrt departementets eller direktoratets mer konkrete retningslinjer for dette arbeidet, eller sagt på en annen måte: etter behandlingen å dømme har det vært stor enighet mellom administrasjon og Storting om arbeidets karakter og innretning.

- Viktigst i denne sammenhengen er at Stortinget (eller Direktoratet) aldri har diskutert på et prinsipielt grunnlag a) den tredje sektorens potensiale i ulike samfunn; b) dilemmaet mellom vektlegging av «komplementaritet» med staten her og «alternativ» til staten der; c) forholdet mellom organisasjonenes rolle og norsk utenrikspolitikk, og d) forholdet mellom organisasjonenes betalte bistandspropaganda og nordmenns forståelse av den ikke-europeiske verdens kompleksitet.

Ingen av disse konklusjonene bør overraske noen. Stortinget diskuterer sjelden prinsipielle spørsmål, på grunn av arbeidsbyrde, arbeidsform etc.

Boks 13

St.meld. nr. 51 (1991-92), s. 237
Retningslinjer for norsk politikk

Regjeringen vil:
- gjøre samarbeidet med private organisasjoner til et mer aktivt virkemiddel i Norges totale bistandsvirksomhet. Organisasjonene vil bli trukket mer aktivt med som partnere i norsk bistandstenkning og -planlegging generelt og i forbindelse med innsatser i samarbeidsland og -regioner,
- fortsatt legge vekt på støtte til lokale private organisasjoner, både via norske organisasjoner og direkte fra NORAD i det enkelte samarbeidsland,
- peke på den viktige rolle som organisasjonene vil kunne spille i 1990-årene for institusjonsutvikling m.m. i forbindelse med den omfordeling av ansvar som skjer mellom den offentlige og den private sektor i mange utviklingsland,
- oppmuntre de private organisasjonene til i større grad å kanalisere den offentlig finansierte bistanden til norske samarbeidsregioner, med vekt på Afrika sør for Sahara,
- opprettholde prinsippet om en egenandel på 20 prosent for norske organisasjoner,
- invitere organisasjonene til å gjennomføre oppdragsprosjekter innenfor områder der de har særlig kompetanse. Oppdragsprosjektene bør imidlertid ikke dominere samarbeidet med den enkelte organisasjon og heller ikke komme i konflikt med prinsippet om mottakeransvar,
- stimulere og styrke norske organisasjoners rolle i formidling av kunnskap og engasjement for norsk bistand innad i det norske samfunnet.

Når det gjelder utviklingshjelp og de private organisasjonenes potensiale i ulike samfunn har representantene i tillegg selvsagt svært begrenset kunnskap. Det viktige er derfor ikke å påpeke hva som er et helt naturlig fenomen. Det sentrale er å vise at det er andre faktorer, som ideologiske strømninger, stortingskomiteers sammensetning og ledelse og deres lydhørhet overfor organisasjons-Norge, taktiske politiske overveielser partiene i mellom osv, og ikke minst inspill fra NORAD i form av forslag til tekst i meldinger etc., som har vært bestemmende for feltets plass.

Forvaltningsorgan og retningslinjer

Staten gir bistand til private organisasjoner fra 31 ulike poster på bistandsbudsjettet. Antall kontorer og saksbehandlere som forholder seg til private organisasjoner er enda høyere. Nedenfor gis en oversikt over de sentrale statlige kontorer og etater i 1992 som bruker private organisasjoner som kanal.
I Utenriksdepartementet finnes:

- Nødhjelpsenheten, som skal gi støtte til tiltak som kan lindre menneskelig nød forårsaket av naturkatastrofer. Denne ble opprettet da Departementet for utviklingshjelp eksisterte, og ble overført til UD etter sammenslåingen, men ligger fortsatt under Bilateral avdeling.
- 1. politisk kontor, som primært driver med flyktningebistand til det Sørlige Afrika. Denne bistanden beskrives som sterkt politisk motivert og kontrollert, målsettingen er å påvirke en politisk prosess i ønsket retning.
- 2. politisk kontor, som arbeider med støtte til flyktninger, menneskerettigheter og humanitær bistand som følge av krig og konflikt.
- Programavdelingen, UD, med underenhetene for Miljø og Forskning forvalter diverse særbevilgninger gitt av Stortinget, som f.eks. Miljøbevilgningen, SSE-bevilgningen, forskningstiltak, kvinnebevilgningen etc.
- Nord-Sør avdelingen, som støtter en del mindre informasjonstiltak som går på Nord-Sør forhold.

I NORAD er det først og fremst:

- Kontoret for Private organisasjoner, som har ansvar for å støtte og kontrollere utviklingsprosjekter i regi av private organisasjoner.
- Informasjonskontoret har støttet organisasjonenes informasjonsarbeid i Norge. Fra og med sommeren 1992 er forvaltningen av bevilgningen til organisasjonenes opplysningsarbeid overført til Kontoret for Private organisasjoner.
- Andre enheter i NORAD, dvs. diverse særbevilgninger, landprogrambevilgninger etc.

NU og NORAD

Opprinnelig var Norsk Utviklingshjelp påtenkt som solisten i statens forhold til de private organisasjonene. NORAD, dets etterfølger og utskilt som eget direktorat i 1968 med et eget Kontor for Private Organisasjoner (opprettet i 1979), er fortsatt

statens viktigste politiske og administrative styringsinstrument og finansielle kilde overfor de private organisasjonene. Men det har skjedd en viktig endring som ikke har blitt tilsvarende reflektert i Stortingets diskusjoner om feltet eller i feltets selvoppfatning: Direktoratet og Priv.org.-kontorets finansielle tyngde vis á vis organisasjonene er kraftig svekket i forhold til de ulike kontorene og enhetene i Utenriksdepartementet. Mens NORAD var nærmest «enerådende» på 1960- og 1970-tallet, har NORAD og UD gjennom nesten hele 1980-tallet vært omtrent like store reservoarer for den private bistandskanalen.

De første NU-retningslinjene ble vedtatt på styremøte nr. 4, den 17.august 1962 og de siste i 1991, gjeldende fra 1. januar 1992. De viktigste årene i historien om det formelle forholdet mellom staten og de private organisasjonene i Norge er 1963, 1971, 1973, 1977, 1979, 1981, og 1991 (for en mer detaljert gjennomgang, se Hødnebøs delrapport). Når vi her diskuterer «retningslinjer» oppfatter vi retningslinjer i bred forstand, dvs. som de styringsmekanismer som NU og senere NORAD til enhver tid oppfattet som offisielt retningsgivende i Norge. Generelt kan en si om utviklingen av retningslinjene at de til dels er blitt utformet i dialog med organisasjonene gjennom konferanser, seminarer og høringer opp gjennom årene. Det vi ovenfor har karakterisert som et generelt trekk ved forholdet mellom det offentlige og organisasjonene i Norge, har også på dette feltet preget forholdet mellom bistandsorganisasjonene og staten: Det har stort sett vært en grunnleggende enighet om felles mål når det gjelder hvordan staten via NORAD skulle «bruke» organisasjonene.

Det første initiativ om offentlig finansiell støtte til de frivillige bistandsorganisasjonene, ble svært godt mottatt. (Flere av de organisasjonene som da ble invitert, er fortsatt av de viktigste aktørene, se boks 14.) De aktuelle organisasjonene lå i startgropa. Allerede i 1963 var det søknader inne for omlag 25-30 millioner kroner, mens det opprinnelig bare var budsjettert for 1 million. Det kan ikke være tvil om at organisasjonene allerede da oppfattet denne nye pengekilden som attraktiv også sett fra et mer snevert organisasjonsbyggingssynspunkt. Siden da er det utviklet et politisk institusjonelt og finansielt samarbeid som - sett over tid - har blitt stadig mer intimt og omfattende.

NU og NORADs retningslinjer

En mer konkret gjennomgang av detaljerte retningslinjer og deres historiske utvikling vil konsentrere seg om følgende punkter når det gjelder staten og det offentliges forhold til:

a) administrative system for kanalisering av bistandsmilder til de private organisasjonene
b) nøytralitetsparagrafen eller spørsmålet om de private organisasjonene som politiske/religiøse aktører i mottakerlandene
c) krav og endringer til organisasjonenes egenøkonomi og administrasjon
d) retningslinjer og endringer for støtte til ikkenorske private organisasjoner

For alle disse punktene vil gjennomgangen vise store endringer og avdekke uavklarte, innebygde motsetninger og dilemmaer.

Avtaleformer

Statens avtaleformer med organisasjonene og den utvikling de har gjennomgått uttrykker ikke bare endringer i administrative former, men avspeiler også det generelle samarbeidsklimaet. I den første tida hadde NU beskjedne ambisjoner når det gjaldt bruken av de private organisasjonene; stort sett støttet de ganske enkelt de prosjektene som så mest støtteverdig ut. Denne praksisen var naturlig, fordi arbeidsfeltet var helt nytt for de fleste organisasjonene (bortsett fra misjonen), og verken NU eller organisasjonene hadde erfaring med langsiktig bistandsstrategisk tenkning og det eksisterte en viss gjensidig skepsis.

I de første årene var avtalene knyttet til organisasjonenes enkeltprosjekter. Etterhvert ble det introdusert nye, stadig mer omfattende, avtaleformer. NORADs målsetting med disse har vært å styrke kontrollen på de feltene som direktoratet til enhver tid har oppfattet som mest sentrale, samtidig som NORAD har ønsket å redusere kapasitetskrevende detaljstyring. Organisasjonene har følgelig over tid fått større administrativ selvstendighet og planleggingsautonomi, samtidig som den overordnede bistandsstrategiske kontrollen er forsøkt opprettholdt. NORADs dilemma er forsøkt løst på ulike måter, men mot en endret bakgrunn der NORAD over tid har utviklet en stadig større, generell tillit til flere av de mest sentrale private bistandsaktørene. Eksplosjonen i aktivitet og budsjett samtidig som administrativ kapasitet og saks-

Boks 14

Våren 1961 arrangerte det norske Utenriksdepartementet for første gang en konferanse for norske private organisasjoner. Temaet for møtet var organisasjonenes mulige rolle innenfor norsk bistand. Nesten alle de organisasjonene som ble innbudt da, er av de mest sentrale private kanalene for norsk utviklingshjelp 30 år seinere. Disse organisasjonene var med:

Den Norske Koreaforening
Den Norske ORT-komite.
Det Norske Flyktningeråd
Internasjonal Dugnad
Kirkens Nødhjelp
Landsorganisasjonen i Norge
Norges Idrettsforbund
Norges Kooperative Kvinneforbund
Norges Kooperative Landsforening
Norges Røde Kors
Norsk Folkehjelp
Norsk Misjonsråd
Norsk Samband for de Forente nasjoner
Norsk Studentråd
Norske Kvinners Sanitetsforening
Redd Barna
UNICEF komitéen i Norge
Vennenes Samfunn

Man var også i kontakt med Den Norske Sør-Afrika komite og Statens Ungdomsråd.

behandlerbemanning ikke har vokst nevneverdig på 1980-tallet, har gjort det naturlig med en ganske kontinuerlig søken etter samarbeidsformer som reduserte arbeidsmengden uten å miste kontroll. Det er et poeng å slå fast at NORADs problem er et generelt problem for statsadministrasjonen (se tabell 2), og at den irritasjon som en del organisasjonsrepresentanter gir uttrykk for overfor «sin» dør inn i statsapparatet, derfor til dels er basert på urealistiske forventninger. Måten en har forsøkt å løse gapet mellom kapasitet og oppgaver, har, som ellers i staten, bestått i en kombinasjon av å legge ut oppgaver og å etablere andre, mindre arbeidskrevende samarbeidsformer. Følgende hovedformer for samarbeidsrelasjoner med organisasjonene er utviklet (gjennomgangen er basert på Steens delrapport.):

- Retningslinjene for støtte fra priv.org.-kontoret operer med *rullerende prosjektstøtte* i tilknytning til hva som gjerne kalles den «laveste rammeavtaleform». Rullerende prosjektstøtte innebærer en noe forenklet saksgang sett i forhold til den tradisjonelle prosjektstøtten som dominerte tidligere. Organisasjonen må i dette tilfellet legge fram årlige aktivitetsplaner med individuelle prosjektbeskrivelser. Disse årsplanene inndeles vanligvis i igangsatte prosjekter, nye prosjekter og prosjektskisser. Forenklingsgevinsten er at det i aktivitetsplanene kun trengs å angi nye momenter i forhold til forrige års framstilling for pågående prosjekter. For nye prosjekter skal det redegjøres for bakgrunn, perspektiver og framtidig innsats. Organisasjoner som ennå ikke har oppnådd rammeavtale får altså kun støtte til enkeltprosjekter. Rullerende prosjektstøtte praktiseres også i alle de utvalgte sammenliknings-landene, bortsett fra i Nederland.

- I Norge og Sverige har den rullerende prosjektstøtten i stor grad vært et «forstadium» for etablering av *«rullerende prosjektavtaler»*. Målet synes å være på den ene siden en gradvis oppbygging av et samarbeid mellom det offentlige og den enkelte organisasjon og på den andre siden en organisasjonsutvikling hvor organisasjoner med større erfaring får muligheter til å gå et skritt videre enn det «enkle» prosjektsamarbeidet (Albinson og Åhlström 1991). Ordningen innebærer at NORAD godkjenner hvert enkelt prosjekt innenfor rammen, men at organisasjonene har betydelig fleksibilitet innenfor denne rammen når det gjelder å omdisponere midler mellom de godkjente prosjektene.

- *Rammeavtaler* er blitt brukt om et type samarbeid som innebærer at det vanligvis inngås en prosjektbasert programsamarbeidsavtale med den aktuelle organisasjon. Den innbefatter overordnede prinsipper og kriterier for støtte til organisasjonens prosjekter. På grunnlag av denne avtalen forhandles det om en årlig bevilgningsramme for en tre til fem-års periode.

NORAD inngikk den første rammeavtale med Kirkens Nødhjelp for fire-årsperioden 1975-78, i forbindelse med KNs prosjekt i Sør-Sudan. Den kan vel helst med nåværende ordbruk kalles en «rullerende prosjektavtale», en avtaleform som først formelt ble innført i retningslinjene i 1992. I 1980 får Det Norske Misjonsselskap, Landsorganisasjonen i Norge og Redd Barna tilsvarende avtale for tre-årsperioden 1980-82 (tilsammen omfattet det over 50 millioner kroner). I 1981 inngås en samarbeidsavtale med Den Norske Arbeidsgiverforening for perioden 1981-83 (i stor grad begrunnet ut i fra den

Tabell 2

Veksten i antall departementer, avdelinger, kontorer og tjenestemenn i tidsrommet 1945-1970

	Antall dep.	*Avdelinger*	*Kontorer*	*Tjenestemenn*
1945/46	10	46	172	2 103
1955/56	15	63	203	2 141
1960	15	64	204	1 965
1970	15	77	231	2 212

Kilde: NOU 1988:342

innenrikspolitiske balansens skyld). Det var imidlertid først i 1988 at avtaleformen blir inkludert i de formelle retningslinjene, og de skulle nå ha en tidsramme på 5 år. Rammeavtalene innebar en viss dreining mot prosjektskisser og at det ikke lenger skulle være krav om detaljerte prosjektforslag, samtidig som det skulle innføres enklere prosedyrer for rapportering og regnskap.

- I Norge er det i 1992 etablert såkalte *programavtaler* med Kirkens Nødhjelp og Redd Barna. Kirkens Nødhjelp har fått en region-basert programrammeavtale mens Redd Barna har fått en barnesektor-basert programrammeavtale. I forslagene til vedlegg (av 12.04.92 og 08.07.92) til de eksisterende rammeavtalene heter det at «1992 er valgt som et prøveår slik at Kirkens Nødhjelp/Redd Barna og NORAD i fellesskap kan utvikle retningslinjer, form og innhold, oppfølgings- og rapporteringsrutiner for programavtalen som samarbeidsform, før ny avtaleperiode innledes 1. januar 1993». For disse to organisasjonene dreier denne overgangen fra prosjektrammeavtale til programrammeavtale seg stort sett om en formalisering av etablert praksis. Kirkens Nødhjelps regionbaserte avtale omfatter innsats i Øst-Afrika, Vest-Afrika, Sørlige Afrika, Asia og Latin-Amerika og har et samlet støttebeløp for 1992 på 75 millioner kroner (inkludert 3 millioner på venteliste). Redd Barna sin avtale med NORAD er ikke geografisk avgrenset. Samarbeidsgrunnlaget for avtalen er barnerettet bistand.

- NORADs samarbeid med Bistandsnemda ved Norsk Misjonsråd er den eneste *paraplyavtalen* mellom NORAD og et organ/sekretariat som representerer en gruppe av norske organisasjoner (se boks 15). En nylig gjennomført evaluering av Bistandsnemda viser at forholdet til NORAD ikke er uten problemer. Et hovedproblem som er påpekt er motsetningen mellom en viss overstyrelse av Bistandsnemda fra NORAD på den ene siden og samtidige signaler om at NORAD er villig til å delegere mer ansvar og makt til Bistandsnemda, ikke bare arbeid og myndighet, på den andre siden (Heitman og Skjønsberg 1992). Fra medlemsorganisasjonene blir det uttrykt stor tilfredshet over Bistandsnemdas økonomiske disposisjoner. Men selv om de fleste av medlemsorganisasjonene synes at Bistandsnemdas håndtering av de økonomisk-administrative ordningene er god, kommer det fram en viss usikkerhet om den faktiske ansvarsfordeling mellom NORAD og Bistandsnemda.

Det er mange likhetstrekk mellom den norske og den svenske Bistandsnemda. Imidlertid synes den svenske Bistandsnemda i større grad å ha lykkes i å skape den effektive og ubyråkratiske institusjonen som norsk Bistandsnemd ønsker å bli (Heitman og Skjønsberg 1992). Utviklingen mot større oppgaver og større selvstendighet har for den svenske Bistandsnemd pågått over en tiårs periode. I den samme periode er en kompetent og stabil stab bygget opp. Den sterke forenklingen av prosjektbehandlingen har gjort det mulig å arbeide mer med faglige

Boks 15

Norsk Misjonsråds Bistandsnemd

Norsk Misjonsråds Bistandsnemd er en paraplyorganisasjon for 13 misjonsorganisasjoner, opprettet i 1983 for å inngå og administrere en felles rammeavtale med NORAD. Rammebeløpet for 1992 er på ca. 80 millioner kroner iberegnet sekretariatets budsjett. Organisasjonene har selv ansvaret for utforming av søknader, gjennomføring av tiltak, regnskap og rapportering.

All henvendelse mellom organisasjonene og NORAD skal imidlertid gå gjennom Bistandsnemdas sekretariat. Sekretariatet har i dag fem ansatte. De samlede utgiftene for kontorets drift i 1991 var på 2,6 millioner kroner.

og overordnede spørsmål enn det til nå har vært mulig for Norsk Misjonsråds Bistandsnemd.

- *Blokkavtaler* er introdusert i de nye retningslinjene fra 1992, og er foreløpig ikke gitt noe konkret innhold. Generelt tenker en seg at organisasjonene skal kunne få offentlige bidrag til sitt samlede bistands- og humanitære hjelpearbeid, uten at de trenger å spesifisere enkeltprosjekter eller programmer i sine søknader. Blokkavtalene skal normalt inngås med grupper av organisasjoner (konsortier/ paraplyer) på grunnlag av dokumentert erfaring, kompetanse og kapasitet innen det felt som det søkes midler til.

En blokkavtale skal gi totalansvaret for forvaltning av tildelte midler til blokkavtaleorganisasjonen. Kontrakter i blokkavtalesamarbeid i andre land regulerer vanligvis presentasjon av tids og arbeidsplaner og de ulike rapporteringsprosedyrer og rutiner.

Andre lands erfaringer

Andre lands erfaringer når det gjelder mer overgripende avtaleformer får tydelig fram de norske trekkene. I Sverige har det lenge vært en en praksis med rammeavtaler. Der kan organisasjoner med rammeavtaler selv bestemme å iverksette prosjekter med en ramme på opptil 500.000 svenske kroner. I Norge er tilsvarende ramme 250.000 norske kroner. I Danmark har det ikke vært rammeavtaler med private organisasjoner i det hele tatt. I 1982 ble det nedsatt et utvalg som skulle vurdere statlig støtte til de private bistandsorganisasjonene i Danmark. Utvalget gikk prinsipielt i mot blokkavtaler, fordi slike forhindret «at man kan behandle gamle og nye ansøgere efter de samme regler». I følge dansk UD kunne slike avtaler også «give permanente bindinger til små strukturer og føre til, at en stigende del af bistandsmidlerne anvendtes til administration». Utvalget foreslo derimot rammeavtaler i sin innstilling, men forslaget fikk ikke støtte verken fra DANIDA eller utenriksministeren i følge hans redegjørelse for Folketinget i 1983. Danskene fortsatte tidligere praksis hvor støtte ble gitt etter vurderinger av hvert enkelt prosjekt. I 1991 ble det så vedtatt at en skulle inngå forhandlinger med et utvalg organisasjoner som skulle kunne få slike rammeavtaler med en tidsramme på 3 år.

Blokkavtaler er først og fremst utviklet i Nederland. Samfinansieringsprogrammet der bygger helt og holdent på blokkavtaler. Det gir totalansvaret for forvaltning av tildelte midler til blokkavtaleorganisasjonen. Tilsvarende støtteformer er etablert i Canada og Sverige. I Danmark har regjeringen og DANIDA vært skeptisk til både blokkbidrag og paraplyorganisasjoner. Som vi ser, teoretisk står mange muligheter åpne, men den historiske utviklingen har lagt rammer for NORADs avtalepolitikk i årene som kommer. Den vil stort sett være uforandret, men med - er det grunn til å tro - en viss forskyvning oppover trinnene på avtalestigen.

Konklusjon

NORAD har utviklet et fleksibelt samarbeidssystem som tar hensyn til organisasjonenes ulike grad av kompetanse, profesjonalitet osv., men som i liten grad er bygget opp for å utvikle de enkelte organisasjonenes spesielle fortrinn. Det er samtidig et system som fungerer både som oppmuntring og sanksjonsmulighet overfor organisasjonene, siden de fleste ønsker å klatre oppover på avtalestigen. De nye retningslinjene til NORAD har muligheter i seg til å skape svært endrede forhold mellom organisasjonene og NORAD, dersom de implementeres på en radikal måte. NORAD har signalisert at de ønsker å gå sakte fram, men samtidig er det uklart hvordan en tenker seg målet for nyordningen. Stortingsmelding nr. 51. diskuterer overhode ikke disse nye retningslinjene, så hva politikerne vil er også i høyeste grad uklart - til tross for spørsmålets betydning for norsk organisasjonslandskap og utviklingshjelp.

Tilleggsmelding nr. 34 (1986-87) til Stortingsmelding nr. 36 (1984-85) nevner arbeidet med å revidere retningslinjene, og at man vil formalisere rammeavtalene. Samtidig sies det klart at det er for tidlig å videreutvikle denne avtaleformen i retning av avtaletyper som gir organisasjonene større autonomi overfor staten. Rammeavtaleordningene blir nedfelt i NORADs retningslinjer i 1988. Siden da har en gått videre med denne avtaleformen og utvidet den til nye typer, som programavtaler og også åpnet opp for blokkavtaler. Om de blir fulgt opp, kan de - over tid - føre til at det blir mulig å bygge opp adskillig sterkere, alternative bistandsmiljøer utenfor NORAD, slik det for eksempel finnes i Nederland. Det er åpenbart at særlig blokkavtaler, men også paraplyavtaler og programavtaler, gir muligheter for at staten kan bidra til å bygge opp sterke sentra for mer privat bistandsvirksomhet, som over tid kan utvikle både større organisatorisk og politisk autonomi vis a vis den samme staten - hvis den det vil. Antakeligvis er nyordningen ment

som et rent administrativ tiltak, men bør ikke disse større prinsipielle spørsmålene drøftes i større bredde, både av politikere, organisasjoner og NORAD.

Parallelt med endringen i avtaleformer, har NORAD tatt flere initiativ for å styrke dialogen med organisasjonene. To møtepunkter med organisasjonene er etablert; policy-møter og landmøter. Hensikten med denne dialogen fra NORADs side er å trekke organisasjonene mer aktivt med i diskusjon og meningsutveksling omkring norsk bistand til det enkelte land og bidra til en sterkere helhetstenkning omkring den norske innsatsen. I forhold til den uoversiktlige situasjonen som har vært, hvor det har hendt at organisasjoner som arbeider i det samme landet knapt nok har visst om hverandre og langt mindre hatt organiserte diskusjoner om bistandsstrategi og det enkelte lands utvikling, og hvor NORADs og organisasjonenes innsats ikke har vært særlig koordinert, må dette være et viktig skritt som vil gjøre innsatsen mer effektiv. Ikke minst vil en slik samordning kunne skape mer oversiktlige forhold for mottakerlandets myndigheter og institusjoner. Men også denne medaljen har en bakside, som kan skape ikke-intenderte konsekvenser, spesielt hvis organisasjonene og NORAD ikke ser den, i felles glede over det nye initiativet. Organisasjonene synes stort sett å oppfatte de nye ordningene og initiativene som positive. Den støter imidlertid mot organisasjonenes skepsis til og oppfatninger om NORADs kompetanse; dels på grunn av den type erfaring noen mener finnes i statsbyråkratiet («de kjenner ikke grasrotnivået») og dels på grunn av hva som ofte beskrives som NORADs hang til bistandsmoteord (se boks 29 og 31). Dvs. en er enig i mer dialog, men usikker på hva den vil bringe. Vårt inntrykk er at organisasjonene oppfatter denne ny-ordningen med møtepunkter som langt mindre radikal enn hva NORAD selv gjør.

Og som dialogen mellom mottaker og giver, kan heller ikke dialogen mellom NORAD og organisasjonene bli en likeverdig dialog, uansett hva partene selv måtte ønske. Det er NORAD som sitter på pengene,og i en situasjon hvor flere sentrale organisasjoner har finansielle problemer i forhold til etablert aktivitetesnivå og organisasjon, dvs. de har blitt hjelpe-avhengig, kan slike diskusjoner føre til integrasjon og ikke bare «komplementaritet» (se diskusjon om dette begrepet under avsnittet om geografisk konsentrasjon), som er NORADs mål. Når NORAD regelmessig skal legge fram og diskutere sine overodnete policy-målsettinger, både når det gjelder temasatsing (miljø/kvinner/menneskerettigheter etc.), og når det gjelder å få til et samspill mellom organisasjonenes aktiviteter og NORADs landprogram, er det ikke unaturlig å se for seg at organisasjoner vil utviske sitt særpreg eller sin autonomi for å beholde og helst økt NORAD-støtten. En organisasjon som hele tiden kjører fram sin spesialitet, og mener at NORAD f.eks.ikke skjønner betydningen av å jobbe i en spesiell sektor eller i et spesielt område, vil neppe etablere den tillit som er nødvendig for å klatre oppover i avtalestigen. Organisasjonene er nå bedt om å utvikle sine strategier på de aktuelle områdene, og målet for direktoratet må, i tråd med statsforvaltningens selvsagte oppgave, være å oppnå større grad av politisk samordning i samsvar med det offentliges bistandspolitiske målsettinger.

I de nye retningslinjene står det at NORAD vil søke å verne om organisasjonenes integritet og særpreg. De fleste vil vel også mene at dette er et svært prisverdig initiativ. Det er også enda et eksempel på det nære forholdet mellom stat og organisasjoner på feltet i Norge. Det finnes få andre samfunn hvor staten ville ha gått ut og nærmest krevd av organisasjonene, om de ville ha fortsatt støtte, at de måtte styrke sitt særpreg. Problemet vi vil peke på, er uavklarte dilemmaer mellom den nye vekten på policy-diskusjoner og komplementaritet på den ene siden, og ønsket om større integritet og særpreg på den andre siden. Siden særpreg og identitet ikke først og fremst har med formelle eller institusjonstekniske spørsmål å gjøre, kan dette ønsket undergraves av politikken med å samordne organisasjonenes arbeid med NORADs landprogrammer gjennom mer hyppige policy-diskusjoner. Forskjellen mellom komplementaritet og integrasjon, når NORAD stort sett finansierer begge de partene som skal «komplementeres» med hverandre, er hårfin. Kravet om at organisasjonene må kunne dokumentere at de har «grunnleggende innsikt i bistandsspørsmål», gjennom å legge fram dokument som viser strategier og mål og som dokumenterer erfaring fra bistandsvirksomhet i minst 2 år, kan virke i samme retning. Dette kan stimulere det motsatte av hva som synes å være målsettingen: en symbolpolitikk, som over tid vil undergrave «integritet» og «særpreg». De nye avtaleformene og det særpreget og den autonomi de vil kunne utvikle over sikt, kan bli bremset av kravet om komplementaritet og felles policy-diskusjoner. Det er spesielt tilfelle gitt den finansielle situasjonen noen av organisasjonene er i. I en annen situasjon kunne dette dilemmaet snarere oppfattes som et smart kompromiss. Det ville ha kunnet holde både

tendensen til autonomi og tendensen til underordning i sjakk.

Nøytralitetsparagrafen

Denne paragrafen og fortolkningen av den har spilt en sentral rolle i historien om statens støtte til de norske private organisasjonenes utviklingshjelp. Den var spesielt mye diskutert og omtalt i ordningens første år. På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet har den derimot vært relativt lite diskutert og reflektert over, til tross for at de private organisasjonenes bevisste (og ubevisste) rolle som politiske og ideologiske aktører i konfliktområder nettopp i denne perioden har vært påfallende. Ved å beskrive og analysere hvordan paragrafen har blitt fortolket og etterlevd kan det reises fundamentale spørsmål ved bistandens politiske rolle generelt og ved de private organisasjonene som kanal for den norske statlige bistanden spesielt.

I

Allerede i diskusjonene som gikk forut for Stortingets vedtak av 8.februar 1962 om opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp, ble det fra utenriksminister Halvard Lange presistert at organisasjonenes tiltak ikke skulle «ha som formål å fremme et spesielt politisk eller religiøst syn. Men det ligger naturligvis ikke deri noen tvang for dem som deltar i dette arbeidet til å skjule sin egen overbevisning». Generalsekretær Andresen i NU la deretter fram et forslag til sitt styremøte 17. august 1962 som lød: «Uansett tiltak er støtte fra Norsk Utviklingshjelp helt betinget av at en bestemt politisk eller religiøs oppfatning ikke vil bli fremmet». Styret endret dette til: «Uansett tiltak er støtte fra Norsk Utviklingshjelp betinget av at politiske eller religiøse særformål ikke søkes fremmes».

Utsagn bør fortolkes ut i fra samtidens ideologiske og politiske kontekst og bakgrunn. Da Lange presiserte at bistanden ikke skulle fremme et «spesielt syn» og da NUs styre understreket at «særformål» ikke skulle fremmes, tenkte de selvsagt ikke på motiv som spredning av vestlige sivilisasjonsverdier, spredning av moderiniseringsideer, vestlig-demokratisk styresett etc. Dette ble oppfattet som universelle ideer, og ikke som det de var; vestlige særformål i en global sammenheng. Det var også utenkelig at Regjering og Storting på 1960-tallet vurderte de norske private organisasjoner som viktige innenrikspolitiske aktører i andre stater. Både Engen- og Onarheim-utvalgene og de ulike stortingsdebattene var tindrende klar på at bistand skulle gis til de nye statsdannelsene, og støtte opp om de nye ledernes forsøk på statsbygging og økonomisk vekst i tråd med den dominerende modernisering-strategien. 1960-tallets bistandstenkning hadde ingen plass for ideer om de private organisasjoner som undertrykte folkegruppers advokater, eller som organisasjoner som skulle styrke det sivile samfunn vis á vis lokale statssystemer. Siden nøytralitetsparagrafen fikk sin opprinnelige utforming da, har denne tenkningen til denne dag påvirket retningslinjens karakter.

Diskusjonen om nøytralitetsparagrafen hadde primært en norsk innenrikspolitisk dimensjon, om den enn var påvirket av generelle retningslinjer for utviklingshjelp formulert i FN og dets underorganer. Stridens eple var først og fremst misjonens rolle og plass innenfor bistandsarbeidet. Bistanden var drevet fram av og baserte seg på en allianse mellom en relativt sekularistisk venstreside i Arbeiderpartiet og misjons-Norge. For staten var det på 1960-tallet viktig å utvide oppslutningen om bistanden i hele folket. Nøytralitetsparagrafen ble i denne sammenhengen oppfattet som en grenseoppgang mot kristen misjon, den skulle vise at skattebetalernes penger ikke ble brukt til å fremme særinteresser i Norge, at bistanden ikke var «gammel misjon» i nye klær. Diskusjonen mellom Det Norske Misjonsselskap og NU om fortolkningen av denne paragrafen, kan demonstrere hvordan «nøytralitet» ble oppfattet og definert i bistandens barndom. I de første årene var det de gamle misjonsorganisasjonene og Kirkens

Boks 16

FNs prinsipper for u-hjelp ble referert i St. meld. nr. 63 (1952): Hjelpeprogrammet skal ikke «være et middel til utenlandsk politisk eller økonomisk innblanding i landenes indre anliggender. Hjelpen skal også ytes uten hensyn til det politiske styret i vedkommende land, og uten hensyn til befolkningens rase eller religion» (s.4). Også i 1962 understrekte en at man fastholdt FNs prinsipper: «Det er viktig at hjelpen til utviklingslandene gies uten tanke på fremme av politiske, økonomiske eller religiøse særinteresser, som et praktisk uttrykk for mellomfolkelig samarbeid og solidaritet i samsvar med den ånd som ligger til grunn for samarbeidet i De Forente Nasjoner» (St.meld. nr. 23 (1961-62).

Nødhjelp som fikk nesten alle pengene fra staten. I 1963 mottok i alt 6 prosjekter støtte fra Norsk Utviklingshjelp: Santalmisjonen til sykehus i India, Pinsevennenes Ytre Misjon til yrkesskole i Kongo, Kirkens Nødhjelp til jordbruksprosjektet i Abakaliki, Nigeria, Norsk Luthersk Misjonssamband til sykehus i Etiopia og Det Norske Misjonsselskap til jordbruksprosjekt på Madagaskar og Den Norske Koreaforening til tuberkulosestasjon i Sør-Korea. I tillegg fikk Landsorganisasjonen ved Kvinneutvalget, penger til et prosjekt i Singapore fra et annet budsjettkapittel (se boks 17). For å utvide basisen for bistand i den norske opinionen, for å få hele folkets støtte, som det ble sagt i Stortinget, var det viktig å få gjennomslag for prinsippet om at «særformål» ikke skulle fremmes.

Uenigheten dreide seg - ikke unaturlig - om Det Norske Misjonsselskaps store og tradisjonsrike Madagaskarprosjekt. Det Norske Misjonsselskap hevdet å være garantist overfor den norske staten i forhold til den gassisk-lutherske kirke på Madagaskar, men at denne kirken, som en lokal samarbeidspartner til Det Norske Misjonsselskap, måtte ha full råderett over bruk, evangeliseringsvirksomhet og eventuell senere utnytting av skolen. Gassisk lov tillot misjonen å drive evangelisering; NMS' standpunkt var følgelig i tråd med etablert gassisk tradisjon. På en slik bakgrunn mente NMS at de holdt seg til kravet om ikke å «fremme religiøse særinteresser». I et internnotat fra kontorsjef til generalsekretær i NORAD het det:

> «Etter min mening berøres her et vesentlig punkt i samarbeidet med misjonen. Hvor strengt man skal håndheve bestemmelsen om ikke å fremme religiøse eller politiske særformål under driften av skolen vil være avhengig av om bestemmelsene er motivert vesentlig ut fra mottakerlandenes interesse eller om det vesentlig er motivert ut fra giverlandets interesse» (Notat 31.10.1963 PT/ri).

Det ble også referert til et vedtak fattet på NUs styremøte; det hevdet «en meget streng oppfatning av bestemmelsen om at skolen ikke skulle brukes til fremme av politiske eller religiøse særformål... nemlig at skolens lokaler overhodet ikke skulle kunne nyttes til religiøs virksomhet, selv ikke i elevenes fritid» (samme notat).

Dette kravet fra NU var et springende punkt i uenigheten mellom NU og Det Norske Misjonsselskap. Det ble så utarbeidet et nytt notat før en ekstra styrebehandling. Her foretok NU et tilbaketog; det ble understreket at stortingsdebatten den 8. februar måtte legges til grunn for NUs retningslinjer og praksis, og at administrasjonen hadde lagt en for streng tolkning til grunn. Det avgjørende og det tilstrekkelige, het det nå, var om hovedmotivet for et prosjekt sprang ut av en «generell menneskelig basis». NU inngikk i desember 1963 en avtale med Det Norske Misjonsselskap på Madagaskar som overhodet ikke nevnte nøytralitetsparagrafen eller «religiøse eller politiske særinteresser», men som ga NORAD rett til å «utføre den kontroll som Norsk Utviklingshjelp finner nødvendig for å vurdere anvendelsene av midlene» (Norsk Utviklingshjelp, Avtale med Det Norske Misjonsselskap av 9.12. 1963).

Ved avslutning av det første året for statens samarbeid med de private organisasjonene hadde det altså blitt utformet fire forskjellige versjoner av den samme «nøytralitetsparagrafen». (Stortingets vedtak av 8. februar 1962, NORADs styrevedtak av 17. august 1962, NORADs styrevedtak av 22.

Boks 17

Organisasjoner og prosjekter som fikk statsstøtte i 1963

Organisasjon	Beløp (1000 NOK)	Prosjekt
Den Norske Koreaforening	550	Tuberkulosestasjon for barn, Mokpo, Korea
Den Norske Santalmisjonen	465	Spedalske kolonier, India
Det Norske Misjonsselskap	660	Mølle- og landbruksskole, Tombontsoa, Madagaskar
Kirkens Nødhjelp	250	Jordbruksprosjekt, Abakaliki, Nigeria
Norsk Luthersk Misjonssamband	675	Sentralsykehus, Irgalem, Etiopia
Pinsevennenes Kongo-misjon	400	Yrkesskole, Burhuza, Kongo
Over et annet kapittel fikk Landsorganisasjonen v/Kvinneutvalget	70	Ambulerende rådgivningsbuss, Singapore

februar 1963 og avtalen mellom NU og Misjonsselskapet av 9. desember 1963, som erstatter styrevedtaket av 23. februar 1963 - uten at nytt styrevedtak gjøres.) De ble av NU alle sagt å være innenfor en rimelig fortolkning av Stortingets intensjoner. NU anvendte en svært rommelig fortolkning på det prinsipielle plan, og satset heller på kontroll ved de konkrete vurderingene av hvert enkelt prosjekt. Da den første offentlige *utlysingen* av midler til norske private organisasjoner fant sted våren 1964 var det imidlertid ett punkt som var strøket - punktet om «nøytralitet». Misjonsorganisasjonene ble invitert på lik linje med alle andre organisasjoner, uten at spesielle krav ble reist fra NU. Samtidig ble paragrafen opprettholdt i retningslinjene. To forhold er viktig å legge merke til med betydning for den senere utvikling: Formålet med nøytralitetsparagrafen i retningslinjene var primært dens signaleffekt, både til organisasjoner og opinion. «Nøytralitet» ble enn videre primært definert i forhold til en norsk innenrikspolitisk arena. NORAD stilte jo for eksempel ikke spørsmål ved Korea-hjelpen, som innenfor den kalde krigens logikk var «nøytral» hjelp til det vestorienterte Sør-Korea mot det øst-orienterte Nord-Korea. Denne måten å tenke omkring nøytralitet på har påvirket NORADs politikk opp til i dag, og har derfor gjort det vanskeligere å oppdage og handtere dilemmaer knyttet til nøytralitetsparagrafen, om en flytter ståstedet til mottakerlandene.

II

I 1971 ble retningslinjene på dette punktet presisert slik: «Tiltak som har som siktemål å fremme økonomiske, politiske eller religiøse særinteresser faller utenfor rammen av støtteordningen». Presiseringen hadde igjen primært det norske politiske miljø som addresat, dels som et trekk for å legitimere bistanden overfor den voksende imperialisme-kritikken blant den radikale politiske ungdomsbevegelsen, og dels ga den et klarere regelverk for eventuelt å kunne avvise noen av de nye samfunnskritiske solidaritetsorganisasjonene som bistandsorganisasjoner. Siden paragrafen bare fokuserer intensjoner og ikke virkninger, har den imidlertid i økende grad kommet i konflikt med et motstridende bistandsfaglig krav som også staten stiller til organisasjonene. Målgruppeorientering mot de fattige i enkelte, avgrensede geografiske områder vil svært ofte i virkeligheten innebære støtte til særinteresser. Det betyr at prosjekt som har iverksatt hovedstrategien for utvikling, strengt tatt vil falle «utenfor rammen av støtteordningen», om en skal ta retningslinjens formuleringer på alvor. Det fremsettes altså ulike krav som slår hverandre på munnen; uten at det er intendert.

Det var med regjeringen Brattelis stortingsmelding (St. meld.nr 29 (1971-72)) at de nye tonene kom inn, som fikk betydning for både fortolkning av retningslinjer og for organisasjonenes bistandsprofil. Den åpnet ikke bare for humanitær hjelp, men også langsiktig bistand til «nasjonale og sosiale folkebevegelser». Den nye bistandsformen ble i stor grad gitt direkte fra UD/NORAD til nasjonale frigjøringsbevegelser, som FRELIMO, i det Sørlige Afrika. Organisasjoner som Norsk Folkehjelp, med sin basis i den sosialdemokratiske arbeiderbevegelsen, drev prosjekter i tråd med politiske vedtak i Stortinget og støttet av UD, først og fremst til frigjøringsbevegelsene i Sør-Afrika. Viktig i det lange løp var at meldingen og slike praktiske statlige initiativ, bidro til å gi et offisielt, grønt lys for at også de private organisasjonene i mye større grad kunne gå inn i og gi hjelp i krigs- og konfliktsituasjoner - på en parts side. Da denne nyorienteringen fant sted på 1970-tallet, skjedde det i et geografisk område og på en politisk arena der det å ta side var ganske uproblematisk for norsk u-landsopinion. Linjeskiftet i forhold til 1960-årenes politikk kunne altså skje uten særlige overraskelser eller problemer, og den åpenbare konflikten dette arbeidet representerte i forhold til nøytralitetsparagrafen, kom ikke så lett tilsyne.

Utover på 1980-tallet ble de private organisasjonene i økende grad oppfattet som et alternativ til norsk stat-til-stat bistand. Den målgruppeorienterte strategien, vektlegging av intern fordeling, demokrati, folkelig deltakelse osv., gjorde de private organisasjonene åpenbart velegnet på en ny måte. Deres økte og utvidete rolle var dels en refleks av de nye bistandspolitiske strømningene internasjonalt, men kom også i stand etter bevisste styringsforsøk fra stat og regjering: Organisasjonene kunne utføre utviklingsoppgaver i sektorer som kanskje ikke var prioritert av mottakerlandet, men i Norge, og organisasjonene kunne operere på områder som regjeringene i mottakerlandene kunne fortolke som innblanding (se kapittel V).

Denne endring i strategi og praksis ble også gradvis reflektert i nyformulerte retningslinjer. I forhold til både 1960- og 1970-tallet, fremmer 1992-retningslinjene radikalt nye krav til organisasjonene: Organisasjonenes arbeid skal medføre en «styrking av lokale organisasjoner og målgrupper i mottakerlandene», det er sågar det «primære siktemålet». Samtidig skal de være geografisk avgrenset eller

sikte mot «en begrenset målgruppe i et lokalsamfunn, f.eks. kvinner, barn, jordløse, funksjonshemmede». Enn videre er det kommet til et nytt minimumskrav: Organisasjonene må drive «sin virksomhet som ikke strider mot norske utenrikspolitiske og bistandspolitiske hovedlinjer. I land hvor organisasjonen driver egen operasjonell virksomhet, må den være registrert i samsvar med gjeldende lover i landet». Samtidig er den samme nøytralitetsparagrafen opprettholdt; «Tiltak som har som siktemål å fremme økonomiske, politiske eller religiøse særinteresser faller utenfor rammen av støtteordningen».

III

På det teoretiske og prinsipielle plan strider ulike punkter i retningslinjene med hverandre på en slik måte at fundamentale konsekvenser, både for valg av bistandsstrategi og for norsk utenrikspolitiske prinsipper og holdninger, verken kommer opp i dagen eller blir reflektert over. Disse motsetningene var mer skjult på 1980-tallet, og kunne forbli skjult på grunn av den politiske og ideologiske utviklingen både i DAC-land, i Norge og i utviklingsland. Også da var det selvsagt et dilemma, men kunne fortolkes mer som problematiske, enkeltstående episoder. Svært mange av de landene der norske private organisasjoner har etablert utviklingsprosjekter eller er involvert i humanitært arbeid og nødhjelpsarbeid, er politiske konfliktområder. Det er nok her å nevne Afrikas Horn, Afghanistan, Sri Lanka, El Salvador og Bolivia. Konfliktene er altså både av nasjonal, religiøs, etnisk, økonomisk og politisk karakter og arenaen er som regel nasjonalstaten. Til forskjell fra de afrikanske krigene for selvstendighet mot portugisisk kolonialisme på 1970-tallet, har 1990-tallets konflikter ofte mindre klare «helter» og «skurker» (se Tvedt (red) 1993). Den generelle samfunnsutviklingen i mange av «utviklingslandene» tyder på at det ikke vil bli færre, men snarere flere slike konfliktområder. Den sterke framveksten av etnisk og nasjonal bevissthet og sjåvinisme vil i de nærmeste årene antakeligvis føre til flere konflikter og kanskje krig, både internt i landene og mellom de landene norske private organisasjoner arbeider i. I tråd med statens retningslinjer og organisasjonenes egne målsettinger arbeider jo disse organisasjonene gjerne i geografisk avgrensede områder (som ofte innebærer at de er befolket av en etnisk gruppe eller stamme/klan) eller blant spesielle utsatte målgrupper innenfor en stat eller nasjonalstat. (Kirkens Nødhjelp i Etiopia og Sudan, Norsk Folkehjelp i Sudan, Kirkens Nødhjelp i Mali, Utviklingsfondet i Etiopia, Norsk Luthersk Misjonssamband i Etiopia, Den norske Santalmisjon i India osv.) Siden en prioritert oppgave er å styrke de lokale målgruppene og deres organisasjoner, er det klart at selv organisasjoner som driver med ordinær utviklingshjelp kan våkne opp en dag og oppdage at de er en svært viktig støttespiller til en lokal organisasjon i et internt politisk eller økonomisk maktspill. Innenfor nødhjelp- og menneskerettighetsarbeidet vil slike prosesser være enda vanligere. I de siste årene er det stadig flere eksempler på at flere private organisasjoner blir viktige aktører i et slikt spill. I visse tilfeller er deres rolle et resultat av bevisst politiske valg. Andre ganger er den et ikke-intendert produkt av selve bistandsrelasjonen. En historie jeg har hørt kan belyse problemet fra en annen synsvinkel: I Øst-Sudan, på grensen mot Eritrea/Etiopia var guvernøren bekymret over hva de mange private hjelpeorganisasjonene drev med, hva som var deres skjulte politiske agenda osv. Da han på spørsmål om hva en spesielt aktiv organisasjon drev med, fikk svaret at «Den er norsk», sa han: «Da er det ikke noe problem». Kanskje historien ikke er sann, men den er god. Er alternativene ytterpunktene med Dulles'

Boks 18

Seks KN-ansatte drept i Mali.

av Tove Gravdal

De som ble drept i Mali, gjorde Guds vilje. Mordet på dem var et angrep mot Guds rike.

Biskop Medardo Gomez fra El Salvador sa dette fra prekestolen i Fagerborg kirke i Oslo da han 25.mai deltok på et minnesamvær over seks ansatte i KNs Mali-prosjekt. Velkjent med dødstrusler fra sitt hjemland i Mellom-Amerika, greide biskopen å påpeke at kamp for rettferdighet er en kamp på liv og død i mange av KNs prosjektland. De seks drepte i Mali ble ofre i en blodig politisk konflikt i Gourma-regionen som har pågått i to år.

Sidi Mohamed Ag Biga var vaktmann hos Kirkens Nødhjelp i hovedkvarteret i Gossi, og ble drept da en gruppe tuaregopprørere angrep byen tidlig om morgenen 14. mai. Tre andre personer i byen ble også drept i dette angrepet. Prosjektdirektør Terje Eltervåg ble truet med våpen til å gi fra seg fem av KNs biler som sto på området.

Sitat fra Medmenneske, nr. 1/6-92

realpolitikk overfor CARE på den ene siden og denne norske «politiske naivismen» på den andre siden, eller finnes det middelveier?

Årsaken til denne utviklingen ligger ikke bare i den generelle samfunnsutviklingen i mottakerlandene. Organisasjonene er blitt større, fått mer legitimitet og håndterer større summer. Det gjør dem til et viktig kort, om organisasjonen vil eller ikke. Flere norske organisasjoner driver millionprosjekt i viktige konfliktområder. Organisasjonene blir selvsagt bevisst utnyttet av deres lokale samarbeidspartnere og mottakerne, og underordnet deres politiske målsettinger og ambisjoner, på samme måte, om enn i mer beskjeden målestokk, som Marshallhjelpen ble et innenrikspolitisk kort i Norge. En del av de etniske og etnisk-nasjonale politiske organisasjonene i Afrika og Asia kan føre sin opprinnelse tilbake til rollen som «selvhjelpsorganisasjon», nærmest stablet på beina og holdt i live med ekstern hjelp. Enhver frigjøringsbevegelse eller politisk kamporganisasjon med «næringsvett» etablerer nå egne, «uavhengige» humanitære organisasjoner. De blir så «counterparts» til norske (eller andre utenlandske) private organisasjoner. Spesielt i nødhjelpssituasjoner skaffer disse lokale private organisasjonene seg på denne måten en enorm politisk kapital - i første omgang. Når mat er det knappeste gode, får den som deler den ut makt. I neste omgang blir matdistribusjonen også kapital i mer direkte forstand; organisasjonene tjener penger på mattransport i vanskelige områder. Poenget er at i områder der konfliktene er akutte, vil ingen, selv ikke en i utgangspunktet rent humanitær lokal organisasjon, stille seg likegyldig til hvordan deres innsats virker inn i en større politisk sammenheng. Nigeria kan være et eksempel på de lokale organisasjonenes politiske karakter og betydning. Det partiet som kom til å regjere vest-Nigeria startet som en frivillig organisasjon, the Nigerian Youth Movement. Det politiske partiet som hadde makten fra 1979 inntil militærkuppet i 1983, oppsto som en sosial klubb på midten av 1970-tallet. De religiøse opprørene i Nord-Nigeria i 1987 var knyttet til innflytelsen til islamske frivillige organisasjoner, støttet enten av Saudi Arabia eller Iran. De konkurrerte med hverandre og med kristne frivillige organisasjoner om innflytelse.

Eksemplet Afrikas Horn.

Afrikas Horn har vært et sentralt konfliktområde de siste 20 årene. Mange norske organisasjoner har jobbet på ulike sider av frontlinjene. Siden siste halvdel av 1970-tallet i Etiopia/Eritrea, og i Sudan siden 1984/85. På Afrikas Horn er mange problemer og dilemmaer knyttet til privat bistand og storpolitikk, svært tydelig. De er dermed lettere å oppdage, dels fordi de regionale konfliktlinjene er tydelige og dels fordi de norske organisasjonene har hatt ulik praksis og politikk.

Samtidig er området et hovedsatsingsområde for norsk bistand. Etiopia er det landet som de siste årene har mottatt mest finansiell støtte fra den norske staten gjennom de private organisasjonene; for de siste fire år nesten en halv milliard kroner. I 1991 ble vel 154 millioner kanalisert gjennom private organisasjoner. I tillegg har KN vært ryggraden i Emergency Relief Desk (ERD), en internasjonal nettverksoperasjon med et eget rådgivende styre og med et årlig budsjett på nærmere en milliard kroner. Sudan har fortsatt å være et av de aller høyest prioriterte landene (I 1975 fikk KNs integrerte distrikts-utviklingsprosjekt i Sør-Sudan over 90% av NORADs totale priv.org.-bevilgning for det året). I 1991 lå landet på annen plass med vel 54 millioner kroner. Tilsammen utgjør de norske statlige bevilgningene til arbeidet på Afrikas Horn nærmere 20 prosent av det totale budsjett for de private organisasjonene i samme periode. Gjennomgangen nedenfor er i stikkords form, og er her kun ment som en demonstrasjon på problemets betydning. For Fase II foreslår vi en grundig studie av de private organisasjonene som politiske aktører, hvor Afrikas Horn vil være et valgt område.

1. KNs rolle i Eritrea og Tigrai. Det kan ikke være tvil om at den nødhjelpsoperasjonen som KN ledet fra Khartoum siden siste halvdel av 1970-tallet, spilte en svært viktig rolle for å avhjelpe sult og nød i Eritrea og Tigrai. Samtidig påvirket den også utkommet av krigen mot regjeringen i Addis Ababa. Eller med andre ord: en norsk privat organisasjon med norsk statlig finansiell støtte (selv om mesteparten av pengene til ERD kom fra internasjonale kilder) har vært en viktig medvirkende faktor til at et av de mest strategisk viktige områdene i verden har fått et nytt politisk kart. KN arbeidet gjennom Eritrean Relief Association (ERA) og Relief Emergency Society of Tigray (REST), og i mindre grad gjennom ORA (Oromo Relief Association), frigjøringsbevegelsenes humanitære arm. Over tid utviklet det seg, slik det gjerne gjør når samarbeidet føles meningsfullt og positivt for begge parter, et nært forhold mellom KN og disse organisjonene. Det fikk konsekvenser for arbeidsmåter, kontrollrutiner og opprettholdelse av KNs identitet og integritet som humanitær, nøytral organisasjon. Poenget her er at denne politiske advokatrollen for «sær-

formål» sett i en etiopisk kontekst, godt kan ha vært helt rett, men lar den seg forene med nøytralitetsparagrafen? I over ett tiår støttet de hva som kunne kalles en NGO mot statsapparatet i Addis, selv om det snarere var politiske organisasjoner underordnet en geriljaorganisasjon, enn en ren humanitær organisasjon. Nå er den samme organisjonen blitt den forlengede arm til den statsbærende eliten og det statsbærende parti i det nye Eritrea. KN arbeider nært med den nye regjeringen, så lenge den arbeider aktivt «for å oppfylle folks aspirasjoner», som det heter. Poenget her er selvsagt ikke at det er galt av en privat organisasjon å samarbeide med myndighetene i mottakerlandet, snarere vil det ofte være tvert om, selv uavhengig av den til enhver tid sittende regjerings politikk (for en slik diskusjon, se Tvedts analyse av Kirkens Nødhjelps prosjekt i Sør Sudan, Tvedt 1989). Det som er viktig er at offisiell retorikk om stat versus det «sivile samfunn» og «nøytralitet» og «upolitisk» kan bidra til å tåkelegge konkrete analyser og organisasjonenes handlingsalternativ.

2. KNs og Norsk Folkehjelps (NoFo) roller i Sør-Sudan. I denne konflikten valgte KN og NoFo forskjellige strategier. NoFo støttet frigjøringsbevegelsen SPLA (Sudan's People's Liberation Army) SPLM (Sudan's People's Liberation Movement) politisk og SRRA (Sudan Relief and Rehabilitation Association) med mat, og gikk entdydig og med full tyngde inn på den ene siden i konflikten. KN på sin side jobbet på begge sider av frontlinjen og arbeidet også gjennom FNs Operation Lifeline Sudan (OLS), som NoFo og særlig deres representant i Nairobi, kritiserte sterkt for sendrektighet og for å arbeide på Khartoum-regjeringens nåde.

NoFo begynte sin humanitære støtte til SRRA i 1986, og hevder med rette å ha en spesiell status som nødhjelpsorganisasjon overfor SRRA og SPLM/SPLA. SRRA ble opprettet i 1985, og er uten tvil den viktigste institusjon som har vært involvert i planlegging av program, monitering og koordinering av nødhjelp i Sør-Sudan. SRRA hevder at det er en autonom humanitær organisasjon. SRRA utvidet sitt mandat i 1992, og har tatt over mange av oppgavene til den sivile administrasjon av SPLA-områdene, selv når det gjelder Legal Affairs. NoFo har her, omtrent slik KN har i forhold til Eritrea (det kan synes som om KN implementerte to ulike, og motstridende linjer eller «prinsipper» i Eritrea og Sør-Sudan), vært en kanal ikke bare for norsk, men også for internasjonal matvarehjelp.

Den ulike praksisen ble også et norsk innenrikspolitisk spørsmål. NoFo, eller mer presist, deres Nairobi-representant, var svært sterk i sin kritikk av Norges Røde Kors i forbindelse med utnyttelsen av lekteren som lå ved Bor i Sør-Sudan og som Røde Kors var ansvarlig for. KN og NoFo var også erklært uenige, og flere oppklaringsmøter ble avholdt organisasjonene i mellom. Norge ble i Sudan og Nairobi i en periode oppfattet som at det talte med minst to tunger.

3. KN og Redd Barna arbeidet gjennom lokale organisasjoner i Etiopia. Begge arbeidet under Mengistu's regime som de nå arbeider under Meles Zenawi's regime. Det nye demokratiske charter fra 1992 reflekterte og har forsterket et politisk-organisatorisk klima som ofte vil innebære at de lokale organisasjoner som de norske samarbeider med, vil inngå i et direkte etnisk politisk spill, hvor hovedspørsmålet er statens legitimitet. Samtidig er det historisk presedens for transformasjon av selvhjelpsbevegelser til politiske bevegelser i Etiopia.

Tigray's People's Liberation Front (TPLF) og Oromo Liberation Front (OLF) startet begge som selv-hjelpsorganisasjoner. TPLF har sine røtter i Tigray's National Organisation (TNO), en frivillig velferdsorganisasjon som ble etablert tidlig på 1970-tallet. TNO transformerte seg selv til TPLF i februar 1975. Dette var et uttrykk for en bredere politisk-ideologisk transformasjon som ikke-amhariske selvhjelpsorganisasjoner i Etiopia gjennomgikk. Bevegelsene hadde under Haile Selaissie og de første årene under Mengistu opprinnelig som erklærte mål å utfylle regjeringens arbeid med skoleutbygging, sykehus, finansiering av lokal veiutbygging etc. Men de tjente som base for voksende politisk aktivitet. Både EPLF (Eritrean Peoples Liberation Front) og TPLF opprettet deres egne reliefforganisasjoner. Det gjorde det mulig å drive cross-border operasjoner og det ga de internasjonale og norske organisasjonene en akseptabel samarbeidspartner. Hjelpen kunne beskrives og oppfattes som humanitær, ikke som politisk. Dette var en distinksjon som var viktig både for organisasjonenes selvbilde (de var ikke solidaritetsorganisasjoner) og for finansieringskildene og deres retningslinjer.

Zedawis charter er et demokratisk eksperiment i Etiopia, samtidig som det fører til en sterk regionalisering av etiopisk politikk. I Sidamo, for eksempel, arbeider KN gjennom Helseministeriet, der Sidamo Liberation Front (som kjemper for et autonomt Sidamo) skal være representert. Hvordan takles en slik situasjon der samarbeidspartnere primært søker å realisere politiske mål, og der nettopp samarbeidsrelasjoner med bistandsorganisasjoner er beveglsenes kanskje viktigste økonomiske og poli-

tiske fortrinn? Det samme problemet vil gjelde nærmest alle prosjekter der norske organisasjoner er involvert. Hvordan takles den etniske balansen i organisasjonenes administrative struktur og prosjektportefølje og prosjektprofil? Selv Mekane Jesuskirken som KN jobber gjennom i Etiopia, er og vil være en del av dette politiske spillet, både basert på rent kirkepolitiske motiv og på mer ordinære politiske målsettinger.

Det er oppstått en situasjon hvor norske private organisasjoner, med statlige midler, i stadig flere områder og i stadig større grad, spiller en norsk utenrikspolitisk rolle av stor betydning. Norge oppfattes følgelig som om landet taler med flere tunger når det gjelder faktisk politikk i ulike konfliktområder. De statlige retningslinjene for priv.org.-bistanden adresserer ikke disse problemene, de snarere tåkelegger dem. Det betyr ikke nødvendigvis at retningslinjene bør endres. Nettopp tvetydigheten kan være hensiktsmessig fra et utenrikspolitisk, diplomatisk synspunkt. Men deres status må avgjøres.

IV

Her er det altså, for å bruke Mandatets formulering, en retningslinje som ikke er «klar, konsistent, realistsisk og i overenesstemmelse med overordnede politiske mål». Denne situasjonen kan ha flere forklaringer. Formuleringen av nøytralitetsparagrafen kan skyldes at en

a) kun har vært opptatt av organisasjonens siktemål, av sinnelagsetikk (som er så utbredt i Norge), og ikke effekten av ens handlinger.

b) at en oppfatter den fattigdomsorienterte målgruppestrategien som universelt gyldig, og at den derfor definitorisk ikke kan fremme særformål.

c) En mer historisk forklaring er at retningslinjen og dens formuleringer på den ene siden og den målgruppeorienterte bistandsstrategien på den andre siden uttrykker to ulike perioder i norsk bistandstenkning og norsk bistandsstrategi, den ene er en «rest» fra 1960-tallets utviklingsoptimisme og støtte til statsbyggingen, den andre er et produkt av utviklingspessimismen og forestillingen at norske organisasjoner må jobbe med å bedre samfunnene innefra og nedenfra.

d) En instrumentell forståelse av institusjonsbygging og demokratiseringsprosesser, og en grunnleggende naiv forståelse av lokale mottakergrupper eller lokale private organisasjoner (se kapittel V).

Finansielle relasjoner mellom NORAD og de private organisasjonene

Penger er et viktig styringsmiddel. NORADs finansielle støtte til private organisasjoner har gjennomgått dramatiske endringer i omfang og form i løpet av de 30 årene slik støtte er gitt. Her vil vi først og fremst konsentrere oss om NORADs politikk når det gjelder forholdet mellom organisasjonenes egenfinansiering og statlig finansiering. Årsaken er enkel: egenandelen er igjen sentrum for diskusjon mellom stat og organisasjoner om integritet og folkelig forankring/avhengighet. Den agner seg også godt for å fram særtrekk ved det norske feltet i internasjonal sammenheng. Den mest slående utviklingen er at staten har påtatt seg en stadig større del av de private organisasjonenes utgifter. Det har vært en tilsvarende «statliggjøring» av de private organisasjonene i mange andre DAC-land, men forskjellene er fortsatt store og interessante. En sikker konklusjon er at det er bare i få andre land hvor organisasjonene er blitt så avhengig av statsstøtte som i Norge. Som vi har vist ovenfor, er dette ikke overraskende tatt i betraktning den «norske» modellen for forholdet mellom staten og de frivillige organisasjonene.

Litt om egenandelens historie

Dette har vært en «minskende» historie, for å bruke et umulig men passende uttrykk. Det har vært en utvikling som har medført at dersom NORAD skulle gjenninnføre det kravet til egenfinansiering som det la fram i 1960-årene, ville mange private organisasjoner i 1990-årene blitt tvunget til å innstille store deler av sin virksomhet.

Nå er altså spørsmålet om egenandelen igjen i sentrum for diskusjonen mellom organisasjoner og stat, som den har vært så mange ganger i bistandens historie (også andre spørsmål knyttet til økonomisk støtte er blitt diskutert, se boks 19). I 1992 er den imidlertid krassere enn tidligere fordi NORAD nå vil reversere trenden i disse 30 årene. De vil ikke som før øke støtten, men snarere redusere den (i praksis). Derfor kan en rekonstruksjon av egenandelens historie være nyttig og kaste lys over dagens «konflikt», og hvilke muligheter den har for å bli løst.

Da støtten til private organisasjoner startet i Norge på 1960-tallet utarbeidet generalsekretær Andresen et notat for styremøtet den 17. august 1962 som for en tid skulle bli retningsgivende også på dette området.

Boks 19

Driftstøtte til lærere på grunnskoleplan hadde gjennom hele 1960-tallet vært et viktig anliggende av misjonsorganisasjonene. De hadde tatt spørsmålet opp med NORAD gjentatte ganger, gjennom «sin mann», Trygve Haugeland (styremedlem i Vestlandske Indremisjonsforbund), i NORADs styre, men uten å få gjennomslag. NORAD hadde vært svært skeptiske til dette helt siden samarbeidet startet, først og fremst basert på nøytralitetsparagrafen (se nedenfor). I 1975 ble dette tatt opp i utenriks- og konstitusjonskomiteen av Asbjørn Haugstvedt, Krf. som var saksordfører i utviklingshjelpsspørsmål. NORAD ble pålagt å gi slik støtte dersom organisasjonene ba om den. Vedtaket skjedde etter forarbeid mellom misjonsorganisasjonene og Krf. SVs representanter Gustavsen og Berit Ås var skeptiske. De bemerket at norsk bistand skulle være forsiktig med å drive livssynspåvirkning. Ordningen som NORAD gjennom hele 1960- og begynnelsen av 1970-tallet hadde vært motstandere av, ble nesten umiddelbart nedfelt i NORADs retningslinjer for støtte til private organisasjoner.

«Vanligvis må det kreves at den private organisasjonen selv reiser det vesentligste av de midler som er nødvendige, og at Norsk Utviklingshjelp kun trer støttende til. Hvis den statlige støtte utgjør en for stor del av de midler som trengs, vil den naturlige skillelinje mellom private og offentlige prosjekter viskes ut, og det vil også kunne oppstå vanskeligheter når det gjelder ansvarsforholdet. Normalt bør derfor utgangspunktet være at de private organisasjonene «selv reiser minimum 1/2 av de beløp som trengs» og at statlige bidrag gjøres betinget av dette.»

Problemet som diskuteres i dag er altså det samme som Andresen reiste i 1962: Egenfinansiering som et spørsmål om organisasjonenes profil, identitet og forskjellighet fra statlig bistand. Da ble 50% regnet som et minimum for å bevare dette skillet, mens det i dag er blitt et helt urealistisk krav. I St.prp. nr 129 1963 ga Storting og Regjering sin støtte til dette prinsippet. Rundt 1970 ble det i styret i NORAD fremmet forslag om utvidet driftsstøtte til organisasjonene. Egenandelen på 50% skulle bestå, slik Stortingets vedtak tilsa. Organisasjonene ble imidlertid gitt fleksisbilitet; de kunne fortsatt velge mellom å få 100% av investeringsutgiftene dekket og så dekke all drift selv, eller få 50% av både investeringer og driftsbudsjett dekket. Men i de nye retningslinjene som fikk virkning fra 1972, ble det slått fast at 50%-regelen skulle gjelde.

Allerede året etter, 1. april 1973, lanserte NORAD en ny støtteform med økt prosentstøtte. Begrunnelsen var å styrke kvaliteten på organisasjonenes prosjekter og å øke antallet nye prosjekter. En besluttet å gi 100% støtte til forundersøkelser og forprosjektering. I en utredning til styremøte ble det lagt vekt på at prosjektporteføljen til de aktuelle organisasjonene hadde vokst kraftig. Organisasjonene hadde derfor problemer med å finansiere halvparten av driftsutgiftene til de flerårige prosjektene som NORAD hadde fullfinansiert investeringene til (SD-27/23). På den ene siden var organisasjonenes budsjett og egenfinansiering allerede bundet opp til igangsatte prosjekt. På den andre siden oppfattet NORADs administrasjon klare politiske signal om at det var viktig å stimulere nye typer integrerte utviklingsprogrammer. Dette hadde som logisk følge at NORAD bestemte å utvide støtten - for nærmest å kunne fortsette støtten. Organisasjonens forpliktelser hadde økt etter konsultasjoner med NORAD, og derfor ble det oppfattet som et felles ansvar å styrke organisasjonenes økonomi.

På denne bakgrunn ble det i 1974 foretatt en kraftig utvidelse av støtteformene. Driftstøttesatsen ble økt og investeringene kunne dekkes med opp til 75%. I tillegg ble en helt ny ordning introdusert: 100% finansiering av opplæring av lokalt ansatte. Det ble vedtatt å utvide driftsstøtten til å gjelde i seks år, med mulighet til ytterligere forlengelse. Typisk nok var det problemer knyttet til et allerede igangsatt prosjekt som førte til disse nye, ikkeplanlagte endringene. Kirkens Nødhjelps program i Sør-Sudan kom til å virke som en surdeig på endringer i NORADs støtteformer til private organisasjoner i Norge. For dette prosjektet, som var det første store integrerte distriktsutviklingsprogram, lovte NORAD på et tidlig tidspunkt å gå inn med solid støtte over flere år. Både stillinger, investeringer og andre driftsutgifter ble fra 1974 av støttet med opp til 85% av NORAD. Basert på denne modellen, som altså skyldtes en kombinasjon av overordnede bistandspolitiske målsettinger (satsingen på distriktsutvikling) og eksistensen av et prosjekt det var bred enighet om var et mønsterprosjekt, ble en ny generell ordning knesatt: inntil 80% av organisasjonenes totale driftsutgifter kunne nå dekkes av det offentlige. (Formelt vedtatt i retningslin-

jene fra 1977.) Tidsrammen for driftsstøtteordningen ble enn videre økt fra 6 til 8 år. Når det gjaldt investeringsstøtten ble den økt til 80% av de totale kostnader. To helt nye støtteformer kom inn som tillegg: Evalueringer skulle kunne dekkes 100% av NORAD (under forutsetning av at evalueringene ble foretatt av eksterne evaluatorer).

De radikale endringene i NORADs støtteordninger skjedde på 1970-tallet. Målet var å øke antall organisasjoner som deltok i utviklingsarbeid, og å hjelpe de organisasjonene som deltok i samarbeidet med å bære en bør de nærmest knakk nakken av. Det skapte en snøball-effekt som satte i gang prosesser en ikke kunne kontrollere og vanskelig se konsekvensene av. Siden har støtteformene økt på noen områder, først og fremst som et virkemiddel for å styrke kvaliteten på bistanden (evalueringer/forprosjektundersøkelser etc.), mens 80% regelen har ligget fast i henhold til retningslinjene. I tillegg har NORAD innført en del ordninger som i sterkere grad er ment å virke styrende på organisasjonenes aktiviteter, dels ved at NORAD-initierte tiltak betales med 100% og at støtten kan øke dersom organisasjonenes aktiviteter integreres i det generelle landprogram. For SSE-bevilgningen gjelder 100% statlig dekning.

NORAD har i det siste markert et ønske om å innskjerpe egenandelskravet. (Boks 20 og 21 viser ulik praksis i de skandinaviske landene.) Utvanningen av egenandelsbegrepet og organisasjonenes liberale fortolkning av hva egenfinansiering er, er en viktig årsak bak NORADs forsøk på justering. Det har hos en del organisasjoner, særlig de med svak økonomi, vakt motstand. Begrunnelsen for en slik innskjerping har primært dreiet seg om et ønske om å styrke organisasjonenes folkelige forankring, deres legitimitet i befolkningen, deres integritet og særpreg etc.

Boks 20

Støtte til hjemmeadministrasjon.

Danmark
Støtte til administrasjon er 7 % av de samlede prosjektkostnader. Ingen videre spesifisering.
Sverige
Administrasjonsstøtte gis ikke til lønn, bare til telefon, brev, porto og tekniske kostnader; maksimum 3 %.
Norge
Hjemmeadministrasjon støttes med inntil 5 % i utviklingshjelp og på en glideskala mellom 1 til 5% i nødhjelpen.

Boks 21

Egenandelen i Danmark, Sverige og Norge.

Danmark
Mindre organisasjoner (egne inntekter under 5 mill.) trenger ingen egenandel. Større organisasjoner: 10 %.
Sverige
Egenandelen skal være 20 % av prosjektkostnadene. Minst halvparten av dette skal være innsamlede kontanter, og resten kan være egen arbeidsinnsats i prosjektet eller innsamlede «naturalier» som regnes om i penger.
Norge
Egenandelen skal være 20 % for alle organisasjoner, innsamlede kontanter. I praksis omgås denne bestemmelsen av mange organisasjoner.

Situasjonen i andre DAC-land

En tilsvarende «statliggjøring» gjenfinnes i andre DAC-land, men med sentrale og interessante variasjoner. De offentlige tilskuddene når det gjelder utviklingshjelp varierer noe, men i henhold til tilgjengelige (usikre) data er Norge på topp når det gjelder offentlig støtte (se boks 22). Det er bare i Norge hvor den offentlige støtten utgjør klart mer enn de private bidragene, mens den i Storbritannia utgjør mindre enn 5%.

I Canada har private organisasjoner mottatt støtte siden 1968 gjennom CIDAs NGO-program. I begynnelsen av 1990- årene mottar ca. 180 organisasjoner over 1,5 milliarder kroner fra ulike statlige instanser. Omtrent 20 private organisasjoner har budsjetter på over 25 millioner kroner. Selv om Canada har en sterk tradisjon med donasjoner fra næringsliv og privatpersoner, har betydningen av den offentlige støtten økt betydelig de siste årene. 3 av 4 organisasjoner som driver informasjonsvirksomhet, og nesten alle rene bistandsorganisasjoner får omtrent halvparten av sine driftsmidler fra staten. Likevel er fortsatt godt mer enn halvparten av de private organisasjonenes totale aktivitet basert på organisasjonenes egne midler. Denne situasjonen til tross; den reduserte egenandelen har ført til en ganske stor debatt i Canada om ikke organisasjonene nå har mistet sin uavhengighet!

Boks 22

Private organisasjoners ressurser i 1988 (i mill. US dollar).

	Egne midler	offentlig støtte
Canada	218,0	178,9
Danmark	19,4	12,9
Finland	15,1	15,7
Frankrike	105,6	17,3
Tyskland	695,4	343,0
Nederland	179,5	146,2
Norge	55,5	71,2
Sverige	120,0	82,9
Storbritannia	238,7	10,2
USA	2 225,0	1 090,0

Kilde: OECD 1990.

Det kanadiske CIDA krever fortsatt som hovedregel at organisasjonenes egeninnsats skal være minst 25% ved prosjektstøtte og minst 50% ved programstøtte (se Steens delrapport). De har altså atskillig strengere krav til organisasjonene enn den norske staten. CIDA har imidlertid innført en annen og mer liberal ordning for organisasjoner som arbeider i Canadas hovedsamarbeidsland, antakeligvis som et virkemiddel for å styre organisasjonens geografiske virkefelt og bistandsprofil. De organisasjonene som driver prosjekt i slike land kan få en fullfinansiering. (Det er i prinsippet den samme effekt som SSE-bevilgningens form fikk i Norge: Som et geografisk styrende incitament ble det gitt 100% støtte. Det samme er tilfelle for oppdrag initiert av NORAD i Norges hovedsamarbeidsland. Disse prosjektene får i tillegg 5% administrasjonstilskudd.) Når det gjelder dekning av administrasjonsutgifter gir CIDA opptil 13% av totale prosjektutgifter til administrasjonsutgifter. En annen mellomløsning er valgt overfor noen ikke-kanadiske organisasjoner og kanadiske organisasjoner som samarbeider med slike organisasjoner; et eget konsortium som består av ulike kanadiske organisasjoner og organisasjoner fra India, Pakistan, Bangladesh og Sri Lanka kan få opptil 80% av sine kostnader dekket av CIDA. Totalt får de kandiske organisasjonene dekket omtrent en tredjedel av sine totalkostnader fra CIDA. I tillegg ytes det også noe støtte fra provinsmyndigheten. Denne støtten utgjør 5-10% av organisasjonenes totalkostnader (Brodhead 1988:23).

I Nederland ble det nåværende samfinansieringsprogrammet for offentlig støtte til private organisasjoner etablert i 1980. Kanskje her mer enn i noe annet land har utviklingen gått fra tradisjonell prosjektstøtte til blokkfinansiering. Dette har også nær sammenheng med det nederlandske organisasjonsmønsteret som avspeiler landets religiøse og kulturelle tradisjoner. I 1991 utgjorde støtten i overkant av 1,6 milliarder kroner. I Nederland er det etablert fire paraplyorganisasjoner. NOVIB er en paraplyorganisasjon for omtrent 50 organisasjoner som representerer det politiske og sekulære Nederland. Den har 230 ansatte og over 80 ansatte er involvert i informasjons- og utdanningsvirksomhet. NOVIB får 20% av de offentlige midlene. HIVOs får 10% av tilskuddene og representerer de «humanitære» og sekulære bistandsorganisasjonene. De har 50 ansatte. CEBEMO og ICCO representerer henholdsvis de protestantiske og katolske og organisasjonene. Hver organisasjon mottar omtrent 35% av de offentlige tilskuddene og har hver ca 130 ansatte. Staten dekker totalt vel 43% av organisasjonenes utgifter.

I Sverige måtte organisasjonene helt fram til 1970-åra i stor grad finansiere sin egen virksomhet. I de siste 20 årene har den offentlige støtten økt fra knappe 6 millioner til 1,5 milliarder svenske kroner. Et fellsetrekk med Norge er at bare omtrent halvparten av midlene går til utviklingsprosjekter. Det humanitære hjelpearbeidet vokser mest også her. Den første rammeavtalen ble inngått i 1977/78. Nå omfattes 11 organisasjoner av dem. Rammeavtaleorganisasjonene er på ingen måte like store. I 1990/91 varierte støtten fra 11,2 millioner til en organisasjon til 158,7 millioner svenske kroner til en paraplyorganisasjon. Først i midten av 1980-årene etablerte SIDA et eget SEO-byrå (Byrån för samarbete med enskilda organisasjoner) som idag har ni fulltidsansatte.

Når det gjelder regler for administrasjonsbidrag har organisasjoner med rammeavtaler mulighet til å få opptil 100% av de faktiske utgiftene til administrasjon dekket, selv om hovedregelen er at den øvre grensen for administrasjonsbidrag ikke skal utgjøre mer enn 3% av det totale prosjektbidraget. Rammeavtaleorganisasjonene i Sverige får imidlertid administrasjonsutgifter dekket med mellom 2 og 20% av totale prosjektkostnader. De får også betydelige midler til å dekke egne lønnskostnader til administrasjon i Sverige. Det er også et poeng å understreke at organisasjoner med rammeavtaler mottar over 90% av SIDAs totale støtte til organisasjonene. I Sverige er det altså en klar og

Tabell 3

Private organisasjoners finansieringskilder[a] (i mill. kroner)

	Sve	*Dan*[b]	*Fin*	*Ned*	*Can*	*Nor*
Egne Bidrag	780	225	98	1 170	1 417	364
Offentlig støtte[c]	540	400	104	949	1 164	462
Totale overføringer gjennom priv.org.	1 320	625	202	2 119	2 581	826
% av total bistand og humanitært hjelpearbeid	12,9	10,8	4,9	15,6	15,3	12.8

a. Støtte fra EF er ikke tatt med. Tilsammen ga EF 1507 mill. kroner til bistand og humanitært hjelpearbeid utført av private organisasjoner fra sine medlemsland.
b. For Danmark er de tallene som OECD oppgir direkte feil. Tallene i denne tabell er derfor tatt fra CASA NGO Report 1 (1989).
c. For både Norge og Sverige dekker tallene kun overføringer fra h.h.v. SIDA og NORAD.
Kilde: OECD 1990 m.fl.

antakeligvis bevisst favorisering av rammeavtaleorganisasjonene på dette feltet.

FINNIDA dekker inntil 75% av organisasjonenes prosjektomkostninger, mens det resterende må dekkes av organisasjonene selv. Organisasjonens bidrag på 25% er spesifisert: Minst 15% av totalprosjektene for et prosjekt må dekkes med kontante midler, mens høyst 10% av selvfinansieringsgraden kan dekkes av frivillig arbeid i Finland, i mottakerlandene eller av mottatte varedonasjoner. I slutten av budsjettåret blir det fordelt en såkalt forhøyet statsstøtteandel, der de for eksempel i 1990 delte ut 30 millioner kroner. I henhold til OECDs oversikt er Finland det eneste landet sammen med Norge, hvor staten er hovedbidragsyter (om enn i mye mindre grad).

I Danmark er det prosjektvurdering og ingen egenandel. Organisasjonenes administrasjonsutgifter kan også dekkes i et visst omfang. Det utvalget som vurderte de danske organisasjonene som kanal for statlig bistand i 1982 reiste spørsmålet om ikke Danmark burde følge praksisen i «de nordiske nabolande», men konkluderte altså med et nei. Derimot het det i retningslinjene at alle utgifter i forbindelse med planlegging og forundersøkelser skulle bæres av den utførende organisasjon selv.

Konklusjon

Den norske staten er altså i tråd med det generelle forholdet mellom det offentlige og den tredje sektor i Norge og mangelen på andre kilder (rike stiftelser/generelt skattefritak for gaver), mye tyngre inne enn hva tilfellet er i mange andre land. Samtidig er 20% regelen, på papiret, mindre fleksibel enn i noen andre land. Staten, representert ved NORAD, har vært «gavmild» og vil nå være «streng» på samme tid.

NORADs politikk på feltet har gitt staten en sterk regulerende rolle i forhold til de markedsmekanismene organisasjonene som pengeinnsamlere er underlagt. Støtteformene har, som intendert, ført til at et større mangfold av organisasjoner driver bistand i Norge enn i de fleste andre DAC-land.

De fleste synes å være enige om at det er behov for en innskjerping av egenandelskravet. En privat organisasjon kan ikke i lengden opprettholde legitimitet på statslønn. Samtidig kan implementeringen av kravet ha ikke-planlagte innvirkninger på organisasjonslandskapet. Felles historie har skapt en situasjon hvor iverksettelse av én felles og strengere egenandelspolitikk overfor alle organisasjonene vil kunne få ikke-intenderte og dramatiske konsekvenser. Å reversere en trend, som staten selv har bidratt til å skape, krever politisk-administrativ finfølelse om målet er å opprettholde et variert organisasjonsbilde. Mange av organisasjonene synes å være i den samme stillingen som det organisasjonene var i på 1970-tallet, og ikke så mye selvforskyldt som et resultat av at staten har bidratt til å bygge dem opp for at de skal være effektive kanaler for norsk bistand. Organisasjonene møter den nye finansielle virkeligheten på to måter. Misjonsorganisasjonene har relativt sett redusert sin bistandsaktivitet. Til forskjell fra på 1970-tallet finnes det nå for noen organisasjoner en «vei ut»; nødhjelp og såkalt «langsiktig nødhjelp», dvs. en vei som både leder vekk fra vanskelig og tradisjonell utviklingshjelp og som befrir organisasjonene fra egenandelen. Organisasjoner har i stor grad satset på nødhjelpsarbeid, både fordi det har ligget nærmest organisasjonenes målsettinger (Norges Røde Kors og Det norske Flyktningeråd), men noen også av sterke organisasjonsøkonomiske grunner. Særlig noen av de store humanitære organisasjonene har dreid sin aktivitet, på grunn av problemer med egenfinansiering i stadig større grad mot områder

der staten gir 100% dekning, dvs. mot nødhjelp og katastrofehjelp som UD finansierer. Den sterke institusjonelle ekspansjonen i Norge og prosjektekspansjon i utviklingslandene som organisasjonene hadde på 1980-tallet, gjør det vanskelig (om det hadde vært ønskelig) å si nei til fristende «tilbud» fra UD, fordi organisasjonene er avhengige av stadig nye prosjekt for å opprettholde nåværende nivå. På 1980-tallet ble antall ansatte på hjemmekontorene for de store organisasjonene mangedoblet (se nedenfor). Ekspansjonen skjedde dels med innsamlede midler, særlig fra ulike TV-aksjoner, og dels med statlige midler. Avhengigheten av staten kommer til uttrykk på mange ulike måter. Organisasjoner kan ha vedtatt behovet for konsolidering, men så kommer det en telefon fra UD med følgende innhold: «Kan dere ta ansvar for prosjekt N i land U». Siden budsjettet ofte er stort og organisasjonene får dekket alle prosjektutgifter pluss et administrasjonstilskudd opp mot 5%, sier organisasjoner i pengeknipe som oftest ja, selv om det innebærer både en ny geografisk og tematisk spredning.

En generell innskjerping av egenandelskravet vil følgelig kunne bidra til å «drive» organisasjoner over i UDs armer, fordi der stilles det ikke samme krav. Slik kan en altså si at kravet om egenandel i den konteksten det framsettes («fattige» organisasjoner eller organisasjoner med store «profesjonaliseringskostnader» på den ene siden og et «rikt» nødhjelp/flyktninge-UD på den andre siden), gjør de private organisasjonenes aktiviteter innenfor tradisjonell utviklingshjelp mindre attraktive fra et organisasjonsmessig synspunkt, samtidig som det fra politisk hold understrekes at langsiktig utviklingsarbeid er prioritert. Dilemmaet på dette området er altså mer knyttet opp til statlig koordinering enn retningslinjene. NORAD og UD har til nå ikke koordinert sin linje overfor organisasjonene på dette punktet.

Som vi har vist ovenfor: I Canada og USA har det vært sterk skepsis til for sterk statlig støtte. I Canada ble det en sak når den oversteg 50%. I Storbritannia har organisasjoner som OXFAM og Save the Children lagt stor vekt på finansiell uavhengighet, for å kunne bevare politisk selvstendighet. Derfor har for eksempel OXFAM bygget opp et landsomspennende nett av butikker, og har til tider vært svært skarp i sin kritikk av regjeringens bistandspolitikk. The Oxford Committee for Famine Relief oppsto under siste krig som en aksjon mot Churchills beslutning om at ikke noe mat skulle slippe gjennom blokaden av Nazi-okkuperte land. Det er denne tradisjonen de vil bevare. I Norge har stat og organisasjoner stort sett vært enige om målene og organisasjonene har tilsynelatende sett svært positivt på selv 100% statlig finansiering. I dette perspektivet kan det ikke være tvil om at NORADs justeringer samsvarer med overordnede politiske intensjoner bak støtten til private bistandsorganisasjoner. Når enkelte organisasjoner synes å oppfatte innskjerpingen som et angrep på dem, i stedenfor som en utfordring til å finne tilbake til organisasjonens opprinnelige idegrunnlag og rasjonale, bør det fortolkes som et utrrykk for den tenkemåten som den historiske relasjonen mellom staten og organisasjonene i Norge har skapt.

Det er klart at dersom organisasjonene har som mål å profesjonaliseres eller bli mer likt NORAD med vel utbygd hjemmeadministrasjon, en eller annen form for Resident Representatives i ulike u-landshovedsteder, med karriereplaner for et stadig voksende personale etc., så kommer egenandelskravet ubeleilig. Men om en slik utbygging skjer med nesten kun statlige midler, hva bunner i så fall forskjellen mellom offentlige og private bistandskanaler seg i, og hvilken legitimitet vil den frivillige organisasjonen ha i samfunnet den operer (med mindre den forsøker å holde finansieringskilden skjult)? På den andre siden, er det noe poeng i at organisasjonene skal gjenerobre noe av sin finansielle uavhengighet fra staten, og, ikke minst, hva er realistisk, uten at aktivitetene reduseres dramatisk? Siden muligheten til å motta store og regelmessige donasjoner er begrenset for mange organisasjoner (hva som ville ha økt potensialet, ville ha vært skattefritak for gaver til veldedige formål. Det er tidligere foreslått, men Stortinget har gått mot.), vil det være nødvendig, om målet er mer autonomi og uavhengighet, og lete etter organisatoriske ordninger som kan styrke den forskjelligheten som Generalsekretær Andresen la så stor vekt på i 1962. Det er vel dette NORAD nå prøver på, ved å ta initiativ til at organisasjoner slår seg sammen og danner ulike former for samarbeidsfora. Det er nemlig hevet over tvil: Sektoren vil, for å holde seg oppegående, trenge stadige injeksjoner av statlig hjelp. Hvordan dette kan forenes med økt integritet og autonomi taes opp fra andre synsvinkler i kapittel V.

Støtten til private organisasjoner i mottakerlandene

Den norske statens forhold til ikke-norske private organisasjoner har gjennomgått svært radikale endringer. Dette har sammenheng både med

endringer i utviklingsstrategisk tenkning og med norske forestillinger og ideer om hva utviklingslandene trenger. I 1962 var stat-til-stat og multilateralt samarbeid prioritert, og et erklært mål var å styrke mottakerstaten og å unngå situasjoner og politikker som kunne oppfattes som innblanding i andre lands indre anliggender. Endringer i forståelsen av utviklingsproblemet er blitt reflektert i endringer i retningslinjer - ikke bare i form av økt støtte til private organisasjoner, men også i økt norsk statlig støtte direkte til private organisasjoner i mottakerlandene selv. I St.meld. nr. 51 (1991-92) blir dette området sterkt poengtert.

Denne satsingen på lokale frivillige organisasjoner er i stor grad et resultat av og et svar på press fra mottakerlandene. Hva innebærer et slikt samarbeid, og hva har staten og organisasjonene i Norge tenkt om hvordan de mest fruktbare relasjoner kan bygges opp? Ulikheten i giverrelasjonen og den ubalansen i ressurstilgang og makt som selve relasjonen er et uttrykk for, bestemmer selvsagt i avgjørende grad hvordan den lokale frivillige organisasjonen blir koplet til utenverdenen. Mottakersamfunnets organisasjonslandskap, organisasjonenes arbeidsmåte, identitet etc. påvirkes av den norske stats og andre giverlands pengepung. Og på samme måte; den norske staten og dens representanter sine oppfatninger av hva en frivillig organisasjon er, og hvordan organisasjonene kan/bør fungere i samfunn, vil derfor kunne ha fundamentale langtidsvirkninger. Plassen til og formen for denne støtten, er følgelig et svært sentralt utviklingsteoretisk og bistandspraktisk spørsmål.

I

Ett lite vendepunkt i NORADs politikk på dette området fant sted i 1964. Inntil da hadde kun norske organisasjoner fått støtte fra det offentlige. En detaljert gjennomgang av NORADs behandling av Frelsesarmeen og Caritas Oslo sin søknad i 1964 kan illustrere skepsisen staten på det tidspunkt hadde mot å støtte ikke-norske organisasjoner. På samme måte som det med ståsted 1992 er vanskelig å forstå denne skepsisen, ville dagens situasjon vært utenkelig med ståsted 1964. Ved å vise at argumentasjonen da var rasjonell og påvirket av datidas kontekst, kan en også lettere få øye på at dagens argumentasjon er rasjonell, men også påvirket av dagens ideer og strømninger.

I 1964 fikk Frelsesarmeens sykehusprosjekt i India midler fra den norske staten. Norsk Utviklingshjelp var svært skeptisk og et foreløpig avslag ble sendt i 1963. Begrunnelsen var at Frelsesarmeen var en internasjonal organisasjon, ledet av et internasjonalt kontor med avgjørende myndighet til å bestemme den norske avdelingens arbeid. Forut for støttevedtaket hadde Frelsesarmeen diskutert med Norsk Utviklingshjelp. Det ble hevdet at selv om armeen i Norge bare var en avdeling underlagt sitt hovedkontor, var likevel mye av ansvaret delegert til Oslo. Frelsesarmeen viste videre til at den sendte ut norske misjonærer, og at den hadde samlet inn 400.000 kroner til utviklingsarbeid. Argumentene ble akseptert av Norsk Utviklingshjelp, samtidig som NU fremdeles uttrykte sterk skepsis til å finansiere prosjekt som ikke ble drevet av nordmenn, og som ikke var finansiert på basis av innsamlede norske midler. Den norske avdeling sendte bevilgningssummen til Frelsesarmeens avdeling i India i tråd med vedtak i organisasjonens internasjonale ledelse. India-avdelingen fordelte deretter penger til ulike prosjekter i landet etter konsultasjoner med den internasjonale ledelsen. Denne praksisen, som altså brøt med retningslinjene, ble akseptert av NU. Dermed var det motvillig blitt knesatt en annen praksis enn de da eksisterende retningslinjene la opp til, og det representerte starten på en prosess mot en stadig utvidelse av organisasjonsomlandet.

Endringene i praksis løste imidlertid ikke uklarheten i politikk og retningslinjer. Et eksempel på at nyordningen var utviklet på ad-hoc basis, kan være NORADs politikk overfor Caritas Norge, omtrent i samme periode. Det var også en internasjonal organisasjon med underavdeling i Norge, men den ble behandlet på en annen måte, til dels på grunn av organisasjonens historie. Den ble først opprettet i 1964, under navnet Caritas Oslo, Katolsk Flyktningehjelp. I NU-administrasjonens diskusjon om støtte til Caritas Oslo ble det understreket at bare norske organisasjoner kunne støttes, og at det ikke var nok å opprette et norsk kontor. Den norske organisasjonen måtte i tillegg ha et eget økonomisk fundament og ha sine egne prosjekter i utviklingslandene. Dette kravet var ikke nedfelt i de vedtatte retningslinjene, men representerte NUs egen fortolkning av hva som lå i dem. At det var et «prinsipp» som kunne brytes når det var sterke nok grunner til det, ble tydelig i 1969. Da gikk NORADs innflytelsesrike Helseutvalg (medlemmer var Karl Evang, Fredrik Melbye og Aud Blegen Svindland) inn for et relativt kostbart kostholds- og helsesenter i Uganda drevet av Caritas, med den begrunnelse at det var faglig spennende og basert på forebyggende helsearbeid. Selv om Caritas Norge bare bidro med

60.000 kroner av ialt 460.000 kroner (dvs langt under minstekrav) ble utvalgets innstilling støttet av styret i NORAD. (Karl Evang stilte forøvrig krav om prevensjonsveiledning til denne katolske organisasjonen!)

De nye retningslinjene som trådde i kraft 1. januar 1972 nedfelte for første gang at bare norske private organisasjoner skulle motta støtte. Slik sett kan de oppfattes som en innskjerping eller innstramming i forhold til «utglidinger» i det praktiske arbeidet.

II

Det var først i 1978 at internasjonale og lokale organisasjoner uten medlemsbasis i Norge ble inkludert i retningslinjene som potensielle kanaler for norske bistandsmidler. Det skjedde som et resultat av Innst. S. nr. 192, (1975-76), og utredninger og drøftinger i NORAD høsten 1976 og vedtak våren 1977. Men i 1978 var det fortsatt en geografisk begrensning; organisasjonene måtte ha tilholdssted i de norske hovedsamarbeidslandene. Det var og en finansiell begrensning; støtten skulle kun være investeringsstøtte. Kriteriene ble videre presisert til at det skulle være «fast etablerte» organisasjoner. Også internasjonale organisasjoner «som ikke har underavdeling eller organisasjonsmessig tilknytning i Norge» kunne nå søke, men bare dersom det søkes om «støtte til arbeid i Norges hovedsamarbeidsland».

Styremøte i 1979 tolket, på bakgrunn av det store antall søknader fra slike organisasjoner, Stortinget slik at det bare var unntaksvis og i mangel av gode norske søknader at det skulle innvilges støtte til internasjonale organisasjoner. Samtidig gis de lokale organisasjonene i Norges hovedsamarbeidsland anledning til å søke om driftsstøtte for første gang. Dette var NORADs initiativ, og var en tolkning av Stortingets pålegg om å gi støtte til internasjonale organisasjoner. Fra og med 1983 blir de lokale organisasjonene i hovedsamarbeidslandene i store trekk sidestilt med norske organisasjoner når det gjelder støtteformer.

Retningslinjene for 1992 representerer i forhold til de første ti årene med norsk bistand hva som må kunne kalles et linjeskifte av strategiske dimensjoner. I forhold til retningslinjene fra 1980-tallet kan en si at en bare viderefører en utviklingstendens. Nå heter det at «private organisasjoner i land der NORAD har representasjon», kan søke. Dette innebærer altså at bare organisasjoner i land med NORAD-representasjon kan få støtte. Samtidig er denne retningslinjen brutt i det øyeblikk den vedtas, fordi KN siden 1991 har overtatt arbeidet som NORAD etterlot med de private organisasjonene i Kenya. Kravet om «faste etablerte» organisasjoner er forlatt, og representerer dermed en endring fra retningslinjene i 1978 og 1982. I 1992 kan det også gis støtte til «internasjonale private organisasjoner i Norges hovedsamarbeidsland, i samarbeid med norske eller nasjonale organisasjoner». I 1992-retningslinjene har en altså åpnet helt opp for støtte til alle slags typer private organisasjoner og gjort spørsmålet om hvilke organisasjoner en skal støtte, til et spørsmål som kan avgjøres etter konkrete vurderinger: Nå heter det at «det kan også gis støtte til prosjekter i regi av internasjonale, regionale og andre utenlandske private organisasjoner når disse organisasjonene har særlig kompetanse på sektorer eller i geografiske områder som er av spesiell interesse for NORAD». Dette er imidlertid en formalisering av allerede innført praksis; både INDIGO, Aga Khan Education Service og PANOS-instituttet i London hadde fått midler.

III

Retningslinjene er forsåvidt klare og konsistente, og uten tvil i tråd med politiske signaler. Ett uavklart og ikke-diskutert problem er imidlertid hvordan denne kanal-støtten samordnes med og forenes med nøytralitetsparagrafen. Dernest er det uklart hvilke konsekvenser det vil medføre at kravet om «faste etablerte» organisasjoner er forlatt.

Ett sentralt poeng på dette feltet er forholdet mellom politikk og retningslinjer på den ene siden og NORADs kompetanse og kapasitet på den andre siden. Står evnen i stil med viljen? Dette er ikke minst et betimelig spørsmål siden dette arbeidsfeltet er vanskeligere og mer uoversiktlig enn støtten til norske private organisasjoner. Siden dette arbeidet som regel dreier seg om indirekte påvirkning av mottakerlands «sivile samfunn»; organisasjonenes innbyrdes styrkeforhold og organisasjonenes politiske, ideologiske og administrative relasjoner til både egen «grasrot» og stat, kan en på dette feltet gjøre mye større skade av mer varig betydning enn om en bygger en vei som ikke blir brukt eller et fryseanlegg som ikke virker. Økningen i antall typer kanaler og organisasjoner har ikke blitt fulgt opp av tilsvarende oppbygging av administrativ tyngde og kompetanse. Spørsmålet er derfor om det er samsvar mellom den norske statens kapasitet og kompetanse og det politisk-administrative behov for å følge opp og kontrollere aktivitetene til alle disse

organisasjonene? Vi har dokumentert at NORAD-representasjonen og NORAD har store kapasitets- og kompetanseproblemer med å bruke norske organisasjoner som kanal. Det er for eksempel et gjennomgående trekk at kontakten mellom de norske organisasjonene og representasjonene i samarbeidslandene er helt marginal. Zambia-representasjonens oppsummering er ganske typisk: «NORAD Lusaka's experience with Norwegian NGOs is rather limited since there has been no formalized links between these NGOs and the NGO section in Lusaka», og videre: «In Zambia, international NGOs operate as free and autonomous entities from the control of both the Zambian Government and the embassies of their respective countries» (NORAD, «NGO country plan. Zambia», Lusaka, February 1992:2). Representasjonen i Dhaka skriver for eksempel: «Representasjonen har ikke regelmessig kontakt med de norske organisasjonene, men etter det vi kjenner til så arbeider samtlige organisasjoner nå med å styrke de lokale samarbeidspartnerene» (NORAD, Bangladesh. Programgjennomgang for perioden 1991-1994, s. 29). Kontakten er på den ene siden minimal. På den annen side driver, som vi vil vise nedenfor, både NORAD-representasjonene og organisasjonene arbeid av parallell karakter og rettet inn mot det samme «organisasjonsmarked».

Den norske staten står derfor overfor et valg:

- Enten kan en rett og slett si til verden at vi gir støtte til «gode ting», men vi kan ikke ta særlig ansvar for hvordan arbeidet gjøres. Dette reiser et «accountability»- og ansvarsproblem.

- Eller en kan si: Vi har forstrekket oss. Vi må kutte ned på denne støtten, ikke fordi vi vil, men fordi vi ikke kan håndtere den på en forsvarlig måte. Det kan ikke være tvil om at slik støtte flere ganger er gitt på et svært tynt, om ikke sviktende, grunnlag. Dette vil derimot frata NORAD en interessant og viktig bistandskanal.

- En kan selvsagt også fortsette som før, og «håpe det beste», dvs. unngå «katastofer» a'la presseoppslag i Norge eller i mottakerlandene. Men uansett bør retningslinjene i større grad avspeile den karakteren dette arbeidet har, og ta tilstrekkelig høyde for at arbeidet ikke innebærer det samme, verken politisk eller administrativt, som å støtte norske organisasjoner.

- En fjerde mulighet er å overlate all denne type støtte til de norske private organisasjonene, og basere seg på deres kompetanse, kontaktnett og ansvarsrelasjoner med mottakersamfunnet. Dette har selvsagt den ulempe at staten vil fratas en vitkig kanal, og den vil selvsagt også forrykke relasjonene mellom de norske organisasjonene. Problemets løsning vil også påvirkes av de norske organisasjonenes eventuelle samordning i mottakerlandene.

Støtte fra NORAD-representasjonene til lokale organisasjoner

Vi har ovenfor tatt opp dilemmaer knyttet til nøytralitetsparagrafen når det gjelder støtte fra norske private organisasjoner til lokale private organisasjoner. NORADs politikk, hvor NORAD-representasjonene i hovedsamarbeidslandene selv gir støtte til lokale frivillige organisasjoner, har innebygd noen av de samme dilemmaene, men de aksentueres. Det er grunn til å tro at ordningen vil føre til en rekke kompliserte utenrikspolitiske implikasjoner og forviklinger på stat-til-stat nivå. Sett fra mottakerorganisasjonenes side er det en ordning som legger bestemte føringer på utviklingen av dem og deres relasjon til egen stat. Både den norske staten og de lokale organisasjonene vil antakeligvis etterhvert tydeligere se konsekvenser av denne ordningen i takt med utviklingen av to forhold: ordningens økende omfang og betydning på den ene siden og mottakerstatenes stadig større vansker med å befeste sin legitimitet i en økonomisk og politisk vanskelig situasjon. Denne drøftingen blir etter vår mening enda viktigere siden ordningen ikke er prinsipielt og bredt diskutert i Stortinget, til tross for at den representerer en nyordning i norsk utenrikspolitikk og klart skiller seg fra retningslinjer i mange andre DAC-land.

I

Hvis den ikke kommer fra Stortinget, og den ikke er normen internasjonalt, hvor kommer den så fra? Basert på en gjennomgang av styrenotater og møtereferater fra de regionale samrådingsmøtene kan en slå fast at ordningen er utviklet på en ganske tilfeldig måte i NORAD selv, og uten at den har vært gjenstand for overordnede, prinsipielle drøftinger. Det var det interne NORAD-utvalg, som ble nedsatt våren 1976 og framla sin innstilling i november 1976, som først foreslo at NORAD også skulle ha anledning til direkte å støtte lokale organisasjoner i samarbeidslandene. Slik ble det. Den videre behandling av spørsmålet ble tatt opp av NORAD før styrebehandlingen av saken i juli 1977. Direktøren foreslo i styredokumentet før dette møtet (SD-80-77) at ordningen skulle være en prøve-

ordning, dvs. at det skulle gis anledning til å foreta en slik støtte til mindre formål. Dette begrunnes som «en håndsrekning til lokalbefolkningen». Støtteformene hadde en svært lav profil i forhold til dagens situasjon; en skulle kunne gi penger til enkle redskaper til jordbruksformål, mindre vannforsyningsanlegg, mindre anskaffelse av skolemateriell osv. (Se SD-80-77). Direktøren gis så fullmakt til å gå videre med denne type støtte, og eventuelt å oppjustere de beløp som representasjonene kan råde over for hvert år.

I 1978 ble NORADs representasjoner for første gang gitt anledning til å bruke inntil 50.000 kroner til direkte støtte til lokale private organisasjoner. Representasjonen i Kenya gikk i spissen, og fikk tillatelse til å bruke 150.000 kroner allerede første året, fordi en del andre stedlige representasjoner ikke gjorde noe på feltet. Siden da har ordningen i hovedtrekk vært basert på de samme retningslinjer. Endringene har vært knyttet til en stadig utvidelse av ordningen og nedslagsfelt; flere typer organisasjoner er funnet støtteverdige og størrelsen og karakteren til støtteformene er utvidet. Representasjonen hadde opprinnelig et øvre beløp på kr. 50.000 som de selv kunne disponere uten forutgående grønt lys fra NORAD. Så ble taket hevet til 150.000, mens det ved begynnelsen av 1990-tallet er på 750.000 kroner, forusatt at representasjonen har utarbeidet et strateginotat for dette arbeidsfeltet i det konkrete mottakerlandet.

Som påpekt hadde ikke Stortinget prinsipielle drøftinger om ordningen når den var i støpeskjeen. De har imidlertid vært informert, om ikke alltid like godt. I St. meld. nr. 15., Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1978, opplyses det: «Under de nye retningslinjene for støtte til private organisasjoner fikk hver av NORADs stedlige representasjoner adgang til å bruke inntil 50.000 pr år ...». En hake ved dette er at NORADs retningslinjer som gjaldt i 1978, ikke inneholdt et ord om dette. Dette spørsmålet ble heller ikke tatt opp i Stortingsmelding nr. 94, (1974-75) eller av Stortinget i debatten om denne meldingen, i mars 1976. NORAD-representasjonenes rolle på feltet ble ikke drøftet. Ordningen oppsto følgelig som et resultat av NORADs egne initiativ på slutten av 1970-tallet, samtidig som Stortinget kontinuerlig har vært informert om ordningen via budsjettoversikter ol.

Bevilgningene over priv.org.-budsjettet har hatt en fantastisk økning, fra 1,5 millioner i 1981 til 81,2 millioner i 1991 (se tabell 4). Før 1978 støttet ikke NORAD-representasjonene lokale organisasjoner med fem øre. Ingen støtteform har følgelig vokst raskere enn nettopp denne. Tilsammen er det åpenbart at de siste årenes satsing både har politiske implikasjoner og effekt på mottakersamfunnenes organisasjonslandskap.

Tabell 4

NORAD-representasjonenes direkte bevilgninger til private organisasjoner i mottakerlandene (kroner)

1981	1 156 206
1986	22 707 954
1990	63 089 453
1991	81 224 500

Kilde: Dalseng, 1992.

II

Det er interessant at politikken på den ene siden ikke har vært prinsipielt debattert i Stortinget, mens det er et av de svært få områdene som det har vært klar og prinsipiell uenighet mellom de norske private organisasjonene og NORAD. I 1988 ble det arrangert et seminar med representanter fra NORAD og de største norske private organisasjonene og en del utenlandske organisasjonstillitsmenn. En av hovedinnlederne var generalsekretær Jan A. Eriksen i Kirkens Nødhjelp. Han la vekt på at ordningen ville skape en uoversiktlig situasjon i mottakerlandene. Opprettelsen av mange nye organisasjoner uten folkelig basis, kunne bli brukt og misbrukt som talerør for vestlige land og staters interesser, hevdet han. Representantene fra de lokale organisasjonene som NORAD hadde invitert var positive til ordningen. I november 1988 hadde de norske organisasjonene møte med statsråd Kolle Grøndahl om saken. Priv.org.-kontoret beskrev uenigheten som «mistillit» til NORADs evne og kompetanse til å samarbeide med lokale organisasjonene (Brev til direktør/ass.direktør og stedlige representasjoner, med kopi til statsråden fra Priv.org.-kontoret 13.2. 1989). Stridens eple ble tolket som å være hvem, NORAD eller organisasjonene, som hadde de beste forutsetningene for å drive denne type støttevirksomhet. Eller med andre ord: Hvorfor kunne ikke NORAD-representasjonen like gjerne gi hjelp til et barnehjem som Redd Barna, til en skole som Kvekerhjelpen eller til flyktningearbeid som Norsk Folkehjelp?

III

Det kan godt være at denne diskusjonen var en kompetansestrid. Men å redusere problemet til det, er å se på det altfor snevert.

Hvilke problemer er knyttet til direktestøtte fra NORAD-representasjoner til frivillige organisasjoner i mottakerland? Dette er et felt som retningslinjene i realiteten ikke sier noe om, fordi de baserer seg på en underforstått instrumentell oppfatning om at priv.org.-bistand er priv.org.-bistand - uavhengig av tid, sted, relasjoner mellom stat og organisasjonssamfunn etc.

NORAD-representasjonens hovedrolle er å representere direkte den norske stat og dens interesser i hovedsamarbeidslandene. Det er en statlig norsk institusjon, som inngår stat-til-stat-avtaler med angjeldende hovedsamarbeidsland. Den er følgelig et administrativt bindeledd mellom stater, og dermed også mellom de til enhver tid sittende regjeringer. Hvis en betrakter den internasjonale og nasjonale politiske arena som bestående av ulike typer aktører og ulike administrative og politiske kulturer, vil en si at NORAD-representasjonene i Harare, Dhaka og Lusaka, med sine flagg, diplomatiske akkreditter, byråkratiske nettverk etc., representerer det internasjonale statssystemet. Dette utenrikspolitiske, statssystem-trekket vil forsterkes med de nye NORAD/UD-relasjonene i Norges hovedsamarbeidsland.

Dette organ for den norske stat utviklet altså i løpet av 1980-tallet ordningen med direkte-støtte til lokale frivillige organisasjoner. Årsaken til denne utviklingen var flere. Den målgruppeorienterte grunnbehovsstrategien gjorde det selvsagt vanskelig bare å jobbe gjennom statssystemet. Mange i NORAD-systemet ønsket mer spennedne og utfordrende jobber. NORAD-representasjonene ble hele tiden oppsøkt av organisasjoner som ønsket slik støtte. Ordningen startet også i det små, med små bevilgninger til små prosjekt. I NORAD har ordningen derfor blitt oppfattet som en videreføring av støtten til norske organisasjoner og som en naturlig oppfølging av grunnbehovsstrategien.

I mottakerlandene oppfattes NORAD-representasjonen som en del av det internasjonale statssystemet og som et offisielt organ og talsmann for norsk utenrikspolitikk. De fleste vil antakeligvis mene at som del av dette systemet må NORAD ta andre politiske hensyn i sin orientering mot og støtte til private organisasjoner enn det en norsk frivillig organisasjon som regel må gjøre. Det er åpenbart, som vist ovenfor, at private norske organisasjoner har støttet lokale organisasjoner som NORAD-representasjoner aldri kunne ha støttet. Det bør også være innlysende at organisasjonene vil forholde seg annerledes til NORAD-representasjonen, med offisielle stat-til-stat-forbindelser, enn de vil til for eksempel Norsk Luthersk Misjonssamband, Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond og lignende.

I samfunn hvor det ikke er en åpen eller akutt konflikt mellom det «sivile samfunn» og statssystemet og hvor de private, ikke-offentlige organisasjonene er et vedtatt supplement til en stalig politikk og oppfatter seg som det, vil det ikke oppstå uklarheter i hva som er norsk politikk. I slike situasjoner fungerer de organisasjonene som Norge støtter kun som medhjelpere til den staten Norge også støtter. (Hvor utviklingsorientert en slik statsvennlig utviklingspolitikk vil være, er imidlertid et annet spørsmål, som må avgjøres konkret.) Men i situasjoner hvor det er utviklet flere konfliktflater og klarere motsetninger mellom det «sivile samfunn» og staten i mottakerlandet, vil også mulige motsetninger i den norske statens politikk kunne komme klarere til syne. Det finns mange eksempler på at lokale frivillige organisasjoner har utviklet seg til sentrale politiske kamporganisasjoner både mot stat og regjering, f.eks. i Tigray og Oromo, i Etiopia, i Kenya, i Zimbawe og i Nigeria. En hovedårsak til at dilemmaene i denne politikken ikke har kommet mer åpent til syne (foreløpig), er at denne konflikten ikke var så akutt i flere av de landene NORAD har drevet slikt støttearbeid.

Men det finnes eksempler. På 1980-tallet ble problemet med at den norske staten for eksempel både støttet den katolske kirken i Kenya og regjeringens familieplanleggingsprogram diskutert i NORAD. President Moi kritiserte NORADs praksis, og hevdet at midlene i steden for å gå direkte fra den norske regjering til kenyanske organisasjoner burde gå via den kenyanske regjering til landets organisasjoner. Dette avfødte sterke norske reaksjoner om innblanding i NORADs arbeid. På Sri Lanka har NORAD blitt beskyldt for å ha støttet opp om den tamilske opposisjonen mot det etablerte statssystemet.

Eksemplet Zimbabwe

Zimbabwe har vært et land hvor de private organisasjonene har vært ganske nært knyttet til den nye staten og regjeringen etter frigjøringen. Det er et av de få afrikanske mottakerland der det gir mening å snakke om et sivilt samfunn. Landet har en relativt sterk førkolonial statstradisjon gjennom

Shona og Ndebele-statene, de hadde en relativt velutviklet kolonial statsadministrasjon helt fram til 1980 og gjennom hele 1980-tallet har den nye selvstendige staten hatt en, i afrikansk sammenheng, sterk legitimitet og posisjon. På den andre siden finnes det også et organisasjonssamfunn, med relativt sterke kirkeinstitusjoner, med fagforeninger og kvinneorganisasjoner og en rekke organisasjoner som har drevet veldedighetsarbeid over tiår. Svarte zimbabwere begynte å formalisere selvforsvars- og velferdsorganisasjoner allerede for femti år siden (slike som Africa Voice, Jairos Jiri etc.) Gravferdforeninger i byene og spare/låne-grupper har arbeidet sammenhengende de siste tretti årene. I tillegg finnes det en enda sterkere tradisjon av hvite frivillige organisasjoner. De framvoksende kirkeorganisasjonene, politiske partier og organisasjoner som organiserte deler av den afrikanske eliten i kamp mot det hvite mindretallstyret, påvirket på en kompleks måte frigjøringskampen og spilte en viktig rolle for at den seiret.

Heller ikke i Zimbabwe bør rollen til NGO-sektoren når det gjelder bistand overdrives, slik enkelte NGO-propagandister og NGO-kritikere gjør, hver på sin måte. Noe mindre enn 5% av formell sysselsetting i landet er knyttet til NGO-aktiviteter. Økonomisk spiller den følgelig en marginal rolle innenfor det totale bildet, men den er svært betydningsfull i de marginale områdene av økonomien der hjelpeinnsatsen som regel settes inn, og - ikke minst - for et visst sjikt av akademikere og politisk interesserte og handlingsorienterte intellektuelle. For utviklingen av forholdet mellom det sivile samfunn og staten og for den urbane eliten er den svært viktig. NGO-personellet er vesentlig innenfor den politisk/utviklingsorienterte delen av den nye svarte middelklassen. Moyo anslår «the aggregate number of influential (wealthy and highly placed) nationals (especially blacks) is rather small (much less than 30 000)», Samtidig beskriver han «the emergence of say, another 1000 «notables» from the so-called «NGO world» (Moyo 1991:8). I 1987 var 250 organisasjoner registrert av Ministry of Labour, Manpower, Planning and Social Welfare. (Mhlanga 1987:1). I 1991 var det registrert 850 (Chinemana 1991:4). Det har følgelig vært en voldsom vekst på få år. Det er åpenbart at dette faktum allerede er av vesentlig sosio-økonomisk betydning og vil ha viktige konsekvenser for landets framtidige utvikling, ikke minst når det gjelder den samme elitens ideologi og potensielle politiske rolle.

Hva har NORAD-representasjonens linje vært i denne konkrete historiske konteksten? NORAD-kontoret ble etablert i Harare i 1986. Allerede året etter, i 1987, ble representasjonen gitt 3 millioner kroner øremerket direkte støtte til lokale frivillige organisasjoner. Til og med 1991 har omtrent 15 millioner kroner blitt brukt. Mellom 20 og 25 lokale NGOs har mottatt direkte NORAD-støtte.

I forbindelse med oppstart av arbeidet tok NORAD initiativ til en undersøkelse av de private organisasjonene i Zimbabwe i 1987. Terms of reference for den første studien var relativt omfattende, og fokuserte på de 12-15 «most relevant Zimbabwean NGOs active in development work». Allerede i 1987 skrev NORADs konsulent: «Many of the organizations have been seriously affected by rapid growth, lack of trained and professional staff, and the presence of many international donor agencies that have waved huge sums of money in front of them. ..The same zealousness has made many of them go in diverse directions without touching base with others that are involved in the same field. This has led to undeclared competition, much duplication and little planning» (Mhlanga 1987:1). 1987-rapporten ga en beskrivelse av 14 aktive organisasjoner med en «utviklingsorientering». Allerede i utgangspunktet skilte NORAD mellom sosiale velferdsorganisasjoner, som kunne ha en stor medlemsbasis og røtter i samfunnet, men som drev tradisjonelt velferdsarbeid på den ene siden og utviklingsorienterte organisasjoner på den andre siden. NORAD prioriterte gruppe to. Studien ble ikke bedt om og tok heller ikke opp en helhetlig analyse av NGOs sektorens plass og potensiale i samfunnet og i økonomien, hva sektoren egentlig representerte i Zimbabwe etc. og vurderte heller ikke problemer eller begrensinger ved at den norske stat direkte skulle gi penger til ikke-statlige institusjoner i landet. Den undersøkte deler av organisasjonslandskapet med hensyn til visse støtteverdige kriterier, som først og fremst var knyttet til deres målsettinger i forhold til NORADs målsettinger.

Den strukturelle posisjonen til de private organisasjonene har i 1980-årene vært komplementær til statens aktiviteter. De har vært «gap-fillers». De har i liten grad påtatt seg rollen som et mellomledd mellom folkets interesser overfor staten og dens ledere, og har aldri utviklet en konfrontasjonslinje overfor staten. I det hele tatt har organisasjonene vært mer opptatt av å administrere hjelp enn å reflektere over sin rolle innenfor samfunnet i mer videre og strukturell forstand. Deres rolle når det gjelder å påvirke politikken på makro-nivå har vært beskjeden. Dette har særlig vært tilfellet i den samme perioden som NORAD har drevet direktestøtte. Rett

etter frigjøringen var regjeringen grunnleggende skeptisk til utenlandsbaserte - særlig europeiske og nord-amerikanske - private organisasjoner. Organization of Rural Associations for Progress (ORAP) som var støttet av blant andre Norsk Folkehjelp, «underwent considerable strain .. in 1983-4, with the suspension of a considerable number of groups due to the far reaching effects of the military curfew» (quoted in Mungate 1991:1) Det var også en konflikt mellom regjeringen og NGOene om utviklingsfilosofi. På midten av 1980-tallet ble det avholdt en rekke seminarer og møter hvor organisasjonene og regjeringen løste disse konfliktene og skapte en bedre samarbeidsatmosfære. Regjeringstalsmenn har gang på gang både uttrykt sin støtte til aktivitetene samtidig som de har understreket at de må arbeide innenfor regjeringens vedtatte planer og program. Mugabe sa i 1989:

> «the task of developing Zimbabwe ... is an operation that must be tackled by the people themselves with government providing and or harnessing all resources at its disposal. Government appreciates that NGOs can and do play a vital role in development, with the proper vision and approach and with good and open communication and collaboration with Government, they can act as valuable partners in the development process».

Han understreket at

> «I would like to urge you to continue co-operating with the arms of government in order to maximise results» (President R.G. Mugabe, 7 October 1989, quoted in Mungate 1991:2).

Visepresidenten hadde allerede i 1987 trukket opp grensene:

> «What we need is constructive assistance. Government would not hesitate to intervene whenever it felt that the activities of persons employed by Non-Governmental Organisations or persons who came in the name of the church are working contrary to the aspirations of our people and our national sovereignity» (Vice-President S. Muzenda, 1987, quoted in Mungate 1991:3).

Hva har så vært NORADs strategi her? I følge en evalueringsstudie de tok initiativ til i 1991 synes NORAD å ha vært «willing to fund almost anything in the NGO sector. On the negative side, some felt that this «openness» had led to NORAD spreading its support too thinly over a number of different NGOs and types of projects. Any type of cumulative impact was thus difficult to assess» (Chinemana 1991:12). Arbeidet var «in practice carried out on a fairly ad hoc basis». Samtidig er det viktig å understreke at Chinemanas studie ikke er en «elendighetsstudie»: evalueringen som ble utført i 1991 slo fast at organisasjonenes «general perception of NORAD assistance was extremely positive» (Chinemana 1991:18). Og videre: «NORAD was reported as, variously, a flexible organisation to deal with, one which attached few strings to its assistance, very helpful of responding to funding requests and generally alert to the needs of the NGO projects (even if not always to programme needs» (Ibid.:19). Poenget vårt ikke her å vurdere effekten av NORADs arbeid (det krever en annen studie som foreslås for FASE II), men å diskutere hva retningslinjer og politiske linjer kan utsi om ordningens dilemmaer.

NORAD har lagt om strategien, og går nå inn for mer langtidssatsing på færre organisasjoner. Det betyr at NORAD-støtten får større tyngde, men at de politiske problemene også potensielt kan bli vanskeligere å håndtere. I NORAD-strategien fra 1992 slås det fast at «the relationship between the Government of Zimbabwe and the NGOs is generally mutually supportive». Som en beskrivelse og analyse av 1980-årene er det dekkende. Men som det har vist seg i mange andre land og slik det sannsynligvis også vil utvikle seg i Zimbabwe kan denne «honeymoon»- perioden snart være over. Og videre: «As the Government has not succeeded in changing this situation through it policy initiatives and programmes, NGOs still have a large role to play in servicing these vulnerable groups». Strategien slår fast at «the structural position of these service NGOs may thus be defined as one of complementarity to the role of the state». På den andre siden sier strategien: «This variety of NGOs although with a limited influence as yet on macro-policy, contributes to creating a pluralistic society and to promoting democratization which is important in a country like Zimbabwe where power is centralized and almost totally vested in one political party». Strategien går inn for 3-års avtaler med noen få organisasjoner for å gi dem finansiell sikkerhet for en lengre periode og bedre muligheter for personellutvikling og kapasitetsstyrking. Også programavtaler med noen av disse organisasjonene skal diskuteres.

I en situasjon hvor Zimbabwe gjennomgår ESAP-programmet (et structural adjustment program), hvor det er akutt mangel på mat og fare for

sultkatastrofe på grunn av tørke, og fordi regjeringen har tømt alle matvarelagrene på det internasjonale markedet, øker motsetningen. Politikken vil mest sannsynlig føre til høyere hushold-kostnader for sosiale tjenester og spesielt for utdannning, og den vil føre til høyere arbeidsledighet og mindre investeringer i den sosiale sektor. Samtidig med at den sittende regjering synes å ha sterkt svekket tillit i opinionen, ihvertfall blant eliten som også er de som dominerer NGO-sektoren, så vil dette kunne få betydelige sosio-økonomiske og politiske konsekvenser. Ikke bare for landet generelt, men for den strukturelle plasseringen og rollen til NGO-sektoren. Det er grunn til å tro at den identitetskrise som blir rapportert for lokale organisasjoner i Zimbawe, er et forbigående fenomen. Mest sannsynlig vil de utvikle en sterkere konfrontasjonsrolle både overfor regjeringen og statssystemet. NORAD er f.eks. den eneste giveren som støtter Ndebele Dictionary Project. Det har som mål å lage landets første ordbok på Ndebele. NORAD støtter også MDF, som eneste giver. Begge prosjektene synes å være gode og nyttige prosjekt, og er helt uproblematisk så lenge som det både av staten og av organisasjonene oppfattes som supplement til statens arbeid. Men hvilke problemer vil den norske staten få politisk dersom utviklingen skulle bli slik at nettopp disse organisasjonene utvikler seg til politiske organisasjoner i kamp mot regjeringen i Shonaland?

IV

a) NORADs erfaringer så langt skriver seg i stor grad fra samfunn der de frivillige organisasjonene de har samarbeidet med, har arbeidet innenfor statens og regjeringens generelle plan. De har implementert deler av sektorprogram (som helse, utdanning, matproduksjon etc.), og ofte deler av program som staten enten ikke har råd til å gjøre eller ikke vil prioritere å gjøre, og ofte har de samarbeidet direkte med staten om gjennomføringen av disse programmene. Denne komplementaritetsmodellen, eller «utfyllende hjelperollen» har vært dominerende når det gjelder lokale NGOs. Det er viktig at dette har vært en politikk som ikke nødvendigvis har vært trukket ned over organisasjonenes hoder av et sterkt maktapparat, men det har vært valgt av organisasjonene selv på grunn av den konkrete historisk-økonomiske kontekst. Situasjonen kan slik minne om den skandinaviske modellen, men den er bygget på en mye skjørere historisk, institusjonell og ideologisk grunn. Fortsetter denne situasjonen behøver NORAD-representasjonenes direktestøtte ikke å representere et diplomatisk problem for Norge, men et utviklingsproblem i mottakerlandene (avhengig av statens karakter). Som vi har vist i diskusjonen om nøytralitetsparagrafen er det lite sannsynlig at denne situasjonen vil vedvare.

b) De organisasjonene som NORAD har støttet har vært de «utviklingsorienterte» organisasjonene, dvs. som regel organisasjoner som oppsto med bistandsepoken, som gjennomgående har en svak medlemsbasis og en svak institusjonell tradisjon og oppbygging. Slike organisasjoner er mer sårbare for politisk manipulering, både fra givere og staten, men ikke minst fra organisasjonenes ledelse. Mange av de organisasjonene som NORAD støtter - i en fase hvor de frivillige organisasjonene synes å stå på terskelen til en ransakelsesprosess hvor forholdet til staten står i sentrum - vil over tid kunne ha følgende ikke-intenderte konsekvenser: a) at den norske staten gir støtte til organisasjoner som åpent utvikler opposisjon mot regjering og stat. Det skaper diplomatiske problem, og er kanskje heller ikke det mest fornuftige hvis en mener at lokale initiativ må samordnes på et eller annet nivå med statens planer og politikk om de skal være levedyktige. Eller b), NORAD kan fortsette sin støtte og være veldig påpasselig med kun å gi støtte til de organisasjonene som arbeider innenfor regjeringsplanene og som har et nært forhold til regjeringen. Da vil NORAD premiere en regjeringsvennlig holdning som det er usikkert om vil være positivt på langt sikt, være seg for utvikling av det sivile samfunn og demokratiske folkelige institusjoner eller for økonomisk utvikling for de fattigste folkegruppene. Ingen av alternativene er «clear cut» og NORADs politikk vil kanskje være å finne en slags middelvei, men uansett må den være basert på grundige overveielser og på mye mer faktisk kunnskap om mottakerlandene enn hva som har vært vanlig ved representasjonene.

c) Hvis NORAD skal drive direkte støtte, kan retningslinjene være de samme ute som hjemme? Det er å basere seg på en oppfatning om at de private organisasjonene er *én ting*, og forutsetter at en neglisjerer alle de ulike forholdene som ulike tradisjoner og historier setter som rammer for disse organisasjonenes forhold til sin stat. NORAD har som målsetting å bygge opp institusjonell kapasitet. Som et statlig organ vil NORAD ha særlige forutsetninger for institusjonsbygging innenfor den offentlige sektor. Innenfor den tredje sektor vil det kreve garanti om flereårlig støtte og støtte ikke bare til prosjekt, men også til program eller kjernefinansiering. Hvilken kompetanse og erfaring vil NORAD-re-

presentasjonen ha, som gjør det naturlig for direktoratet å bygge opp lokale, grasrotorienterte, frivillige, ikke-statlige institusjoner i utviklingsland?

d) Vi har ikke funnet materiale som tyder på at dette fundamentale spørsmål av både bistandspraktisk og diplomatisk karakter er gjennomtenkt. For vil ikke NORAD stadig vekk kunne komme opp i særegne statsrelaterte rollekonflikter og forventningskonflikter? Eller med andre ord: Kan de i lengden samtidig skåle med innenriksministeren og støtte grasrotbevegelser, som ofte utvikler seg i opposisjon til regjeringene? Det heter for eksempel i strategiplanen for dette arbeidet til representasjonen i Zambia: «Democratic political liberties are given increased importance as a precondition to obtain development, and is included in the NORAD strategy as an area to be given support. NGO funds may be of particular relevance in channelling support to democratic institutions and organisations in Zambia» (s.5). NGO-støtten er samtidig ikke tema for forhandlinger mellom regjeringen i Lusaka og NORAD (s.2). La oss anta at denne balansekunsten er et bevisst valg og mål (selv om det ikke er indikert av ulike norske regjeringer), er det ingenting som tyder på at NORAD har en tilstrekkelig gjennomtenkt strategi og kompetanse til å sette den ut i livet.

e) Det er også en konflikt mellom behovet for politisk balansekunst og representasjonens kapasitet og kompetanse. I Zimbabwe ble det tidlig markert behov for å finne «samarbeidspartnere med koordineringsfunksjoner» for å unngå ubegrenset pågang av lokale organisasjoner på venteværelset, og for å redusere representasjonens arbeidsbyrde. I India var det 10.000 registrerte organisasjoner i 1986. I dette mylder av organisasjoner som få hadde oversikt over og NORAD-representasjonene naturlig nok hadde begrenset kontakt med, etablerte man samarbeid med et utvalg på 100 av disse og støttet prosjekt i 13 delstater. På Sri Lanka støttet NORAD samme år ca. 40 organisasjoner med omkring 60 prosjekter. De store organisasjonene ble sagt å være den katolske kirke og Sravodya, som begge fikk støtte. I Bangladesh samarbeidet en allerede i 1986 med 30 organisasjoner (alle opplysningene er tatt fra referat om «Problemstillinger fra Priv.org. seminaret i New Dehli 6.-8. 10.86). I Zambia ga NORAD støtte til 286 kontrakter i 1990 103 nye kontrakter i 1991. Dette kan illustrere motsetningen mellom kapasitet og støttevilje/organisasjonspågang på en klar måte (tabell 5).

«Komplementaritet» - eksemplet geografi

Spørsmålet om graden av geografisk konsentrasjon/spredning er ett spørsmål hvor spørsmålet om «komplementaritet» kommer klart til syne. Staten ønsker selvsagt at organisasjonene, som instrumenter og kanal, skal arbeide i tråd med offisielle bistandsmålsettinger. I denne forstand vil en søke å integrere de private organisasjonene arbeid i statens overordnede politikk.

I

«Komplementaritet» er et ord som i det siste blir mye brukt av staten for å beskrive spesielt direktoratets relasjoner til organisasjonene. Det blir brukt på en måte som impliserer balanse eller samarbeid mellom likeverdige partnere. Uansett retorikk og priv.org.-kontorets intensjon, vil det i realiteten for de fleste organisasjonene innebære å få (gjerne gjennom dialog) en definert rolle innenfor landprogrammene. Det er ikke særlig fruktbart å snakke om at for eksempel Det Norske Forbund av 48 eller Palestinagruppene i Norge på den ene siden og NORAD på den andre siden utfyller hverandre gjensidig, hvis en tenker på fiansiell, politisk og administrativ tyngde. Noen av de store organisasjonen kan kanskje på grunn av sin poli-

Tabell 5

NORADs støtte til lokale organisasjoner i Zambia i 1990 og 1991 (tallene for 1990 i parantes)

Sektor	*Antall nye kontrakter*	*Prosent av totalen*	*Prosent av totalbeløp*
Utdannelse	46 (165)	44,7% (57%)	23,4% (47,4%)
Helse	14 (46)	13,6% (16%)	34,0% (31,1%)
Lokal samfunnsutvikling	31 (50)	30,1% (18%)	19,8% (13,2%)
Andre	12 (25)	11,6% (9%)	22,8% (8,3%)
Totalt	103 (286)		

Kilde: NORAD, Zambia, 1992.

tiske posisjon og nettverk inngå i en reell likeverdig dialog. Om staten hadde hatt et slikt samordningsmotiv, hvor NORADs aktiviteter var det sentrum organisasjonene prøvde å tilpasse sine aktiviteter til, kunne ingen betenke dem i det. Og skattebetalerne ville sikkert applaudere det, fordi det synes som en rasjonell utnyttelse av penger og innsats. Om ønsket er å bevare feltets pluralisme og mangfold, hadde det imidlertid vært mer fornuftig å beskrive samordningsinitiativene i klartekst.

Begrepet komplementaritet er ikke særlig nyttig i denne sammenhengen. Problemet består jo i å avgjøre hvem som skal utfylle hvem, og hvor går «utfyllingens» grenser? En kan si at komplementaritet i et globalt perspektiv tilsier at organisasjonene nettopp bør være der NORAD ikke er. I et landprogramperspektiv kan en si at komplementaritet både kan bety å arbeide der NORAD ikke arbeider og det omvendte - der NORAD allerede er inne. Dette ordet er viktig, fordi det blir introdusert i Stortingsmelding nr. 51 som noe nytt, og det blir mye brukt. Det gir et signal om statens vilje til større samordning, men det tåkelegger de konkrete avveiningene og relasjonene. Gitt de øvrige mål synes samarbeid og samordning bedre, de er mer liketil og lover ikke mer enn de kan holde.

For NORAD innebærer komplementaritet geografisk konsentrasjon, for UD innebærer det fortsatt spredning. For UD er organisasjonene snarere potensielle kanaler for norsk politikk i områder der den norske staten ikke er tilstede eller ikke vil være direkte til stede. Ser en på UD-bevilgningene over ett kan den gi et skjevt inntrykk av konflikten mellom UDs politiske kriterier og NORADs mer bistandsorienterte kriterier når det gjelder geografisk konsentrasjon. Nødhjelpsenhetens og SSE-bevilgningens størrelse og profil (Afrikas Horn og det sørlige Afrika) gjør at I. og 2. Politisk kontors profil blir mindre synlig. Krig og flyktningesituasjoner oppstår jo uavhengig av norske politiske mål og bistandspolitiske prioriteringer. Det er derfor helt naturlig at disse bevilgningene ikke er konsentrert på samme måten. Dessuten er det norsk utenrikspolitikk å markere aktivitet og handling i verden utenfor våre samarbeidsområder. En kan snarere heller overraskes over det samsvaret det tross alt er mellom NORAD- og UD-land. Vi vil ta opp to problemer her: Ulike signaler når det gjelder NORAD/UD konsentrasjonsstrategi og dilemmaer i NORADs implementering av sin.

II

Spørsmålet om geografisk konsentrasjon er selvsagt ikke nytt. På 1960-tallet var målet å spre arbeidet. Alt fra første tildeling i 1963 vedtok styret i NU at en skulle legge vekt på «hensynet til den geografiske fordeling» ved vurdering av prosjektstøtte. I de første årene var det viktig å vise at det var en viss balanse og spredning mellom kontinentene, dvs. en ønsket ikke da en for sterk konsentrasjon bare om noen områder. Målet var å spre aktiviteten til andre områder enn Afrika. Landvalg var enn videre da basert på et politisk argument og ikke på et norsk administrativt argument. Det het at prosjektene skulle drives i land som var blitt politisk selvstendige.

I statsbudsjettet for 1992 heter det at «støtten til private organisasjoners tiltak ikke er geografisk begrenset, men skal samtidig være en kanal for bistand til samarbeidsland og -regioner og være en aktiv del i den helhetlige norske bistandsinnsats. Det vil bli lagt vekt på å dreie en større del av bevilgningene mot konsentrasjonsområder for norsk bistand». Dette utdypes videre i St.meld. nr. 51 (1991-92) hvor området Afrika sør for Sahara blinkes spesielt ut. NORADs ferske signaler om større konsentrasjon, er følgelig i tråd med Stortingets nye prioriteringer om å styre organisasjonenes geografiske satsingsområder i større grad enn før. Helt til 1992 har støtten vært uten formelle geografiske føringer, og selv de nye retningslinjene fra 1992 fanget ikke opp disse nye og relativt sterke politiske signalene: Norsk innsats skal fremtre som en helhet. Det vil innebære at organisasjonene som en del av denne prosessen vil kunne bli tildelt sentrale oppgaver innenfor de enkelte landplaner.

I et langsiktig perspektiv er det åpenbart at her ligger det dilemmaer gjemt. Mange organisasjoners identitet er knyttet til landvalg som ikke har noe med norsk utviklingshjelp å gjøre. Bakgrunnen for deres bistandsvirksomhet kan være solidaritetsarbeid eller misjonsarbeid. Organisasjoner som Afghanistankomiteen, Latin-Amerikagruppene i Norge og Namibiaforeningen har alle røtter i uavhengige ungdomsbevegelser, dvs. de oppsto ikke som et svar på statens initiativ, snarere som en protest mot statens politikk på området, eller i hvert fall som et organisert initiativ for å påvirke norsk opinion og der igjennom norsk utenrikspolitikk. Andre organisasjoner, som LO, driver en aktivitet som ikke naturlig har så stort nedslagsfelt i mange av de afrikanske hovedsamarbeidslandene, hvor utviklingen av både industri og arbeiderklasse har kommet kort.

Boks 23

St. meld. nr. 51 (1991-92) om geografisk konsentrasjon:

Under nødhjelpsavsnittet står det:

En annen hovedkanal for norsk nødhjelp er de norske private hjelpeorganisasjoner som har omfattende erfaring og et godt utbygd kontaktnett i viktige katastrofe- og konfliktområder. (...)

De norske hjelpeorganisasjonene søker å konsentrere sin virksomhet til områder der de har etablert særlig kompetanse, og de samordner sin virksomhet med andre norske og utenlandske hjelpeorganisasjoner. Regjeringen har funnet det naturlig å kanalisere en stor del av norske nødhjelpsmidler til områder der slike organisasjoner er engasjert og geografisk til stede, for på den måten å utnytte de norske nødhjelpsbevilgningene mest mulig effektivt.

Under det tradisjonelle utviklingshjelpsavsnittet står det:

«En dreining av samarbeidet inn mot Norges konsentrasjonsland og -regioner i Afrika, Asia og Latin-Amerika må derfor skje over tid og med vekt på et nærmere samarbeid om planlegging av innsatsen i det enkelte land. I tråd med beslutningen om å prioritere Afrika sør for Sahara innenfor norsk bistand, bør norske private organisasjoner oppmuntres til å ta hensyn til dette i planleggingen av framtidig virksomhet der de ønsker støtte gjennom NORAD. Organisasjonene vil dermed bli trukket mer aktivt med i et fellesskap der erfaringer, kunnskap og kompetanse vil bli lettere tilgjengelig, og der organisasjonene vil få en mer aktiv rolle i dialogen om norske bistandspolitiske mål i det enkelte land eller i den enkelte region.»

Altså - to ulike og motstridende signal!

LO fikk sin første rammeavtale i 1980 og siden da har de hele tiden støttet «uvanlige», norske land som Jamaica, Egypt, Malaysia og Indonesia. En sterkere vektlegging av geografisk konsentrasjon vil påvirke ikke bare de eksisterende organisasjonenes arbeid, men også hvilke typer organisasjoner som vil være aktive og som potensielt vil «rekrutteres» i framtida. (Mer om konsekvenser for organisasjonskartet i kapittel IV.)

Kravet om geografisk konsentrasjon kan kollidere med en annen statlig målsetting - de private organisasjonenes rolle som statens instrument i krise- og nødområder. Langsiktig utviklingshjelp og nødhjelp har ulike mål og er ulike oppgaver. Nettopp derfor er det naturlig at signalene spriker mellom NORAD og UD, fordi den kanalen som skal utføre disse ulike oppgavene, er de samme organisasjonene. St.meld. nr. 51 (1991-92) understreker at Norge har «lange tradisjoner» på nødhjelpsområdet, og «har opparbeidet en betydelig kompetanse, først og fremst i de private hjelpeorganisasjonene og i bistandsadministrasjonen» (s. 238), og at de private norske hjelpeorganisasjonene «har et godt utbygd kontaktnett i viktige katastrofe- og konfliktområder» (s. 239). Samtidig betegnes 1991 som et «katastrofeår». «Gulf-krisen, kurdertragedien, flomkatastrofer i Bangladesh og Kina, vulkanutbrudd på Filippinene og hungerskatastrofen på Afrikas Horn» (s. 237) nevnes, i tillegg til Afghanistan, Kampuchea og Mosambik. Bare noen av disse områdene er norske samarbeidsområder.

Hvis staten ønsker både å bruke de private organisasjonene som en sentral nødhjelpskanal over hele verden samtidig som deres bistand skal konsentreres til samarbeidsområdene, hvor lenge vil organisasjonene da ha den kompetansen og nettverket det siktes til som organisasjonenes force? Selv ikke de fire-fem store organisasjonene kan i stadig større grad konsentrere arbeidet i områdene sør for Sahara, og samtidig ha tilstrekkelig kompetanse til å drive nødhjelp, som helst, i følge målsettingene, bør utvikles til langsiktig utviklingsarbeid, i for eksempel Kampuchea eller på Filippinene om noen tiår. Problemet er altså ikke målsettingen og politikken, men de forventningene som stilles til organisasjonenes kompetanse og fleksibilitet når det gjelder geografisk konsentrasjon/spredning. De store nødhjelpsoperasjonene i Sudan, Etiopia og Afghanistan via norske organisasjoner hadde neppe vært mulig uten at norske organisasjoner hadde vært involvert der på forhånd. I disse landene har priv.org.-bistanden vært helt enerådende hele tiden. I Etiopia var 91,7% av totale statlige bistandsoverføringer NGO-bistand i 1991, i Sudan 86,0% og i Afghanistan 99,1%. Og i alle disse landene, som i Guatamala og Bangladesh tidligere, har bistand utviklet seg som oppfølging av nødhjelpsinnsats.

Tenker en seg et par tiår inn i fremtiden er det tydelig å se at staten står overfor et valg; enten å rennonsere på kravet til geografisk konsentrasjon når det gjelder langsiktig bistandsarbeid, eller bevisst å satse på å utvikle nye og alternative kanaler for

nødhjelp/flyktningehjelp. Norge kunne etablere private «brannkorps» med globalt arbeidsområde. Problemet med en slik ordning ville blant annet være overgangen mellom akutt nødhjelp og langsiktig utvikling. UD kunne i større grad satse på lokale eller internasjonale organisasjoner som hadde kompetanse i de aktuelle områdene. Problemet med en slik ordning ville være politisk (markering av norsk tilstedeværelse) og informasjonsmessig: alt tyder på at reportasjer om nordmenn som hjelpere i krisesituasjoner er viktig for bistandens legitimitet og støtte i Norge. Eller en kunne utvikle ordninger som besto av elementer av disse løsningen, og som over tid ville ha som en konsekvens at de norske organisasjonene ble mindre sentrale i nødhjelpsarbeidet.

III

Og hva er konsentrasjon? Stortinget og NORAD har sagt tydelig at de ønsker en konsentrasjon, men at den ikke bør være for sterk. Det er ikke indikert hva som regnes for ønskelig konsentrasjonsnivå. I meldingen heter det at «omkring halvparten av midlene går utenom konsentrasjonsområdene for norsk bistand» (s. 236). Med den samme meldingens definisjon av konsentrasjonsområder er dette tallet for lavt, og inkluderes støtten til de alle typer frivillige organisasjoner viser det seg at hele 66,5 % av NORADs støtte går til slike områder, mens den bare var på 37,4% i 1981. Det innebærer at det har skjedd en kraftig konsentrasjon av bruken av midlene i løpet av det siste tiåret (se tabell 6).

Andre tall (se Dalsengs delrapport) viser at blant de ti viktigste samarbeidslandene for Priv.org.-kontoret i 1981 var land som Madagaskar (4. plass), Fillipinene (5. plass), Zaire (8. plass) og Indonesia (9. plass). Alle disse landene som ligger utenfor samarbeidsregionene, er ikke lenger med på listen over de ti viktigste landene i 1991. I 1991 ligger alle de ti viktigste landene derimot i slike samarbeidsområder. UD har mange av de samme landene som NORAD på topp i 1991, med unntak av Afghanistan og Irak. I 1981 var derimot UD's priv.org.-støtte til Algerie, Libanon, Angola og Somalia blant de ti viktigste landene. En kan uten videre slå fast at det er adskillig sterkere konsentrasjon eller mindre bredde over hovedinnsatsen til UD/NORAD nå, enn det var i 1981.

Det betyr ikke at andelen til hovedsamarbeidslandene har økt dramatisk. Fra NORAD har den ligget på vel 20% på 1980-tallet. UD's støtte til private organisasjoners arbeid i de samme landene er økt fra beskjedne 4,2% til like beskjedne 8,1% fra 1981 til 1991. Dette viser at økningen har skjedd i konsentrasjonsområdene, særlig i Mellom-Amerika (Priv.org.-kontoret ga mest støtte til Nicaragua i 1991 (41 millioner) og Bolivia var på 9.plass (16 millioner), og dels i det sørlige Afrika og ikke minst på Afrikas Horn (Etiopia/Eritrea fikk omtrent 10 millioner i 1981 mot omtrent 120 millioner i 1991). Derimot har det skjedd en relativ svekking av konsentrasjonen om Afrika når det gjelder utbetalinger. I 1981 gikk 57,8% av Priv.org.-kontorets og 61,1% av UDs midler dit. I 1991 var de respektive tallene 43,7% og 58,9%. Årsaken skyldes primært at Mellom-Amerika og Sør-Amerika har økt fra nesten ingenting i 1981 (5 millioner) til rundt 90 millioner i 1991 (Støtten til Latin-Amerika utgjorde 10% av Priv.org.-kontorets bevilgninger i 1991) Priv.org.-bevilgningen).

Det har skjedd en økning i antall land som organisasjonene arbeider i. Dette skyldes dels UD-prosjekter (omtrent 60% av deres bevilgninger har i hele perioden gått til samarbeidsområdene), dels at prosjektene utenfor samarbeidsområdene gjennomgående har mindre budsjett, men først og fremst at det amerikanske kontinentet ble et bistandskontinent i løpet av 1980-tallet.

Denne beskrivelsen av faktisk utvikling skulle tilsi at hvis både NORADs og UDs målsetting skal realiseres, synes det fornuftig å ile langsomt og omtrent opprettholde situasjonen slik som den er.

Tabell 6

NORADs støtte til private organisasjoner som går til konsentrasjonsområder, 1000 kroner

	1981	*1986*	*1991*
Sum konsentrasjonsområder	29 761	149 248	356 576
Sum NORADs støtte	125 317	333 188	504 342
Konsentrasjonsområder, %	37,4	40,6	66,5

Kilde: Dalseng, 1992

Boks 24

Offentlig administrasjon.

Danmark, gjennom DANIDA.

DANIDA har ikke noe eget kontor for koordinering av privorg-støtten, men søknader sendes de ulike regionkontorer. DANIDA gir støtte til langsiktig nødhjelp, katastrofehjelp, nødhjelp, humanitær bistand, kulturelt samarbeid og utsendelse av frivillige.

Sverige, gjennom SIDA.

SIDA har et eget kontor; Byrån før samverkan med enskilda organisasjoner, SEO. SEO gir støtte til langsiktig utviklingshjelp, katastrofebistand og informasjonsvirksomhet. Dessuten gir andre kontorer i SIDA humanitær støtte til det sørlige Afrika og Latin Amerika og kultursamarbeid.

Norge, gjennom NORAD og Utenriksdepartementet.

NORAD har kontoret for samarbeid med de private organisasjoner (Privorg) som gir støtte til langsiktig utviklingshjelp. Informasjonsstøtten skal nå legges til Privorg-kontoret. Utenriksdepartementet gir støtte gjennom flere kontorer, de viktigste er; Nødhjelpsenheten (naturkatastrofer), 1. politisk kontor og 2. politisk kontor (flyktninger og øvrig nødhjelp).

Priv. org.-kontorets administrasjon

Priv. org.-kontoret er organisasjonenes viktigste dør inn i statssystemet, og har vært statens viktigste redskap for å forme organisasjonslandskapet som kanal (for løsninger i andre land, se boks 24). I 1990 viste DIS-evalueringen til at det var «tegn på en begynnende tillitskrise» mellom NORAD og organisasjonene (DIS, 1990:8). Det var en følelse som ble delt både av kontorets ansatte og av organisasjonene selv. Hva var årsakene til dette, og er det tegn på at kontoret senere, gjennom sin omorganisering og nye politikk på en del områder, har taklet dette?

For å forklare situasjonen ble det blant annet dvelt ved kontorets arbeidsmåte. Saksbehandlingen ble for eksempel oppfattet av organisasjonene som en ren forvaltningsmessig gjennomgang av søknadene. Videre klaget organisasjonene over tregheten i systemet; organisasjonene hevdet at det ofte kunne ta mellom 6-7 måneder før de fikk svar på prosjektsøknader. Kontorets ansatte på sin side beskrev sin arbeidsplass som en «karrieremessig blindvei» vis á vis resten av NORAD-systemet. Også det øvrige NORAD-systemet oppfattet Priv.org.-kontoret som for detaljorientert, og som forvalter av en sektor med en sekretariatfunksjon, snarere enn som en bistandsfaglig innovatør og operatør. Kontakten med resten av NORAD-systemet har stort sett fokusert på formelle forhold; som rutiner for innhenting av kommentarer eller gjøre de andre avdelingene oppmerksomme på et spesielt viktig knippe av utvalgte saker, eller som arrangør av fagmøter etc.

De bakenforliggende årsaken til kontorets situasjon er ikke endret selv om det nå har en mer offensiv holdning både til NORAD og organisasjonene. Vi tror at de trekk som er påpekt i liten grad henger sammen med ledelsesspørsmål, bemanningsforhold, plass i systemet osv. Kontorets stilling innad i NORAD-systemet og ikke minst overfor de UD-kontorene som gir støtte gjennom de private organisasjonene og med de private organisasjonene selv, er av strukturell og mer fundamental politisk karakter. Det vil si: posisjonen henger dypest sett sammen med selve tenkningen omkring denne sektorens betydning for samfunns utvikling. Innad i NORAD har kontoret i henhold til instrukser (direktørinstruks 7/89) hatt som primæroppgave å systematisere og videreformidle kunnskap og erfaringer fra organisasjonenes prosjektarbeid. Innenfor disse trange, men administrativt rasjonelle rammene har kontorets oppgaver blitt konseptualisert. Den uttrykker en dominerende holdning til de private organisasjonenes arbeid, som også gjentas i ulike stortingsmeldinger om utviklingshjelp; organisasjonenes arbeid går ut på å gjøre det staten ikke kan gjøre. Det betyr i henhold til denne tenkningen å gjennomføre prosjekt til målgrupper og geografiske områder som staten ikke klarer eller vil nå. De er «gap fillers». Eller med andre ord: De private organisasjonenes arbeid dreier seg om prosjektimplementering på mikronivå. Det har vært Priv. org.-kontorets oppgaver å kontrollere at så skjer. Et alternativt perspektiv på de private organisasjonene er å se på dem som - i tillegg til å være en slik kanal - noe som kan representere, på et fundamentalt plan, alternative ideologiske, institusjonelle og velferdsstatlige løsninger. I en slik sammenheng ville priv.org.-kontoret selv kunne vært en viktig «lyttepost» i den tredje sektor inn i det statlige apparat, de kunne ha utviklet en særegen kompetanse om organisasjon og ledelse, om forholdet stat/samfunn osv.

Priv.org.-kontoret har over tid gjort et svært omfattende arbeid med å bringe flere frivillige organisasjoner på banen og å forankre bistandstenkning i mange «nye» organisasjoners arbeid. De har også stått på for å integrere og synliggjøre de private organisasjonenes arbeid og de private organisasjonene og kontorets viktighet i systemet. Korrespondanse og møtereferat viser at de har kjempet for organisatorisk mangfold og vist gjennomgående fleksibilitet i taklingen av organisasjonenes (rimelige og urimelige) krav. På den andre siden har kontoret, i liten grad tatt initiativ til store strategiske diskusjoner om fundamentale spørsmål knyttet til sektoren. Kontoret har ikke representert et spesielt perspektiv på utvikling eller på den frivillige sektors rolle i ulike samfunns utvikling, de har stort sett kun representert en portefølje og en budsjettpost. Internt har deres rolle stort sett vært å fungere som en påminnelse om sektorens eksistens. Eksternt har kontoret fungert som detaljeorienterte saksbehandlere.

NORADs nye strategi legger mye sterkere vekt på samordning av offentlig og privat bistand enn hva som tidligere har vært tilfellet. Men vil tenkningen omkring feltet og Priv.org.-kontorets strukturelle posisjon og tradisjon innenfor systemet, føre til at denne tettere samordning mellom blant annet fagbasene/regionsavdelingene og de private organisasjonene innad i NORAD-systemet, innebære en byråkratisk underordning av de private organisasjonenes arbeid i NORADs landstrategier? Eller vil organisasjonene (og ev. Priv.org.-kontoret) kunne fungere som meddebattanter med ulike perspektiv og oppfatninger på hvordan samfunn utvikles?

Kontoret har stadig fått økte oppgaver, ikke bare i antall organisasjoner og prosjekt, men også i type bevilgninger. NORAD har nylig lansert begrepet Norgesaksen i forbindelse med et ønske om et utvidet og aktivisert samarbeid med det norske institusjonsmiljøet, inkludert de norske private organisasjonene. I tilknytning til denne arbeider NORAD med å koordinere alle deler av NORADs samarbeid med organisasjonene til en enhet - Kontoret for private organisasjoner. Dette skjer ut i fra et ønske om hva som i NORAD kalles å ha «ett sugerør» inn i NORAD-systemet. Det innebærer for framtiden at både informasjons- og prosjektsamarbeidet blir forvaltet fra en og samme enhet. Gap mellom kapasitet og krav er et utbredt administrativt problem innenfor norsk embedsverk (se tabell 2). Priv.Org.-kontoret har også opplevd lite samsvar mellom muligheter for oppgaveløsning og faktisk oppgaveportefølje.

Vårt poeng her er at dette gapet også har en konseptuell bakgrunn: Oppbyggingen av kontoret og sammensetningen av dets personell har uttrykt et perspektiv på de private organisasjonenes og NORADs rolle hvor fokus gjerne har vært begrenset til forvaltning og kontroll av offentlige midler. Kontoret er gruppert sammen med andre rest-kategorier som Fredskorpset og kultur innad i NORAD, og personellet er «rest-kategori»-personell, ikke i den forstand at de som arbeider der er mindre gode byråkrater enn ellers i systemet (det spørsmålet ligger utenfor rammen av denne studien), men at en i rekrutteringen av personell ikke har oppfattet det å arbeide med private organisasjoner som en egen kvalifikasjon på linje med vann- og veibygging osv. Om en ser Priv.org-kontorets rolle i et litt lengre perspektiv kan det neppe være tvil om at det ikke har utviklet en felles forståelse for hvilken type kompetanse kontoret primært bør utvikle. Å drive med bistand via et mylder av organisasjoner i nærmere 100 land krever - om bistanden stadig skal bli bedre - annen kompetanse og bedre kompetanse enn i de fleste andre statlige direktorat og departement. Det er jo noe annet å bygge bro over Askøyfjorden enn å demokratisere Sudan, Etiopia, Nepal og El Salvador. Det er ikke samsvar mellom statens mål om å utvikle arbeidet med den tredje sektor og deres forvaltning av nærmere en tredjedel av den bilaterale bistanden, og koordineringen mellom UD og NORAD. Det er heller ikke samsvar mellom oppgavene til NORADs gjøkunge - Priv. org.-kontoret - og kontorets posisjon og prestisje i direktoratet.

UD-systemet

Den administrative hovedoppdeling mellom NORAD (langsiktig utviklingshjelp) og UD (nødhjelp/flyktningehjelp/menneskerettigheter) er basert på utviklingsteoretiske og bistandspraktiske overlegninger om forholdet mellom utviklingshjelp og nødhjelp, men også på utenrikspolitiske vurderinger av nødhjelp/flyktningehjelpens mer direkte politiske karakter. Forskjeller og grenseflater mellom disse to oppgavene har vært et problematisk felt siden bistanden startet, med administrative konsekvenser for både koordinering og samordning. Nåværende administrative oppdeling er et foreløpig sluttprodukt av en historie som startet da statlig støtte til den private bistandssektoren første gang ble gitt. Et skille ble forsøkt trukket allerede ved første offisielle utlysing av støttemidler for private organisasjoner, ved

årsskiftet 1963/64. Da ble det i punkt 2 nevnt at det lå utenfor Norsk Utviklingshjelps mandat «å gi støtte til nødhjelp uten at det i prosjektene var elementer av ordinær utviklingshjelp».

Onarheimutvalget foreslo at man kanaliserte både nødhjelpen og u-hjelpen gjennom samme stalige organisasjon og kanal. På bakgrunn av «det begrensede beløp» det var tale om, mente utvalget at det var hensiktsmessig å la også de humanitære hjelpeytelser inngå i den totale utviklingshjelpsrammen, og at «begge slags hjelp blir administrert av ett og samme offentlige organ», dvs. NORAD, som de foreslo skulle bli et direktorat (etablert i oktober 1968) (Onarheimutvalget:39). Utvalget påpekte videre (ss):

> «Utvalget vil imidlertid samtidig peke på at det kan være vanskelig i praksis å trekke en klar grense mellom virkningene av innsatsen under de to typer hjelp, idet humanitær bistand i tillegg til å lindre nød ofte kan medvirke til å bedre forutsetningene for en økonomisk og sosial utvikling i mottakerlandet. I visse tilfelle yter også en og samme hjelpeinstitusjon begge slags hjelp.»

Forslaget om å legge disse to bistandsformer under samme statlige organ ble drøftet i Regjeringens proposisjon (St. prp. nr. 109, (1966-67)) forut for omdanningen av NORAD til direktorat. Både regjering og storting gikk mot dette forslaget. I St. prp. nr. 109, (1966-67) uttaler regjeringen likevel at:

> «Det er grunn til å feste oppmerksomheten ved de forskjellige omstendigheter ved flyktningesituasjonen. Det er på det rene at løsningen av flyktningeproblemene i Midt-Østen og Afrika i dag i stor utstrekning vil kreve utviklingsfremmende tiltak for utdannelse og sysselsetning. I utviklingsområdene vil det derfor neppe være praktisk mulig å sondre mellom flyktningehjelp og utviklingshjelp» (s. 24).

FNs ulike avdelinger ber derfor om en sterkere koordinering av disse feltene, sier proposisjonen, men den foreslår altså likevel ikke ett felles statlig organ.

I Stortingsmelding nr. 36, (1984-85) understrekes igjen det problematiske i å skille mellom de ulike former for bistand. For mange av de fattigste landene, der Norge har konsentrert sin innsats heter det at:

> «Det er på mange måter tale om en permanent krisesituasjon som krever nødhjelplignende løsninger også i bistandssammenheng. Situasjonen i mange av disse utviklingslandene er nå så alvorlig at deres evne til i det hele tatt å fungere som sosiale, økonomiske og politiske systemer trues.»

Det skulle da også vise seg at den fortsatte utvikling i deler av Afrika bare utviklet videre denne «permanente krise og nødhjelpssituasjonen.» Mange av de private organisasjonene har følgelig i løpet av hele 1980-tallet vært involvert i nødhjelpstiltak. Disse nødhjelps- og flyktningeprogrammene har gått ut på både å dele ut mat og medisiner og såkorn og landbruksredskaper, dvs. nødhjelp og utviklingshjelp innenfor et og samme prosjekt. Organisasjonene har fått midler fra både nødhjelpsbevilgningene og u-hjelpsbevilgningene for å arbeide i de samme områdene.

NU signaliserte altså i 1962 at organisasjoner som tidligere hadde drevet rene nødhjelpsprosjekter, og som hadde mottatt offentlige midler, måtte endre sine prosjektmålsettinger skulle de komme i betraktning under den nyetablerte ordningen. Ved å trekke et slikt praktisk-politisk skille mellom to typer aktiviteter, skaffet staten og NU seg en plattform som ble brukt til å vri organisasjonenes interesser og aktiviteter. Samarbeidet mellom de private organisasjonene og NU hadde de første årene et sterkt fokus på langsiktig utviklingssamarbeid. NU, som ny finansieringskilde og med ansvar for norsk utviklingshjelp, som navnet også understreket, var sterkt instrumentelt både i å forvandle tidligere nødhjelpsorganisasjoner til å bli bistandsorganisasjoner i løpet av 1970-tallet, og i å stimulere tradisjonelle norske interesse- eller sosiale velferdsorganisasjoner til å starte med bistand til ikke-europeiske områder som del av deres aktivitet. Den populariteten som integrerte landsbygdprosjekter og senere distriktutviklingsprosjekt hadde på 1970-tallet og begynnelsen av 1980- tallet virket i samme retning. I Norge ble denne sektoren også oppfattet som et område hvor vi, grunnet vår næringsstruktur, befolkningsstruktur og administrative struktur, var på hjemmebane. Dessuten viste det seg i praksis at nødhjelpsoperasjoner var vanskelig å avslutte, at nøden var knyttet til fundamentale utviklingsproblem etc. Dette ble demonstrert veldig klart både for NORAD og organisasjonene allerede i 1974 gjennom erfaringer hentet fra Kirkens Nødhjelps nødhjelpsprosjekt i Sør-Sudan etter fredsslutningen i 1972. I 1974 utformet KN i samarbeid med NORAD planer for et omfattende distriktutviklingsprogram bygget på en samarbeidsrelasjon mellom organisasjon og stat i Norge som på vesentlige

punkter ble en modell for NORAD i deres relasjoner med de private organisasjonene utover på 1970-tallet og på begynnelsen av 1980-tallet.

Denne politikken som la vekt på langsiktig utvikling (dette var også en linje som FN-systemet og utviklingslandene selv argumenterte sterkt for), ble imidlertid «forstyrret» av «eksterne» hendelser; dvs. stadige katastrofer av både politisk og mer naturmessig karakter. Sultkatastofene i Biafra som en del av borgerkrigen i Nigeria på slutten av 1960-tallet, jordskjelvkatastrofene i Mellom-Amerika og flomkatastrofene i Bangladesh demonstrerte at det var behov for effektive nødhjelpsoperasjoner av stort omfang. De store flyktningestrømmene i Pakistan etter invasjonen i Afghanistan i 1979, i Sør-Sudan etter Idi Amins fall i Uganda i 1979, flyktningeleirene for ANC- og PAC-medlemmer i det Sørlige Afrika etc. opprettholdt og skapte stadig nye behov for mer kortvarig, nødhjelpsorientert innsats. At FNs Høykommisær for Flyktninger ikke har vært en såkalt «implementing agency», men hele tiden har jobbet gjennom bl.a. private organisasjoner (også mange norske), åpnet opp nye, store «windows» for de private organisasjonenes virksomhet. De store tørkekatastrofene på Afrikas Horn på midten av 1970-tallet og på midten av 1980-tallet la senere grunnlag for at flere av de største norske private organisasjonene i dag primært driver med nødhjelp og katastrofebistand.

I løpet av det siste tiåret har UD-systemet vært en minst like sentral finansieringskilde for de private organisasjonene som NORAD (se tabell 7). I 1981 som i 1992 er NORADs priv. org. budsjett mindre enn UDs utbetalinger, mens NORAD lå noe høyere enn UD i 1991. NUs målsetting fra 1960-årene ble følgelig på dette punktet ikke nådd. Forestillingen om at forholdet mellom de private organisasjonene og den norske staten dreier seg om forholdet mellom disse organisasjonene og NORAD - som stortingsmeldinger kan gi inntrykk av - er derfor en foreldet idé, som virkeligheten løp fra på slutten av 1970-tallet. UD og ulike former for nødhjelp spiller en stadig viktigere rolle i u-landsarbeidet til noen av de største private organisasjonene i Norge. Organisasjonene spiller en relativt sett mye sterkere rolle innenfor den totale nødhjelpsaktiviteten enn innenfor den totale bistandsaktiviteten. Mens 56,3% av de totale bevilgningene til humanitært hjelpearbeid ble kanalisert gjennom private organisasjoner i 1981, går nå over 70% til slike organisasjoner. Mens andelen NGO-bistand fra priv.org.-bevilgningen har steget fram til 1989 for deretter å avta, har andelen fra de humanitære bevilgningene økt etter 1989.

Tabell 7

Overføringer til private organisasjoner (i 1000 kroner)

	1981	*1986*	*1991*
Nød-/flyktningehjelp	125.317	333.188	504.342
Priv.org	79.546	367.280	536.424

Kilde: Dalseng, 1992

Situasjonen er følgelig endret i forhold til i 1966, da Regjering og Storting gikk i mot å innordne disse aktivitetene under ett statlig organ. Kan Sveriges løsning (se boks 21) også nå være den beste for Norge? Gitt denne utviklingen er det påfallende at St.meld. nr. 51, (1991-92) ikke drøfter administrative koordineringsproblem mellom UD og NORAD. Som vist i avsnittet om geografisk konsentrasjon er det jo ikke bare et spørsmål om manglende koordinering, men motstridende signaler i behandlingen av disse to feltene.

En studie av de private organisasjonene som bistandskanal, hadde vært skjev og lite fruktbar om den ikke også hadde inkludert nødhjelps- og flyktningearbeidet. Det er nettopp i denne «gråsonen» at noen av de mest interessante bistandsteoretiske og bistandsstrategiske spørsmålene ligger, samtidig som samordningen og administrering av disse to områdene stiller store krav både til organisasjonene og staten.

Nødhjelpsenheten

Humanitær innsats ved naturkatastrofer administreres av UDs nødhjelpsenhet, Bilateral Avdeling (kap. 0190). Hjelpen omfatter som regel akuttbistand i form av støtte til innkjøp av mat, medisiner, klær og hjelp til å sette opp husly. I tillegg til det direkte nødhjelpsarbeidet legges det også vekt på oppfølgings- og rehabiliteringsarbeid. Nødhjelpsenheten arbeider både med forebyggende arbeid, akutthjelp og rehabilitering. Det er klart at det er vanskelig å trekke skillelinjer mellom slik nødhjelp og utviklingshjelp på et prinsippielt grunnlag. I Norge struktureres faktisk grenseflater av en spesiell statsadministrativ historie.

I

Da DUH ble opprettet etter vedtak den 7.juni 1983, ble nødhjelp til ofre av naturkatastrofer overført til DUH. UD beholdt ansvaret både for de

faste og ekstraordinære bevilgninger til det internasjonale hjelpearbeid for flyktninger og krigsrammede i mer politisk betingede situasjoner, og ansvaret for støtten til frigjøringsbevegelser. Ved nedleggelsen av DUH ble imidlertid ansvaret for nødhjelp etter katastrofer tilbakeført til UD, og fra da av har alt humanitært hjelpearbeid blitt behandlet i UD.

Forskjeller i forvaltningspraksis mellom de ulike kontorene og NORAD har betydning for statens reservoarrolle og organisasjonenes kanalfunksjon. Det er derfor nødvendig å gå litt i detalj når det gjelder retningslinjene i UD. Retningslinjene for Nødhjelpsenheten har i store trekk vært uendret siden veiledende retningslinjer ble utarbeidet i DUH i august 1984. Disse retningslinjene dannet også grunnlaget for dokumentet «instruks for nødhjelpskoordinator i Departementet for utviklingshjelp» som ble utarbeidet i 1986.

Koordinatoren har fullmakt til på egen hånd å innvilge beløp på inntil NOK 1 million. Beløp over NOK 1 million må forelegges avdelingens ledelse (ekspedisjonssjefsnivå, Bilateral Avd.) med forslag til avgjørelse. Beløp opp til NOK 5 million kan vedtas av UDs spesialråd. Enkeltbidrag utover dette beløp gis etter vedtak i Regjeringen. Koordinatoren skal stå i forbindelse med tilsvarende instanser i andre land og internasjonale organisasjoner. Utenriksstasjoner og stedlige representasjoner som formidler støtte til humanitært hjelpearbeid skal holdes orientert og rådspørres. Det er også forutsatt i instruksen at nødhjelpskoordinatoren skal samarbeide med Priv.org.-kontoret og andre relevante enheter. Nødhjelpskoordinatoren (stillingen er nå plassert som byråsjef) skal også sammen med Utenriksdepartementets koordinator fungere som formann i Katastrofeutvalget. Praksis har vært, inntill tilsettelse av Spesialrådgiver for humanitær bistand og flyktningespørsmål, ambassadør Knut Mørkved, at lederne for Nødhjelpsenheten og 2. politisk kontor har alternert om dette lederskapet.

Nødhjelpsenheten kan gi opp til 100% dekning av private organisasjoners foreslåtte prosjekter. I en intern oversikt over 58 prosjekter som ble støttet i 1989, hadde 23 av prosjektene en registrert egenandel. De varierte fra 5-10% til over 50% av bevilgningene fra UD. Egenandelene består oftest av midler som er overført fra andre samarbeidende organisasjoner og er ikke noe mål på organisasjonens basis i Norge. Administrasjonsutgifter vurderes ved hver enkelt søknad, og kan i følge retningslinjene variere fra 1% (enkel formidling av bidrag) til 5% (tiltak som krever ekstra mye administrasjon i forhold til bevilgningens størrelse). Gjennomsnittlig ligger de faktiske administrasjonsbidrag fra Nødhjelpsenheten på 2-3% av det bevilgede beløp.

Ved tildeling utbetales normalt hele beløpet mens NORAD holder tilbake 10% til prosjektavslutning. Ved større tildelinger de senere årene har det vært praksis med flere utbetalinger. Saksgangen er ukomplisert og rask. Mottakeren er i henhold til retningslinjer forpliktet til å sende en første melding til UD om hvordan beløpet er brukt eller aktes brukt senest innen 1 måned etter at støttebeløpet er mottatt. Det skal også sendes inn framdriftsrapport og avsluttende rapport. Den avsluttende rapporten skal ta opp hvordan støttebeløpet er blitt brukt, vurdering av nytten av støttebeløpet, beskrivelse av eventuelle feil som er gjort og en vurdering av behov for eventuell fortsatt støtte. I retningslinjene fra 1984 ligger det i punkt III, 4 et krav om at revisorrapport eller revisorattestert regnskap skal sendes inn «så snart den foreligger». For mange av organisasjonene har «så snart», ennå ikke inntruffet.

På tross av et visst påtrykk fra Nødhjelpsenheten, er organisasjonenes rapportering og oppfølging svært sporadisk. For 58 støttede prosjekter i 1989 er det fortsatt ikke levert mer enn 24 oppfølgings/sluttrapporter. Av 37 prosjekter som ble støttet i 1990 er det blitt sendt inn 5 oppfølgings/sluttrapporter. Både retningslinjer og kontroll/oppføl-

Tabell 8

Nødhjelpsutbetalinger fra 1987 til 1991 (i mill. kroner)

	1987	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*
Private organisasjoner	71,8	86,7	100,9	87,2	104,9
Internasjonale org.	14,4	11,1	6,9	42,9	20,5
Stedl.rep./ambassader	16,1	22,0	21,5	23,7	6,4
Totalt	102,3	119,8	129,3	153,8	131,8

Kilde: Nødhjelpsenheten, UD.

gingsrutiner er følgelig forskjellig fra NORADs, og sett fra organisasjonenes side, svært liberale!

Nødhjelpsenhetens støtte går primært til norske private organisasjoner (se tabell 8). Under posten internasjonale organisasjoner skjules både FN-systemet og internasjonale private organisasjoner og stiftelser. Bevilgningene til NORADs stedlige representanter kanaliseres i neste omgang oftest gjennom private organisasjoner; både norske, internasjonale og lokale organisasjoner som arbeider i det enkelte landet.

II

Hovedvekten av støtten har gått til tiltak i Afrika og til mange av de samme landene som de norske private organisasjonene er inne i som utviklingshjelpere. Det aksentuerer problemer med å koordinere nødhjelp og utviklingshjelp både i Norge og i «felten» (se tabell 9).

Støtte fra Nødhjelpsenheten rettes altså mot ofre for naturkatastrofer. Det finnes selvsagt en rekke situasjoner hvor årsakssammenhengen mellom menneskeskapte katastrofer og naturkatastrofer henger sammen og hvor det derfor kan være glidende overganger fra Nødhjelpsenhetens støtte og over til støtten fra UDs politiske kontorer og NORAD. Et notat fra Nødhjelpsenheten (23.6.1991), kan indikere de faktiske konfliktene i selve arbeidet som gjør den departementale arbeidsdelingen problematisk; De skriver at skillelinjen mellom et «rehabiliteringsprosjekt og et langsiktig utviklingsprosjekt er ofte vag. Især når det gjelder gjenreising av boliger, er det vanskelig å gi absolutte regler for hvor norske offentlige midler bør hentes fra». Det heter videre at «i samband med rehabiliteringsprosjekter bør man imidlertid kunne operere både med noe lengre frister enn ordinært for innsendelse av støttesøknader og med lengre tidsrammer for gjennomføringen av innsatsen. På denne måten sikrer man en skikkelig planlegging og en fremdriftstakt som er tilpasset målgruppens mottakerevne. Generelt vil en anta at rehabiliteringsengasjementer bør være avsluttet ca. 2 år etter at den utløsende naturkatastrofe inntraff. Deretter bør fortsatt langsiktig innsats være den involverte organisasjons ansvar, eventuelt med støtte over Priv.orgs eller Multilateral avdelings budsjett». I forbindelse med FNs tiår (1990- 2000) for å redusere sjansen for naturkatastrofer i framtida er nødhjelpsenheten av Stortinget gitt i oppdrag å ta initiativ til viktige beredskapstiltak i denne sammenheng, og ved å bruke private organisasjoner som sentral kanal. Et annet eksempel på glidende overganger eller «fleksibilitet» kan være Nødhjelpsenhetens omfattende bidrag i 1990 til evakuerte under Gulf-krisen, en krise som neppe kan karakteriseres som en naturkatastrofe!

Nødhjelpsenheten gir støtte til et lite utvalg av de organisasjonene som NORAD støtter. De fem store norske organisasjonene, Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Redd Barna, Det Norske Flyktningeråd og Norsk Folkehjelp har de i perioden 1987-1991 mottatt over halvparten av de totale overføringer over Nødhjelpsenhetens budsjetter (til private org., internasjonale org. og til stedlige representasjoner og ambassader) og over 4/5 av de totale overføringer til private organisasjoner over samme budsjett (for tall, se tabell 10). Pastor Strømmes Minnestiftelse er den organisasjonen som foruten de fire ovennevnte organisasjonene har mottatt mest midler fra Nødhjelpsenheten. Tilsammen mottok de 39,9 mill. i tidsrommet 1987-91. CARE Norge, Caritas, Norges Vel, Santalmisjonen og Utviklingsfondet (v/ Framtiden i Våre Hender) har også fått betydelige midler fra Nødhjelpsenheten. Disse fem organisasjonene mottok tilsammen likevel under en tiendedel av hva de fem store fikk.

Tabell 9

Nødhjelpsmidler til afrikanske land fra 1987 til 1991 (i mill. kroner)

Land	*1987*	*1988*	*1989*	*1990*	*1991*
Etiopia	25,6	17,2	27,2	5,8	58,4[a]
Eritrea/Tigray	2,8	7,2	15,6	31,6	-
Mali	14,8	14,8	14,8	5,0	4,5
Mosambik	18,4	22,3	11,7	10,5	15,2
Sudan	-	8,5	2,5	3,8	14,0

a. Tallene omfatter også Eritrea/Tigray Alle tallene omfatter støtte til generelle tiltak, tørrfisk og AIDS.
Kilde: Nødhjelpsenheten, UD.

Tabell 10

Nød- og flyktningehjelpsutbetalinger fordelt på organisasjoner (i 1000 kroner)

	1981	*1986*	*1991*
Kirkens Nødhjelp	19 013	80 090	103 215
Redd Barna	5 500	16 575	46 156
Norges Røde Kors	28 875	35 617	110 893
Det Norske Flyktningeråd	3 035	10 708	32 032
Norsk Folkehjelp	10 359	14 756	46 404

Kilde: Dalseng, 1992

1. Politisk kontor

1. politiske kontor håndterer saker som behandles i FN og andre internasjonale organisasjoner og institusjoner, samt står for den utenrikspolitiske rapportvirksomhet som har særlig tilknytning til FN. Kontoret har også ansvar for politisk «kontroversielle» spørsmål og UDs håndtering av hjelp i slike situasjoner. Kontoret behandler saker vedrørende Sør-Afrika, Israel, Palestina-spørsmålet og den israelsk/arabiske konflikten. Bistanden omfatter støtte til frigjøringsbevegelser i Sør-Afrika og til Palestinaflyktninger (UNRWA). I 1990 ble var det avsatt NOK 135 millioner kroner til tiltak for flyktninger fra det sørlige Afrika under kap. 0191.72 i statsbudsjettet. NOK 65,5 mill skulle kanaliseres gjennom norske private organisasjoner. Dette utgjorde altså ca. halvparten av hele posten.

Kontoret samler søknadene opp i «pakker» som behandles etter hvert. Selv om det skjer en oppsamling av søknader er fleksibiliteten stor og tildelingen skjer svært raskt. De fleste organisasjoner som får støtte er organisasjoner som departementet mener seg trygge på på grunn av langvarig samarbeid. 1. politiske kontors støtte til norske private organisasjoner er av tidsavgrenset karakter.

Den humanitære flyktningestøtten er basert på generelle politiske retningslinjer utarbeidet av Storting og Regjering. De enkelte disposisjoner blir klarert av den politiske ledelse i departementet. 1. politisk kontor har ingen formaliserte retningslinjer for støtte til private organisasjoner arbeid, slik NORAD har. 1. politisk kontor baserer tildelinger på den aktuelle søknad. Videre kreves en oppfølgings og sluttrapport. Skjemaene med registrering av oppfølging/rapportering som brukes av Nødhjelpsenheten og tildels av 2. politiske kontor anvendes ikke. 1. politiske kontor krever ikke egenandel for sin støtte til private organisasjoner. 1. politisk kontor forvaltet ca. NOK 195 mill. (kap. 0191 post 71 og 72) i 1990.

2. politiske kontor

Både 1. og 2. politiske kontor er underlagt UDs Politiske Avdeling. Fra 1990 har all støtte til humanitært hjelpearbeid blitt håndtert av UD. UDs 2. politiske kontor er ansvarlig for hjelp til flyktninger som følge av krig og konflikt (kap. 191 post 70, 73, 74, 75, 76, for 1992 678.329.000 kroner). Dette omfatter Norges faste bidrag til FNs Høykommisær for flyktninger (post 70, for 1992 130 millioner), tilskudd til hjelp til flyktninger fra Afghanistan (post 73; for 1992 70 millioner), tilskudd til flykninger fra Latin-Amerika (post 74; for 1992 30 millioner), annen flyktningehjelp og menneskerettigheter (post 75; for 1992 338.300.000 kroner), og humanitær bistand til Afrika (post 76, for 1992 130 millioner kroner). I tillegg til den humanitære bistand under nevnte poster, har kontoret ansvaret for menneskerettighetsspørsmål, sosiale spørsmål i FN, kontakten med internasjonale hjelpeorganisasjoner som FNs Høykommisær for flyktninger, Internasjonal organisasjon for migrasjon, Den Internasjonale Røde Kors Komite. Kontoret forvalter også en egen budsjettpost for tiltak til støtte for demokrati, selvstendighet og nasjonal uavhengighet, kap. 192.70, 1992 60 millioner. Denne budsjettposten er ikke øremerket støtte til private organisasjoner, men som det heter i Stortingsproposisjon nr. 1 (1991-92): «Det vil være aktuelt med bidrag til ikke-statlige organisasjoner der disse faller naturlig innenfor demokratibevegelsene.» I 1992 forvaltet 2. politiske kontor omlag 760 millioner kroner. For å handtere disse midlene er kontoret satt opp med fire saksbehandlere og en byråsjef.

Politiske vedtak regnes også her som retningsgivende for tildeling av midler. Som 1. politiske kontor, har heller ikke 2. politiske kontor egne retningslinjer på det administrative plan for støtten til private organisasjoner. 2. politiske kontor kan fravike et mildt krav om egenandel, noe som ofte skjer, særlig der UD ber organisasjonene om å ut-

føre spesielle oppgaver. 2. politisk kontor har diskutert kravet om 10% egenandel, men i realiteten har organisasjonene sjelden bidratt med egenandeler. Det har blant annet sammenheng med at organisasjonene ofte ikke har muligheter til å bidra med en slik andel, men at departementet ønsker hjelpetiltaket gjennomført. I de tilfeller der det dreier seg om nødhjelpstiltak som UD ønsker skal iverksettes umiddelbart, overføres hele støttebeløpet samtidig med at tilsagn gis. I prosjekter av lengre varighet finner utbetalingen selvsagt sted i rater. Saksbehandlingen er sammenliknet med NORAD sin svært rask. Det er kun over Kap. 191 pst 75 (annen flyktningehjelp og menneskerettigheter) at det er tak på de tildelinger departementet kan foreta. Tildelinger over NOK 5 millioner kan kun gis etter vedtak i regjeringen. For de andre postene gjelder ikke et slikt tak, noe som innebærer at departementet og avdelingene har fullmakt til å bevilge svært store beløp. Som andre kontorer i UD, og i motsetning til NORAD, har 2. politiske kontor ikke opplevd «pipeline» problemer. Det kan ytes støtte til såkalt hjemmeadministrasjon av et prosjekt, dvs. administrasjonsutgifter som påløper ved organisasjonens hovedkontor i Norge. Administrasjonsutgifter tilknyttet hjelpeprosjektet på stedet inngår som del av prosjektkostnadene, slik som lønn, bolig, transport for feltpersonell.

I november 1990 sendte UD ut et notat kalt «Bidrag til dekning av administrasjonsutgifter ved nødhjelpsbevilgninger fra utenriksdepartementet». Der innskjerpes det at hver organisasjon årlig skal gi en samlet etterskuddsrapport om alle tilskudd til hjemmeadministrasjon og alle tilskudd til generell uteadministrasjon som er mottatt fra det offentlige. Rapporten sendes til UD, ved 2. politiske kontor og Nødhjelpsenheten, samt Priv.org.-kontoret i NORAD. Dette er til nå blitt håndhevd i liten grad. Kontoret har en annen og mer liberal administrativ praksis på dette feltet enn NORAD. Nødhjelpsenheten sender søknader om støtte til norske organisasjoner til NORAD for uttalelse. Dette gjør ikke 1. og 2. politiske kontor, som derimot kan sende søknadene til angjeldende utenriksstasjon for uttalelse.

Denne gjennomgangen er tilstrekkelig for vårt formål her. Den viser at NORAD på den ene siden og UD-systemet på den andre siden har svært ulike retningslinjer og praksis når det gjelder sentrale spørsmål som nøytralitetsparagrafen, egenandelen, kontroll- og oppfølgingsrutiner etc. Disse forskjellene er til dels naturlige som følge av oppgavenes art og deres ulike historie på feltet.

Koordineringsspørsmålet

I 1991 ble 16% av all norsk bistand gitt til private organisasjoner. Støtten gis over 31 ulike poster på budsjettet. Antall kontorer og saksbehandlere som forholder seg til organisasjonene er enda høyere. En enkelt organisasjon kan motta støtte fra opptil 10 ulike poster, og fra ulike kontorer og etater med svært ulik forvaltningspraksis og arbeidsmåter, og ikke minst, med ulike måter å bruke organisasjonene som kanaler på. Det er klart at omfanget og kompleksiteten i systemet skaper koordineringsproblem i Norge og ikke minst i utviklingslandene, både for organisasjonene og statsorganene.

Koordineringspørsmålet kommer til uttrykk også på det overordnede politiske nivå i Norge. UDs sentrale rolle overfor de private organisasjonene blir ofte ikke integrert i regjeringens egen presentasjon av feltet overfor Stortinget. Et eksempel kan være informasjonen i f.eks. Stortingsproposisjon nr. 1 (1991-92). Der oppgis det at støtten til de norske private organisasjonene går «til mer enn 60 land og det samarbeides i dag med ca. 80 norske organisasjoner» (s.130). De tallene som oppgis er ganske nøyaktige når det gjelder NORADs samarbeid. Inkluderes UDs støtte driver private organisasjoner arbeid i 83 land. Statens administrative oversikt og dermed potensiale for effektiv ledelse og kontroll er dårligere enn i mange andre land. (For eksempel har NORAD og UD verken hatt kunnskap eller kapasitet til å kopiere USAIDs detaljerte oversikt over det private bistandsfeltet i USA (USAID 1992)). Dette kan fortolkes på ulike måter: Det kan være et uttrykk for statlig slendrian med skattebetalernes penger, og kapasitetsproblem i statsadministrasjonen. Men det kan også være et nytt uttrykk for tilliten og nærheten mellom stat og organisasjoner i Norge. Å besvare dette spørsmålet er umulig uten å studere hva som skjer i mottakerlandene.

Og til tross for den store plassen nødhjelp har i mange av de viktigste organisasjonenes aktiviteter og budsjetter (se tabell 10), tas ikke forholdet mellom nødhjelp og utviklingshjelp opp i NORADs retningslinjer, heller ikke når det gjelder spørsmål om organisasjonenes kapasitet i forbindelse med blokkavtaler og rammeavtaler. Retningslinjene inneholder ingen avgrensing mot nødhjelp, eller en oppfordring om å gjøre nødhjelpsprosjekter mer utviklingsorienterte, slik NUs punkt gjorde i 1963/64. De ulike kontorene og etatene som er involvert har ikke hatt felles diskusjoner om hvordan de private organisasjonen maksimalt kan utnyttes, om

deres potensielle rolle i mottakersamfunnene, om konflikter og grenseflater mellom de ulike statlige etatenes arbeid, erfaringer osv. og langt mindre er det formulert noen strategisk plan for hvordan denne kanalen best kan utnyttes. De ulike kontorene i UD har i den grad de har vært opptatt av koordineringsproblemet, i stor grad oppfattet det som om det er begrenset til å løse «felles saker», dvs. felles prosjekter de måtte være involvert i. Det denne studien påpeker er først og fremst at staten og dets ulike organ i løpet av disse tredve årene ikke har utviklet noen felles og samkjørt politikk og administrative retningslinjer for feltet. I realiteten har den norske giverstaten noen av de samme koordineringsproblemene (om enn i noe mindre målestokk) som mange mottakerstater har overfor de private organisasjonene. Selv om det er kontakt mellom UDs politiske kontorer og NORAD, er det åpenbart at den ikke har vært av en slik karakter at den har ført til særlig politisk og administrativ samordning. I en situasjon da utviklingshjelp er mindre populært enn ordinært humanitært hjelpearbeid (i motsetning til på 1960- og 1970-tallet), og føles mer problematisk både i opinionen og blant organisasjonene, kan en fortsettelse av dagens praksis føre til at Stortingets uttrykkelige presisering av at utviklingshjelp er hovedanliggende også for de private organisasjonene, ikke blir realisert.

Denne forskjellen i støttepraksis og retningslinjer og de konsekvensene de får for organisasjonenes arbeid er neppe bare et resultat av faktiske forskjeller i de ulike enhetenes arbeidsoppgaver, selv om disse selvsagt ikke kan neglisjeres når samordningsproblemer diskuteres. De uttrykker og et mer gjennomgripende problem; den gjensidige mangel på informasjon mellom NORAD og UD (og tildels også innad i UD, mellom Nødhjelpsenheten og de to «politiske kontorene»). Dette er innvevd i en kompleks sammenheng av ulike forvaltningskulturer, statuser og rolleforventinger mellom Direktoratet og UD, og tradisjonelle UDs labre interesse for utviklingshjelp. Kommunikasjonssvikt og samordningsproblemet er en politisk og administrativ utfordring, aktivitetsnivået tatt i betraktning.

Bare ett eksempel her: På det politiske plan kommer dette blant annet til uttrykk i forhold il nøytralitetsparagrafen. UD stiller naturlig nok ikke de samme krav til «nøytralitet» som NORADs retningslinjer forutsetter, når de bruker norske organisasjoner som kanaler for norsk utenrikspolitikk i konfliktområder. Nylig kjempet for eksempel NORAD ved Priv.org.-kontoret for at UD skulle overta de statsstøttede prosjektene drevet av norske private organisasjoner på Vestbredden av Jordanelva. NORAD oppfattet prosjektene som politikk, mer enn som langsiktige utviklingsprosjekt. De betonte sin manglende kompetanse på feltet, og ba «politikerne» overta. Grunnen til at dette ble oppfattet som vanskelig politikk av NORAD, var primært fordi dette var et minefelt i forhold til norsk opinion. I andre områder, hvor norsk kunnskap om lokale politiske konflikter er mer eller mindre fraværende og hvor opinionen (i Norge) ikke lar seg bevege, går selvsagt NORAD og norske utviklingsprosjekter inn i tilsvarende minefelt. Men siden nordmenn på de ulike tidspunktene har visst mindre om oromoer og amharer, om madi og dinkaer, om tamiler og singalesere enn om jøder og arabere, har det alltid vært mulig å oppfatte utviklingsprosjektene som nøytrale eller som upolitiske. Ofte opererer imidlertid UD og NORAD i samme område, med de samme organisasjonene. Organisasjonene må følgelig i visse situasjoner, hvis de skal følge statens retningslinjer, anta den splittede identiteten til Dr. Jekyll og Mr. Hyde; den ene dagen NORADs «nøytrale» utviklingsarbeidere, den andre dagen UDs forlengede arm som aktører på vegne av den norske stats utenrikspolitiske interesser. Dette kan selvsagt skje og skjer ofte i det samme område og til og med i det samme prosjektet (ihvertfall hvis målsetting om integrasjon av nødhjelp og utviklingsaspektet skjer fyllest). Som vi har indikert ovenfor: Dette krever enten en svært velutviklet diplomatisk sans og evne hos organisasjonene, eller at retningslinjene og koordineringen blir utviklet slik at reelle dilemmaer i statens bruk av de frivillige organisasjoner som kanal for bistand og nødhjelp blir klarere reflektert i retningslinjer og styringsformer.

KAPITTEL IV

Organisasjonene

Innledning

Statens kunnskap om bistandskanalen og de organisasjonene den består av, og organisasjonenes kjennskap til hverandres virkemåter og erfaringer som kanal for det offentlige, har vært overfladisk. Det er en del av problemet som denne studien fokuserer, at feltet vokste og stabiliserte seg mer som refleks av ideologiske strømninger, enn som resultat av kunnskapsbaserte strategier. I stortingsmeldinger har sektoren gjennomgående vært underrepresentert på grunn av manglende totaloversikt og problemer med å koordinere tradisjonell utviklingshjep med nødhjelp/flyktningehjelp. En del organisasjoner har på sin side til dels voktet på sine «hemmeligheter» og sin posisjon overfor staten, noe som har sammenheng med at de opptrer som konkurrenter på et bistandsmarked (se for eksempel boks 29). Mange organisasjoners selvinnsikt og evne til selvkritisk gransking har vært negativt påvirket av ideen om at private organisasjoner har en slags særegen og iboende positiv karakter, og at «dårlige nyheter» om organisasjonen snart blir dårlige nyheter for kassereren. Den forskningen som har vært drevet i Norge om de private organisasjoner, har sjelden inkludert bistandssektoren eller de norske organisasjonenes aktiviteter i ikke-europeiske samfunn, og har derfor heller ikke analysert konsekvenser bistanden har hatt for det norske organisasjonssamfunnets karakter.

Nedenfor forsøker vi å foreta en første beskrivelse og analyse av dette organisasjonslandskapet. En viktig side ved at veksten skjedde på 1980-tallet, og noe som vanskelig kan gjentas for ofte, er at organisasjons-Norge har kort erfaring i arbeid med utvikling og nødhjelp i andre kulturer. Med unntak fra misjonsorganisasjonene og noen av de mest sentrale humanitære organisasjonene, som Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Røde Kors og Norsk Flyktningeråd, har mange av organisasjonene bare vel ett tiår med erfaring fra slikt arbeid. Fra et nasjonalt synspunkt og i et lengre tidsperspektiv bør derfor denne aktiviteten fra 1962 til 1992 vurderes som en form for pionérvirksomhet; den perioden vi analyserer er den samme perioden hvor organisasjons-Norge dro «i felten» og hvor «felten» kom hit gjennom organisasjonenes informasjonsarbeid. Derfor vil det mønsteret som er dannet, og de erfaringene som høstes og de oppfatningene som skapes, påvirke norske holdninger til og relasjoner med utviklingslandene på en spesiell og dyp måte. En studie av private organisasjoners aktiviteter i Norge har følgelig relevans ikke bare for statens utenriks- og bistandspolitikk og for organisasjonene selv; det innebærer også å beskrive en hovedkanal som «de andres» virkelighet blir filtrert gjennom. Feltets styrker og svakheter og dets grad av «amatørisme» eller «profesjonalisme» bør følgelig også sees i et slikt historisk perspektiv. Det er følgelig verken grunn til overdreven selvsikkerhet eller redsel for nærgående, kritiske blikk (følelser som vi har merket), fordi Norge, som nasjon, er ved starten på en kollektiv læreprosess.

En beskrivelse av organisasjonenes utvikling og karakter er nødvendig for å utvikle en mer presis forståelse av hva en privat organisasjon er, og for å få fram de enorme variasjonene innenfor feltet. Hvem organisasjonene er og hvordan de er (blitt), påvirker det offentliges handlingsalternativ og organisasjonenes rammer for institusjonell endring. Gårsdagens valg med hensyn til støtteprofil, organisasjonsbygging og innsatsfelt er følgelig en del av dagens problem. Det er sagt at beslutningstakere kan endre institusjoner og lage historie, men sjelden under omstendigheter som de velger selv. Dette kapitlet søker å få fatt på noen av disse omstendighetene.

Første del av kapittelet vil, på basis av en sammenfatning og analyse av det innsamlede statistiske materiale, reise en rekke spørsmål av betydning for relasjonene mellom stat og organisasjoner. Hvor mange organisasjoner driver med bistand

og hvordan har utviklingen gått siden 1963? Hvilke organisasjoner er det staten har kjøpt/kjøper (mest) tjenester av i samme perioden? Hvilke organisasjoner og hvilke typer organisasjoner er på bistandens «ti på topp»-liste? Kan en oppdage utviklingstrekk i rollen til ulike kategorier frivillige organisasjoner siden bistanden startet (f.eks. vises misjonens relative svekkede posisjon i det norske organisasjonslandskap, samtidig som det indikeres at misjonsorganisasjonene aldri har sendt ut flere misjonærer enn under bistandsepoken, en utvikling som i stor grad skyldes arbeidet for NORAD)? Hvilke prosjekter (antall og typer) driver organisasjonene, og har prosjektporteføljen endret karakter over tid? Er det noen faktisk forskjell mellom de områder organisasjonene engasjerer seg i og NORADs satsingsområder, dvs. hva vil statens konsentrasjonssignaler på feltet innebære?

I andre del vil fokus flyttes mot organisasjonene selv. Hvordan er organisasjonene blitt kategorisert, og hvilke bistandspraktiske konsekvenser har måten en deler feltet inn på? Hvordan ser organisasjonslandskapet ut med hensyn til budsjettstørrelse, hjemmeadministrasjon og egenfinansiering? (Det viser seg for eksempel at Kirkens Nødhjelp i 1990 hadde et større samlet budsjett enn Priv.org. kontoret og UD-kontorenes totale bevilgninger til private organisasjoner i Norge.) Det har skjedd en eksplosjon i hjemmeadministrasjonen på 1980-tallet, men med innbyrdes variasjoner mellom organisasjonene. Vi prøver å antyde om organisasjoner vil knekke nakken eller kveles av en sterk insistering fra NORAD om at egenandelen på 20% skal holdes. Hvor stor andel av det totale bildet utgjør arbeidet til de «fire store» organisasjonene, og hvor rasjonell er parolen «la proffene drive bistand» i dette perspektivet?

Tredje del av kapittelet vil gå «inn i» organisasjonene, og spesielt se på to nøkkelsspørsmål: målsettingsformuleringer og målsettingsdiskusjoner og hva som på engelsk med et godt ord kalles «accountability», dvs. hvem står organisasjonene til ansvar overfor?

I

Dette kapittelet tar altså sikte på å studere historiske endringer og nåværende utfordringer i organisasjonssamfunnet, knyttet opp til deres relasjon til staten, egen bakgrunn og profil. Organisasjonenes grad av autonomi, uavhengighet og integritet drøftes, likeså forutsetningene de har for å unngå å bli redusert til eneggede «manglinger». Dette kan gi grunnlag for å diskutere et fundamentalt spørsmål: Har bistandsorganisasjonene over tid utviklet tilstrekkelig ideologisk styrke, ressurser og vilje til å takle ulike typer endringer i rammebetingelsene; sterkere statlige krav til politisk samordning, økende bevissthet om å styrke de respektive organisasjoners identitet og særpreg; «opinionens» krav om at u-hjelpskronene blir brukt effektivt og sist men ikke minst: mottakergruppenes krav om likeverdig samarbeid og mindre «paternalisme»? Disse utfordringene kommer på samme tid, og det i en situasjon hvor det er generell usikkerhet om utviklingens mål, utviklingsstrategier etc. Da er det viktig å studere forholdet mellom programmålsettinger og organisasjonenes erklærte planer og de forutsetninger deres historie har lagt for å realisere dem.

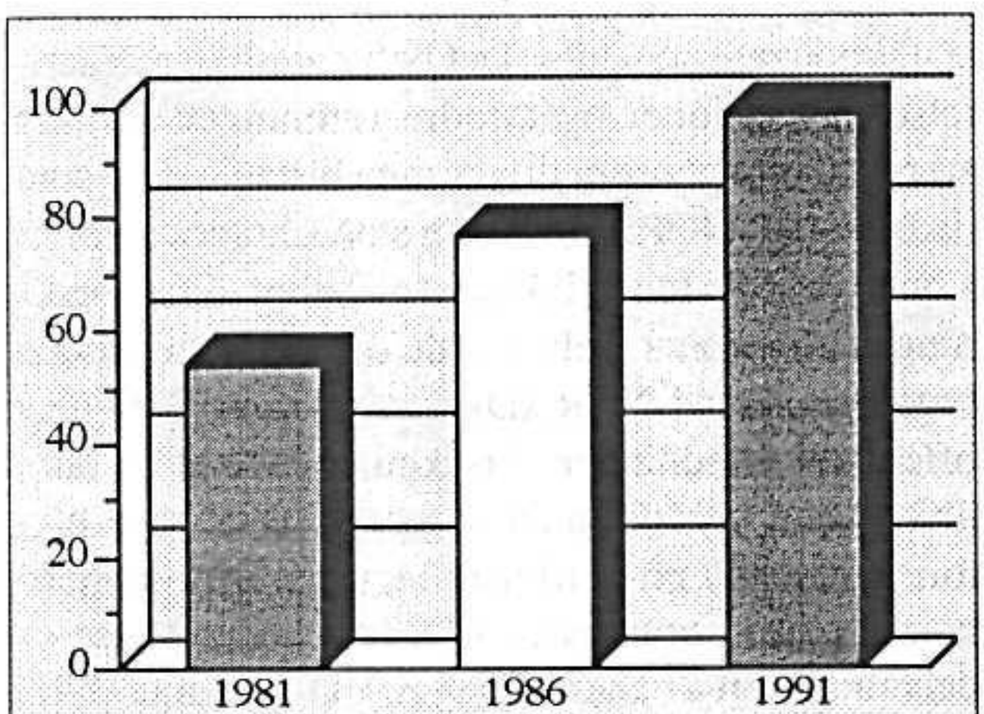
Vi har i kapittel II problematisert begrep som «privat», «non-governmental», «non-profit» og «frivillige» organisasjoner og dikotomiseringen mellom det offentlige og det private. Her er det behov for en ytterligere presisering. Hva er en organisasjon? I vår sammenheng kan følgende definisjon være fruktbar: «Organizations are formally structured and social collectives established to attain goals by acquiring resources from the environment and directing these resources to activities perceived as relevant goals.» (Tatt fra Bozeman 1987:6.) Definisjonen er bred nok til å inkludere alle typer organisasjoner (både offentlige og private, både norske, afrikanske, asiatiske, latin-amerikanske og internasjonale organisasjoner). Samtidig faller ulike midlertidige bevegelser og uformelle grupper, som det finnes mange av, både i Norge og i utviklingsland, utenfor. Beskrivelsen er begrenset til de organisasjoner som har fått ressurser fra det bistandsstatlige «environment». Det betyr at ulike solidaritetsorganisasjoner og mindre foreninger og/eller større foreninger som driver med bistand, men som ikke har søkt NORAD/UD om støtte, holdes utenfor. I analysen av feltet inkluderes heller ikke forskningsinstitusjoner, selv om de opptrer som private organisasjoner i NORADs budsjetter og i diverse offentlige utredninger. Årsaken er ikke at de ikke driver med bistand, men at forskningsbistand historisk har spilt en perifer rolle, og at den nå gjennomgår store organisatoriske endringer. Disse er dels finansiert av andre deler av UD-systemet (NU-FU-avtalen som eksempel) og dels er de registrerte «private» forskningsorganisasjonene statsfinansierte eller private stiftelser. (Forskningsbistandens spesielle karakter fordrer derfor en spesialstudie, og holdes utenfor denne gjennomgangen.)

Totalt felt

Først vil vi beskrive og analysere det totale feltet for å få en helhetlig oversikt over organisasjonslandskapet, prosjektportefølje og geografiske virkeområder, og deres endringer over tid. Dataene er i all hovedsak tatt fra Dalsengs delrapport, pluss gjennomgang av 83 organisasjoners skriftlige materiale for de siste tre år (start 1988) og av de ti utvalgte organisasjonene for de siste ti år, i tillegg til bearbeiding av de samme 10s spørreskjemabesvarelse. I tabell nr. 6 er det vist veksten i bevilgninger. Her vil vi se på de organisasjoner som var kanal for disse midlene.

Antall organisasjoner

På 1980-tallet var det en kraftig økning i antall norske private bistandsorganisasjoner. Det internasjonale «NGO-decade» var følgelig så definitivt også et norskt NGO-tiår, selv om det i Norge startet de siste årene av 1970-tallet (se figur 1). I 1963 fikk som nevnt 7 organisasjoner støtte. I 1981 var tallet steget til 54, mens det i henhold til vår innsnevring av feltet (se ovenfor) var 98 norske organisasjoner som fikk støtte i 1991. Vi har over diskutert statens mål og dens historiske rolle som en bakgrunn til at feltet har fått så stor plass i Norge sammenliknet med en del andre land. Til sammen har 146 private organisasjoner (slik vi innsnevret feltet ovenfor) drevet bistand med statlige midler på 1980-tallet. Tallene sier ikke alt om organisasjons-Norges engasjement: Flere av organisasjonene er en slags «paraplyorganisasjon». Norsk Folkehjelp har en rekke med store LO-forbund som medlemmer, Fellesrådet for det sørlige Afrika har 44 medlemsgrupper som representerer ulike grupper og interesser i det norske samfunnet» (strategi for FsA) og Det Norske Misjonsselskap mottar bidrag fra KFUM/KFUK, Lærerinnenes Misjonsforbund osv. Alle disse 146 organisasjonene har ikke vært implementerende organisasjoner eller har vært det i ulik grad. Deler av bevilgningene de har fått, kan de kun være «mellommenn» for, som et ledd mellom den norske stat og ulike mottakere.



Figur 1

Antall organisasjoner som har mottatt støtte fra staten i 1981, 1986 og 1991.

Kilde: Dalseng, 1992.

Oversikten dekker ikke alle private aktører. Det finnes organisasjoner som driver ulike former for bistand og informasjonsarbeid uten støtte fra NORAD (se boks 25 for noen unntak, finansiert av TV-aksjonen «Kvinner i den tredje verden»). På 1990-tallet er de imidlertid få og ganske ubetydelige med unntak av kvinneorganisasjonene. Det henger blant annet sammen med endringer i politisk-ideologiske strømninger. På 1960- og 1970-tallet drev for eksempel store deler av den anti-imperialistiske bevegelsen utenfor NORADs budsjett. Mange av disse frivillige «tredje verden»-organisasjonene motarbeidet snarere NORAD, fordi direktoratet da ble oppfattet som et organ for norsk statlig imperialisme. Nå kan en imidlertid si at både bistand, solidaritetsarbeid og informasjonsarbeid i stor grad er statlig finansiert virksomhet. Solidaritetsbevegelsen i 1992 lever på offentlig støtte. Det er derfor ingen bestemte typer politisk-ideelle eller humanitære organisasjoner som faller utenfor det kartet som tegnes.

Oversikten sier ikke noe direkte om hvilke organisasjoner som ikke er involvert i bistand. I Norge er det registrert ca. 2000 organisasjoner, inkludert departementene og deres underliggende etater (Forbrukerkontoret i Møre og Romsdal/Statens informasjonstjeneste 1991). Den samme rapporten har imidlertid bare registrert 68 organisasjoner som først og fremst driver internasjonalt arbeid, og av disse er 13 uaktuelle i denne sammenheng (dvs. organisasjoner som Lillehammer Olympiske Organisasjonskomité, Norsk-Svensk forening etc.). Dette bekrefter at det er mange ikke-internasjonalt orienterte organisasjoner som driver med bistand, og viser at noen av de internasjonalt orienterte organisasjonene ikke driver med bistand, som for eksempel Internasjonalt kultursamband, Internasjonal dugnad, Norsk-Cubansk Forening og Norsk-Kinesisk Forening. De frivillige, allmennyttige og ideelle organisasjonene talte noe over 200 i

Boks 25

Innsamlingsaksjoner 1974 - 1992

År	*Organisasjon*	*Innkommet beløp*
1974	Det norske Flyktningeråd	22,5 mill. kroner
1975	Norske Kvinners Sanitetsforening	10,0 " "
1976	Norges Blindeforbund	13,5 " "
1977	Kirkens Nødhjelp	54,5 " "
1978	Redd Barna	42,7 " "
1979	Det norske Flyktningeråd	74,1 " "
1980	Landsforeningen mot kreft	79,7 " "
1981	Norges Røde Kors	84,9 " "
1982	Norsk Misjonsråd	86,7 " "
1983	Norsk Folkehjelp	69,4 " "
1984	Amnesty International, Norsk avd.	81,0 " "
1985	Landsrådet for Norske Ungdomsorganisasjoner	79,0 " "
1986	Kirkens Nødhjelp	110,0 " "
1987	Nasjonalforeningen for Folkehelsen	115,0 " "
1988	Det norske Flyktningeråd	96,9 " "
1989	TV-aksjonen «Kvinner i den 3. verden (46 kvinneorganisasjoner)	88,2 " "
1990	Redd Barna	139,0 " "
1991	«Et nytt liv» Blindeforbundet, Handikapforbundet, Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede	102,0 " "
1992	Rådet til fremme av Psykiatrisk Forskning	

TV- aksjonen «Kvinner i den 3.verden» samlet i 1989 inn 90 millioner. Det er bevilget støtte til 86 prosjekter fra i alt 35 ulike kvinneorganisasjoner. I løpet av 1991 ble det utbetalt tilsammen 46,8 millioner. 28 av prosjektene er hittil avsluttet. 2 prosjekter er besluttet ikke igangsatt. De øvrige prosjektene går over flere år.

Prosjektene varierer sterkt både i karakter og omfang. Støttebeløpene varierer fra 20,000 som Ammehjelpen fikk til sin lederopplæring og ammekampanje i Costa Rica til Norges KFUKs ledertreningsfond som har fått bevilget 5,5 millioner. Blant de 35 organisasjonene finner vi en rekke organisasjoner som mottar liten eller ingen støtte fra offentlige kanaler.

Kvinneutvalgene/ sekretariatene i 7 politiske partier (AKP, DNA, H, Krf, V, SP og SV) har mottatt i underkant av 16 millioner til 20 ulike prosjekter. Disse prosjektene omfatter bl.a. integrerte utviklingsprogram, ulike opplæringstiltak, treplanting, bygging av kvinnehus/ kurs-og møtesenter, bygging av internat for kvinner, lovgivning for kvinner og støtte til TV-videoprogrammer.

En annen hovedgruppe er fag- og yrkesorganisasjoner. Tilsammen mottok 6 slike organisasjoner over 13 millioner i støtte til 11 prosjekter.

De øvrige organisasjonene omfatter ulike kvinneutvalg/ forbund/ lag i ulike interesseorganisasjoner, humanitære organisasjoner og misjonsorganisasjoner. Selv om det er en forholdsvis stor variasjon i prosjektstørrelse hos de ulike organisasjonene så er fordelingen mellom organisasjonene forholdsvis jevn. Ingen organisasjon har fått mer enn ni millioner i samlet støtte. 18 av organisasjonen har mottatt mellom 1 og 3 millioner i samlet støtte mens 9 organisasjoner har mottatt mindre en 1 million i samlet støtte.

1945 og omtrent 580 i 1983 (NOU 1988:302). Det innebærer at det fortsatt er deler av organisasjons-Norge som ikke driver bistand, men en stor andel av de mest sentrale landsdekkende organisasjonene er involvert. Den samme rapporten registrerte forøvrig kun 42 internasjonalt orienterte organisasjoner, som åpenbart er et altfor lavt tall (NOU 1988: 303).

Veksten i aktivitet på 1980-tallet overskred langt de målene Norsk Utviklingshjelp satte seg, da de lanserte ordningen i 1962. Fortsatt trodde en jo at det på den ikke-offentlige siden først og fremst var det private næringsliv, den «profittsøkende sektor» som ville se nytten og utfordringene i å utvide aktivitetene i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Det skjedde altså ikke, og i mindre grad i Norge enn i de fleste andre industriland. Et viktig trekk ved utviklingen i Norge er at de private organisasjonene gjennomgående har blitt mer involvert i u-landsarbeid enn hva tilfellet har vært i de fleste andre europeiske land. Dette har spesielt vært tilfelle for vanlige interesseorganisasjoner og særorganisasjoner med opprinnelig arbeidsområde begrenset til Norge, som Norges Idrettsforbud, Norges Hus-

morforbund, Norges Blindeforbund osv. Det er først og fremst disse som representerer økningen på 1980-tallet.

Som en bakgrunn for å forstå organisasjonskartet utvidelser i alle retninger, kommer en ikke utenom staten som den viktigste motoren i utviklingen av det private bistandsfeltet i Norge. De har som vist gitt organisasjonene sterk økonomisk støtte, men også politisk ryggdekning og prestisje. TV-innsamlingene i den statlige kringkastingen til inntekt for ulike private organisasjoners arbeid i utviklingsland så å si hvert år fra 1974 til 1991 kan neppe overdrives når det gjelder å forklare organisasjonenes sterke plass i norsk opinion. Innsamlingene har alene innbrakt vel en milliard kroner i løpende kroneverdi til de private organisasjonenes arbeid.

Bevilgninger og organisasjonslandskap

Det er de største organisasjonene som har fått tildelt størstedelen av økningen i bevilgningene.

- I 1981 var det 3 organisasjoner som fikk over 10 millioner i 1981, mot 20 i 1991.
- 20 norske private organisasjoner delte omtrent 90% av all bistand kanalisert gjennom private organisasjoner. 4 organisasjoner delte 55%.
- Av de 20 organisasjonene, fikk i 1991 Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Redd Barna og Norsk Folkehjelp mer enn 200 millioner kroner - eller mer enn de andre 16 tilsammen.
- Hele 39 organisasjoner mottok et beløp under 500.000 i 1991 (se tabell 11) og 20 mottok under 100.000 kroner. Tilsammen mottar disse 39 organisasjonene omtrent 4.815.000 kroner, eller bare 2,3 % prosent av for eksempel Kirkens Nødhjelps totale årlige statlige støtte.

Tabell 11

Antall organisasjoner med statlig bevilgning etter størrelsen på beløpet.

Beløpets størrelse	*1981*	*1986*	*1991*
Under 100 000	11	14	20
100 000 - 500 000	18	14	19
500 000 - 1 000 000	6	13	8
1 000 000 - 10 000 000	16	24	31
Over 10 000 000	3	12	20
Sum	54	77	98

Kilde: Dalseng, 1992

- I 1991 delte 76 av 98 organisasjoner 10% av den totale støtten. Av disse var det 47 som delte den siste prosenten.
- 23 organisasjoner mottok mindre enn 40% av utgiftene til sin samlede bistand fra staten. Omtrent like mange mottok over 80% av sine totale bistandsutgifter fra staten. (se tabell 20).

Det har skjedd en forskyvningen i organisasjonslandskapet ved at det er blitt større forskjell mellom topp og bunn. I 1986 var det for eksempel 60 organisasjoner som delte de siste 10% av totalbudsjettet og 31 som delte den siste prosenten. Økningen i i antall organisasjoner mellom 1986 og 1991 har altså vært en økning i «bunnen». Samtidig er det et viktig trekk ved feltet at det er et stort mellomskikt: i 1991 fikk 31 organisasjoner mellom 1 og 10 millioner kroner. Konsentrasjonen om noen få store er kraftigst når det gjelder UD. Her mottok de ti største 94% av bevilgningene. Fra Priv.org.-bevilgningen mottok de «bare» 67%, mot 83% i 1981.

Det har vært stor stabilitet i bistandens «ti på topp» (se tabell 12). Kirkens Nødhjelp er og har i hele perioden vært den sentrale organisasjonen. Norges Røde Kors er, kanskje overraskende for mange som oppfatter privat bistand som mer eller mindre synonymt med utviklingshjelp, på 2. plass i 1991. Dette kan også indikere bistandsfeltets innvirkning på de norske organisasjonenes arbeid i Norge. I Norges Røde Kors utgjorde totalforbruket på utland 65,1% mens forbruket innenlands utgjorde 16,9% av organisasjonens utgifter i 1990. I tillegg kom asylmottakarbeidet, som utgjorde 11,7% (Røde Kors, Årsberetning 1990:41). Deres plassering skyldes de store overføringene de har fått via UD-systemet. I 1991 fikk de i underkant av 111 millioner (mest av samtlige organisasjoner) fra UD, men «bare» 24 millioner fra NORAD.

Lenger ned på lista er det større bevegelse. Pastor Strømmes Minnestiftelse er den eneste nye kristne/humanitære bistandsorganisasjon som er stiftet etter midten av 1970-tallet (1976). Men selv denne enslige svalen er ikke helt ny likevel, fordi den overtok «stafettpinnen» etter Pastor Olav K. Strømme, ved dennes død. Det var 3 mill. kroner igjen av givernes gaver og det var «mange uinnfridde løfter». Den Norske Tibetmisjon dukket plutselig opp i toppen i 1988 (etablert i 1938) og hadde et budsjett på vel 40 millioner kroner i 1990. Misjonen gikk inn i et relativt omfattende vannprosjekt i Nepal på oppdrag fra NORAD. Mellomkirkelig Råd er såpass sterkt inne, primært pga. en

Tabell 12

Organisasjonene som mottok mest støtte i 1981, 1986 og 1991 (1000 kroner)

1981		*1986*		*1991*	
Kirkens Nødhjelp	40 259	Kirkens Nødhjelp	174 870	Kirkens Nødhjelp	204 282
Norges Røde Kors	29 629	Redd Barna	64 756	Norges Røde Kors	141 543
Norsk Folkehjelp	10 369	Norges Røde Kors	58 205	Redd Barna	113 067
Redd Barna	9 671	Norsk Folkehjelp	27 607	Norsk Folkehjelp	79 637
Det norske misjonsselskap	7 346	Den norske Misjonsallianse	24 794	Det norske Flyktningeråd	41 814
Landsorganisasjonen	6 520	Det norske Flyktningeråd	24 456	CARE Norge	39 406
Den norske Misjonsallianse	5 167	Strømmestiftelsen	13 475	Mellomkirkelig Råd	27 892
Misjonssambandet	4 684	Misjonssambandet	12 535	Den norske Tibetmisjon	22 037
CARE Norge	4 007	Pinsevennenes Ytre Misjon	12 429	Misjonssambandet	21 329
Den norske Santalmisjon	3 480	Landsorganisasjonen	12 388	SAIH	20 673

Kilde: Dalseng, 1992

ny type rolle organisasjoner har begynnt å spille - som private formidlere (i dette tilfellet nærmest som kurér) mellom stat og mottakere. Mellomkirkelig Råd har engasjert seg på denne måten i Sør-Afrika, og har ikke vært en bistandsorganisasjon i vanlig forstand.

Disse organisasjonene kan være eksempler på at det fortsatt er bevegelse i organisasjonskartet, og at «små» organisasjoner kan bli store organisasjoner og relativt store organisasjoner kan bli små organisasjoner, avhengig av blant annet den politiske utviklingen. Eller med andre ord: En «sovende» ekspertise sett fra statens side kan bli aktivisert og bli svært nyttig på andre tidspunkt, og omvendt. Afghanistankomiteen ble, fra å være en «fattig» pengeinnsamlerorganisasjon, en av de største mottakerne av offentlige midler (UD) på siste halvdel av 1980-tallet. Og fra et annet synspunkt: Bare de færreste organisasjonene kan basere seg på å få leve «i fred» for statens interesse dersom nye konfliktområder skulle oppstå, og bare de færreste organisasjonene kan basere seg på at statens kurtise eller interesse vil vare. Dette har selvsagt betydning for i hvilken grad staten bør opprettholde «den åpne døre» politikk overfor organisasjonssamfunnet og for organisasjonenes posisjonering i forhold til det offentlige. En annet forhold som bør påpekes er statens liberale holdning når det gjelder aksept av rene politiske solidaritetsorganisasjoner, selv om disse tidligere har vært på konfrontasjonslinje med norsk utenrikspolitikk.

UD og NORAD gir begge størstedelen av bevilgningene til Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, om enn med noen innbyrdes variasjoner. Derimot var f.eks. CARE Norge, Den Norske Tibetmisjon, Norsk Luthersk Misjonssamband, Landsorganisasjonen i Norge, Norges Blindeforbund og Pinsevennenes Ytre Misjon henholdsvis nummer 4,5,6,8,9 og 10 når det gjaldt Priv.org.-kontorets bevilgninger. Ingen av disse organisasjonene var blant UDs «top ten». Der var det imidlertid organisasjoner som ikke fikk så mye støtte fra NORAD, som Det Norske Flyktningeråd, Mellomkirkelig Råd, Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond, Afhanistankomiteen i Norge, Arbeiderbevegelsens Internasjonale Støttekomite og Caritas Norge. Om en ser bevilgningsprofilen over tid, ser en derimot at de organisasjonene som NORAD prioriterte ett år ble prioritert av UD et annet år. Bare med et par unntak er det altså snakk om organisasjoner som bare er NORAD eller UD- kanaler. Det innebærer at de organisasjonene som driver nødhjelp/flyktningehjelp stort sett er de samme organisasjonene som driver bistand, og at Norge følgelig ikke har utviklet en «spesialisering». Dette skaper særegne koordineringsproblem (se kap. III ovenfor), både i Norge og i felten, samtidig som det legger grunnlag for integrasjon av langsiktig utviklingshjelp i nød- og katastrofesituasjoner.

Det finnes ingen indisier på at de «fire store» norske organisasjonenes posisjon er et resultat av bevisste politiske prioriteringer eller effektivitetsanalyser fra staten. Snarere er det en konsekvens av at disse organisasjonene var best til å håndtere og absorbere veksten i bistandsbudsjettene på 1980-tallet og overskuddet fra diverse TV-aksjoner i samme tiåret (både Redd Barna og Kirkens Nødhjelp har for eksempel hatt to stykker, se boks om TV- innsamlingene). Deres nære kontakter til det politiske og administrative miljø har selvsagt også spilt inn. Pga. deres absorberingsevne har de «fått

kloa» i mere midler, som representanter for mindre organisasjoner gjerne uttrykker det. Statsstøtten og omfanget av virksomheten har også gitt økt legitimitet overfor private givere. De har blitt større primært fordi de allerde var store. Allerede i 1981 mottok de fire største omtrent 60% av all bistand via norske organisasjoner. De har utviklet en administrasjon og en kultur som har gjort dem i stand til å formulere prosjekt i samsvar med hva som har vært statlige prioriteringer. En tese er at den formen som NGO-veksten tok på 1980-tallet derfor ikke skapte prosjekt som var basert på organisasjonenes særtrekk og komparative fortrinn (som har vært retorikken), men at veksten gikk til svært like prosjekt. (Tesen kan først testes i Fase II). Denne forklaringen avviser ikke at disse organisasjonene var «best» eller mest effektive, den påviser bare at det ikke finnes noen allsidige makro-orienterte analyser eller organisasjonsspesifikke studier som har trukket en slik konklusjon.

Den norske utviklingen synes å adskille seg på viktige punkter fra utviklingen i en del andre DAC-land. I DAC-landene stikker de største organisasjonene av med ofte enda større deler av den statlige støtten. I Sverige mottar de 11 organisasjonene, som har rammeavtale med SIDA, over 90% av den samlede offentlige støtten. I Danmark mottar de tre største organisasjonene nesten 40% av DANIDAs støtte til danske organisasjoner. En undersøkelse av 56 nederlandske organisasjoner (van Heemst 1989) viser at de syv største organisasjonene mottok til sammen over 90% av de statlige midlene. Enkelte talsmenn for de store organisasjonene har argumentert for at de store, profesjonelle organisasjonene skal få enda mer av, eller helst hele, den statlige kaka (se boks 26). Eller med andre ord: At norsk politikk på feltet skal bli mer likt andre DAC-land. NORAD har avvist dette forslaget, og understreket fordelene ved et allsidig privat bistandsfelt, både for bistanden og ikke minst for å opprettholde støtten til utviklingshjelpen i Norge. Det er likevel åpenbart at representanter for mange små organisasjoner ikke føler seg helt beroliget, siden utspillet sammenfaller med sterkere NORAD-krav til organisasjonene med hensyn til mulige konfliktfylte krav som profesjonalitet og folkelig forankring, særpreg og politisk-administativt supplement i landplaner etc. Priv. org.-kontorets relative svekkede budsjettposisjon innen det statlige systemet, vil også påvirke forholdet mellom store og små organisasjoner over tid. UDs politikk og bevilgningsprofil innebærer selvsagt at de store prioriteres. Statens støtte til organisasjonene varierer jo enormt, fra for eksempel 9 tusen til Det Norske Forbund av 48 til vel 204 millioner til Kirkens Nødhjelp.

Staten har understreket behovet for å trekke organisasjons-Norge med i bistanden, ikke minst på grunn av deres opinionsarbeid, og komparative fortrinn. Å realisere et slikt mål forutsetter organisasjonsmangfold, siden de ulike organisasjonene har utviklet ulike profiler. Vil Kirkens Nødhjelp eller Norsk Luthersk Misjonssamband (på 9. plass i 1991 med vel 21 millioner) være like effektive som Det Norske Forbund av 48 til å fremme de homofiles interesser i utviklingsland? Om pensjonistorganisasjoner skulle starte bistand, ville Redd Barna eller Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond (på 10. plass i 1991 med vel 20 millioner) da være de beste kanalene? Det er vel like klart at argumentet om mangfold og komparative fortrinn har en grense. Hvor mange små særorganisasjoner med norsk erfaringsbakgrunn skal staten slippe løs på andre samfunn, og slik lage små speilbilder av det norske organisasjonskart? Det kan ihvertfall ikke være tvil om at NORADs politikk og generelle åpenhet for nye organisasjoner og Priv.org.-kontorets vilje til å «lære opp» nye organisasjoner har bidratt til å skape et organisasjonsmangfold i bistanden som få, om noe annet land, har maken til.

Boks 26

La proffene drive u-hjelp.
av Sverre Strandhagen

Generalsekretær Tor Elden i Redd Barna mener NORAD bør kutte ut minst 70 av de rundt 80 frivillige organisasjonene som i dag formidler norsk u-hjelp. - I stedet bør NORAD øke rammene til de store og profesjonelle private organisasjonene, som for eksempel Redd Barna, sier Elden til Dagens Næringsliv.

Sitat fra Dagens Næringsliv, 19/10-1991.

Prosjektprofil

I

I 1963 drev norske organisasjoner sju prosjekter med statlige tilskudd, mens tallet i dag ligger rundt 1050. (Det eksakte tall er vanskelig å beregne. Som mål på prosjektaktivitet er det beregnet en prosjektindeks som med visse forbehold angir antall prosjekter både for hver organisasjon og totalt

(for metodediskusjon, se Dalsengs delrapport.))

Prosjektantallet har blitt firedoblet i løpet av 1980-tallet, fra 273 i 1981 til 1058 i 1991. Veksten er imidlertid primært de store organisasjonenes vekst. De mangedoblet sin prosjektportefølje og Kirkens Nødhjelp og Redd Barna har rundt 30% flere prosjekter enn de 77 «små» organisasjonene tilsammen i 1991. De mindre organisasjonene har stort sett holdt seg til sitt «område». 77 organisasjoner har mellom 1 og 10 prosjekter. 59 organisasjoner har mellom 1 og 3 prosjekter. Hele 33 organisasjoner har bare ett prosjekt. Omtrent halvparten (55) organisasjoner får støtte kun gjennom en budsjettkanal og det vil i de fleste tilfellene si Priv.org.-kontoret. Basert på de 10 utvalgte organisasjonenes svar på vårt spørreskjema går det for eksempel fram at Redd Barna fordoblet antall prosjekter mellom 1986 til 1991, fra 116 til 225, LO økte i samme periode fra 22 til 55, Det Norske Misjonsselskap fra 29 til 40, Norges Blindeforbund fra 11 til 25 mens Norsk Folkehjelp nesten tredoblet sin prosjektportefølje i samme periode (se Steens delrapport).

Til spørsmålet om at NORAD skal satse på noen få, store og profesjonelle organisasjoner: De fem største organisasjonene har allerede like mange prosjekter som de resterende 93 organisasjonene tilsammen. «Proffene» driver altså allerede norske privat bistand, om en ser det i dette perspektivet. I internasjonal litteratur snakkes det om «obigopoliske tendenser» innen det private bistandsfeltet (se Anheier 1990:371). Disse tendensene er altså sterke i Norge også, motvirket av at det finnes en stor underskog av sterke norske organisasjoner som har bistand som biaktivitet. I land der statsstøtten er mer marginal (USA, Storbritannia), er «monopol»-tendensen enda sterkere. Statsstøtten har, som også vist ovenfor, fungert som en markedsregulerende mekanisme til fordel for organisatorisk og politisk mangfold.

Tabell 14

Antall prosjekt[a] for de fire største organisasjonene

	1981	*1986*	*1991*
Kirkens Nødhjelp	19	76	152
Redd Barna	9	12	117
Norsk Folkehjelp	7	35	99
Norges Røde Kors	13	30	80
De fire store, i alt	48	153	448

Note: a. Prosjekt er her regnet som antall transaksjoner fra staten.
Kilde: Dalseng, 1992

Et annet spørsmål er om store organisasjonen har utviklet sin kompetanse og kapasitet i forhold til de økte oppgavene de har blitt pålagt/påtatt seg. Det er et viktigere problem, sett i forhold til beløpene det er snakk om. Sammenlikner en årene 1981 og 1991 finner en følgende statsstøtteutvikling for noen av de største organisasjonene: Kirkens Nødhjelp fra 40 millioner til 204 millioner (vi runder her av til nærmeste million for oversiktens skyld), Norges Røde Kors fra 30 millioner til 140 millioner, Redd Barna fra 10 millioner til 113 millioner, Norsk Folkehjelp fra 10 millioner til 80 millioner, Det Norske Flyktningeråd fra 3 til 42 millioner.

Tabell 13

Organisasjoner og prosjekttal i 1981, 1986 og 1991.

	1981		*1986*		*1991*	
Prosjekt pr. organisasjone	*Ant. org.*	*Ant. prosjekt*	*Ant. org.*	*Ant. prosjekt*	*Ant. org.*	*Ant. prosjekt*
Fra 1 - 10	45	131	65	196	77	204
11 - 20	6	71	6	82	7	103
21 - 50	3	71	5	150	9	250
51 - 100	0		1	81	3	232
Over 100	0		0		2	269
Organisasjoner med						
1 prosjekt	14		23		33	
2 prosjekt	11		16		16	
3 prosjekt	9		7		10	
1 - 3 prosjekt i alt	34		46		59	

Kilde: Dalseng, 1992.

Tilsammen har disse fem organisasjonene i løpet av denne perioden fått kanalisert et økt beløp på 486 millioner kroner eller i gjennomsnitt nesten 50 millioner per år. Hvordan disse organisasjonene har klart å håndtere disse midlene og hvem av dem som har klart det best, er et vel så viktig spørsmål for hva som skjer i utviklingslandene enn hva som skjer i «bunnen» av det norske organisasjonslandskapet (tema for Fase II). Fakta er jo at 47 organisasjoner i 1991 delte 13 millioner kroner, eller med andre ord: deres totale støtte var omtrent en tredel av den årlige økningen til de fem organisasjonene som er nevnt. Å kutte disse organisasjonene ut på basis av budsjettargument er derfor ganske irrelevant. Problemet - som også bør studeres i Fase II - er hvorvidt og hva disse 47 organisasjonene eventuelt tilfører bistanden både med hensyn til hva som skjer i utviklingslandene og med hensyn til hjemlig bistandsopinion.

II

Tabell 15 kan bare gi en bred indikasjon på prosjektprofilen til sektoren, særlig på grunn av problemer med plassering og tilstrekkelig klar definisjon av hva de ulike sektorene skal inneholde. Dessuten er gode opplysninger bare tilgjengelig for ett år, noe som gjør at store prosjekter som Den Norske Tibetmisjons vannkraftprosjekt i Nepal (22 millioner) kan gi galt helhetsinntrykk. Oversikten for 1991 viser at bare 228.000 kroner, eller 0,1% blir brukt på «planlegging og offentlig administrasjon», mot for eksempel vel 64 millioner (15%) på sosial infrastruktur, sosial velferd og kultur og nesten 95 millioner på helse og befolkningsprosjekter. Den sektorielle prioritering tydeliggjøres ved at for eksempel omtrent 8 millioner brukes på industri, gruvedrift og håndverk mot nesten 30 millioner på landbruk og fiske. Det synes som om de 110 millionene som er kategorisert under «Multisektor og uspesifisert» i stor grad knytter seg til tertiærsektoren og velferdssektoren. Utbygging av offentlige nyttefunksjoner (9,9%) viser at organisasjonene er koplet til offentlige administrative strukturer. Prosjektene vil i stor grad være knyttet til ulike typer velferdsorninger. Oversikten bekrefter følgelig hva de fleste vil oppfatte som en typisk «priv.org.-profil».

Tabell 15

Bevilgninger spesifisert etter DAC-koden for prosjektsektor for alle organisasjonene (1000 NOK)

Sektor	*Bevilgning*
Ikke henførbart på sektor	11 329
Planlegging og offentlig administrasjon	228
Utbygging av offentlige nyttefunksjoner	42 206
Landbruk, fiske	29 657
Industri, gruvedrift, håndtverk	8 675
Bankvirksomhet, finansiering, turisme	218
Utdanning, vitenskap, ikke henført på sektor	66 205
Helse, befolkningsprosjekter	94 921
Sosial infrastruktur, sosial velferd, kultur	64 076
Multisektor og uspesifisert	110 328
I alt	427 843

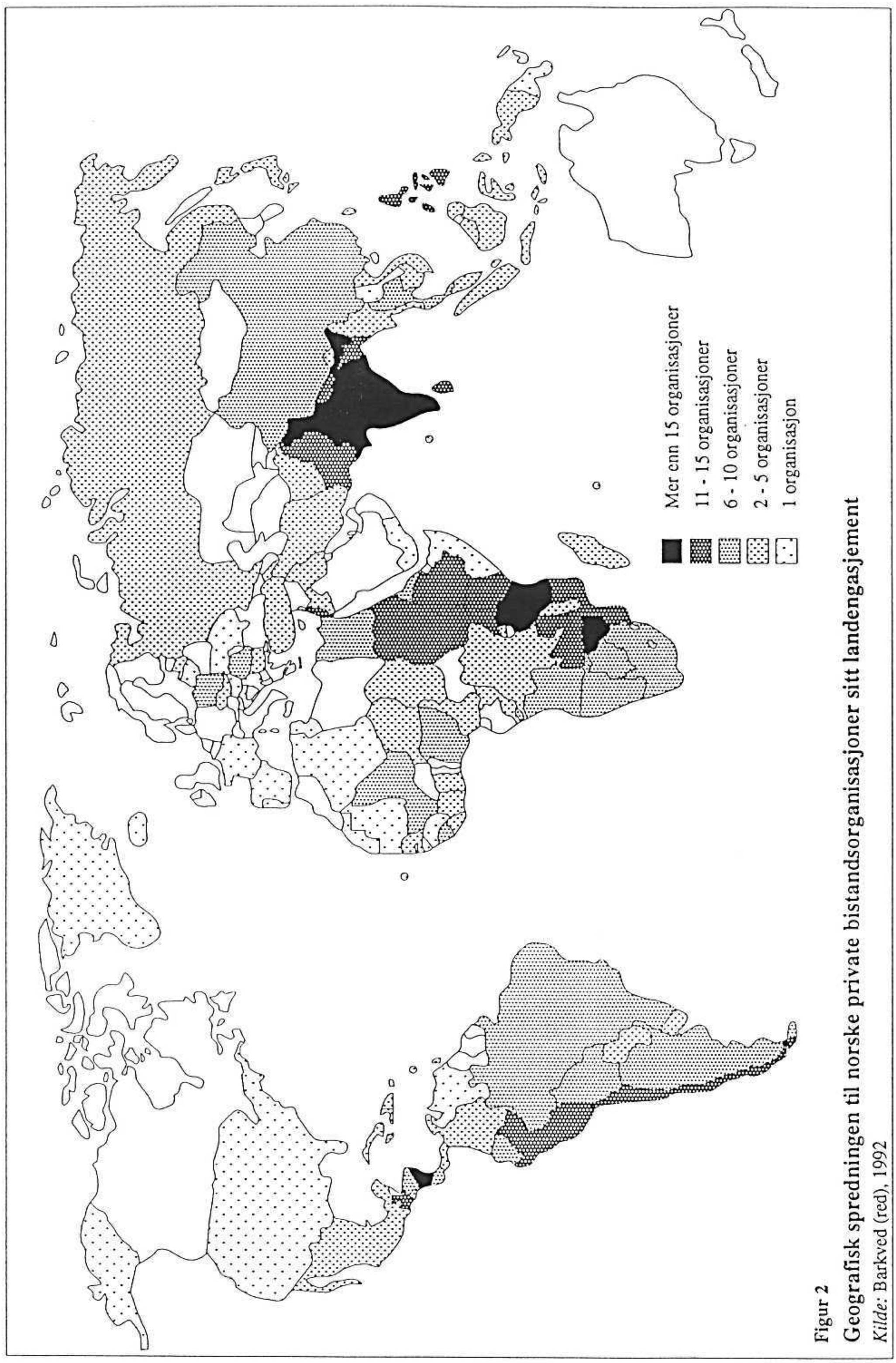
Kilde: Dalseng, 1992.

Geografisk profil

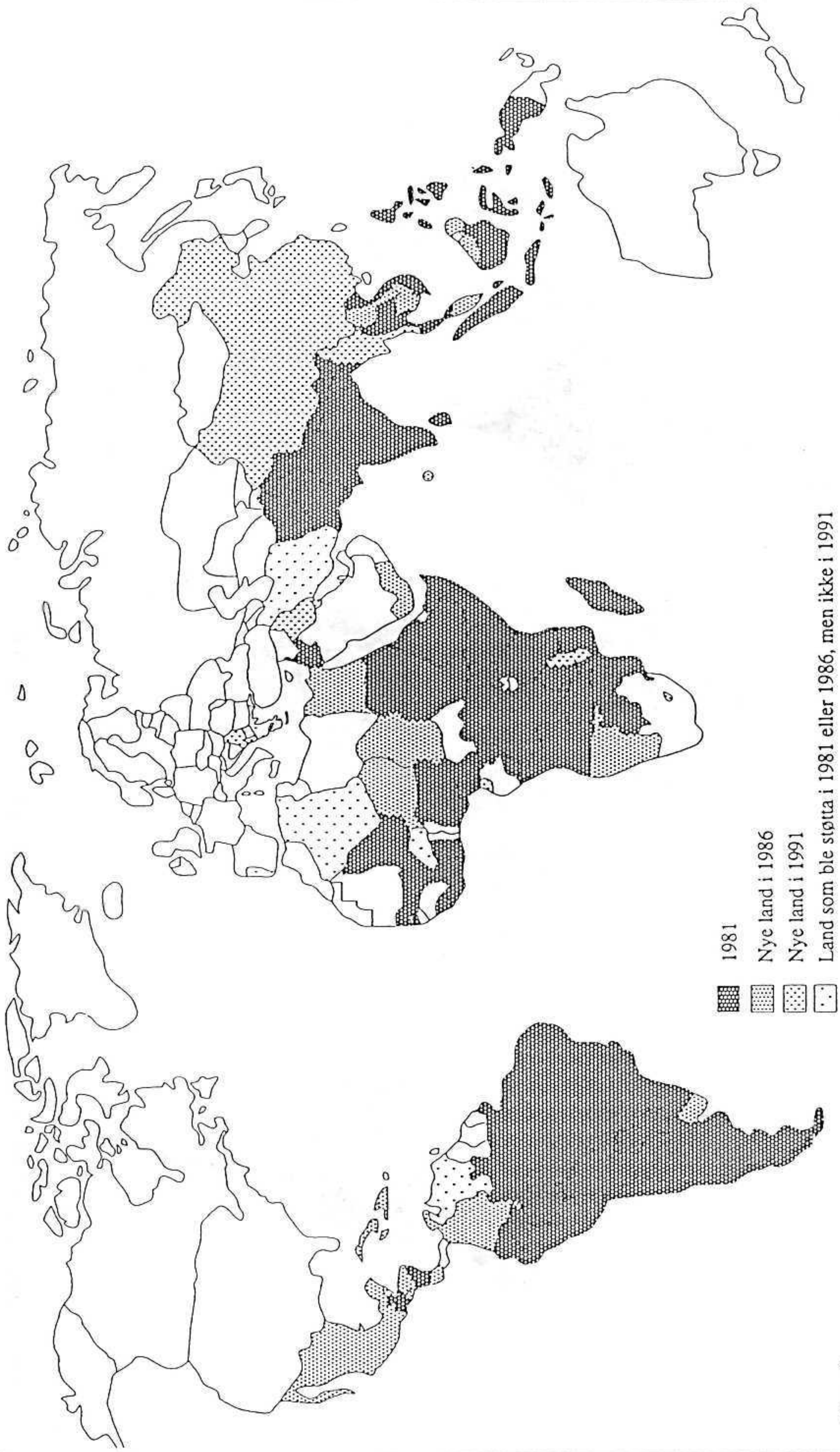
Den norske private bistandsaktiviteten har økt voldsomt i geografisk omfang fra den spede starten i 1963. I forhold til norsk aktivitet forøvrig er denne aktiviteten en hovedform for norsk samhandling med den ikke-europeiske verden. Norge driver følgelig ikke bare arbeid i Norges samarbeidsregioner over bistands- og nødhjelpsbudsjettet. Flere av de organisasjonene som tradisjonelt har rettet sin internasjonale virksomhet mot utviklingsland, er nå (som kartet kan indikere) inne i både det gamle Sovjetunionen (Kirkens Nødhjelp, Røde Kors og Norske Folkehjelp) og USA (KN-prosjekt til støtte for flyktninger fra El Salvador)! Figur 2 og 3 kan illustrere bredden for feltet som helhet.

Den statsstøttede aktiviteten er i tillegg bare en del av de private organisasjonenes virkefelt. Basert på oversikter henter fra alle organisasjonenes skriftlige materiale kan det tegnes et kart som viser at organisasjonene arbeider i et større område enn hva de gjør med statlige midler (se figur 2). Det samme materiale har vi utnyttet for å lage to totaloversikter over organisasjonenes engasjement; en over hvor mange organisasjoner som er engasjert i de enkelte land og en over hvor mange land den enkelte organisasjon er engasjert i. (Vi bruker tall vekselsvis for 1990 og 1991 grunnet ulike typer datamateriale. Men siden endringene fra det ene året til det andre er små, påvirker det ikke oversiktenes generelle bilde.)

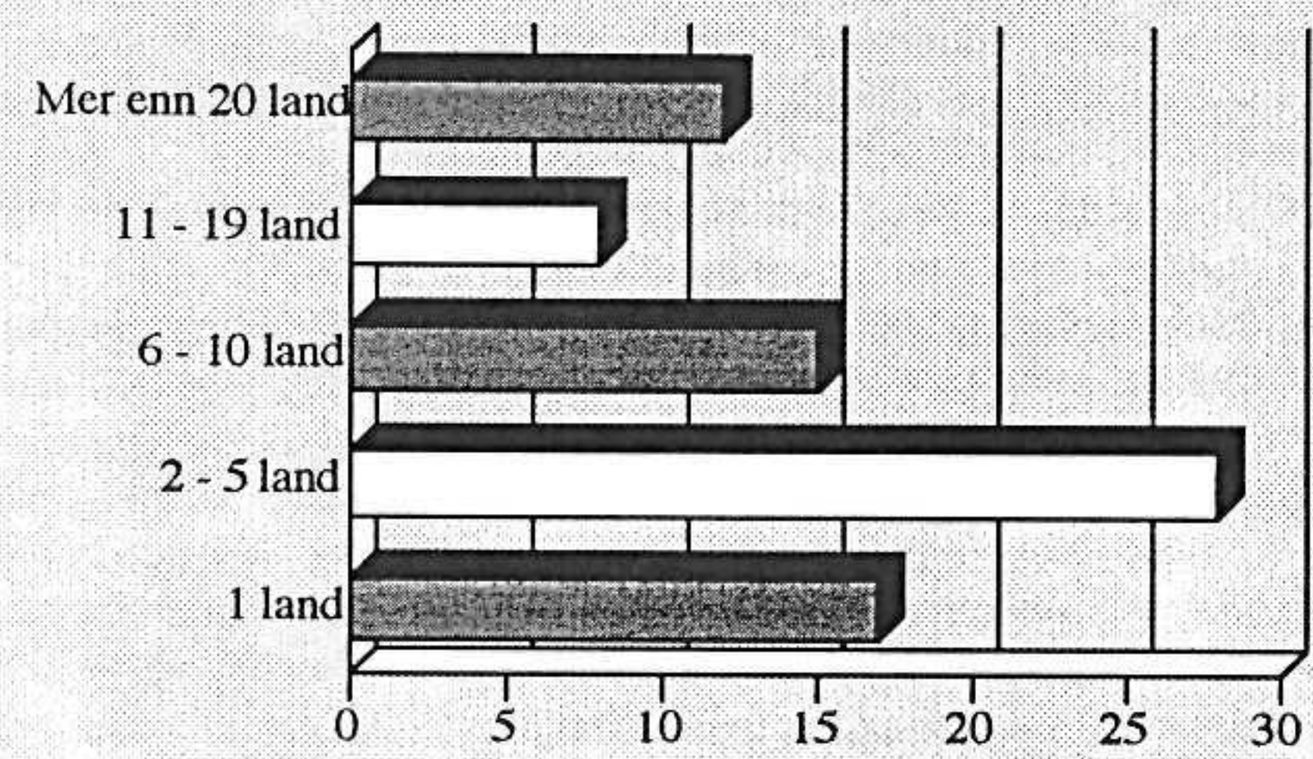
Mer enn 15 organisasjoner har engasjement i Nicaragua, India, Tanzania og Zimbabwe. For de andre hovedsamarbeidslandene er mellom 11 og 15 organisasjoner aktive. På den andre siden er det 22



Figur 2
Geografisk spredningen til norske private bistandsorganisasjoner sitt landengasjement
Kilde: Barkved (red), 1992



Figur 3
Spredning av *statlige* bevilgninger gjennom de private organisasjonene, 1981, 1986 og 1991.
Kilde: Dalseng, 1992



Figur 4

Antall land som den enkelte organisasjon er engasjert i, 1990/91

Kilde: Barkved (red), Bakgrunnsnotat..

land hvor bare én norsk organisasjon er engasjert. Dette er selvsagt land utenfor samarbeidslandene. Figur 4 viser at de fleste organisasjonene arbeider i mellom 2 - 5 land, mens 12 organisasjoner arbeider med utviklingshjelp i over 20 land. Kirkens Nødhjelp arbeidet i 1991 i 61 land og Røde Kors i 55 utviklingsland. For de 17 organisasjonene som arbeider i bare ett land, synes de å spre seg omtrent jevnt på samarbeidsland og ikke samarbeidsland; organisasjoner som U-Assist Norge er involvert i Thailand og Blå Kors Norge i Lesotho, mens Den Norske Advokatforening er i Nepal og Det Norske Totalavholdsselskaps Ungdomsforbund på Sri Lanka.

Vil kravet om sterkere geografisk konsentrasjon ha ulik effekt på ulike deler av organisasjonslandskapet, og hvis så er tilfellet, er det mulig å indikere på hvilken måte? Mange av de små organisasjonene (det kan være store norske organisasjoner, men de er små i bistandssammenheng), ofte de som har bistand som en bioppgave, kan det være problematisk å lede i en slik retning. Deres prosjekter vil ofte ha utgangspunkt i særinteresser, personlige nettverk, og spesialkompetanse. Norsk Undervisningsforbund kan være et eksempel. I Afrika støtter de prosjekt i Elfenbenskysten, Mali, Niger, Nigeria og Sør-Afrika. Norsk Speiderforbund kan være et annet eksempel. De støtter aktivitet i Egypt og Gambia i tillegg til i Kenya og Tanzania. Det Kgl. Selskapet for Norges Vel et tredje: I Afrika er de involvert i Elfenbenskysten, Gambia, Kapp Verde, Senegal, Sierra Leone og Zambia. Misjonsorganisasjonene har historisk en geografisk profil som er skapt uavhengig av bistandsrelasjonen. Mange av disse organisasjonene har storparten av aktivitetene utenfor samarbeidsland. Den Norske Muhammedanermisjon driver arbeid i Senegal, India, Indonesia og Israel. Adventistsamfunnet i Norge er i Afrika involvert i Ghana, Malawi, Mali, Sierra Leone, Sudan, Swaziland, Uganda (for mer opplysninger om organisasjonenes arbeidsområder, se Barkveds bakgrunnsnotat). Gjennomgående er disse prosjektene støttet med lite penger fra staten, om noe i det hele tatt. Av hensyn til andre målsettinger, vil det derfor være counter-produktivt av staten å insistere på kutting av slik marginal støtte til organisasjoner og områder som kan bli viktige, avhengig av generell politisk utvikling. Latin-Amerikagruppene var en slik organisasjon, som Afghanistankomiteen var det. Til en viss grad kan det samme sies om Den Norske Tibetmisjon som bare fikk 822.000 i 1981 mot vel 40 millioner i 1990.

I flesteparten av de landene som ligger utenfor samarbeidsområdene der organisasjonene driver statsstøttet virksomhet, er det de store organisasjonene som er aktive. Dette reflekterer dels at disse organisasjonene har flere sugerør inn i systemet, og blant annet utfører arbeid betalt for av 1. og 2. politisk kontor. De kan følgelig motvirke NORADs konsentrasjonspolitikk, ved å stå på flere bein. Samtidig har disse organisasjonene ment at de har hatt kompetanse og behov for å utvide «sin horisont». For profesjonelle humanitære organisasjoner er dette et reellt argument, siden komparativ erfaring både vil kunne øke organisasjonenes fleksibilitet og internasjonale status (disse organisasjonene

får jo også støtte fra internasjonale FN-organisasjoner og fra andre lands private organisasjoner). For de store humanitære organisasjonene og for noen av de politisk- ideelle organisasjonene vil konsentrasjon være et mindre problem på en måte, fordi de førstnevnte allerede er etablert i alle de viktigste samarbeidslandene, og fordi de andre (særlig solidaritetsorganisasjonene) har fått støtte siden de allerede drev aktivitet i ett slikt område.

Statens signaler vil følgelig ha ulik innvirkning på eksisterende organisasjoner, men størst virkning på organisasjoner som enda ikke er bistandsorganisasjoner. Hvis staten har som målsetting å trekke større deler av det etablerte norske organisasjonslandskapet inn i bistanden (ulike foreninger som driver med kultur for kulturbistand/kultursamarbeid, flere store fag/yrkesorganisasjoner etc.) for å styrke bistandens kvalitet og posisjon i Norge, vil et slikt signal være relevant overfor disse «nye» organisasjonene. Men NORADs erfaring så langt tyder vel på at politikken selv i en slik sammenheng bør implementeres med fleksibilitet.

Ulike måter å karakterisere feltet på

I kapittel II diskuterte vi begrepet private organisasjoner og viste det nødvendige i på bryte ut av det bilde av et enhetlig fenomen med bestemte karaktertrekk, som NGO- mytologien har reprodusert. En forståelse av feltet, og en rasjonell politikk for feltet, burde heller analysere de ulike organisasjonene som fenomen i endring, og som størrelser som ville variere sterkt (både i forhold til hverandre, men også i forhold til sin egen historie) i folkelig forankring, frivillighet, non-profit-orientering, non-governmental orientering, privat osv. Her vil vi foreta noen slike sammenlikninger mellom ulike typer organisasjoner for å få ytterligere fram flere trekk ved organisasjonslandskapet.

De private organisasjonene kan selvsagt kategoriseres på flere måter og i forhold til flere kriterier. Det er behov for en slik nærmere kategorisering siden de er mer forskjellig innbyrdes enn de som enhet er forskjellig fra det offentlige. I Norge lar ikke bistandsorganisasjonene seg ganske enkelt kategorisere etter legal status. Å analysere eller beskrive dem og deres innbyrdes forhold ved å ta utgangspunkt i deres betegnelse, som om det utsier noe bestemt om identitet og virkemåte, er heller ikke særlig nyttig. Det er ofte store forskjeller mellom betegnelse og faktisk aktivitet. Kirkens Nødhjelp, har drevet det største, lengste og dyreste norske regionale utviklingsprogrammet noensinne, finansiert nesten fullstendig av den norske stat. Redd Barna og internasjonale søsterorganisasjoner som Save the Children Fund og Action Aid startet alle, slik navnene indikerer, som organisasjoner som drev støtte til barn. De driver alle nå, og ikke minst Redd Barna, ordinære integrerte utviklingsprogram, generell «community development» prosjekter, ordinær støtte til skolesektoren etc. Poenget her er ikke at denne utviklingen nødvendigvis er «gal», men bare at navn ikke er velegnede utgangspunkt for kategoriseringer.

Hvordan en ordner de private organisasjonene uttrykker og får konsekvenser for hvordan en tenker om feltet. Derfor vil vi her forsøke å anvende ulike typologier, for å vise at den konkrete typologisering er en funksjon av (bevisste eller ubevisste) mål og perspektiv.

Den norske staten opererer med et uttall av kategoriseringer både på det generelle plan og innenfor bistandssektoren. Et statlig utvalg fra 1988 definerte norske «frivillige organisasjoner» og kategoriserte organisasjonene i 10 undergrupper etter hva de holdt på med:

1. Humanitære og sosiale organisasjoner
2. Kvinneorganisasjoner, kvinnesaksforeninger
3. Idrettsorganisasjoner, idrettslag
4. Kulturorganisasjoner, kulturvernorganisasjoner og natur/friluft og miljøvernorganisasjoner
5. Hobbyforeninger

Tabell 16

UD-bevilgning og geografisk spredning

	1981	*1986*	*1991*
Sum konsentrasjonsområder	76 049	211 452	300 205
Totalt til private organisasjoner	125 317	333 188	504 342
Konsentrasjonsområder, %	60,7	63,5	59,5

Kilde: Dalseng, 1992.

6. Religiøse organisasjoner og livssynsorganisasjoner.
7. Internasjonalt orienterte organisasjoner, menneskerettsorganisasjoner og solidaritetsorganisasjoner
8. Velforeninger, grendelag, nærmiljøorganisasjoner, borettslag (ekslusive eiendomsforvaltning)
9. Spontane aksjonsgrupper, ad-hoc bevegelser
10. Andre foreninger, lag

(NOU 1988, 17).

Denne definisjonen bringer ikke kategoriseringer av de private bistandsorganisasjonene særlig langt, dels fordi den implisitt forutsetter at noen organisasjoner er internasjonalt orienterte, og utgjør en egen kategori, mens andre er det ikke, og dermed plasseres i andre kategorier. Selvsagt finnes det organisasjoner som bare arbeider internasjonalt og som bare arbeider nasjonalt. Men kategoriseringen overser at mange nasjonalt oienterte organisasjoner i løpet av 1980-tallet i stadig større grad har blitt involvert i internasjonalt arbeid. Den kan slik stå som et uttrykk for hvordan organisasjonenes internasjonale aktivitet ofte blir oversett i analyser av det norske organisasjonssamfunn. Norges Røde Kors er uten tvil en norsk, humanitær organisasjon og plasseres som det av utvalget. Samtidig er som nevnt vel 65% av budsjettet deres i 1991 orientert mot internasjonalt arbeid. Om Norsk Folkehjelp kan det samme sies - i enda større grad. Av organisasjonens totale utgifter i 1990 (om vi holder lønn/ sosiale kostnader, organisasjon og informasjon utenfor, som også i stor grad er betalt av bistandsmidler), utgjorde innenlandsaktiviteten bare omtrent 1,7% av totalbudsjettet om asylsøkervirksomheten holdes utenfor. Inkluderes den, utgjør utenlandsaktiviteten likevel nesten 90% av NOFOs aktiviteter (Årsberetning 1990, Norsk Folkehjelp:57).

Innenfor det statlige bistandsbyråkratiet har organisasjonene blitt forsøkt klassifisert på ulike måter. I 1988 ble følgende forslag framsatt: norske religiøse organisasjoner, andre norske organisasjoner, stedlige representasjoners fordelinger, nasjonale organisasjoner (nasjonale organisasjoner i andre land), internasjonale organisasjoner, misjonsorganisasjoner; og til slutt Kirkens Nødhjelp som en kategori for seg (Priv.org til 5.adm. 4.3.1988). Det er klart at en kategorisering som skilte ut religiøse organisasjoner, misjonsorganisasjoner og Kirkens Nødhjelp som tre forskjellige kategorier mens alle andre organisasjoner i Norge ble puttet under en hatt, har bistandspolitisk implikasjoner.

Den statistiske definisjonen som brukes er av «check-box» typen der den enkelte saksbehandler krysser av om mottaker er en privat organisasjon innenfor følgende kategorier (gyldig 1991): norsk privat organisasjon, lokal privat organisasjon, regional privat organisasjon, internasjonal privat organisasjon, stiftelse, uavhengig forskningsinstitusjon etc. Dette er en kategorisering som er budsjettmessig rasjonell, men som er til liten hjelp for forståelse av det norske landskap og som samtidig kanskje bidrar til å skape og opprettholde en konvensjonell, men ureflektert oppfatning i dag; at de viktige skiller på feltet når det gjelder effektiv bistandskanal følger landegrensene.

Idelologiske og noen historiske kriterier

Vi vil her gruppere organisasjonene etter ulike kriterier. Vi vil først gruppere dem etter kriterier knyttet til deres bakgrunn og ideologiske karakteristikker: En kan operere med organisasjoner med a) humanistisk-altruistisk stiftelsesgrunnlag (som Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, ORT-Norge), b) politisk-ideelle organisasjoner med utspring i politiske partier og solidaritetsbevegelser (som Norsk Folkehjelp, Fellesrådet for det Sørlige Afrika, Afghanistankomiteen) eller c) organisasjoner med utspring og tilholdssted i misjons-Norge (som Det Norske Misjonsselskap og Metodistkirkens Misjonsselskap). Når vi i det følgende beskriver «misjons-Norge» eller misjonen er det viktig å være klar over at det er store innbyrdes forskjeller også innenfor denne kategorien. d) interesse/velferdsorganisasjoner (som Norges Handikapforbund, Norges Speiderforbund, Det Kgl. Selskap for Norges Vel etc.) og e) Fag/Yrkesorganisasjoner (som Landsorganisasjonen og Norsk Undervisningsforbund). Denne studien anvender en slik kategorisering av organisasjonene når det er formålstjenlig og fruktbart for den konkrete problemstillingen: for eksempel når det gjelder beskrivelsen av feltets generelle historie og finansielle profil (se Dalsengs delrapport for hvordan vi har kategorisert alle organisasjonene etter disse kriteriene). Kriteriet er ikke uten problemer, fordi det er uklare grenselinjer mellom blant annet humanitære organisasjoner og misjonsorganisasjoner. Vi har for eksempel plassert Pastor Strømmes Minnetiftelse blant misjon/ kirke-organisasjonene, men Kirkens Nødhjelp blant humanitære organisasjoner, selv om Kirkens Nødhjelp de siste årene både i profil og ansettelsespolitikk har utviklet en klarere og mer åpen kristen profil.

En slik kategorisering tar utgangspunkt i forhold som har vært sentrale i norsk debatt om de frivillige organisasjonene som bistandskanaler, og som har påvirket NORADs fordelingspolitikk mellom organisasjoner og organisasjonstyper. I en tidlig periode var det for NORAD politisk maktpåliggende å utvide typer organisasjoner for å redusere den sterke dominansen fra misjonsorganisasjonene og dermed øke støtten til bistand i hele folket. NORAD var generelt positive til disse organisasjonenes arbeid, men det var viktig å motvirke opinionenes kopling mellom privat bistand og misjon. På 1960-tallet ble LO oppfattet som en næringsorganisasjon og for å skape balanse blant næringsorganisasjonene arbeidet NORAD for at også NAF (nå NHO) ble en bistandsorganisasjon. På 1980-tallet argumenterte solidarietetsorganisasjonene at også deres organisasjoner, som en type for seg, burde få informasjonsstøtte og støtte til å drive utviklinsgprosjekter. Når denne kategoriseringen brukes her er det altså primært for å fange opp den drakampen som har vært om feltets organisasjonsmessige profil (jfr. debattene på tidlig 1960-tall og signalene i St.meld. nr. 34, (1986-87), og å knytte forbindelsen mellom norsk historie og bistandsvirksomhet utaskjærs. Samtidig bør det umiddelbart nevnes at denne organisasjonsklassifiseringen har vært for enerådende. Den reflekterer og er basert på norsk indrepolitisk virkelighet. Det gjør den nyttig som redskap for å studere det norske landskap, men i andre sammenhenger vil vi vise at det kan være nyttig å operere med helt andre typologier (se nedenfor). I Fase II vil en slik kategorisering være mindre fruktbart enn fokus på problemområder.

I

Antall organisasjoner innenfor de ulike kategoriene som har vært aktive i løpet av 1980- tallet (vi har opplysninger for årene 1981,1986, 1989, 1990 og 1991) er 19 humanitære, 24 misjons/kirke, 22 interesseorganisasjoner, 17 fag/yrkesorganisasjoner og 54 politisk/ideelle organisasjoner. Staten har følgelig oppnådd den balansen i organisasjonslandskapet de søkte gjennom politikk og retningslinjer fastlagt på 1960-tallet.

De humanitære og kirke/misjonsorganisasjonene framviser det mest stabile landsskap. De humanitære har økt fra 9 i 1981 til 16 i 1991. En av de humanitære organisasjonene har fått støtte en gang (Anne Stine Home Day Care Centre i 1990), og to nye organisasjoner har kommet til siden 1990 (Ort Norge og Stiftelsen SOS-barnebyer). Av misjonsorganisasjoner har Banda-misjonen, New Life Mission og Håpets Stjerne forsvunnet fra bevilgningslisten, mens en ny organisasjon har kommet til de siste to årene (Kristent Fredslag i 1991). Blant de andre tre organisasjonstypene er det mye større «gjennomtrekk». Blant interesseorganisasjonene er det omtrent like mange som har «falt ut» som er kommet til de siste to årene. Av nye organisasjoner kan nevnes Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (1991), Norges Diabetesforbund (1991), Noregs Ungdomslag (1991) og Folkehøgskolerådet (1990). Fra 1981 til 1991 har tallet økt fra 5 til 17 organisasjoner. Dette viser at det fortsatt finnes flere «norske» organisasjoner som blir trukket inn og kan trekkes inn i bistandsarbeidet. Organisasjoner som Norges Døveforbund og Landsforeningen mot Kreft har drevet bistandsarbeid, men figurerer ikke på bevilgningsoversikter for 1991. Av fag/yrkesorganisasjoner synes det bare som det er Norsk Svineavlslag som har drevet med bistand, men ikke gjør det lenger. Antall organisasjoner var 3 i 1981 og 13 i 1991. Av helt nye organisasjoner her kan nevnes Norsk Faglærerlag (1990), Norges Bondelag (1990), Norsk Journalistlag (1990) og Den Norske Tannlegeforening (1991). Den største utskiftingen finnes naturlig nok blant de mer ustabile organisasjonene som rubriseres som politisk/ideellle organisasjoner. 20 av de 54 politisk/ideelle organisasjonene som har fått støtte i løpet av 1980-tallet, var ikke involvert i statlig bistandsarbeid i 1991. I tråd med det generelle politisk/ideologiske klimaet og den dalende interessen for den ikke-europeiske verden har det kommet få nye til de siste årene. Unntakene er Solidaritetskomiteen for Fillipinene, Kalayaan (1991), Solidaritetskomiteen for Kurderne (1991), Norsk Forening for Asylsøkere (1990), Det Hvite Bånd (1990), Den Norske Tibetkomite (1991), Norges Naturvernforbund (1991), World Wildlife Fund (1991). Deres betydning i det totale bildet er derimot helt marginal - tilsammen mottok de vel 280.000 kroner. Både stabiliteten i de to første kategoriene og «gjennomtrekken» i de tre andre er naturlig ut i fra organisasjonenes karakter, historie osv. Samtidig er nykommerne i de siste årene et bevis på at det fortsatt er et «rekrutteringspotensialet» om staten ønsker det. Det som derimot synes å være tilfellet, er at både frafallet, men særlig tilveksten innenfor de ulike kategoriene liten grad har vært et resultat av en planlagt strategi fra statens side. Dersom statens politikk med å gi organisasjonene en klarere definert rolle i forhold til den generelle bilaterale bistanden skal gjøres maksimalt effektivt, må økt kunnskap om organisasjons-Norge og en mer aktiv «fisking»

overfor organisasjonene styrkes.

II

De 16 humanitære organisasjonene mottok i 1991 54,1% av de samlede beløp fra staten (se tabell 17). Dette er ikke så bemerkelsesverdig, og er omtrent den samme andelen de har mottatt gjennom hele 1980-tallet. Over priv.org.-bevilgningen får de derimot «bare 40%, mens de fra UD mottar hele 69%.

Det er interessant at misjon/kirke-organisasjonene i 1991 fikk 12,4% av midlene, hvorav Mellomkirkelig Råd fikk nesten 28 millioner og og Den Norske Tibetmisjonen fikk 22 millioner. Holder en disse litt «spesielle» bevilgningene utenfor ligger misjonsorganisasjonenes andel under 10%, noe som innebærer at deres betydning i forhold til feltet som helhet er kraftig svekket i forhold til hva som var situasjonen på 1960-tallet. Statens politikk med å utvide basisen for norsk bistand er følgelig også oppnådd. Fortsatt er imidlertid seks av de 20 største organisasjonene fortsatt misjonsorganisasjoner, og legger vi til Kirkens Nødhjelp, Caritas Norge og Mellomkirkelig Råd, går rundt 40% av midlene blant de 20 største til kristenlivets bistandsorganisasjoner. Misjonen hadde flere nordmenn ute på misjonsmarken på 1980-tallet enn noensinne tidligere i sin historie (rundt 200 i 1991. I perioden 1845 til 1903 reiste 106 misjonærer ut for Det Norske Misjonsselskap), mens Det Norske Misjonsselskap hadde 500 lokalt ansatte knyttet til prosjekt som organisasjonen støttet i 1991 (NMS har operativt ansvar for bare ett prosjekt - i Mali - der det er seks ansatte). I kronebeløp er støtten til misjonen firedoblet i løpet av 1980-tallet. Det kan fortelle noe om bistandsepokens omfang og den plass den kanskje vil få i norsk historie med ettertidens distanse. Samtidig antyder tallene også at misjonen, i forhold til staten, nesten utelukkende driver langvarig utviklingshjelp, i motsetning til særlig de humanitære organisasjonene som primært driver nødhjelp/flyktningehjelp (unntaket er selvsagt Mellomkirkelig Råd). Innenfor Priv.org. bevilgningen får misjonen fortsatt nesten like mye støtte som interesseorganisasjonene, de politisk/ideelle og fag/yrkesorganisasjonene tilsammen (17,5% mot 21%).

Misjons-Norges økonomiske problemer og sterkere vektlegging av misjonsbefalingen har ført til at generalsekretæren i Det Norske Misjonsselskap har luftet ideen om å knytte sin organisasjons arbeid geografisk opp til «det rikere» Kirkens Nødhjelp, som altså her kategoriseres som en humanitær organisasjon (se boks 27). Den viktigste strukturelle

Tabell 17

Fordeling av statlig støtte etter organisasjonstype, 1981, 1986 og 1991 (1000 NOK).

Organisasjonstype		*1981*	*1986*	*1991*
Humanitære	I alt	100 368	367 877	643 827
	Priv. org.	27 822	162 184	215 240
	Nød/ flyktn.	72 546	205 693	349 494
	Annet	0	0	79 091
Misjon	I alt	32 310	97 051	147 232
	Priv. org.	28 329	77 587	97 700
	Nød/ flyktn.	3 981	19 464	37 473
	Annet	0	0	12 059
Interesse	I alt	1 927	32 227	48 195
	Priv. org.	1 927	28 987	38 392
	Nød/ flyktn.	0	3 240	3 685
	Annet	0	0	6 118
Fag/yrke	I alt	7 600	20 450	35 750
	Priv. org.	7 580	19 129	33 357
	Nød/ flyktn.	20	1 322	1 698
	Annet	0	0	695
Ideelle/politiske	I alt	6 721	19 426	96 495
	Priv. org.	3 832	12 376	43 154
	Nød/ flyktn.	2 889	7 050	41 961
	Annet	0	0	11 380

Kilde: Dalseng, 1992

Boks 27

Generalssekretær Tor B. Jørgensen, Det Norske Misjonsselskap

- Vil økt satsing på evangelisering bety at misjonens tradisjonelle innsats innen utvikling og helseprosjekter bli trappet ned?

- Ikke uten videre. Det kan godt hende at det blir brukt mindre penger til utviklingsprosjekter. Men innsats innen helse, utdanning og utvikling hører med i misjonsperspektivet. Personlig kan jeg godt tenke meg et nærmere samarbeid med Kirkens Nødhjelp. Kunne et slikt samarbeid føre til at Kirkens Nødhjelp går inn i utviklingsarbeid i de samme områder som norsk misjon driver evangelisering i, kan vi få en helt ny og spennende form for totalkirkelig engasjement i den tredje verden sier Jørgensen.

Sitat fra BT, mars 1992

endringen i et norsk historisk og bistandsfaglig perspektiv, er den mer beskjedne plass misjonen har fått innenfor totalbildet. Kristen-Norges posisjon er derimot ikke nevneverdig svekket, fordi Kirkens Nødhjelp er den sentrale norske private bistandsorganisasjon.

De politisk/ideelle organisasjonene har økt sin andel i løpet av 1980-tallet fra 3,3% til 8,1%, mens fag/yrkesorganisasjoner har vært stabile på beskjedne ca. 3% og interesseorganisasjoner har økt fra 0,9% til 4,1%. De to siste kategoriene har nesten ikke mottatt noe støtte fra UD (under 1%), mens de politisk/ideelle organisasjonene får 8,3% av UDs midler eller mer enn misjon/kirke-organisasjonene. Det er imidlertid viktig å presisere begrensinger ved denne typen sammenlikninger. Når vi for eksempel snakker om de politisk/ideelle organisasjonenes støtte via UD-systemet, er det i realiteten Utviklingsfondet, Fremtiden i Våre Hender (20 millioner) og Afghanistankomiteen i Norge (13 millioner) det dreier seg om.

De humanitære organisasjonene får over halvparten av sine bevilgninger til støtte for nødhjelp/flyktningearbeid, mens bare 33% kommer over Priv.org. bevilgningen. Også for de politisk/ideelle organisasjonene spiller Priv.org. bevilgningen en underordnet rolle. En kan altså konkludere med et svært tydelig skille innenfor organisasjonslandskapet; det er de humanitære og de politisk/ideelle organisasjonene som brukes av UD som kanal. Den relativt styrkede posisjonen til de politisk/ideelle organisasjonene er mindre et resultat av bevisste valg med hensyn til utvidelse av organisasjonsbasisen, enn et produkt av politiske hendelser. Krigen i Afghanistan (Afghanistankomiteen i Norge fikk 13 millioner i 1991, men ingen ting i 1981), situasjonen i det Sørlige Afrika (Namibiaforeningen fikk vel 6 millioner i 1991 mot omtrent 1,3 millioner i 1981, og SAIH brukte store deler av sin bevilgning på i overkant av 20 millioner der, mens organisasjonen bare fikk 721 000 i 1981, og Fellesrådet for det Sørlige Afrika fikk nesten 4 millioner mot ingenting i 1981) og ikke minst at Utviklingsfondet, Fremtiden i Våre Hender har vært inne i Eritrea og fikk vel 20 millioner i 1991 mens organisasjonen bare fikk 470.000 i 1981), er hovedårsaken til deres finansielle tyngde. Likevel er det åpenbart at staten på 1980-tallet har vært svært positiv til å støtte denne organisasjonstypen.

Politisk/ideelle organisasjoner, hvorav flere av de mest sentrale er hva som i «tiermondismens» gullalder ble kalt solidaritetsorganisasjoner, er viktige fra flere synspunkt. De representerer i sitt utgangspunkt en annen historisk relasjon mellom Norge og «de andre», hvor det sentrale ikke var hvordan et «vi» kan hjelpe et «dem», men hvordan nordmenn kan støtte deres kamp mot «oss», mot «vestens» utbytting; dvs. det er et perspektiv hvor de en støtter snarere er historiens helter enn historiens hjelpetrengende tapere. Disse organisasjonene har altså økt sin støtteandel, særlig innenfor nødhjelp/flyktningehjelp og innenfor informasjonsarbeidet. En kombinasjon av endret politisk klima og en sterkere integrasjon i det offentlige både som bistandsorganisasjoner og som informatører, har ført til at de i dag i liten grad representerer et annet perspektiv, en annen synsmåte eller fungerer på en radikalt annen måte som krysskulturell fortolker enn resten av bistands-Norge. (Her drøftes overhodet ikke om denne krysskulturelle representasjonen er mer «rett» enn annen krysskulturell representasjon.

Det er imidlertid, som det allerede er indikert, store interne forskjeller innen de ulike kategoriene som vi her har etablert. Vi har kategorisert 16 humanitære organisasjoner. 5 av disse får 3/4 av beløpet, mens de 14 andre fordeler den siste fjerdedelen. Av Fag-og yrkesorganisasjoner står Landsorganisasjonen for omtrent 50% av statlig støtte i 1991 og Norsk Lærerlag mottar en tredjedel av LOs beløp. Legger vi til Næringslivets Hovedorganisasjon får disse tre ca. 30 millioner, mens de resterende 12 organisasjonene deler 5 millioner. Som vi har nevnt

er det noen få politisk/ideelle organisasjoner som står bak mesteparten av den støtten de 54 organisasjonene som vi har kategorisert under denne rubrikken. Av de 34 organisasjonene av denne typen som fikk støtte i 1991, fikk tre organisasjoner over 50% av det totale beløpet.

Av internasjonale organisasjoner (her er kildematerilaet mer usikkert, og tallet er i virkeligheten større enn våre. Utbetalinger til disse organisasjonene er i budsjett- oversikter som oftest registrert under generelle felleskategorier, som kun viser organisasjonstype og ikke konkret organisasjon, se Dalsengs rapport) støttet staten 21 i løpet av 1980-tallet. I 1981 fikk 7 støtte, mot 13 i 1991. Gjennomtrekken er stor. Av lokale organisasjoner har vi registrert 79 (tallet er langt høyere, fordi NORAD-representasjonenes støtte er ikke inkluder) støttet over Priv.org.-kontorets og UDs budsjett. Av disse var det ca. 80% som ikke fikk støtte i 1991, noe som ikke utrykker lavere prioritet fra NORADs side, men som skyldes en kombinasjon av to forhold; disse organisasjonene er mindre stabile enn de norske, statens tillit til disse organisasjonene er mindre enn til de norske og at mer og mer av dette arbeidet overføres representasjonene.

Størrelse og erfaring

Som vi har understreket ovenfor: Å anvende bare én typologisk modell er for rigid, og vil forenkle feltets historie og situasjon på en uheldig måte. Organisasjonene kan for eksempel sammenliknes og kategoriseres ut fra størrelse. Det er ikke uvanlig og sammenfaller også med en aktuell diskusjon som føres både i staten og blant organisasjonene: Skal en ut fra effektivitetshensyn kanalisere alle midler gjennom for eksempel de ti største organisasjonene, eller er størrelse et mål på effektivitet i det hele tatt? Utgangspunktet er en tro på at slike organisasjoner er mer profesjonelle, mer kostnadseffektive etc. Det er imidlertid ikke noe problem å vise til tilfeller der nettopp store organisasjoner er byråkratiske, sendrektige og lite effektive. Å velge et slikt kriterium er besnærende enkelt, fordi størrelse er en variabel som er felles for alle organisasjoner, og å måle den er lett. Størrelse kan måles i budsjett, antall medlemmer, antall ansatte, antall målgrupper eller antall budsjettkanaler de får støtte fra. Problemet er imidlertid at en slik variabel ikke kan brukes som et kriterium på bistandskvalitet, bistandseffektivitet eller informasjonskompetanse. Forskning som har prøvd å studere samsvar mellom størrelse og aktivitetskvalitet i organisasjoner generelt, har konkludert med at størrelse ikke har sammenheng med opptreden, at størrelse er positivt relatert til opptreden, at størrelse og opptreden er kurvilineært og at størrelse er positivt relatert til noen aktivitetsaspekt, men negativt relatert til andre handlingsaspekt (Bozeman 1987:24). Dvs. - at størrelse ikke er et indisium på noe annet enn at det er stort. Å introdusere det som prioriteringskriterium, slik det er foreslått, er derfor lite fruktbart.

En kategorisering basert på lengden og omfanget av bistandserfaring, og bruke det som et støttekriterium, involverer også vanskelige definisjonsspørsmål. Misjonsorganisasjonene har for eksempel en historie «på felten» siden midten av det forrige århundre, ikke bare med evangelisering, men også med konkrete prosjekt for å bedre befolkningens levestandard. De har altså erfaring med å arbeide i andre kulturer og kjenner lokale språk og tradisjoner, men det gir ikke noen automatisk kompetanse i utviklingsspørsmål, som også har med makro-økonomi, statsbygging, investeringsformer, institusjonsforståelse etc. å gjøre. Dessuten er jo ikke utviklingsspørsmål bare et spørsmål som avgjøres på grunnlag av erfaring eller nøytral innsikt, fordi utvikling fundamentalt er et normativt spørsmål. Misjonen har ofte en litt overbærende holdning til «nykommeren» NORAD. Dette har sammenheng med at misjonen faktisk har en mye lengre erfaring med å arbeide i ikke-europeiske land. På den annen side er det slik at det er misjonsorganisasjoner som ikke trekker et tilstrekkelig bistandsfaglig skille mellom å spre det kristne evangelium og å spre framskrittets evangelium. Dette behøver selvsagt ikke å innebære at misjonsorganisasjonene driver ordinært bistandsarbeid på en mindre profesjonell måte enn andre organisasjoner.

Kanskje en heller burde tidfeste starten til tiden etter det linjeskiftet som skjedde innenfor misjonsverdenen ved møtet i Edinburgh i 1910. Da slo man fast at det ikke var tilstrekkelig å predike det kristne evangelium, en trengte både plog og bibel, og Livingstones opprinnelige idé ble nå dominerende politikk. Problemet med en slik periodisering er imidlertid fortsatt at en oppfatter bistand og utviklingsprosesser på en begrenset måte. Det sentrale i en utviklingprosess er jo hvordan områder, sektorer og mennesker koples til og utnytter ulike typer makro-økonomiske og makro-politiske forhold.

Kirkens Nødhjelp ble stiftet i 1947 etter at Menighetspleiernes Landsforbund vedtok å starte en nødhjelpsaksjon til Tyskland og Østerrike.

Innenfor omtrent det samme tiåret oppsto Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Det norske Flyktningeråd. Skal disse erfaringene fra nødhjelp i Europa regnes med når bistandserfaring vurderes eller summeres opp? Gjør en det ikke, trekkes en barriere mellom nødhjelpssituasjoner i ikke-europeiske samfunn og i Europa som det neppe er holdbart grunnlag for. Inkluderes det, blir det på den annen side vanskelig å trekke skillet mellom denne erfaringen og all den erfaring norske organisasjoner har med å drive velferdsorienterte prosjekter i Norge.

Vi tror det er mest hensiktsmessig å la bistandsepoken og opprettelse av Norsk Utviklingshjelp være den nedre erfaringsgrensen, og at erfaringen knyttes til erfaring med staten som finansiell kilde, til mottakerstater, til det internasjonale bistandssystem etc. Det betyr i så fall at «erfaring» er lite velegnet som skille i Norge, fordi de aller fleste organisasjonene har like lang eller kort (avhengig av tidsperspektiv og sammenlikningsgrunnlag) erfaring. Derimot er det klart at noen organisasjoner har stor landkunnskap (misjonen om Madagaskar for eksempel), noen har lang erfaring i nødhjelpsoperasjoner (Røde Kors), andre har lang erfaringer i å jobbe gjennom lokale kirkestrukturer (Kirkens Nødhjelp) og atter andre har lang erfaring i å jobbe gjennom lokale statsinstitusjoner (Norges Handikappforbund). Erfaringen er følgelig steds- og sektorspesifikk mer enn den kan tilbakeføres til generell «u-landserfaring».

Administrativ kapasitet

Organisasjonenes administrative kapasitet eller absorberingsevne er et annet mulig kategoriseringskriterium. Tallene nedenfor er basert på opplysninger fra organisasjonene selv, og er derfor ikke alltid sammenliknbare pga. at organisasjonene har brukt ulike definisjoner på hva som er en ansatt knyttet til bistand. De må derfor taes med forbehold, men kan indikere noen trender.

Tabell 18

Ansatte i organisasjonen som arbeider med bistand, 1990/91

Antall ansatte	*Antall organisasjoner*
Ingen ansatte	24
0 - 4[a]	31
5 - 9	13
Mer enn 10	5

N = 73
Note: a. Inkludert delstillinger som utgjør mindre enn 1
Kilde: Basert på organisasjonenes egendokumentasjon og spørreskjema.

Det totale antall stillinger som er knyttet opp til bistandsvirksomhet i private organisasjoner i Norge i 1990 var ca. 240. Det innebar at hver heltidsansatt bistandsbyråkrat i organisasjonene forvaltet omlag 6 millioner kroner i gjennomsnitt. Forholdet mellom omsetning og personell er slik at det godt kan skje en byråkratisk ekspansjon uten at det kan kritiseres for å «spise opp pengene til u-landene» etc. For feltet som helhet er det en helt urimelig karakteristikk.

Omtrent 2/3 av organisasjonene vi har hentet opplysninger fra, har et lønnet hjemmesekretariat for virksomheten. Tilsammen driver 24 organisasjoner med et totalt budsjett for 1990 på 45 millioner kroner uten egne ansatte. Det innebærer at staten ved å kjøpe tjenester fra organisasjonene får mye pr. krone når det gjelder lønn- og personell-kostnader. Men variasjonene er selvsagt store mellom organisasjonene innbyrdes. Afghanistankomiteen hadde 1,5 lønnet stilling med et totalt budsjett på vel 16 millioner i 1990, mens Care Norge og Caritas hadde omtrent tilsvarende budsjett, men henholdsvis 7 og 6,5 stillinger. Disse forholdene sier ikke nødvendigvis noe om organisasjonenes byråkratisering, fordi oppgavene ofte er av forskjellig karakter og fordi arbeidet er organisert forskjellig (Afghanistankomiteen har for eksempel hatt et bemannet kontor i Peshawar, Pakistan). Et annet interessant poeng er at mange av de store norske organisasjonene som er relativt beskjedent inne på feltet, har satt denne oppgaven bort som en bioppgave under organisasjonenes ordinære administrasjon. Dette gjelder for eksempel Norges Husmorforbund, Norges Idrettsforbund, Norsk Undervisningsforbund og Norsk Journalistlag. Det er også en klar forskjell når det gjelder hvor mye lønnet personell og frivillig, ulønnet arbeidskraft organisasjonene har. Av de frivillige organisasjonene er det bare de tradisjonelle solidaritetsorganisasjonene av de «store», og de små organisasjonene som driver i stor grad på frivillig basis.

Det er særlig de siste tiårene at utviklingen har skutt fart. Dette har sammenheng med økt aktivitet generelt og med at organisasjonene i større grad enn tidligere arbeider gjennom lokale organisasjoner, noe som har skapt økt behov for administrasjon på hjemmesiden. Kirkens Nødhjelp har en administrasjon som er flere ganger større enn Priv.org. kontoret og UD-kontorene til sammen, men så hadde organisasjonene også utgifter i 1990 på 1 milliard

Tabell 19

Utviklingen i ti utvalgte organisasjoners hjemmeadministrasjon

Organisasjon	*1981*	*1986*	*1991*
Det norske Misjonsselskap	0,5	1	1
Fellesrådet for det sørlige Afrika	0	0,5	1
Kirkens Nødhjelp	•	17	27
Landsorganisasjonen	1,5	3	6
Latin-Amerikagruppene	0	0	0,5
Norges Blindeforbund	0,5	5	6
Norges Handikappforbund	1	2	4
Norsk Folkehjelp	2	8	16
Pastor Strømmes Minnestiftelse	2	4	7,6
Redd Barna	6	10	21
I alt	13,5	50,5	90,1

Note: a. Data mangler.
Kilde: Spørreundersøkelse av ti utvalgte organisasjoner

og 168 millioner. Kirkens Nødhjelp har økt sin hjemmeadministrasjon fra 21 i 1981 til 71 i 1991, hvorav 27 er oppgitt å drive direkte med bistandsvirksomhet (se tabell 19), Redd Barna sin fra 35 i 1981 til 90 i 1991, hvorav respektive 6 og 21 er oppgitt å være direkte knyttet til operasjonell bistandsvirksomhet, og Norsk Folkehjelp sin fra 2 i 1981 til 16 i 1991 og Det Norske Misjonsselskap alene oppgir å ha 62 ansatte ved hovedkontoret i Stavanger hvorav 1 stilling formelt er knyttet til bistand men mange flere driver med bistandsaktiviteter (tallene er basert på vår spørreskjemaundersøkelse).

I løpet av 1980-tallet er det skapt et ikke ubetydelig skikt av heltidsansatte bistandsarbeidere som har gjort bistand til karrierevei på siden av det statlige bistandsbyråkrati. Organisasjonenes muligheter til å påta seg oppdrag for staten har dermed økt betraktelig. Samtidig har flere av organisasjonene utviklet en ganske topp-tung organisasjon som har skapt tydelige skiller mellom ledelse/daglig administrasjon og fotfolket. Det har også skapt større forskjeller mellom organisasjonene. Storingsmelding nr. 51 (1991-92) og NORAD påpeker at organisasjonene må bevare sin «folkelige forankring». Dette er i stor grad en irrelevant påminnelse for feltet som helhet, dersom en med folkelig forankring mener «frivillighet», men en aktuell problemstilling nettopp hos noen av de organisasjonene som NORAD/UD har brukt mest som kanal. På den andre siden er det klart at flesteparten av de store organisasjonene er relativt solid forankret i folket, om en bruke aktivitet og pengeinnsamling som kriterium. For de 39 organisasjonene som mottar mindre enn 500.000 er det ike særlig relevant, dels på grunn av støttebeløpet, men også fordi mange av disse organisasjonene er solid folkelig forankret, og bistandsaktiviteten bare en underordnet del av deres aktivitet. Oppfordringen om å bevare integritet og folkelig forankring er i tråd med politiske signal, men igjen er det et problem at feltet oppfattes som en enhetlig størrelse, når problemet i realiteten er noen svært få organisasjoners problem.

Bistand som andel av totalaktivitet

Hvor stor andel av organisasjonene som driver med bistand som hovedbeskjeftigelse, og hvor stor del det spiller og har spilt for de ulike typer organisasjoner sier en del om feltets byggesteiner, institusjonelle rammer og muligheter. En slik beskrivelse kan holde faktisk utvikling opp mot statlige målsettinger og vurdere bistandens betydning i organisasjons-Norge. Denne kategoriseringen kan også antyde dilemmaer i statens «nye» politikk overfor feltet.

Et stort antall av de organisasjonene som staten støtter er «amatører» på bistandsfronten. De har ingen egen bistandsadministrasjon, erfaringer er oftest knyttet til og forsvinner med enkeltpersoner etc. Dette behøver selvsagt ikke være en bistandsfaglig ulempe. Organisasjonene kan for eksempel drive med «ting de kan», f.eks. har Norsk Bibliotekforening opprettet et utdanningsfond for bibliotekarer i utviklingsland, InterFolk støtter formidling av den nordiske folkehøgskoleideen, Norsk Journalistlag arbeider for bedring av journalisters utdanningsnivå og Det Hvite Bånd støtter edruskapsarbeid gjennom sine søsterorganisasjoner. Slike aktiviteter vil som regel ikke kreve det samme kunnskapsbehovet og kunnskapsoverføringssystem, som om den samme organisasjonen skulle ta fatt på nødhjelp eller store intergrerte landbygdprosjekter. På den annen side er disse organisasjonenes prosjekter, nettopp fordi de blir marginale i den store sammenhengen, sjelden kritisk saumfart. Staten og organisasjonenes kunnskap om disse små organisasjonene og små prosjektene er svært mangelfull, pga. deres marginale betydning som enkeltorganisasjoner og enkeltprosjekt. En studie av den totale effekten av de private organisasjonene som bistandskanal være ufullstendig om denne delen av sektoren blir oversett. Disse organisasjonenes arbeidsmåte, potensielle makro-økonomiske og makro- politiske rolle er annerledes, om ikke nødvendigvis mindre betydningsfull, enn de største organisasjonenes.

Informasjonsvirksomhet

Veksten i den private bistandsaktiviteten har ført til at u-landsinformasjonen i Norge har økt radikalt både i bredde og omfang de siste tiårene. Derfor kan en også analysere og kategorisere organisasjonene ut i fra deres rolle som opinionsdannere i Norge. NORAD har hatt en særskilt ordning med støtte til organisasjonenes opplysningsarbeid en støtteordning som i stor grad har vært med på å forme organisasjonenes arbeid omkring disse spørsmålene. I 1991 ble det bevilget vel 9 millioner til ulike private organisasjoners opplysningsarbeid og vel 13 millioner til organisasjoner med FN-tilknytning (flere av disse organisasjonene er ikke private bistandsorganisasjoner i henhold til vår definisjon her, men studieforbund ol.) Når det gjelder dette arbeidet er det store forskjeller mellom de ulike typer organisasjoner, men først og fremst går skillelinjene på tvers av hovedkategoriseringen. Derfor er det et gap mellom Stortingets vektlegging av feltet, og mangelen på statlige kategoriseringer av feltet etter denne dimensjonen.

Noen organisasjoner har hatt opinionsarbeid som viktigste målsetting. Det gjelder de aller fleste solidaritetsorganisasjoner, som Latin-Amerikagruppene, Fellesrådet for det Sørlige Afrika, Afghanistankomiteen, Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond. Derimot gjelder det ikke for Norsk Bangladeshforening, Medisinernes Eritrea-aksjon og Foreningen Norge-Angola. Men også en fagorganisasjon, som Landslaget for norske sykepleierstudenter, har dette som et viktig mål. Et hovedmotiv for dem er å fremme internasjonalt engasjement og forståelse blant organisasjonens medlemmer. Norges Speiderforbund formulerer tilsvarende mål. For de organisasjonene som har folkeopplysning eller opinionsarbeid som primærmål, er bistandsarbeidet et middel (selv om det også oppfattes som viktig i seg selv).

De store organisasjonene driver alle omfattende informasjonsvirksomhet, selv om den varierer i bredde og ikke i minst i nedslagsfelt. Bare noen eksempler kan nevnes her for å indikere omfang og mangfold. Redd Barna Avisa har for eksempel et opplag på 70-80.000, og Vennebrev 150.000. (Disse og tilsvarende opplysninger om opplag baserer seg på organisasjonenes svar på vårt spørreskjema). LO gir ut Internasjonal Solidaritet fire ganger i året med et opplag på ca. 43.000. Pastor Strømmes Minnestiftelse har Hjelp til selvhjelp, som kommer ut seks ganger årlig i et opplag på 50.000 og Hjertevennen med et opplag på 25.000. En del solidaritetsorganisasjoner har gått sammen om bladet X (en sammenslåing av magasinene Afrika-Informasjon, Latin-Amerika Idag, SAIH-Perspektiv og U-Nytt), i et opplag på 10.000. Kirkens Nødhjelp driver det mest omfattende informasjonarbeidet og har 25 ansatte på sin informasjonsavdeling. De gir ut Medmenneske (av KNs informasjonsleder kalt et «verdensmagasin» og ikke et «propagandaskrift for KN») med et opplag på 95.000 og en rekke spesialhefter for bruk i skolen som har blitt spredd i flere titusen eksemplarer; alt fra Internasjonal Formingsbok, til Namasté, «Eg ser Guds bilete i deg» og til Gjeldskrise.

Misjonen har en lang tradisjon i å drive opplysning om misjonsfeltene. Det Norske Misjonsselskap har for eksempel 5.000 foreninger over hele landet, og oppgir at de årlig arrangerer omkring 70.000 møter. De gir også ut Misjonstidende, med et opplag på 23.000.

Denne studien inneholder ingen vurderinger av det faglige innholdet i all denne informasjonsvirksomheten og i de ulike organisasjonstypers arbeid. Men det kan neppe være tvil om at kompetansen varierer, og at informasjonen i stor grad presenterer utviklingslandene og deres virkelighet i et bistandsperspektiv og i et prosjektperspektiv. Dette er også naturlig i og med de føringene som staten har gitt til organisasjonenes informasjonsvirksomhet; de bevilgede pengene skal brukes til opplysning om organisasjonenes prosjektvirksomheter. Mye av informasjonen, særlig til en del av de mindre organisasjonene, har også preg av å være beregnet på «menigheten», og når i liten grad utover organisasjonens egne medlemmer.

Stortinget har helt siden de vektla de private organisasjonens rolle understreket deres betydning som propagandister for norsk utviklingshjelp. Vi drøfter ikke her om denne målsetting er for snever i hva som ofte kalles «internasjonaliseringes tidsalder», eller at den over tid vil skape og opprettholde et «eledighetsbilde» av folk og land i utviklingslandene (for en slik diskusjon, se Tvedt 1990). Organisasjonenes informasjonsmateriale kan tyde på at det er sjelden de bryter ut av en rent instrumentell informasjonsvirksomhet, hvor verden underordnes bistandens og prosjektbistandens perspektiv. Gitt det offentliges målsetting og organisasjonenes intensjoner er det et åpenbart gap mellom informasjonsevne og krysskulturell innsikt på den ene siden, og potensielle informasjonsoppgaver på den andre siden.

Organisasjonenes egenfinansiering

Hva er organisasjonenes økonomiske basis, og i hvor sterk grad er organisasjonenes virke og eksistens avhengig av injeksjoner av statlige gaver?

Fokus på egenandelen kan avdekke en fundamental forandring i organisasjonenes relasjon til staten. I 1965 samlet organisasjonene inn 20-22 millioner kroner, mens de fikk 3-4 millioner i statlige bidrag. I 1975 var de to kildene like viktige; 25 millioner kroner fra hver. I 1991 er forholdstallet snudd på hodet i forhold til i 1965 for mange av de mest toneangivende organisasjonene. Stortingets diskusjon i 1962 antydet at organisasjonene kunne bruke sine innsamlede midler til å støtte stat-til-stat prosjektene. 30 år senere er det staten som finansierer nesten alle de private organisasjonenes bistandsprosjekter og ofte med langt mer enn 80%. Statens vilje til å kjøpe tjenester fra organisasjonene og organisasjonenes vilje til å påta seg oppgaver for staten har ført til en situasjon hvor staten «driver» en del av organisasjonene. OECD oppgir for Norges vedkommende at de private gavene i 1986 beløp seg til omtrent 57 millioner, mens den offentlige bevilgningen var 49 millioner dollar, altså omtrent 70 millioner kroner mindre, beregnet etter daværende kroneverdi! I 1988 oppgir OECD at gavene i Norge utgjorde 55,5 millioner dollar, mens 71,2 millioner dollar ble gitt i offentlig støtte (OECD 1990:16). Total statlig støtte var imidlertid i virkeligheten 814 millioner kroner i 1988. OECDs oversikt viser at de norske organisasjonene er på topp når det gjelder graden av statlig støtte, til tross for at den undererstimeres.

Denne utviklingen har betydning for diskusjonen i kapittel I om forholdet mellom offentlig og privat bistand, og om hvordan en distinksjon mellom privat og offentlig bistand mest fruktbart kan formuleres. De private organisasjonene i bistanden har en ulempe i forhold til organisasjoner som driver i Norge, de kan ikke tjene penger på ulike former for klientbetaling. Dette er en av årsakene til at avhengigheten av statsstøtte er tyngre innen bistandsfeltet enn innen andre områder der private organisasjoner arbeider. 22 organisasjoner mottok i 1990 mer enn 80% av sine samlede bistandsutgifter fra staten (se tabell 20). Det finnes frivillige organisasjoner som har gjort seg avhengige av statsstøtte, som neppe kan overleve som organisasjonen uten stadige statlige pengeinnsprøytninger. Det finnes også organisasjoner som har en relativt ryddig økonomi og jevn tilgang på innsamlede midler/medlemskontingenter, 23 organisasjoner skaffer mer enn

Tabell 20

Statsstøtte i prosent av samlet bistand, 1990

	Antall organisasjoner
Mer enn 90%	6
80 - 90%	16
60 - 80%	17
40 - 60%	8
Mindre enn 40%	23

N = 70
Kilde: Basert på organisasjonenes egendokumentasjon.

60% av utgiftene selv (tabell 20). Gitt det eksisterende organisasjonslandskap, så vil NORADs praktisering av 20% regelen få stor innvirkning på det fremtidige norske organisasjonssamfunn. Flere av de organisasjonene som har lavest egenandel er av de organisasjonene staten samarbeider mest med. Mens flere av de organisasjonene som har god økonomi er relativt perifere i bistanden. En justering av egenandelskravet vil følgelig kunne få stor betydning både for organisasjonslandskapets og kanalens utseende (for en videre diskusjon av organisasjonenes økonomiske atferd, se Wiiks delrapport).

Igjen er det store variasjoner mellom organisasjonene, både i økonomisk styrke, i potensiale for egenfinansiering og i måter å skaffe penger på. Kirkens Nødhjelp er ingen medlemsorganisasjon, men har 114.000 givere og registrerte over 77 millioner kroner i innsamlede midler og gaver i 1991, i tillegg til at de fikk bidrag fra andre organisasjoner (nesten 20 millioner), prosjektmidler fra ulike FN-organisasjoner, ERD osv. I 1992 arrangerte de fasteaksjon for 25. gang, etter å ha samlet inn 16,5 millioner i 1991. Røde Kors samler inn årlig omlag 70 millioner kroner fra spilleautomatene. Redd Barna gjennomførte en svært suksessrik TV-innsamling, i tillegg til at ordinære bidrag stadig øker. De har også for eksempel inngått avtaler med ansatte på ca. 70 norske bedrifter om lønnstrekk (Berges Tidende, 8.7.1989). SAIH har på sin side stabile egenbidrag (1.093.025 kroner i 1990) mot UD/NORAD-støtte på 19,4 millioner, mens Norsk Folkehjelp har større problemer, og fikk ikke inn mer enn 3,4 millioner i kontingenter og tilskudd i 1990 (tall tatt fra de respektive organisasjoners årsregnskap). Andre mer typiske medlemsorganisasjoner, som Norsk Undervisningsforbund, har avsatt 1 prosent av medlemskontigenten til et internasjonalt hjelpefond, og i Norsk Vernepleierforbund blir alle medlemmene trukket kr. 3,- i måneden som en del av kontingenten til et solidaritetsfond. Selv

om en god del organisasjoner har problemer med økonomien gjør de fleste et imponerende arbeid for å samle inn penger fra det norske folk. Det kan ikke være tvil om at dette arbeidet har - i tråd med statens målsettinger - bidratt til å forankre norsk bistand relativt sterkt i befolkningen.

En del organisasjoner har utviklet offentlig avhengighet. Bistandsavhengighet er følgelig ikke et problem begrunnet til utviklingslandene! «Prosjektkåtheten» til organisasjonene skyldes følgelig ikke bare nøden «der», men og organisasjonsbehov «her». I forhold til andre sektorer der frivillige velferdsorganisasjoner arbeider, har de private bistandsorganisasjonene fått forholdsvis mer støtte. Å fortolke det som uttrykk for organisasjonenes vellykkede lobbying er imidlertid for enkelt. Det har sammenheng med flere forhold. Som vist over var staten drivende i å innføre økte støtterammer på 1970-tallet. Karakteren av statens oppgave på bistandsfronten gjør kjøp av tjenester fra private organisasjoner til en ofte hensiktsmessig løsning på vanskelige både bistandspolitiske og administrative problem.

Et problem som vil melde seg i forbindelse med NORADs justerte egenandelspolitikk, er hvilken effekt denne vil ha på underskogen av relativt små, private organisasjoner. Noen av disse små bistandsorganisasjonene er store og/eller sentrale organisasjoner i Norge, og er derfor sentrale ut i fra en annen målsetting: De kan på en kostnadseffektiv måte fremme målet om å opprettholde støtten til norsk utviklingshjelp, ved at bistand er en ordinær, om enn liten del av virksomheten. Organisasjoner som for eksempel Norsk Sykepleierforbund, Det Norske Totalavholdselskap, Den Norske Advokatforening, Norske Kvinners Nasjonalråd, Noregs Ungdomslag, Det Norske Forbund av 48, Norsk Sosionomforbund, Norges Naturnvernforbund, Norsk Undervisningsforbund, Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon og AUF er ikke uviktige i en slik opinionssammenheng. En konsekvens av en streng implemetering av 20%-regelen vil føre til at disse organisasjonene kanskje vil begrense seg til beskjedne prosjekter eller at nye «norske» organisasjoner ikke vil finne bistand attraktivt nok. Er dette i samsvar med statens, organisasjonenes og informasjonsvirksomhetens interesser, i en periode da oppmerksomheten i stadig større grad rettes mot vårt eget kontinent?

Norsk Folkehjelps forhold til staten på det økonomiske området kan få fram noen trekk som antyder mer generelle utviklinsgtrekk i organisasjonenes forhold til staten (Kildene her er Norsk Folkehjelps årsmeldinger og årsregnskap 1981-1991, pluss Dalsengs rapport om statlige bevilgninger). Som flere andre organisasjoners arbeid (Blindeforbundet og Handikapforbundet bl.a.) er deres virksomhet i stor grad basert på inntekter fra TV- innsamlinger. Det vil si at egenandelen i denne sammenheng ikke behøver å si noe særlig om graden av «folkelig forankring», slik det ofte hevdes. Norsk Folkehjelp ble tildelt TV-innsamlingen i 1983. Netto overskudd ble på 60 millioner kroner, mens de statlige bevilgningene ikke kom opp i samme beløp før i 1989. I løpet av to år opprettes utekontorer i fire nye land og hjemmeadministrasjonen får 2 nye ansatte. Men etterhvert utviklet det seg et stadig større gap mellom forbruk etablert i kjølvannet av innsamlingen og faktisk økonomisk basis. I 1977 var omsetningen på 1,3 millioner, i 1981 var den på 15 millioner kroner. Ved utgangen av 1980-tallet var den på hele 198 millioner, hvor en stadig større andel kommer fra staten. I samme periode økte antall saksbehandlere og kontorpersonale hjemme fra 2 til 12. Antall land en opererte i hadde økt fra 12 til 27. Selv om Norsk Folkehjelp, med sine 125 lokallag, 16 distriktslag og tilsluttede LO-forbund, har trappet opp arbeidet med å samle inn penger i den siste tiden, er det åpenbart at ordinært innsamlingsarbeid på langt nær er tilstrekkelig for å dekke egenandelen. For Norsk Folkehjelp har den vanskelige økonomiske situasjonen bidratt til at det av økonomiske grunner har vært nødvendig å satse stadig mer på nødhjelp. I 1988 utgjorde nødhjelp/flyktningehjelp ca. 2/3 av det totale prosjektvolum. I 1991 hadde andelen økt til 3/4 av totalvolumet. Siden 1987 har organisasjonen lagt vekt på behovet for konsolidering og geografisk konsentrasjon. Likevel har de etter det gått inn i 11 nye land. I år, plutselig, og på UDs forespørsel, tok organisasjonen ansvar for et mineryddingsprosjekt i Kampuchea! Det er ikke uten sammenheng med disse harde institusjonelle og økonomiske fakta at Norsk Folkehjelp satser mer på hva som kalles «langsiktig nødhjelp», der organisasjonen har påtatt seg å yte bistand i kroniske konfliktområder, og hvor finansieringen kommer fra UDs 2. politiske kontor. Organisasjonen har små muligheter til å oppfylle NORADs krav til egenandel, om det ikke skjer et økonomisk under - som en ny TV- innsamling. Norsk Folkehjelp kan slik være et eksempel på det tvetydige i å bygge opp bistandsaktivitet fort, på basis av en egenandel som var en engangsinnsprøytning (TV-aksjon).

Den økonomiske krisen i deler av kristen-Norge er velkjent. I Bergens Tidende, 7.2.1992,

Boks 28

Økonomisk krise i kristen-Norge
av Tom Marthinsen

Bergen: Det er alt for mange kristelige organisasjoner i Norge. De ber om støtte i ett sett fra de samme giverne. Resultatet av denne spekkhoggervirksomheten er økonomisk krise.

Magne Lerø, tidligere leder i det felleskirkelige rådgivningsselskapet Mentor, og nå forlagssjef i Det Norske Bibelselskap, mener at 30 prosent av de kristne organisasjonene er overflødige.

Han begrunner det med kampen de fører seg imellom for å få penger av et begrenset antall troende. Han kaller denne kampen «kannibalisme», og mener giverne etter hvert går lei maset.

Sitat fra Dagens Næringsliv, 8/2-1992

heter det: «Ingen bønn. Misjonen må redusere etter millionsvikt». Det store antall organisasjoner som frir til de kristne giverne, fører til hard kamp, til «kannibalisme» i følge Lerø, forlagssjefen i Det Norske Bibelselskap (se boks 28) om markedsandeler og profileringsframstøt, og noen mindre organisasjoner har store problemer med å holde hodet over vannet. Denne uttalelsen er ikke nødvendigvis dekkende for denne delen av organisasjonslandskapet som helhet, men den kan indikere at de fleste misjonsorganisasjonene opplever endrede økonomiske rammebetingelser. Selv ærverdige Det norske Misjonsselskap, gikk seks millioner kroner i underskudd i 1991, året før 150-årsjubileet. Santalmisjonen fikk rekordunderskudd på nær to millioner kroner på et 61 millioner kroners budsjett i 1991, og har opparbeidet et samlet underskudd på fire millioner de siste fire årene.

Noen organisasjoner har ikke slike økonomisk problem i det hele tatt. Pastor Strømmes Minnestiftelse samlet på midten av 1980-tallet inn nok penger til å gi betydelige gaver til misjonsorganisasjoner slik at disse så i annen omgang klarte å dekke sin egenandel overfor NORAD, og dermed få 8 millioner i offentlig støtte. I 1992 finansierer organisasjonen egenandelen til Den norsk Muhammedanermisjon i Senegal.

Flere av de politisk/ideelle organisasjonene er mest sårbare overfor egenandelskravet. Mange av de er etablert på basis av en sak som fenger opinion og media. I startfasen vil det derfor være lettere å skaffe egeninntekter enn når mediainteressen dør, og som kjent, den har en tendens til å dø raskt (jfr. Kurder-spørsmålet). Det synes derfor klart at også på dette området må staten - om den skal realisere målsettingen om en bred forankring av bistand i opinionen - føre en ulik politikk på dette området fra organisasjonstype til organisasjonstype, og også innen den enkelte kategori. Det kan for eksempel neppe være tvil om at gitt nåværende politisk-ideologiske situasjon, vil Kirkens Nødhjelps grunnlag for å framskaffe tilstrekkelige egenandeler være større enn de mulighetene Norsk Folkehjelp har.

Organsasjonens målsettinger

Hva er organisasjonenes målsettinger? I tråd med Mandatet tar vi her opp både overordnede mål som organisasjonene har, og deres delstrategier/prosjektmål for innsatsområder innen bistanden. I hvilken grad spriker de i flere retninger og i hvilken grad samsvarer de med NORAD eller UDs målformuleringer? En analyse av organisasjoners målsettinger bør ikke oppfatte dem som noe fastlagt en gang for alle. Det gjelder også for private bistandsorganisasjoner. Organisasjonenes målformuleringer må ta hensyn til ulike gruppers forventninger; holdninger til medlemmer/givere, til det offentliges bistandsslagord og administrative rutiner og til skiftende mottakeroppfatninger i andre samfunn som Afghanistan, El Salvador og Mosambik. I tillegg virker en rekke andre forhold inn på målformuleringer; organisasjonens økomiske situasjon og andel av bistandsmarkedet, hvilke medlems- og ledelsesgrupper som har innflytelse på målformuleringen etc.

Organisasjonenes ledelse eller medlemmer kan i denne forstand ikke fritt velge sine mål. De vedtatte målformuleringer kan heller ikke tolkes ganske enkelt som uttrykk for organisasjonenes «egentlige» mål. De er resultater av tautrekking og kompromiss mellom ulike interesser. Her vil søkelyset bli satt på ett slikt «kompromiss»: samspillet mellom stat og organisasjon i målformuleringsfasen. Makt- og ressursfordeling i dette forholdet og hvordan det utnyttes er med på å bestemme hvilke målformuleringer som går av med den formelle seieren og hvilke mål som iverksettes i praksis. Staten har hatt overtaket på den norske arena. Den har kontrollert bevilgningene og slik hatt et ris bak speilet. I felten har maktforholdet vært mer tvetydig på grunn av NORAD/UDs kapasitet, oversikt og kontrollevne.

Målsettinger tjener både som rettesnor for organisasjoners arbeid, som legitimering av organisasjoners virksomhet (dette er ikke minst viktig for organisasjoner som er avhengig av sitt «image» og stadige appeller om pengegaver) og som et hjelpemiddel til å vurdere organisasjoners arbeid (Etzioni 1978). Organisasjonsforskning har vist at kun de færreste organisasjoner har helt klare, entydige og stabile mål og kriterier for virksomheten. I stedet karakteriseres målene generelt som komplekse og dynamiske for å unngå konflikt og for å kunne «unnskylde» seg når delmålene ikke er nådd. Organisasjoner overlever og trives med vedvarende tvetydighet om preferanser, kausale bånd og historie (Olsen 1988:5). (Kan kravet om sterk målstyring i en slik sammenheng både være urealistisk og virke motsatt et mål som Regjeringen har framsatt - å styrke organisasjonenes egenart?) De offisielle målformuleringene for bistanden gir derfor mager veiledning når det gjelder å komme fram til organisasjonens faktiske målsetting. Hvilken politikk som i avgjørende valgsituasjoner seirer, kan en ikke lese seg til i en rapport, men kun oppdage i det virkelige liv (hva organisasjonene faktisk gjør bør være et spørsmål for Fase II).

Spørsmålet her er imidlertid relasjonen mellom stat og organisasjon i Norge, og der er det formelle plan viktig. Formuleringer av organisasjoners mål skjer i en kontinuerlig samhandlingsprosess mellom organisasjonen og dens omgivelser. Forholdet mellom organisasjonene og Priv.org.-kontoret gjør det naturlig at NORAD (og organisasjonene) agerer som om organisasjoners mål er identiske med de som blir vedtatt på generalforsamlinger, eller at det er noe en meningsfylt kan formulere på ett av Priv.org.-kontorets standardskjema. Forskning har vist at målsettinger er en kontinuerlig prosess, og at de etableres som summen av mange små og store daglige beslutninger.

Forholdet mellom mål og praksis er også knyttet til legitimeringer og selvbilde. Kirkens Nødhjelp omtaler for eksempel sin egen historie i forbindelse med framlegging av den nye strategien, og skriver at «de siste 20 årene er det mer langsiktige utviklingsarbeidet blitt viktigere og viktigere» (Medmenneske, 1, 1992:14). I virkeligheten, derimot, driver Kirkens Nødhjelp med relativt mindre langsiktig utviklingsarbeid enn de gjorde på 1970-tallet og på begynnelsen av 1980-tallet. Dette skyldes både at distriktsutviklingsprogrammet i Sør-Sudan er opphørt og deres sentrale rolle i ERD. Det heter i deres nye strategi at «langsiktig utviklingssamarbeid» skal være det viktgste området (Kirkens Nødhjelp, Strategi mot år 2000, 1992). Vil denne målsettingen bli realisert, gitt organisasjonens nåværende karakter og de kompromiss omgivelsene vil presse fram? Kirkens Nødhjelp var på 1960- og 1970-tallet den mest typiske utviklingshjelporganisasjon i Norge. Men i løpet av 1980-tallet har denne aktiviteten gradvis tapt relativt terreng til nødhjelp/flyktningehjelp. Dette kan være et eksempel på gap mellom ideelle organisasjoners mål og faktisk praksis.

Organisasjoners målsettinger er generelt påvirket av behovet for vimpelsmykking. Det gjelder selvsagt også for private bistandsorganisasjoner, som må stå på godfot med NORAD og den til enhver tid herskende bistandspolitikk. Det fører som regel (om enn motvillig) til underordning av skiftende populæroppfatninger. NORAD har nå innskjerpet at organisasjonene skal utarbeide sin bistandsstrategi i kortprosa - på et standardskjema. Institusjonalisering av et slikt krav kan anspore til

Boks 29

Organisasjonene vet hva som trengs for å åpne pengesekken, og sier åpent at «begrep som kvinner, miljø og kultur» er «moteord eller noe som hører prosjektsøknadene til» (Morviks delrapport: 14). Eller «det holdes mange seminarer og kurs i relasjon til alle motetemaene og ulike ting settes på dagsorden». (Representant for Redd Barna i intervju med Morvik, 20.3.1992). Noen karakteriserer situasjonen som permanent «shizofreni»; dvs. en skriver og sier noe, som alle vet at i praksis ikke betyr stort. På den andre siden skaper relasjonen hva som på Priv.org.-kontoret er kalt organisasjoner «med 360 graders profil».

Boks 30

«Hvert år har sitt moteord. Når vi skriver søknader må vi passe på å plassere rett ord på rett plass. Disse ordene (kvinner, miljø, bærekraftig utvikling, AIDs, osv.) kan lett overbetones, men vil likevel påvirke våre prioriteringer. Vi har drevet kvinnerettet bistand så lenge misjonen har eksistert. Vi er kommet lengst.»

(Representant for NMS i intervju med Morvik, 11.3.1992.)

Boks 31

Den Norske Misjonsallianse har en formålsparagraf som understreker at deres mål er å «formidle evangeliet om Jesus Kristus i ord og gjerninger til den enkeltes frelse og til oppreising av det enkelte menneskets egenverdi».

Det Hvite Bånds formålsparagraf: Det Hvite Bånd ser alkoholbruk og drikkeskikkene som et av de største samfunnsproblemer. Derfor arbeider denne organisasjonen iherdig for å vekke kvinnene til å se sitt ansvar og ta et avgjort standpunkt mot alkohol og andre rusgifter.

U-landsforeningen Svalenes formålsparagraf: a) Å danne sirkler av ungdom til studie-, diskusjons- og arbeidsgrupper for å spre kjennskap til nøden i verden, og til de muligheter vi har til å lindre den gjennom hjelp til selvhjelp. b) Å finne fram til personer som er egnet og villig til å satse noe av sitt liv på et frivillig arbeid i et teknisk tilbakeliggende område av verden, og gi dem den nødvendige forberedelse og trening til det. c) Å kontakte slike områder som ønsker vår hjelp. d) Å forsøke å få i stand en hjelpevirksomhet etter Abbé Pierres retningslinjer også i hjemlandet. e) Å skaffe økonomisk grunnlag for foreningens virksomhet.

Kirkens Nødhjelps formålsparagraf: Kirkens Nødhjelp er en selvstendig institusjon som bygger på vissheten om at den kristne kirke ut fra Guds ord er forpliktet til helhjertet omsorg og innsas for det hele mennesket i legemlig og åndelig nød.

Latinamerikagruppene i Norges formålsparagraf: Latinamerikagruppene i Norge er en partipolitisk uavhengig organisasjon som har til formål å støtte de latinamerikanske folkenes kamp: mot all imperialisme; mot undertrykkingsregimer; for å få slutt på krenkelsen av menneskerettighetene; for økonomisk, sosial, politisk og kulturell frigjøring; for gjenoppbygging av landene etter folkets maktovertakelse

LAG skal arbeide for å vinne støtte for denne kampen hos det norske folk, i fagbevegelsen, i norske politiske partier, i kvinnebevegelsen, i andre organisasjoner og hos norske myndigheter.

Landsorganisasjonenes formålsparagraf: Hovedmålsetting for prosjektsamarbeidet. Hovedmålsettingen for Landsorganisasjonens prosjektvirksomhet er å støtte og styrke fagorganisasjoner i utviklingsland og å styrke faglig solidaritet på tvers av landegrensene. I arbeidet for utvikling, sosial utjevning og demokrati i utviklingsland vil en fri, aktiv og uavhengig fagbevegelse spille en sentral rolle. Gjennom et likeverdig samarbeid med fagorganisasjoner i utviklingsland ønsker Landsorganisasjonen å bidra til en slik utvikling.

Redd Barnas formålsparagraf: Redd Barna er en norsk, frivillig, humanitær medlemsorganisasjon. Virksomheten er forandret i Redd Barnas statutter, FNs konvensjon om barnets rettigheter og charteret for Den internasjonale Redd Barna-Alliansen.

Norsk Folkehjelps formålsparagraf: Norsk Folkehjelp er fagbevegelsens humanitære hjelpeorganisasjon. På selvstendig og uavhengig grunnlag, har Norsk Folkehjelp, som formål å drive forebyggende helse- og miljøarbeid, sanitets- og ulykkesforebyggende virksomhet, ungdomsarbeid, tiltak for kontakt og trivsel i nærmiljøet og solidarisk hjelpearbeid både innenfor og utenfor landets grenser. Arbeidsoppgavene vil til enhver tid være konkretisert i organisasjonens Handlingsprogram for landsmøteperioden.

stimulerende og kontinuerlige bistandsstrategiske diskusjoner og drøftinger i organisasjonene. Bistandsstrategi som støttekriterium kan imidlertid, slik reaksjoner fra organisasjonene tyder på, også innebære å institusjonalisere symbolpolitikk som dyd (boks 29 og 30).

Mens det er stort mangfold i organisasjonenes grunnlag (se ovenfor) og hovedformål (se boks 31), uttrykker bistandsmålsettingene ikke dette mangfoldet. De er ganske identiske - ihvertfall på papiret, og lagt tett opp til staten og det offentliges erklærte politiske profil. Nesten alle organisasjonene har bistandsmålsettinger for arbeid blant utsatte målgrupper; de fattige; de blinde; kvinner; barn etc. Som regel relateres målene til tertiærsektoren. I den grad administrative strukturer og lokale samarbeidspartnere vektlegges, fokuseres som regel lokale og ofte mer uformelle strukturer. Men det gjelder ikke alle: Norges Handikapforbund har f.eks. målsetting om å styrke de handikappedes situasjon, men primært gjennom å jobbe gjennom og bevisstgjøre statsadminitrasjonen selv. En gjennomgang av organisasjonenes strategier og dokumenter gir likevel et slående inntrykk av uniformitet når det gjel-

der prosjektmålsettinger. De kan følgelig vanskelig brukes som et utgangspunkt for å skille organisasjonene fra hverandre. Latin-Amerikagruppenes helseprosjekter og Norsk Luthersk Misjonssambands helseprosjekter kan vanskelig holdes fra hverandre på målsettingsplanet.

En gjennomgang av organisasjonenes prosjektmålsettinger vitner om dominansen til et snevert, mikro-perspektiv. De er i liten grad opptatt av spørsmål som prosjektenes tilkopling til det nasjonale eller internasjonale økonomiske system og fundament, nasjonalpolitiske og institusjonell rammebetingelser etc. Dette er et felles trekk, med variasjoner. Målsettingene reflekterer i liten grad over den særegne rollen den tredje sektor kan spille i samfunns utvikling. I de siste årene har noen av de mer «motebevisste» organisasjonene formulert mål som å styrke det «sivile» samfunn, men målene er som regel ikke integrert i en konkret og overordnet analyse av de ulike samfunn og de ulike utviklingssituasjoner organisasjonene arbeider i. Ingen vil forvente at små og middels store private organisasjoner utvikler utførlige landstrategier, men det er et tankekors at det er svært sjelden at organisasjonene presenterer analyser av hvordan deres prosjekter og deres sektorinnsats går inn i konkrete makro-økonomiske og makro-politiske sammenhenger.

Gjennomgangen av organisasjonenes plandokumenter framviser to typiske trekk: Et normativt generelt handlingsmotiv og et svært avgrenset mikro-perspektiv på prosjektinnsatsen. I henhold til internasjonal NGO-litteratur er dette et generelt trekk. Stadig flere av organisasjonene har imidlertid gått inn i prosjekt som utfyller og utvider det tradisjonelle virkefeltet. Kirkens Nødhjelp arbeider gjennom globale nettverksinstitusjoner som Lutheran World Federation og gjennom nasjonale kirkestrukturer som Mekane Jesus-kirken i Etiopia. Røde Kors har et utstrakt samarbeid med den Internasjonale Røde Kors Ligaen og har lenge stilt som oppgave å være med å bygge opp og å styrke nasjonale Røde Kors-organisasjoner. Landsorganisasjonen har omfattende internasjonale kontakter gjennom bl.a. den Frie Faglige Internasjonale. Misjonen arbeider flere steder gjennom nasjonale eller regionale kirkeinstitusjoner. Det er nærmest en trend at organisasjonene i sterkere grad tar på seg oppgaver som åpenbart og direkte er å tre inn på den nasjonale og/eller internasjonale arena (dette gjelder ikke alle organisasjonene, ofte har valgene sammenheng med organisasjonenes karakter og ulikheter i nettverksforbindelser). Gjennom internasjonale og regionale nettverk og nye institusjoner som Global Forum blir organisasjonene mer sentrale aktører på det nasjonale og internasjonale plan. Det er blant annet arbeidet innenfor slike fora som har bidratt til at Kirkens Nødhjelp nå har utviklet ikke bare et lokalt eller nasjonalt perspektiv på sitt arbeid, men et Nord-Sør perspektiv, hvor et hovedmål er å bidra til å endre maktstukturene globalt gjennom bevisstgjøring (se boks 32). Det synes åpenbart at mens noen av de store organisasjonene og en del av de politisk/ideelle organisasjonene i økende grad vil formulere slike overordnede mål også for sin bistandsvirksomhet, vil fag/yrkesorganisasjoner og interesseorganisasjoner fortsatt konsentrere seg om mer begrensede målsettinger innenfor sin sektor. Dette er et nytt eksempel på organisasjonslandskapets forskjellighet, som om statens mål skal realiseres, bør oppmuntres.

Boks 32

Et sterkt oppdrag

Den første gang Jesus opptrådte offentlig som voksen mann, var i synagogen i sin hjemby Nasaret. Da valgte han å lese denne teksten fra Det gamle testamentet:

«Herrens ånd er over meg, for han har valgt meg til å forkynne et gledesbudskap for de fattige. Han har sendt meg for å kunngjøre at fanger skal få frihet og blinde få synet igjen, for å sette undertrykte fri og rope ut et nådens år fra Herren.» (Lukas 4, 18-19)

Det har vært tradisjon i vår vestlige verden, lutherske kirke å tolke denne teksten som om den bare handlet om åndelige ting. Men våre kristne venner i den tredje verden har hjulpet oss til å vinne tilbake den gamle jødiske oppfatning av mennesket som en helhet av ånd, sjel og legeme. Og da får de vers Jesus leste også en betydning inn i den materielle verden. Og der har de sprengkraft. Tør vi kalle dem revolusjonære?

(Medmenneske nr. 1/1992:16.)

KAPITTEL V

Staten, organisasjonene og utviklingslandene

På basis av diskusjonen om begreper og presiseringer i kapittel II, av gjennomgangen av utviklingen i statlig politikk og retningslinjer i kapittel III og av presentasjonen av organisasjonslandskapets, dets forandringer og karakter i kapittel IV, vil dette kapittelet forsøke å summere opp noen av feltets sentrale dilemmaer. Vi vil igjen understreke: Mandatet for Fase I av evalueringen la ikke opp til en undersøkelse av de private organisasjoners effektivitet eller fleksibilitet når det gjelder å skape utvikling i utviklingslandene. Blikket er rettet mot Norge; den offentlige arena, det private organisasjonslandskap og den historiske utviklingen av forholdet mellom stat og organisasjoner. De dilemmaene som diskuteres nedenfor er følgelig dilemmaer skapt på og gjennom den norske arena. Men gitt bistandens mål, kan ikke handlingsalternativene tydeliggjøres uten å vurdere hele sakskomplekset i sammenheng, inkludert hva som er den mest tjenlige løsning sett fra perspektivet til fattigbonden i Mosambik og Afghanistan. Samtidig har et gjennomgående analytisk perspektiv vært å studere den private sektor på makronivå, og dermed forhåpentligvis bidratt til å frigjøre forståelsen av sektoren fra mikrostudiens tvangstrøye hvor det bærende spørsmålet alltid er det samme: når organisasjonene sine målgrupper?

Vi vil konsentrere diskusjonen om fire punkter vi synes er spesielt sentrale i forholdet mellom staten, organisasjonene og utviklingslandene. De er ikke konklusjoner på, men videreføringer av gjennomganger, data og drøftinger i de foregående kapitlene. Områdene som fokuseres her er politisk-strategisk uklarhet når det gjelder hva en vil med de private organisasjonene, det statlige koordineringsspørsmålet særlig knyttet til langsiktig utviklingshjelp/nødhjelp, spørsmål om organisasjonenes samarbeid, uavhengighet og «folkelige forankring» i forhold til den norske staten i en situasjon da bistandsbudsjett kuttes og veksten i støtten antakeligvis vil bli redusert.

Vi har vist at det mest sentrale spørsmålet ikke er av organisatorisk eller administrativ karakter. Hoveddilemmaet er av fundamental politisk art. Dette kommer til uttrykk på flere måter, hvorav noen nevnes her: På den ene siden har det vært en voldsom vekst i de private organisasjonenes arbeid, men på den andre siden viser gjennomgangen av offentlige dokument at sektorens potensiale, begrensninger og eventuelle ideologisk-politiske alternativ ikke har vært virkelig gjennomdrøftet i løpet av disse tredve årene. Noen eksempler nevnes her: a) Norske private organisasjoner har kommet til å spille en stadig viktigere norsk utenrikspolitisk rolle i mange konfliktområder og har demonstrert sitt potensiale på dette feltet, uten at denne siden ved deres arbeid har vært egnet særlig oppmerksomhet i det politiske miljø. b) Den norske stat har gjennom NORAD-representasjonen i våre hovedsamarbeidsland i de siste ti årene utvidet politikken med å gi penger til lokale private organisasjoner (i 1981 ble det bevilget vel 1million og i 1991 vel 80 millioner over Priv.org.-kontorets budsjett alene), uten at dette (nye) prinsippet for statlig diplomati og utenrikspolitikk er gjennomdrøftet i Stortinget. c) Organisasjonene har utviklet store innbyrdes forskjeller, ulike former og grader av avhengighet av staten, samtidig som sektoren fortsatt oppfattes som en enhetlig og ganske tradisjonell «frivillig sektor». Og endelig: d) Det er et gap mellom den betydning organisasjonene spiller i visse områder og sektorer i samarbeidslandene, og det mikro-orienterte, prosjektorienterte perspektiv som organisasjonene selv gjennomgående ser sitt arbeid i. Det siste er som vi har vist naturlig, ut i fra at det var den opprinnelige målsettingen for deres bistandsarbeid. Vi har også vist at for mange av de organisasjonene som mottar mest støtte er ikke dette perspektivet lenger tilfredsstillende.

Flere av disse dilemmaene er det mest fruktbart å ta opp i større bredde etter at Fase II er gjennomført. Her vil vi kun konsentrere oss om ett punkt

som er nært knyttet opp til fokus for denne undersøkelsen: Hvordan det offentlige og de frivillige organisasjonene har taklet møtet mellom den norske tredje sektors hjemlige historisk-institusjonelle bakgrunn og erfaring på den ene siden, og utviklingslandenes variasjon og kompleksitet når det gjelder tilsvarende forhold på den andre siden. Vi vil ta opp noen bistandstrategiske områder hvor forskjellen mellom organisasjonenes arbeid «der» og erfaring «her» er svært ulik. Gjennomgangen representerer ingen kritikk av staten og private organisasjoners politikk. Den bare drøfter og identifiserer et interessant historisk faktum - gapet mellom praksis i Norge og diagnostiseringen av utviklingslandene er neglisjert i organisasjonens og statens målsettingsarbeid.

Norsk tradisjon og ikke-europeiske samfunn

Dokumentene avdekker at det har vært tenkt lite på historien til det norske organisasjonssamfunnet og de konsekvensene den har for de private organisasjonenes arbeid i andre samfunn både når det gjelder staten og organisasjonenes selvforståelse, hvordan forholdet mellom den tredje sektor og det offentlige gjerne vil bli oppfattet og fortolket og for hvordan mottakerne vil forholde seg til representanter for den «skandinaviske modell». To trekk ved denne tradisjonen tas opp her.

I de siste årene er det blitt stadig mer fokusert på at organisasjonene og NORAD-representasjonene i samarbeidslandene, gjennom sin støtte til lokale private organisasjoner, skal bidra til å bygge opp det som kalles det «sivile» samfunn i mottakerlandene (se f.eks. St.meld. nr. 51 (1991-92)). Dette begrepet er nytt i bistandssammenheng, og ble f.eks. ikke brukt i St.meld. nr. 36 (1984-85). Den forrige meldingen om Nord-Sør spørsmål, (St.meld. nr. 94 (1974-75), sto plantet i en annen tradisjon, hvor begrepet ikke tilhørte den politiske verktøykasse. Det er et begrep som får mening innenfor et motsetningsforhold, og hvor motsetningen og kontrasten er staten, eller det offentlige. Styrking av det sivile samfunn innebærer samtidig et forsvar mot staten, og et ønske om å begrense dens makt i samfunnslivet. I internasjonal litteratur knyttes begrepet ofte til en politikk som har som formål å «roll back the state». Det snakkes samtidig om «den tredje sektor», og det ene begrep kan bytte plass med det andre, som om de skulle uttrykke det samme. Den tredje sektor-begrepet representerer en annen normativ samfunnsmodell enn begrepet «det sivile samfunn», og avhengig av hvordan man tenker omkring de frivillige organisasjonene og den ikke-statlige og ikke-profittsøkende sektors rolle vil en formulere svært ulike, og kanskje motstridende politikker. Praktikeren kan si: «Dette er ordkløveri»! Men hvilke ord en bruker signaliserer utviklingsteoretisk tilhørighet, oppfattes som bistandspraktiske valg og styrer bistandsstrategiske beslutninger.

Norge

I Norge har det ikke vært vanlig å snakke om det «sivile» samfunn. Dels har dette sammenheng med at det motsetningsforhold begrepet impliserer i forhold til staten eller det offentlige, har vært et helt perifert aspekt av det norske organisasjonssamfunnets utvikling og arbeidsoppgaver. Vi har vist at organisasjonene har jobbet med staten, snarere enn mot den. Organisasjonene har stort sett hatt som mål å utvide det offentliges ansvar, istedenfor å erstatte det eller utfylle det på permanent basis. Selv organisasjonene som har vært mest i opposisjon til den bestående staten, som Thranes og Tranmels arbeiderorganisasjoner på 1850-tallet og rundt 1. verdenskrig, ønsket ikke å beskjære statens innflytelse, men å øke den, helst ved å overta makten i den. Ideen om at det finnes et sivilt samfunn en må forsvare - mot staten - er altså ikke en idé som har stått sterkt i Norge. Statens rolle i Norge har vært «the benevolent state». Den har stort sett ikke fryktet organisasjonene, ikke oppfattet dem som talsmenn for statsfiendtlig ideologi, men ønsket dem velkommen, som medspillere mot et felles mål. Mange forhold har til sammen skapt en situasjon der organisasjonene generelt forventer støtte fra staten og der staten påtar seg denne rollen med selvfølgelighet (dette samarbeidet er altså, som vist, særlig nært innenfor bistandssektoren). Den norske staten har gjennomgående hatt en slik organisasjonsvennlig praksis helt siden opprettelsen av Det Kongelige Selskap for Norges Vel i 1809, som på sin side typisk nok var en statsvennlig opplysningsorganisasjon til fremme av landbruket. Den formen som sosial og politisk integrasjon i Norge har tatt, har formet den tredje sektorens karakter. Den norske frivillige sektoren generelt kan altså karakteriseres som en typisk statsorientert sektor. Den norske bistandssektoren har historisk vært et tydelig eksempel på dette allmenne fenomen.

Gitt denne motsetning mellom egenerfaring og diagnostisering av utviklingslandenes problem, kan

en stille spørsmålet på nytt. Vil Norge på prinsipielt grunnlag begrense statens innflytelse og styrke den private, frivillige sektor i utviklingslandene - slik begrepsbruken tilsier? Eller er meningen snarere å bidra til å styrke statsadministrasjonen, til å etablere en regelbundet stat og en stat som kan garantere «universelle rettigheter» - dvs. gjerne styrke staten om det er en god stat - men at en også bør støtte opp om utviklingen av et sett av alternative institusjoner i samfunnet som kan styrke pluralisme, demokrati, deltakelse etc.?

For det andre: Norske ideologiske forestillinger knyttet til velferd og rettigheter og de frivillige organisasjonenes rolle i samfunnsutviklingen er utpreget universelle, snarere enn partikulære. Hva betyr dette motsetningsparet i vår sammenheng? Den særnorske eller skandinaviske modell for velferdsstatenes vekst har vært næret av forestillingen om likhet for loven, og at det bare er en institusjon som kan garantere disse rettene - og det er staten. I tråd med dette har de private organisasjonene i Norge stort sett hele tiden blitt oppfattet både av staten og av seg selv som komplementære til statens politikk, og ikke som utfordrer til denne politikken.

Det er en motsetning mellom denne universalismen i norsk velferdstatstenkning og den frivillige bistandssektorens erklærte partikularisme, eller som det heter på bistandsspråket; den målgruppeorienterte politikken. Problemet mellom universalisme og partikularisme forsterkes og tar andre former i samfunn hvor staten har et helt annet administrativt, økonomisk og politisk potensiale enn den norske staten vis á vis sitt «sivile samfunn».

En slik «partikularisme» blir i mye forskning påpekt som en av de historiske og institusjonelle svakhetene ved den frivillige sektor. Et trekk ved de private bistandsorganisasjonene er nettopp at de har en partikulær, gruppeorientert innretting og strategi. Organisasjonenes rolle gjør at de umulig kan garantere målgruppens rettigheter. Det kan de ikke i Norge, og langt mindre i mottakerland, med mindre de på permanent basis gjør et område eller en gruppe til «sitt» område eller «sin» gruppe. Kravet om garanterte rettigheter og innfrielse av slike rettigheter vil fortsatt være statens ansvarsområde. En kan derfor snakke om en «filantropisk partikularisme» (Salamon 1986), en partikularisme som i norsk historie altså har vært oppveiet av staten, og som samfunnsreformatorer lenge har vært opptatt av (se boks 33).

Et overgripende problem, sett mot denne bakgrunn, er følgelig forholdet mellom den organisasjonskultur og den statsorientering organisasjonene som aktører på en norsk historisk arena, er bærere av, og den mer partikulære, «anti-stat» strategien de arbeider etter i utviklingslandene. Eller omformulert i bistandsmiljøets språkbruk: Staten vil at organisasjonene skal være «kanaler» for sin bistand, skal være «komplementære» til norske statlige bistandsaktiviteter. Organisasjonene har positivt akseptert denne statlige kanalfunksjonen, i tråd med hva som har karakterisert forholdet mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene i vårt land (jfr. kap. II). I utviklingslandene arbeider de samme organisasjonene etter en strategi som både til dels er anti-statlig og partikulær. Dette gapet er uformidlet i statens og organisasjonenes strategidiskusjoner.

Boks 33

J.S. Mill sa på 1800-tallet: «Charity almost always does too much or too little; it lavishes bounty in one place, and leaves people to starve in another» (Mill 1891: 585)

Poenget her er selvsagt ikke at feltets aktører skulle ha vært plassert på skolebenken for å omskoleres til amatørhistorikere på det norske samfunn, eller at dilemmaet kunne vært løst om organisasjonene simpelthen hadde eksportert sin norske erfaring eller norske tradisjon til andre samfunn. Men det må kunne tolkes som et tegn på feltets intellektuelle klima og graden av refleksjon over eget arbeid, at dilemmaet ikke er diskutert. Det er ingen ting i den historiske utvikling som skulle tilsi at feltet ikke kunne ha foretatt et slikt forsøk på å identifisere egne «skjulte» holdninger og sin unike historisk-institusjonelle bakgrunn. De ville sannsynligvis ha økt det norske feltets evne og mulighet til å utforme en klarere politikk, som kunne ha vegetert på erfaring og kompetanse. Dermed kunne feltet presentert et internasjonalt bidrag til debatten om «NGO's contribution to development». I utgangspunktet er selvsagt norske erfaringer og tradisjoner helt irrelevant for mulig utvikling i andre historiske prosesser og situasjoner, være seg på Sri Lanka eller i Bangladesh. Men de kan gjøres relevante, dersom organisasjonen (over tid) utvikler forståelse for både generelle og spesielle trekk ved den norske erfaring. Det kan også (over tid) gi skarpere blikk for generelle og særegne trekk ved de samfunn de arbeider for å endre.

Utviklingsland

Hva med situasjonen i utviklingslandene? Hvilken oppfatning har den norske stat hatt om relasjonene mellom stat og samfunn der, og hvilke politiske retningslinjer har den gitt for de norske organisasjoners arbeid? Denne gjennomgangen vil konsentrere seg om stat/samfunn og universalisme/partikularisme, siden det er tema som på ulike måter og områder er tatt opp i rapporten forøvrig. Gjennomgangen vil særlig kretse omkring St.meld. nr. 36 (1984-85), fordi ideologien i dette policy-dokument både målbar og forsterket det ideologisk-politiske grunnlag for ekspansjonen til frivillige organisasjoner i løpet av 1980-tallet. NORADs nye strategi og den siste Nord-Sør-meldingen fra sommeren 1992 representerer på dette feltet små endringer.

Det er selvsagt umulig å snakke om noen modell for utviklingslandene som helhet eller om en spesiell måte forholdet mellom organisasjonene/stat eller mellom universalisme/partikularisme i velferdsstatsideologi tar i utviklingslandene. Slike generelle modeller kan imidlertid mer enn skimtes i offentlige dokumenter og i organisasjonenes materiale i framstillingen av utviklingslandene og de private organisasjonene. Men forholdet mellom staten og de «private organisasjonene» i Kina, med dets flere tusenårige statstradisjon, konfusiansk embedsmannsideologi og nåværende monolittiske ideologi, er fundamentalt annerledes enn i Costa Rica og Eritrea. Både Regjering, NORAD og de frivillige organisasjonene snakker generelt om behovet for å styrke det sivile samfunn. I visse afrikanske områder er det imidlertid malplassert å bruke selve begrepet, fordi det ikke finnes noen virkelighet det passer på (se Tvedt 1992b). Spørsmålet er derfor snarere hvilke typer organisasjoner en bør støtte i hvilke samfunn på hvilke trinn i deres utviklingsprosess og, gitt deres rammer og framtidige muligheter, innenfor en gjennomtenkt, konkret utviklingsstrategi.

Universalisme og partikularisme i strategi, prosjektprofil og folkelig deltakelse

Strategi

Den norske private bistanden bør, i henhold til rådende bistandsstrategi, ikke primært ta utgangspunkt verken i statens behov eller den sittende regjerings ønsker. Målgruppene er jo nettopp ofte definert ut i fra deres motsetning til eliten, til staten. Hjelpen skal imøtekomme målgruppenes «reelle og opplevde behov», hvilket underforstått ofte betyr - snarere enn statens planer. Målet oppfattes gjerne som å gi hjelp til formål som blir neglisjert og kanskje motarbeidet av samarbeidslandets regjering og elite. Det er nettopp i denne sammenhengen de private organisasjonene både i Norge og i mottakerlandet blir sentrale kanaler, fordi de kan lede norsk støtte ut til områder og grupper som staten ikke kan eller vil nå.

Historisk har det skjedd en forandring i mottakerorienteringen. På 1960- og tidlig 1970-tallet innebar det utelukkende stat-til-stat-forhold. Fra midten av 1980-tallet er det i større grad basert på forbindelser mellom utvalgte målgrupper på relevante nivå på den ene siden og den norske staten/norske private hjelpeorganisasjoner på den andre siden. Denne endringen, som har sammenheng med en generelt negativ eller kritisk holdning til statsapparatet i utviklingslandene, har falt sammen i tid med de frivillige organisasjonenes sterke inntog på bistandsarenaen. (Igjen: Sammenliknet med norsk embedtsmannstradisjon og synet på staten i Norge, er dette synet på staten påfallende. Som indikert ovenfor, står norsk politisk historie i vesteuropeisk sammenheng fram som særmerkt ved at tilslutningen til opplysningstidens idé om staten som den beste garantien for samfunnsmessig velferd har vært så sterk.) Ofte blir statsbyråkratiet og eliten i utviklingslandene oppfattet og beskrevet som en bøyg bistandspolitikken bør gå utenom, pga. dens partikularisme, dvs. den forsvarer kun klasse- eller gruppeinteresser. De representerer en «barriere» for utvikling hvis avgjørelser må avdekkes «gjennom medvirkning fra målgruppens egne organisasjoner» (St.meld. nr. 36 (1984-85):89).

Den målgruppeorienterte fattigdomsorienteringens perspektiv omfatter naturlig ikke refleksjon over behovet for at klasser, med økonomiske og politiske interesser knyttet til en effektiv og rasjonell statsmakt, oppstår på tvers av stamme- og folkegruppetilhørighet. Følgelig skilles det heller ikke analytisk eller bistandsstrategisk mellom samfunn der staten er en statsmakt i ordets vanlige forstand - med en regjerende klasse, med et vel utbygd administrasjonsapparat, med volds- eller skattemonopol - og samfunn der statens rolle ennå er helt marginal, slik tilfellet er på store deler av den afrikanske landsbygda sør for Sahara. En følge av dette blir at det ikke åpnes opp for en diskusjon

av de frivillige organisasjonenes konkrete potensiale og begrensninger i ulike samfunn og på ulike områder. Når strategien behandler mottakerorientering og målgruppeorientering så generelt og ahistorisk, blir neglisjering av statens, elitens og byråkratiets interesser nærmest en dyd, hvor støtte til private organisasjoner så å si blir svaret på denne «statenes elendighet». (Som bistandsfaglig problem er dette blant annet erfart av Kirkens Nødhjelp i Eritrea. Etter å ha støttet en «frivillig organisasjon» som Eritrean Relief Agency, og dermed den eritreiske kampen for nasjonal selvstendighet i 15 år, befinner de seg nå i Asmara som en viktig samarbeidspartner for den nye eritreiske regjering og elite. Ideologi og praksis samsvarer ikke lenger!)

Prosjektprofil

Sosiale velferdsprosjekt som er eksternt finansiert av frivillige organisasjoner uten lokal økonomisk basis, kan, på grunn av kostnadene, ofte være vanskelig å overta for mottakerstaten (se Tvedts delrapport og Harir og Tvedt (red)). Norske politiske retningslinjer har vært mindre opptatt av mottakerregjeringenes godkjennelse av slike prosjekter, enn hva for eksempel de svenske har vært. Helt ordinære økonomiske mekanismer, som enhver norsk regjering eller norsk organisasjon kjenner til når det gjelder statens forpliktelser i Norge, er uavklart i politikken overfor de private organisasjonene og i organisasjonenes strategier.

Mange vil hevde at det i mange av Norges samarbeidsområder i Afrika er et problem at lokalsamfunnene og lokaløkonomiene ikke er tilstrekkelig integrert i et sammenhengende økonomisk og politisk system. Det finnes en mengde eksempler på produktiv aktivitet som unnslipper både markedet og staten. Det skjer ofte en spontan tilbaketrekking fra markedet, det finnes etniske og religiøse konflikter, migrasjoner etc. som kontinuerlig undergraver statlig autoritet og kontroll. Det vil si at mange av de afrikanske statsdannelsene er inne i en historisk prosess der de ennå ikke er blitt rotfestet som empiriske realiteter. Tenkningen omkring og de partikulære målsettingene for mange av de private organisasjonenes prosjekter kan lett føre til eller har ført til en situasjon hvor de private organisasjonene spiller på lag med de sentrifugale kreftene. Den norske staten har argumentert positivt for at målgruppeorienteringen kan redusere avhengigheten av statlige refordelingsmekanismer som «skatter, tilskudd, trygder», med den begrunnelse at disse sjelden fungerer skikkelig i de minst utviklede landene (St.meld. nr.36 (1984-85):23). Det vil si at noen av de viktigste båndene mellom staten og samfunnet og mellom sentrum og periferi, som nettopp i de minst utviklede landene er skjørest, kuttes over med bistandens velsignelse. Slike argumenter hviler som regel ikke på en normativ eller politisk oppfatning om at statsdannelsene bør opphøre til fordel for nye statsgrenser. De uttrykker snarere en idé som er begrenset til utviklingslandenes realitet hvor det nasjonale markedet og makro-økonomiske problemstillinger er perifere. Eller med andre ord at den universalismen som har kjennetegnet norsk politikk i Norge erstattes av partikularisme i norsk politikk i utviklingslandene.

Folkelig deltakelse

De private organisasjonene skal demokratisere samfunnene gjennom organisering av målgruppene. En slik mobilisering av målgruppene til aktiv deltakelse oppfattes som en forutsetning for en selvbærende og sunn utviklingsprosess. «Folkelig deltakelse» oppfattes som noe mer enn en metode for effektiv gjennomføring av enkeltprosjekt, selv om det også er det. Det er en hovedstrategi for å fremme en demokratisk utvikling. Den er et ledd i arbeidet for politisk-økonomisk organisering av målgruppene som på lengre sikt kan føre til interne strukturelle endringer. Strategien blir gjerne formulert som en allmenngyldig regel: «Dersom gruppene organiserer seg i arbeidet for sine rettigheter, vil dette være et demokratiserende element i landenes indre politiske utvikling»(St.meld. nr. 36 (1984-85):23). Det er underforstått at en slik organisering vil skje med bistanden som fødselshjelper og pådriver - særlig med hjelp av de private organisasjonene.

Demokratiseringsprosessen som blir skissert for utviklingslandene, har få trekk til felles med demokratiets historie i Norge, en historie som i store trekk kan beskrives som en kamp for folkets rett til å delta i statsstyret. Demokratiets utvikling har vært nært knyttet til nasjonsbyggingen og de ulike klassers inntreden på den nasjonale politiske arena. Demokratiet har historisk følgelig vært knyttet til en statsform, og dets utvikling til innbyggernes kamp for retten til å delta i statens avgjørelser gjennom folkeforsamlingens forhandlinger. Den private bistandens demokratioppfatning likner på viktige punkter den pluralistiske deltakermodellen. Denne doktrinen er nært knyttet til den industrielle statens

ekspansjon i Vesten. Den fikk vind i seilene rett før første verdenskrig, og kan tolkes som en reaksjon på statens økende makt og tilstedeværelse. Målet var å forsvare ulike interessegrupper i det sivile samfunn mot ikke-akseptabel statlig maktutøvelse. Den underliggende ideologien var basert på en tro på gruppenes representative natur (i motsetning til statens). Deres representative natur ble virkeliggjort gjennom egne organisasjoner. Strategien for de private organisasjoners arbeid i utviklingslandene - dvs. også for den afrikanske landsbygda! - hvor økonomien og de politisk-sosiale relasjonene er preget av selvbergingsøkonomi og begynnende markedsøkonomi og hvor statens posisjon er ytterst begrenset, er ubevisst farget av en modell utviklet i Europa som en reaksjon på industrialisering og en sterk stat.

Men finnes det et materielt, politisk og kulturelt grunnlag for en slik demokratiseringsstrategi i de forskjellige utviklingslandene? Om strategien skal virke etter hensikten, forutsetter det en nasjonal politisk arena der statens autoritet kommer til uttrykk og et lokalt grunnlag for denne type folkelig deltakelse og organisering. Selvsagt er ikke politiske institusjoner rene avspeilinger av sosio-økonomiske forhold, men all erfaring tyder på at de, for å kunne spille noen samfunnsmessig rolle over tid, må ha en viss forbindelse med artikulasjon av økonomiske, politiske eller sosiale interesser i samfunnet selv. Problemet er om de organisasjoner som gjerne nevnes som medspillere i en slik deltakermodell - «jordbruks- og fiskerisamvirke, landsbyråd, fag- og næringsorganisasjoner, kvinneorganisasjoner, religiøse, sosiale og menneskerettsbevegelser, osv.»(s. 89) - har et slikt lokalt grunnlag. Strategien bygger på en forestilling om at de «utsatte gruppene», de fattige og kvinnene innen det tradisjonelle jordbruket, kan danne formelle interesseorganisasjoner. Men tilhører disse mottakergruppene en sosial kategori, og handler de bevisst som en slik sosial kategori? Er det ikke kanskje slik, at i den grad de føler at de tilhører et «samfunn», vil det antakeligvis heller være religiøst, etnisk, geografisk eller familiært bestemt?

Strategien for de private organisasjonene er svært kritisk overfor staten og den bestående eliten, men helt ukritisk overfor «folkelige organisasjoner». Innenfor det byråkratisk-administrative system har det ført til at kravet om lokale samarbeidspartnere blir oppfattet på en formalistisk måte. Om Kirkens Nødhjelp samarbeider med lokale kirkeorganisasjoner er selvsagt ikke det noen garanti for at norsk bistands overordnede målsettinger nås. Som i Europas historie, spiller også kirkesamfunn i Afrika ulike roller. Om LAG og Nicaraguakomiteen samarbeidet med en bondeorganisasjon i Nicaragua betyr det ikke at de samarbeidet med en frivillig organisasjon, men med statens forlengede arm. Når Afghanistankomiteen samarbeidet med lokale organisasjoner i Peshawar og i ulike distrikter i Afghanistan, samarbeidet de med organisasjoner med svært ulike målsettinger, ideologi etc. En frivillig organisasjon kan selvsagt være både folkelig og antifolkelig, reaksjonær og revolusjoner, totalitær og demokratisk. Den skiller heller ikke mellom ulike faser i organisasjoners utvikling som mobiliseringsfasen, byråkratiseringsfasen og demobiliseringsfasen. Siden bistand er en form for gave-økonomi i lokal sammenheng med enorme pengesummer involvert, manipulerer den eksisterende eliten med prosjekt og midler, og nye eliter oppstår innen de skapte organisasjonene i kraft av de ressurser de får innflytelse over. Hva karakteriserer denne nye eliten som oppstår i kjølvannet av bistandsprosjektene? Hvilken historisk rolle vil den spille? De lokale administratorene kolonimakten utdannet, ble oftest det nye ledersjiktet i de selvstendige statene. Hvilken rolle vil den nye eliten, «the NGO-class» som noen kaller det (Moyo 1991), komme til å spille i arbeidet for nasjonal enhet, konsolidering og utvikling? Mens strategien er kritisk mot den etablerte eliten, har den ingen motforestillinger mot den nye lokale eliten eller formeninger om hvordan den vil skille seg fra den gamle.

Denne deltakermodellen begrenser seg ikke til å fremme et ideal om en slags balanse mellom staten og det sivile samfunn gjennom hele tiden å modifisere statens makt. «Lokal deltakelse», «folkelig deltakelse» og «aktiv mobilisering» blir framstilt som et middel for å etablere en motmakt, til å «fremme politiske og sosiale krav» (St.meld. nr. 36 (1984-85): 89), til å avsløre «avgjørelser som går på tvers av de fattiges interesser» (s.st.), og å styrke deres «evne til å målbære sine interesser» (s.st.:23). Målet er altså motmakt mot eliten, mot staten og mot byråkratiets interesser og politikk, og denne folkelige deltakelsen blir ikke sett på som mulige stadier i en nasjonal integrasjons- og konsolideringsprosess. «Folket» oppfattes som motstykket til staten, og dets frivillige, private organisasjoner som motstandere av statens autoritet. Organisasjonene er altså oppsamlere av avvikende holdninger og handlinger i forhold til staten - men, som vi skal se, organer for deltakelse i forhold til bistanden. Betydningen av å skape nasjonal enighet om grunnleggende spilleregler og kamparenaens

grenser, kommer i bakgrunnen for konflikt- og motmaktperspektiver, men først og fremst - det neglisjeres på grunn av den mikro-orienterte tenkningen.

Gruppeinteresser

Det antydes sjelden at flertallet av de fattigste på den afrikanske, søramerikanske eller asiatiske landsbygda og deres organisasjoner kan ha tidsbestemte oppfatninger som ikke nødvendigvis må falle sammen med anerkjente mål på rettferdighet i samfunnet eller med flertallets reelle langsiktige interesser. Til tross for en lang periode med politisk sosialisering, et høyt utdanningsnivå og bred tilgang på informasjon, er anklager om «mangel på nasjonalt ansvar» og «gruppepolitikk» den norske statens hovedargument mot interesseorganisasjoner i Norge. I utviklingslandene, der bevisstheten om fellesinteresser, det være seg på nasjonalt eller klassemessig nivå, ofte er uutviklet, erkjennes det ikke at et slikt problem eksisterer.

På den annen side har parolen «folkelig deltakelse» en viktig begrensning i forhold til bistanden selv. «Deltakelse» betyr, som ordet sier, «å ta del i». «Folket» skal ta del i giverens aktiviteter - organiseringen og mobiliseringen av befolkningen er nødvendig for at mottakerne skal føle ansvar for prosjektene. I forhold til bistandsadministrasjonen og bistandsbyråkratiet er det åpenbart at metoden ikke er tenkt å skape motmakt. Bildet som tegnes er et bilde av bistandsadministratorene og lokalbefolkningen som «hand i hand» skaper en motmakt til det nasjonale byråkrati og statsadministrasjon. Bistandsarbeiderne blir følgelig i motsetning til det nasjonale byråkratiet gitt en solid plass, men da snarere som interessert part enn upartisk ekspert, dvs. som talsmann for partikulære interesser snarere enn nasjonal interesse.

Denne modellen skaper et ansvarsproblem knyttet til debatten om universalisme og partikularisme som ikke blir problematisert. Det er allment erkjent at et hovedproblem i mange utviklingslands demokratiske utvikling er etableringen av politisk-administrative system og en politisk kultur som vil ansvarliggjøre byråkratiet og administrasjonen overfor hele sitt folk. Det direkte samarbeid mellom bistandsorganisasjoner og lokale private organisasjoner vil lett skape en struktur som nettopp er kjennetegnet av at ingen blir gjort ansvarlig, eller at ansvaret blir partikularisert. Den intime samhandling mellom bistandseksperter/byråkrater som rapporterer til et annet land og lokale interessegrupper, vil gjøre det ytterst vanskelig å avdekke de ulike aktørers ansvar i utformingen av politikken. Formelt ansvar vil avvike radikalt fra faktisk ansvar.

Mange i Norge, og ikke minst de siste regjeringer, har oppfattet organisasjoner som representanter for snevre gruppeinteresser som vanskeliggjør en nødvendig omstilling av norsk økonomi og produksjon: Det representative demokrati og den utøvende makt må styrkes på bekostning av organisasjonene, om rasjonelle beslutninger skal bli tatt, heter det. På samme tid fremmer Norge i utviklingslandene, der nasjonale og ikke minst internasjonale gruppeinteresser - så vel økonomiske (multinasjonale konsern) som politiske (menneskerettighetsgrupper, bistandsorganer etc.) - står svært sterkt, en politikk som stimulerer organisering av gruppeinteresser, nærmest uten forbehold.

Konklusjon

Etter denne gjennomgangen er det mulig å framsette følgende påstand: Effekten av de norske private organisasjonene og den norske statens virksomhet når det gjelder å påvirke framtidige organisasjonssamfunn og organisasjonskulturer bør ikke undervurderes. Sannsynligvis er det nettopp på slike områder effekten er mest varig både på godt og ondt. Det kan for eksempel ikke være tvil om at veksten til det norske organisasjonssamfunnet og måten det skjedde på, har spilt en stor rolle i vårt land. Tilskyndet av bistanden skjer det en eksplosjon i oppbyggingen av organisasjoner i mange mottakerland. Disse organisasjonenes relasjon til sin stat, oppfatning av gruppeinteresser versus nasjonale interesser, deres rolle i å etablere partikulære velferdsordninger snarere enn universelle ordninger etc., vil ha konsekvenser langt inn i fremtiden.

Poenget med denne gjennomgangen har ikke vært å argumentere for en alternativ politikk, eller å vise at den førte politikken er «gal». Denne studien har verken materiale til eller ambisjoner om det. Derimot har vi antydet dilemmaer og motsetninger mellom de norske organisasjonenes egen historie, tradisjon og rolle, og dominerende strategier for deres arbeid i andre land - dilemmaer som er blitt oversett og dermed ikke utnyttet som surdeig for utvikling av bistandspolitikk.

Statlig koordinering

Et annet dilemma er forholdet mellom statens og organisasjonenes arbeid med nødhjelp/flyktningehjelp på den ene siden og arbeidet med utviklingshjelp på den andre siden. Dette arter seg ikke bare på det statlige koordineringsplan, som vist i gjennomgangen av de ulike retningslinjene og den forskjellige praksis mellom NORAD og UD. Det kommer også klart til syne på det overordnede policy-plan, som det er vist, i gjennomgangen av St.meld. nr. 51 (1991-92). De statistiske oversiktene over nødhjelp/utviklingshjelp har vist at nødhjelp i hele tiåret har dominert, og at noen av de største humanitære organisasjonene de siste årene i svært stor grad har drevet nødhjelp/flyktningearbeid, samtidig som de oppfatter seg selv som utviklingshjelpsorganisasjoner (med unntak av Norges Røde Kors). Vi har antydet at denne utviklingen også finner sted av organisasjonsinterne årsaker, ved at nødhjelp er mer «lønnsomt» for organisasjonene. Problemet med å samordne nødhjelp og utviklingshjelp er altså ikke bare knyttet til teoretiske og bistandspraktiske problem i «felten». Også dette spørsmålet er et spørsmål som ikke kan analyseres på en allsidig måte uten å ta utgangspunkt i hva som skjer «ute». Her vil vi derfor begrense oss til å identifisere dilemmaer knyttet til den norske arena og de norske landplanene i utviklingslandene.

Vi har vist at da Stortinget diskuterte problemet med samordning mellom nødhjelp og utviklingshjelp på 1960-tallet, og satte foten ned for en statlig samordning av de to aktivitetene, var situasjonen radikalt forskjellig fra hva den er nå. Nå dominerer nødhjelp/flyktningehjelp, da var det et relativt marginalt fenomen. Den gang var det sju organisasjoner, nå er tallet flere hundre. Forutsetningene på 1990-tallet er altså helt annerledes enn på 1960-tallet. Aktørene føler problemet mye sterkere nå enn på 1960-tallet. Problemene i mottakerlandene på 1990-tallet er helt annerledes enn på 1960-tallet, etter NGO-tiårets eksplosjon i delegasjoner og prosjekter. NORAD-representasjonene i mottakerlandene og de norske ambassadene har gjennomgående svært liten oversikt og kapasitet til å holde seg orientert, enn si overvåke de norske organisasjonenes arbeid. Vi har vist at andre land har andre ordninger; i Sverige er det ett organ som håndterer begge felt, i Canada vurderes det å integrere alt arbeid til de private organisasjonene i de respektive landkontor i CIDA. I Norge snakkes det om «ett sugerør» inn i NORAD-systemet og «ett sugerør» inn i UD-systemet. UD har også oppnevt en spesialråd for humanitære organisasjoner. Spørsmålet er om denne løsningen er en pragmatisk og hensiktsmessig mellomløsning eller om det trengs sterkere lut til for å løse de koordinerings- og samordningsproblem som både UD, NORAD og organisasjonene uttrykker.

Regjeringen i St.meld. nr. 51 og NORAD gjennom sin strategi for 1990-årene, har lagt økende vekt på at organisasjonenes arbeid skal samordnes med NORADs landplaner, der dette er aktuelt. Men samordning er selvsagt ikke bare et administrativt spørsmål; det er i siste instans et politisk spørsmål som krever både autoritet og kapasitet. Som vi har vist i kapittel IV har organisasjonslandskapet også en egentyngde, som ikke så lett lar seg innordne i slike planer (ikke minst siden NORADs satsningsfelt endres over tid). Hvordan balansen mellom organisasjonenes identitet og autonomi på den ene siden og statens behov for mer effektiv utnyttelse av sine midler på den andre siden har fungert/kan fungere innenfor ulike lands utviklingssituasjon, bør bli et tema for Fase II.

Organisasjonenes uavhengighet, egenart og samarbeid

Vi har vist at det kan være en motsetning mellom statens ønske om integrasjon og komplementaritet og organisasjonenes autonomi og integritet. Over tid kan det ikke være tvil om at staten har økt sin innflytelse over de norske organisasjonene, dels på grunn av at den finansierer større og større deler av mange organisasjoners aktiviteter, og dels på grunn av at den i sterkere grad enn i bistandens barndom har evne og vilje til politisk samordning. Samtidig kan det synes som et paradoks (men ikke i norsk sammenheng!) at det er det statlige direktoratet som i de siste årene har understreket de private organisasjonenes behov for å ivareta sin identitet, folkelige forankring og uavhengighet, som det heter i St.meld. nr. 51 (1991-92). NORAD har også sagt seg villig til å finansiere utprøving av ulike samarbeidstiltak organisasjonene i mellom. Men kan Priv.org.-kontorets ønsker (som også selvsagt har sammenheng med behov for reduksjon av administrative byrder) hamle opp med harde fakta, som den historiske trend i utviklingen av de institusjonelle og økonomiske bånd mellom den tredje sektor og staten? Institusjonell endring har med framtida å gjøre. Den kan vi aldri ha virkelig

innsyn i. Det vil derfor alltid være stor usikkerhet knyttet til framtidige virkninger av institusjonelle forandringer. Det denne studien kan gjøre er å identifisere noen institusjonelle valgmuligheter, gitt «hovedsporets» historiske tyngde og de politisk-ideologiske utfordringene.

St.meld. nr. 51 bruker stadig begrepet «komplementaritet», og «kanalfunksjonen» for offentlige midler står sentralt. Organisasjonene på sin side har, når de klager på NORADs styring og kontroll, stort sett vært opptatt av byråkratisk kontroll; dvs. at autonomi ofte har vært oppfattet som administrativ autonomi snarere enn knyttet til grader av politisk-ideologisk uavhengighet. Det er imidlertid påfallende at når målet om å styrke organisasjonenes uavhengighet og folkelige forankring er blitt drøftet, så har det ikke blitt knyttet opp til bistandspolitiske spørsmål. Eller med andre ord: Vil staten nå sitt erklærte mål om å styrke organisasjonens folkelige forankring, deres integritet og uavhengighet uten å stimulere til nytenkning, ikke bare når det gjelder organisasjonsmønster og egenandel, men også når det gjelder politisk profil? Om organisasjonene vil styrke sin uavhengighet og sitt særpreg, kan det skje uten at prosessen knyttes opp til visjoner, arbeidsmåter, profiler som staten - på grunn av statens særpreg og forankring - ikke så lett kan anta. Om det har noen hensikt (annet enn som en administrativ vinning, grunnet konflikten mellom stillingsstoppen i staten og økte bistandsbudsjetter) å etablere en egen frivillig kanal, vil ikke det i det lange løp kreve at stat og organisasjoner organiserer seg rundt mer ulike arbeidspraksiser og bistandsideer? Og hvor finnes balansen mellom organisasjonenes egenart og det offentliges vilje og mulighet til å finansiere deres arbeid (jfr. diskusjonen av nøytralitetsparagrafen i kapittel III).

Samarbeidsspørsmålet

Det interessante i Norge er at det er staten som har tatt initiativ til at organisasjonene samordner og styrker seg rundt sin egenart. NORAD tok initiativ til Bistandsnemda for misjonsorganisasjonene. For vel ett og et halvt år siden tok NORAD initiativ til at organisasjonene skulle møtes og diskutere egnede samordningsstrukturer. Initiativet fikk næring av utspillet til generalsekretæren i Redd Barna om at bare 10 organisasjoner i Norge burde få drive bistand. Som det heter i et referat: «Det betyr at drøyt 70 bistandsorganisasjoner skal raderes ut. Er Eldens synspunkter også dekkende for hva NORAD mener om dette?» (Referat fra møte med små bistandsorganisasjoner 29.10.91). Som organisasjonene oppsummerte: «Nå er ballen hos oss» (s.s.). Sommeren 1992 drøfter organisasjonene (særlig de små) ennå dette, uten at noen konkrete forslag er vedtatt.

Hvilke alternativer finnes, gitt eksisterende byggesteiner og rammer? Nå foregår kontakten stort sett som enveiskommunikasjon. Staten møter organisasjonene en gang pr. år og bekjentgjør sine planer for året som kommer. I tillegg er det selvsagt en rekke samrådingsmøter med utvalgte organisasjoner. Det er også formelle og uformelle kontakter mellom de ulike organisasjonene, men da først og fremst mellom de fem store humanitære organisasjonene og mellom misjonsorganisasjonene. De «fire store» er i varierende grad interessert i ad-hoc samarbeid med hverandre (de gikk for eksempel sammen om innsamlingsaksjonen til tørkerammede i Afrika, 1992, men ville ikke ha med Strømmestiftelsen som også hadde lyst å være med). De har også ytret vilje til samarbeid med de små organisasjonene, men da på sine premisser. Misjonen har etablert Bistandsnemda, som synes å ha kommet for å bli. Norges Blindeforbund, Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede (NFPU) og Norges Handikapforbund har samarbeidet løselig siden 1981, og har etter TV-innsamlingen 1991 besluttet å danne en koordinerende enhet. Noen solidaritetsorganisasjoner har flyttet sammen i Solidaritetshuset for blant annet å samordne informasjonsarbeidet (Fellesrådet for det Sørlige Afrika, Latin-Amerikagruppene og Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond). Men fortsatt er det store flertall organisasjoner «alene», og kontakt og koordinering mellom de ulike samarbeidsgrupperingene er minimal.

Organisasjonenes historie, basis og tyngde varierer så sterkt at grunnlaget for generell samordning er begrenset. Ulike forslag om formelt samarbeid både i Norge og «ute» har vært luftet. Dette har vært ting som felles informasjon, felles kontor, prosjektutvikling, dokumentasjon, kurs og opplæring. «Ute» har ideene dreiet seg om prosjektstruktur, samarbeid om deler av prosjekt, lokal organisasjonsstøtte, felles kontor og administrasjon. Noen organisasjoner har også fremmet tanken om et landsråd for norske private bistandsorganisasjoner (LNB), dels som en interesseorganisasjon og dels for å legge til rette for ulike samarbeidstiltak. En annen mer begrenset modell er den såkalte konsortiemodellen, slik Priv.org.-kontoret forsøker å bygge opp omkring AIDS- bevilgningen, og hvor prosjektansvar er tenkt delegert til et slikt organ.

I diskusjonsreferatene skinner det tydelig igjennom at en del organisasjonsrepresentanter oppfatter NORAD som en slags «pater familia» snarere enn representant fra en annen sektor. I disse diskusjonene er det ikke mye spor av den dikotomien Regjeringen og NORAD formulerer for utviklingslandene med det «sivile samfunn» på den en siden og statssystemet på den andre siden. Ulemper ved ulike typer paraplymodeller/sekretariat blir blant annet beskrevet som «større avstand i forvaltningsspørsmål mellom den enkelte organisasjon og Priv.org.-kontoret og at «et sekretariat med et eget styre vil føre til et ekstra organisatorisk ledd som den enkelte organisasjon må forholde seg til» (Brev fra Arbeidsutvalget for samarbeid mellom bistandsorganisasjoner til norske bistandsorganisasjoner, Oslo 9.4.92).

Poenget her er ikke at et LNB eller tilsvarende nødvendigvis er den gunstigste løsningen (for å kommentere slike spørsmål må en studere bistandens mål som er effekt/gevinst av hjelpen for mottakerne). Det interessante er at argumentasjonen for en slik løsning har forholdt seg til Priv.org.-kontoret som om det nærmest er en privat organisasjon, bare mer gavmild. Hvis LNB, som et tenkt privat samordningsorgan, oppfattes som et «ekstraledd» for organisasjonene, har en da andre visjoner for samordning enn at det kan lette arbeidet eller feltets årlige «lønnsforhandlinger» med NORAD? Hvis organisasjonene tenker på mer «avstand» til statens korridorer som kun negativt, hvor er da viljen til autonomi og økt folkelig forankring?

LNB er blitt omtalt som organisasjonenes «interesseorganisasjon» snarere enn som et forum for å styrke organisasjonenes diskusjoner om profil, politikk og arbeidsmåter. Er det noen grunn til at samarbeidsinitiativene vil lykkes om slike ting fokuseres? Vil ikke hver enkelt organisasjon i et slikt perspektiv tenke: Hva tjener min organisasjon? Dermed kan den oppsplittingen en søker å minske tvert i mot stimuleres, og en vil kunne etablere andre og flere konkurransefora organisasjonene i mellom. Dersom samordning er et mål, krever ikke det en politisk vilje til å etablere et pluralistisk politisk-ideologisk alternativ til den statlige bistanden? Dette innebærer selvsagt ikke politisk kamp eller strid mellom stat og organisasjoner (det er som nevnt neppe sannsynlig i Norge), men at det etableres institusjonelle forutsetninger for mer likeverdig dialog. En kan på bakgunn av utviklingen så langt stille spørsmål om organisasjonene virkelig vil øke sin uavhengighet, styrke sin integritet og folkelige forankring. Kanskje NORADs og statens initiativ har skapt uorden i en «kjent og kjær» rolle som vidåpen kanal, og at samordningsforsøkene er spill for galleriet - at det bare er et nytt forsøk på å tilfredstille mesenens krav? Eller kan det være tvert om: Kanskje organisasjonene vet, at gitt tradisjonenes tyngde og organisasjonenes egeninteresser, er det å utvikle samarbeidsformer uten at staten gjør det for dem, en urealistisk tanke.

Profesjonalisering og identitet

Det kan være en motsetning mellom å profesjonalisere og å opprettholde en frivillig organisasjons identitet. Profesjonalisering har de siste årene blitt et stadig mer erklært mål for svært mange av bistandsorganisasjonene, tilskyndet av sterkere administrative krav fra NORAD. Profesjonaliseringen har til dels blitt oppfattet på en teknisk-administrativ måte, men med uniformerende konsekvenser. En slik profesjonalisering er selvsagt attraktivt for NORAD, men den er også i tråd med organisasjonskulturen til det stadig mer identiske sosiale sjikt av personer som arbeider som bistandsbyråkrater i de store bistandsorganisasjonene. I Kirkens Nødhjelp har dilemmaet med organisasjonskultur blitt satt på spissen i forbindelse med nyansettelser på toppnivå. Hva skulle telle mest; bistandsfaglig kompetanse eller/også kirketilknytning? Spørsmålet ble bl.a. stilt slik: Vil KN fortsatt være KN hvis ikke organisasjonenes ledende tillitsmenn kunne være i stand til å lede en bønn på forespørsel? Det siste kriteriet ble til slutt tillagt størst vekt, noe som selvsagt ikke behøver å stå i motsetning til profesjonalitet. Kirkens Nødhjelp, som de fleste andre organisasjoner, balanserer mellom to hensyn: Egen identitet eller mest mulig effektiv utførelse av delegerte statsfunksjoner. Kirkens Nødhjelp prioriterte her hva som i den interne diskusjonen ble kalt «Marthe i svingen».

Det har ikke alltid vært skilt mellom profesjonalisering på ulike organisasjonsnivå og i forhold til motstridende målsettinger. For misjonsorganisasjonene vil profesjonalisering innebære å tilfredstille statens krav til bistanden, men samtidig slik at arbeidet maksimalt støtter opp om deres overordnede målsetting; å spre det kristne evangelium. Å realisere Den Norske Misjonsallianse sitt mål med sitt engasjement om «å formidle evangeliet om Jesus Kristus i ord og gjerninger til den enkeltes frelse» krever ikke samme type profesjonalitet som å tilfredstille NORADs krav om rapporter, lokale samarbeidspartnere, overføre prosjekt til lokale

styresmakter osv. Dette innebærer selvsagt ikke at misjonsorganisasjonene neglisjerer spesialkompetanse (sjukepleie, agronomi, språk etc.). Deres utdanningsprogram kan snarere tyde på det motsatte. Det er like trolig at for mange av solidaritetsorganisasjonene vil profesjonalisering innebære å gjøre bistandsarbeidet så godt som mulig/eventuelt på en annerledes måte, samtidig som denne statsstøtten blir utnyttet maksimalt for å styrke informasjonsarbeidet og det politiske arbeidet i Norge. Begge deler er i tråd med statens intensjon, men det er like klart at vektleggingen vil variere - og om statens overordnede mål skal nås - bør variere. Å realisere Latin-Amerikagruppenes hovedmålsetting om «kamp mot all imperialisme» krever ikke samme type profesjonalitet som å være et finansielt mellomledd mellom den norske stat og mottakergrupper i Nicaragua. Profesjonalisering har derfor - og bør ha - (om målet er en viss grad av autonomi overfor staten), to ansikter: Å tilfredstille statlige krav og å maksimere organisasjonenes evne til å realisere egne målsettinger med statstøtte.

Det er naturlig og nødvendig for et byråkrati å etablere klar målstyring og en maksimal profesjonalisering for å nå målet. I NORAD og DUH-systemet har dette tatt form av Logical Framework Analysis. Ideologisk og samfunnsteoretisk vegeterer det på forestillingen om samfunnet som en slags maskin hvor planleggeren eller bistandsorganisasjonen er en slags sosial ingeniør. Dette er ikke plassen for å gå inn på en drøfting av LFA, og den teorien om forholdet mellom bistandens input og mottakersamfunnets output som den uttrykker. Det er imidlertid et poeng å antyde at det finnes en forskjell mellom et rasjonelt statlig byråkratisk behov og arbeidet til de private organisasjonene, som har svært ulike mål som vanskelig lar seg operasjonalisere, varierende motiv, ulik kompetanse og forventinger. En manglende byråkratisk-administrativ toleranse mellom ulike system vil undergrave organisasjonenes identitet og karakter: Ghandi sa at veien er målet. Kan det være en nyttig motvekt mot alt snakket om målstyring og profesjonalisering å omfortolke Ghandi i denne sammenhengen? Kanskje det sentrale i mange private organisasjoners arbeid ikke skal være å oppnå et konkret mål. For å sette den dominerende byråkratiske tenkningen i relieff kan en definere organisasjonenes oppgaver som å utvikle ulike former for samarbeid og gjensidig forståelse gjennom selve samhandlingsprosessen. På sikt kan så disse legge grunnlag for at det oppstår organisasjoner i mottakersamfunnet som virkelig spiller den rollen organisasjoner potensielt kan spille, og som den implisitte modellen forutsetter at de skal spille. Dvs. - en institusjonsforståelse som tar som utgangspunkt at organisasjoner ikke lar seg bygge som hus, basert på arkitektens instrukser eller ingeniørens tegninger (kun som korthus!). Frivillige organisasjoner er ikke noe en bygger som en vei eller driver som en etat, de må ha et fundament basert på ideologi og interesser.

Organisasjonene vil på grunn av forsterket krav om lokale samarbeidspartnere, være tvunget til å finpusse sin profil eller egenart i bistandsarbeidet (se for eksempel Fowler 1991). NORAD vil ha forventninger om tettere samarbeid når det gjelder landprogrammene, og hvor organisasjonenes styrke i større grad vil være deres spesialkompetanse. Dette kan fremme en kameleonidentitet (poenget her er ikke at det er noe galt med kameleonen). Det er ihvertfall klart at organisasjonene, og da særlig noen av de store, på grunn av organisatoriske egendynamikker står i fare for å miste «dyden», eller slik det sies i Kirkens Nødhjelp: Hva med «Marthe i svingen», som organisasjonens legitimitet har hvilt på? Skal hun plasseres på museum, som et tegn på gårsdagens organisasjon, eller må organisasjonen passe seg for ikke å kutte disse båndene? Dette dilemmaet blir også påvirket av at det er en kulturkonflikt mellom den gruppen som har gjort hjelp til de fattige som et levebrød, og de gruppene som driver innsamlingsarbeid på fritida. Organisasjoner etablert med idealistiske mål og preget av altruistisk rasjonalitet vil som regel over tid utvikle selvoppholdelsesdrift - i vår sammenheng påvirket av bistandsmarkedets mekanismer. Det vil si: Også på dette feltet er det viktig å se på forholdet mellom bistandsinteressene på den ene siden og autentisk solidaritet på den andre siden. Mange private organisasjoner i Norge har oppstått som del av sosiale bevegelser og gjennom store innsamlingsaksjoner, fasteaksjoner, Operasjon Dagsverk osv. har de stimulert omfattende sosiale bevegelser i Norge på 1980-tallet. Gitt rammebetingelser og utviklingsprosesser står flere av dem ved et veivalg nå - ved begynnelsen av 1990-årene.

KAPITTEL VI

Konklusjon

Følgende hovedpunkter kan oppsummeres fra Fase I (I hvert enkelt kapittel kan leseren finne oppsummeringer og konklusjoner angående andre og mindre sentrale sider ved mandatets spørsmålstillinger.):

1) Studien har vist at de private organisasjonenes plass i det totale bistandsbildet er blitt dramatisk endret siden de først kom på tale som samarbeidspartnere for det nyopprettede Norsk Utviklingshjelp i 1962. Fra å være helt marginale står de nå for 25,6% av den norske bilaterale innsatsen. Administrasjonen av over 1 milliard kroner i 1991 og opp i mot 10 milliarder i løpet av 1980-årene har påvirket fundamentalt sentrale deler av det norske organisasjonslandskapet og dets forhold til staten. De private organisasjonenes sterke inntog på bistandsarenaen reflekterte både ideologiske trender og løste administrative problemer i statsbyråkratiet. Deres vekst avspeilte og endringer i bistandsstrategi i løpet av siste halvdel av 1970-tallet og på 1980-tallet. Vi har vist at deres sterke posisjon innen ordinær utviklingshjelp ikke primært var basert på en analyse av den tredje sektors karakter og faktiske rolle når det gjelder hva som skaper utvikling, men mer uttrykte en generell renessanse for den frivillige sektor og en særegen NGO-mytologi i bistandssammenheng. Organisasjonene har hatt få legitimitetsproblem i en periode hvor bistandsbudsjettet hele tiden har økt og den ideologiske oppslutningen om frivillige organisasjoner har vært stor. I en situasjonen da bistandsbudsjett reduseres i de fleste giverland (i Norge for første gang siden bistanden startet), vil krav om innstramming og spørsmål om legitimitet også bli reist overfor de private organisasjonene. Et problem for sektoren er at den sterke posisjonen den raskt fikk i en «medgangsbølge» kan være som bygd på sandgrunn i endrede økonomiske og politiske klima. Det kan ikke være tvil om at det har vært et stort gap mellom satsingen på sektoren og faktisk kunnskap om sektorens potensiale i forhold til andre mulige ordninger. Det betyr selvsagt ikke at en kan trekke den slutningen at satsingen på denne kanalen har vært gal, uforfuftig osv. Det kan tvert om være slik at det offentlige burde brukt de frivillige organisasjoner i Norge og mottakerlandene i større grad enn hva som har vært tilfellet. Svaret avhenger av faktisk utviklingseffekt i mottakerlandene, informasjon som blant annet Fase II av denne evalueringen kan gi.

Det er et offisielt mål at organisasjonene skal underlegges politisk styring ut i fra hva som virker optimalt i utviklingsland. Intensjonen er at feltets posisjon ikke skal utvikles ad hoc eller som resultat av forbigående ideologiske strømninger i giverlandene. Da bør staten stille disse strategiske spørsmålene nå: I år 2005, bør de private organisasjonene motta for eksempel 15%, 25% som nå, eller øke sin andel til (la oss si) 40% av det bilaterale bistandsbudsjettet? Bør staten utvikle en klar målsetting for norske organisasjoners rolle som implementeringskanaler for det mulilaterale systemet? Skal organisasjonsporteføljen reduseres og endres og på hvilken måte innen hvilket tidspunkt? Hvilken plass bør internasjonale nettverksorganisasjoner og organisasjoner i mottakersamfunnene spille i tiårene som kommer? Bør organisasjonene få tildelt en sterkere posisjon innenfor nødhjelps-/katastrofearbeid enn innenfor langsiktig utviklingshjelp på grunn av betydningen av spørsmål som stat, nasjonalt marked, makro-økonomiske forhold etc. i utviklingsprosessen, eller bør det snarere være omvendt ut i fra den erklærte målsetting om å styrke folkelige organisasjoner, de marginale gruppenes organisering etc. i utviklingsprosessen? Fase II bør skaffe fram materiale og analyser som kan gjøre det lettere å fatte slike strategiske beslutninger.

2) Vi har vist at det er en motsetning mellom den organisasjonskultur og den statsorientering organisasjonene som aktører på den norske arena er bærere av, og strategien om å støtte det «sivile samfunn» vis a vis staten i utviklingslandene. Vi har primært vist at det er en konflikt mellom den uni-

versalistiske modellen for den norske velferdsstatens oppbygging, og den mer partikularistiske strategi og prosjektprofil priv.org.-bistanden synes å iverksette i utviklingslandene. Disse motsetningene avspeiler ikke nødvendigvis at politikken som iverksettes er «gal», bare at fundamentale spørsmål for den tredje sektors oppgaver og rolle i utviklingslandene ikke er tilstrekkelig studert og diskutert. Staten og NORADs initiativ om mer samordning og styring av det private bistandsfeltet kan i dette perspektivet tolkes som en administrativ og overfladisk måte å løse et grunnleggende politisk problem på: organisasjonenes arbeid i utviklingslandene skal fungere som «gap-fillers» for den norske statens bistandsarbeid, slik de til dels har fungert overfor velferdsstaten i Norge. Problemet med å utvikle analyser og planer for hvordan Norge, eventuelt i samarbeid med mottakerstaten, mest produktivt kan støtte oppbygging av den tredje sektor i det enkelte land, gitt landets situasjon og utviklingspotensiale, er like langt fra sin løsning. En kan derfor si at det er en motsetning mellom erklært politisk begrunnelse for den private sektor som representant for det sivile samfunn overfor staten i utviklingsland og den norske statens administrative initiativ på feltet. Over tid vil denne motsetningen kunne undergrave enten effekten av statens administrative samordningsinitiativ eller den tredje sektors legitimitet som noe som representerer andre verdier, oppfatninger og mål enn mottakerstatenes eliter. Sektorens skjebne i tiårene som kommer vil være nært knyttet opp til hvilke løsninger staten og organisasjonene velger når det gjelder dette spørsmålet.

3) Presentasjonen av feltets historie og bredde, har demonstrert at de mange hundre organisasjonene er svært forskjellige, og at det er vanskelig å snakke om at feltet allment har spesielle styrker eller svakheter. Vi har vist at forestillingene om private organisasjoner som et enhetlig fenomen og som et fenomen med visse iboende egenskaper, har redusert evnen til å utnytte de ulike organisasjoners fortrinn i forhold til ulike typer oppgaver. Vi har også vist at dominerende NGO-mytologi (folkelig, fleksibel, anti-byråkratisk etc), har tåkelagt ikke bare deres faktiske rolle, men også organisasjonenes selvoppfatning og gjort dem mindre opptatt av å bevare sin integritet og autonomi.

Vi har antydet behovet for at det kontinuerlig arbeides med og utvikles ulike typer kategoriseringer av feltet knyttet til ulike formål og perspektiv (Eks: i forhold til å oppnå norsk organisasjonsmangfold, i forhold til informasjonsrolle, i forhold til potensiale for egenfinansiering, i forhold til UD/NORADs kanalbehov, i forhold til lokale organisasjoner som «utviklingsorienterte» og «folkelig basis» etc.). Fase I har foretatt noen slike kategoriseringer i forhold til det norske landskapet. Fase II bør gruppere organisasjoner i forhold til ulike arbeidsmåter i motakerlandene. Slike kategoriseringer vil for det første tvinge fram økt kunnskap om organisasjonslandskapet, og dermed evnen til å utnytte deres ulike fortrinn. Det vil kunne gjøre politikken på de ulike feltene mer presis og målrettet. Gjennom en slik eksersis kan staten få bedre grep om sine kanaler, og tilpasse pengestrømmen deretter.

4) Vi har vist hvordan det offentlige har utviklet og endret styringsredskaper og retningslinjer på flere områder og hvordan noen av de skiller seg klart fra praksis i andre land. På den ene siden er de rammene som den historiske utviklingen har lagt for potensielle handlingsalternativ beskrevet, på den andre siden er det antydet at det finnes radikale alternativ (Et eget kontor for private organisasjoner er ikke «naturlig» eller en nødvendighet, i andre land er nødhjelp/utviklingshjelp integrert i ett og samme statlig organ, i noen land får organisasjoner dekket alle prosjektutgifter, i andre land igjen er praksis langt strengere enn i Norge osv.). Gitt Stortinget og statens vedtatte mål og etablerte strukturer på feltet er imidlertid de realistiske handlingsalternativene mindre radikale - i hvertfall på kort sikt. Nedenfor vil vi ta opp noen av disse mer umiddelbare problemene.

- Nøytralitetsparagrafen. Som vist blir den, dels på grunn av endringer i utviklingslandenes situasjon og i bistandsstrategier, brutt hele tiden. Eksistensen av den, kan på den ene siden oppfattes som en «tankestopper», fordi det blir vanskeligere å oppdage organisasjonenes rolle som politiske aktører og at norske organisasjoner, under det samme dekke av nøytralitet, kan snakke med flere politiske tunger. På den andre siden kan paragrafen tolkes som et verdifullt signal, og at det å gå vekk fra den eller modernisere den, vil skape større problem enn den nå gjør som en slags generell «vimpelsmykking og «vær varsom»-plakat. Uansett hvilket alternativ som velges, vil det være behov for økt kunnskap om og erfaringer fra ulike organisasjoners rolle i politiske konfliktsituasjoner. Gitt sannsynligheten for etnisk og nasjonal splid i mange land i tiåret som kommer, blir det viktigere for staten og organisasjonene å velge bevisst mellom bistand som en integrert del av norsk utenrikspolitikk og politisk nøytralitet som tradisjonelt har vært en

sentral målsetting for humanitære og frivillige organisasjoner, og eventuell finne det riktige balansepunkt for organisasjonene mellom det å være bevisste utenrikspolitiske aktører og det å være maksimalt nøytrale «utviklingsdiplomater».

- NORAD-representasjonens direkte støtte til lokale organisasjoner. Som vi har vist har denne ordningen ikke vært prinsipielt og bredt diskutert i Stortinget, til tross for dens utenrikspolitiske implikasjoner. Ordningen reiser flere interessante spørsmål som forholdet mellom stater, forholdet mellom stater og det som kalles «det sivile samfunn», om rollefordeling mellom stat og organisasjoner osv. Er dette en ordning en ønsker å opprettholde og fortsatt radikalt styrke i tiåret som kommer, eller bør den avvikles og heller overlates til organisasjonene på basis av både en utenrikspolitisk vurdering og en vurdering basert på organisasjonskultur og kompetanse? Dette er et område som det ikke finnes systematisk oppsummerte erfaringer fra.

- Støtten til lokale organisasjoner. I 1991 utgjør denne støtten 16% av det totale priv.org.-budsjettet til NORAD, i forhold til 11,3% i 1981. UD kanaliserer imidlertid langt mindre gjennom denne kanalen nå (9,3% i 1991), enn de gjorde i 1981, da hele 26,8% gikk til private organisasjoner. Fallet i UD-støtten har i stor grad å gjøre med endringene i Sør-Afrika. Den politiske tendensen går i favør av å styrke arbeidet gjennom lokale private organisasjoner. Det er en ordning som har vært en god del diskutert, men i forhold til omfanget og støtteformens potensielle betydning for mottakersamfunnenes utvikling, kan det hevdes at den er utviklet på ad-hoc vis. NORADs krav om landplaner for dette arbeidet er en erkjennelse av dette, og et initiativ som peker framover mot mer effektiv koordinering. Hvis NORAD/UD ønsker å prioritere denne støtten, bør det ikke bare utarbeides landplaner, men landanalyser for den tredje sektorens rolle, kjennetegn og potensiale i de ulike samarbeidslandene. Som vi har antydet er forskjellene så grunnleggende mellom en del av de store mottakerlandene (både når det gjelder staters karakter, det sivile samfunns potensiale og generelle utviklingsmuligheter) at en landplan som baserer seg på en enkel identifisering av de «beste» og mest «utviklingsorienterte» organisasjonene, ikke er tilstrekkelig. Gitt feltets store betydning og potensiale og sannsynligheten for at innsatsen vil fortsette i tiår framover, bør både staten og organisasjonen utarbeide mer komplekse analyser av de sammenhengene organisasjonene går inn i.

- Egenandelen. Som vi har vist følger NORAD og UD-systemet ulik praksis når det gjelder egenandel, rapporteringsplikt osv. Dette er dels naturlig ut fra oppgavenes karakter og etatenes funksjonsmåte, og følgelig et dilemma organisasjonene må leve med (og en motsetning de også kan utnytte). Det kan ikke være tvil om at statens politikk på feltet har virket positivt til å bygge opp feltet, og at de liberale støtteordningenes utvikling på 1970-tallet primært ble utformet ut fra statens egen interesse. Det innebærer at staten står overfor et valg, som om en tenker seg en ti-tyve år frem i tiden, vil ha fundamental innvirkning på organisasjonslandskapet. En rask justering i å håndheve 20% regelen vil kunne rive ned noe av det som er bygget opp de siste 20 årene. Det vil kanskje også lukke døren mer for nye organisasjoner som vil kunne mobiliseres til bistand på sitt saksområde. På den andre siden vil en mer rigid politikk på feltet tvinge frem nødvendige «korrigeringsbevegelser» i enkelte organisasjoner, og det vil føre til at andre organisasjoner, som ikke har tilstrekkelig bistandsglød, vil hektes av.

- Langsiktig utviklingshjelp i forhold til nødhjelp og humanitær hjelp. Som det er vist har koordineringen innen det statlige systemet vært minimal i forhold til hva situasjonen er i mange andre giverland, og sett i forhold til betydningen av problemet i mottakerlandene, for organisasjonen og for statlig effektivitet. En tettere koordinering av nødhjelp og humanitær er i gang, men det er det minst problematiske området. Det begrensede samarbeidet mellom den ordinære bistanden og nødhjelp/flyktningehjelp er mer påfallende i Norge enn i andre skandinaviske land, og i det lange løp er denne arven fra beslutninger på 1960-tallet neppe særlig produktiv. Om ikke alt kan flyttes til ett kontor, er det åpenbart at skal de overordnede målsettingene om å redusere grunnlaget for katastrofer gjennom langsiktig utviklingshjelp realiseres, kan ikke de nærmeste «vanntette skottene» mellom NORAD og UD-systemet vedvare.

5) Bør organisasjonene kjempe for å etablere en slags parallell til Statens Ungdomsråd eller at det opprettes et Landsråd for private bistandsorganisasjoner, eller bør den nåværende atomiseringen opprettholdes? Valgalternativene må vurderes i en historisk kontekst (de norske organisasjonenes avhengighet av staten, det store mangfoldet som er skapt i organisasjonslandskapet i grunnlag og mål, at det er skapt store forskjeller mellom få store og mange små og mellomstore organisasjoner) på den ene siden, og sannsynlighet for økte konflikter mellom stat og organisasjoner både når det gjelder støtte

og politikk. Det kan ihvertfall neppe være tvil om at den stadig tettere samordning mellom NORAD og organisasjonene, både når det gjelder policydiskusjoner og planlagte former for informasjonssamarbeid, over tid er mye «farligere» for organisasjonenes integritet og særtrekk enn hva pengeavhengighet har vært opp til nå (på grunn av begrenset offentlig kontroll og oppfølging). Organisasjonenes tenkning til nå henger fortsatt igjen i de «gode 80-årene», både når det gjelder penger og bistandsstrategi. Organisasjonene har diskutert en slik fellesorganisasjon innenfor et interesseorganisasjons perspektiv. Om målet er økt integritet og å representere et privat alternativ/supplement til den statlige bistanden er dette perspektivet begrenset. Noen organisasjoner vil sikkert også i fremtiden konkurrere om tettest mulige forbindelser med staten, men for de fleste organisasjonene vil dette være en konkurranse de er nødt til å tape (de har ikke tilstrekkelig administrativ kapasitet/folk/penger til å være tilstede der nettverk dannes og beslutninger fattes.). Dernest kan det godt tenkes at det er organisasjoner som på basis av integritetsargumenter og sterk posisjon i opinionen og tilgang til internasjonale nettverk og finansieringskilder, vil styrke den «private» profilen av prinsipielle grunner, og heller ta belastningen ved å bakke ut fra en tett relasjon med den norske staten. Organisasjonenes til nå begrensede vilje og evne til å slå seg sammen for å skape et mer autonomt politisk og bistandsfaglig miljø, som altså NORAD paradoksalt nok har forsøkt å inspirere til, bør være et tankekors for de som oppfatter organisasjonene som representanter for det «sivile samfunn» vis a vis staten. Når krybben blir tommere, bites hestene, heter det. Et overordnet strategisk spørsmål for organisasjonene er om de i tiden som kommer vil opptre som sterkere konkurrenter på et svinnende bistandsmarked, eller om de vil slå seg sammen for å utvikle en sterkere felles profil når det gjelder nettopp uavhengighet, folkelig forankring, fleksibilitet, «bottom-up»-strategier osv.

6) Staten har i tråd med sine målsettinger lykkes i å skape et svært allsidig priv.org.- landskap i Norge. Staten har både vært regulerende i forhold til de sterkere monopoliseringstendenser en ser innen sektoren i mange andre land, og vært instrumentelle i å bringe stadig nye organisasjoner inn i arbeidet. Det er grunn til å tro at dette ikke bare har bidratt til å legitimere bistanden i folket, men at det også har skapt mange ulike institusjonelle egeninteresser av at bistanden skal opprettholdes på et høyt nivå. Siden slike interesser viser seg å være mer varige enn politisk-ideologiske interesser, kan denne politikken oppsummeres som en god investering i bistandsstøtte på sikt. Dette mangfoldet har imidlertid neppe blitt utnyttet maksimalt, fordi organisasjonenes fortrinn ikke har blitt tatt vare på og mobilisert innenfor en mer helhetlig plan. Priv.org.-kontorets opplegg om å diskutere ulike organisasjoners rolle i hovedsamarbeidslandene og se dem i sammenheng med både mottakerstatens og NORADs politikk, er en erkjennelse av dette. Staten øker på den ene siden innflytelsen på organisasjonenes arbeid. Organisasjonenes spesialkompetanse kan bedre utnyttes framfor at de alle blir noen slags amatøristiske «Jack of all Trades». På den andre siden vil feltet, dersom det påtar seg denne rollen som «gap-fillers» eller supplement, over tid kunne svekke sine muligheter til å representere et alternativ, et kritisk korrektiv eller en annen visjon om utvikling (om organisasjonene har det eller vil ha det) enn hva den norske staten står for. Dette dilemmaet mellom å være «non-governmental» på den ene siden og halvstatlige organisasjoner på den andre siden har vært et vedvarende trekk ved feltet, og vil forbli et dilemma for organisasjonene. Et overordnet politisk og ideologisk spørsmål er derfor for organisasjonene hvor på dette kontinuum de vil plassere seg i tiden som kommer.

7) Vi har vist at den private bistandssektoren i Norge er sterkt avhengig av statsfinansiering og at deler av den, i denne forstand, er adskillig mer statlig enn privat. Samtidig har vi nyansert bildet, ved å vise at denne avhengigheten varierer fra organisasjonstype til organisasjonstype, og at den varierer med typen statlige finansieringskilder. Problemet med denne norske varianten av «hjelpeavhengighet» er først og fremst begrenset til noen av de aller største organisasjonene og til noen av de politisk/ideelle organisasjonene. Vi har også antydet at en årsak til at dette ikke har vakt mer diskusjon i Norge, i forhold til hva det ville ha gjort i en del andre land, har sammenheng med norske tradisjoner. Samtidig har vi vist at mange organisasjoner utfører et imponerende arbeid når det gjelder egen pengeinnsamling, og at det i Norge finnes klare materielle begrensninger for hvor mye det er mulig å ta ut av dette «innsamlingsmarkedet». Gitt statens overordnede målsetting om å bringe organisasjons-Norge inn i bistanden, er organisasjonenes «bistandsavhengighet» et trekk feltet antakeligvis må leve med. Det betyr med andre ord at NUs opprinnelige mål fra 1962 om at organisasjonene må skaffe til veie minst halvparten av midlene, nå er et urealistisk mål. NORADs justering av egenandelskravet er på den

ene siden et initiativ som kan presse organisasjonene til å styrke sin folkelige forankring, på den andre siden er det en justering som må implementeres fleksibelt skal det overordnede målet realiseres.

8) Det er påpekt at et kjennetegn ved den skandinaviske modellen er samforståelsen mellom stat og organisasjoner. Innenfor bistanden har det vært spesiell stor enighet om aktivitetens mål og form. I lys av nye signal, er det viktig å være klar over at denne enigheten oppsto i en spesiell og forbigående situasjon på slutten av 1970-tallet og 1980-tallet, da både stadig økte bevilgninger og en organisasjonsvennlig bistandstenkning dro i samme retning. Reduksjon i bistandsbudsjettet og en bistandsstrategi som legger mer vekt på støtte til sentraladministrativ institusjonsbygging og støtte til mottakerstaten, stiller derfor organisasjonene overfor en ny historisk situasjon i denne relasjonen. I en slik situasjon står organisasjonene overfor et valg: å prøve å samordne seg og etablere seg som et eller annet form for kollektivt organ eller forum, som skal tale organisasjonenes syn på utviklingshjelp, eller bør det komparativt atomiserte norske organisasjonslandskapet være omtrent slik det er, og at hver enkelt organisasjon på individuelt grunnlag prøver å ordne seg selv så godt en kan. Det er åpenbart at det finnes ulike mellomløsninger på samordningsspørsmålet som tar ulik hensyn til organisasjonenes egenart og ulike interesser. Men det kan ikke være tvil om at organisasjonene nølende holdning til mer omfattende samarbeidsorganer, utenfor statsapparatet, vil komme til å svekke feltets helhetlige stilling over tid.

Dette kommer også til uttrykk på en annen måte. Organisasjonenes system for læring og kompetanseheving varierer sterkt, noe som er helt naturlig ut fra organisasjonenes størrelse, arbeidsmåter etc. Noen organisasjoner har et så effektivt system som det er rimelig å kreve eller forvente, mens andre organisasjoner, av like naturlige grunner ofte, ikke har et slikt system overhodet (se Morviks delrapport for en analyse av dette). Om en ser det som ønskelig at det skal være et bredt organisasjonsspektrum som er involvert i bistandsarbeid, er det imidlertid et kollektivt problem for feltet som helhet. NORAD har utviklet sin Bistandsskole, noe som over tid uten tvil vil heve kompetansen og profesjonaliteten i det statlige systemet. Behovet for tilsvarende initiativ for organisasjonene vil derfor også over tid øke, fordi kravene til innsikt/kompetanse generelt vil øke innen bistanden. Tiden for de «godhjertede amatører» vil neppe være helt forbi, men det vil være mindre plass for dem. Måten opplæring takles på avdekker forskjellene mellom organisasjonene fra en ny synsvinkel. Deler av misjonen har blant annet Misjonshøgskolen og relativt utstrakt kontakt med forskningsmiljøer etc., mens andre organisasjoner driver uten at personalet blir gitt institusjonaliserte muligheter for læring. Samtidig stiller opplæringsproblemet spørsmålet om uavhengighet og integritet på spissen. Bør organisasjonene søke om plass på NORADs nyopprettede Bistandsskole, som foreløpig er en skole som fokuserer den statlige bistandsstrategien, bør de arbeide for at den statlige Bistandsskolen oppretter egne kurs for de private organisasjonene, hvor de private organisasjonene også får innflytelse over opplegg og pensum, eller bør organisasjonene forsøke å etablere egne utdanningsopplegg i forlengelse av de kursene som er blitt avholdt ved Diakonissehjemmet? Gitt det antatt «hardere klimaet» for organisasjonene i 1990-årene og framover, vil det neppe være lurt for organisasjonene å ikke ta opp dette spørsmålet, og tilsvarende spørsmål, som felles fora, samordning av informasjonsarbeid (hvor nært bør samarbeidet være med NORAD osv.) og det viktigste av alt - om de har en utviklingsprofil som er forskjellig fra hva som (kan) uttrykkes i den norske statens avtaler med mottakerstatene.

Disse åtte punktene identifiserer sentrale handlingsalternativ for politikere, de statlige bistandsadministratorer og organisasjonene. Fase II av evalueringen bør, ved å konsentrere seg om den operasjonelle siden i mottakerlandene, framskaffe data og analyser som setter blant annet disse veivalgene inn i sin rette og fulle sammenheng: hvilke beslutninger bør fattes for å skape optimal bistandseffekt.

Litteratur

Delrapporter:

Barkved, E., *Bibliografi over evalueringsstudiar over norsk privat bistand og priv. org. litteratur om einskilde utvalde land.* (Delrapport nr. 7)

Dalseng, T., *Statlige utbetalinger til private organisasjoner.* (Delrapport nr. 1)

Gullaksen, G., *Rapport vedrørende budsjett, regnskap, kontroll og rapporteringsfunksjoner: Det Norske Misjonsselskap, Latin-Amerikagruppene i Norge (LAG), Norges Blindeforbund, Redd Barna.*

Hødnebø, K., *Norske myndigheters retningslinjer for private organisasjoners bruk av norske statlige u-hjelpsmidler.* (Delrapport nr. 2)

Morvik, K, *Kunnskapsutvikling og læring i fire norske private organisasjoner.* (Delrapport nr. 3)

Steen, O.I., *Privat bistand og humanitært hjelpearbeid på 1980-tallet. En studie av offentlige støtteformer i utvalgte giverland.* (Delrapport nr. 4)

Tvedt, T., *The «civil society», the state and the NGOs in the Southern Sudan.* (Delrapport nr. 5)

Wiik, A., *Et økonomisk perspektiv på private organisasjoners rolle som agent for filantropisk adferd.* (Delrapport nr. 6)

Annen litteratur:

Albinson, F. og E. Åhlström, 1991, *Solidaritet med statsbidrag. Översyn av biståndet genom enskilda organisationer.* Stockholm: Styrelsen for Internationell Utveckling.

Anheier, H. K. og W. Seibel, (red.), 1990, *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations.* Berlin & New York: Walter de Gruyter.

Anheier, H. K., 1990, Voluntary organizations and the Third World: The case of Africa. I Anheier, H. K. og W. Seibel, (red.), 1990, *The third sector: Comparative studies of nonprofit organizations.* Berlin & New York: Walter de Gruyter, 361-377.

Bozeman, B., 1987, *All organizations are public. Bridging public and private organizational theories.* London & San Francisco: Jossey-Bass publishers.

Bratton, M., 1989, The Politics of Government-NGO Relations in Africa. *World Development, Volume* 17, No. 4.

Brodhead, T., 1987, NGOs: In One Year, Out the Other? *World Development,* Volume 15, suppl.

Brodhead, T. og B. Herbert-Copley, 1988, *Bridges of Hope? Canadian Voluntary Agencies and the Third World.* Ottawa: North South institute.

Chinemana, F., 1991, *Review of NORAD support to NGOs in Zimbabwe.* prepared for NORAD-Zimbabwe, January 1991.

Etzioni, A., 1978, *Moderne organisasjoner.* Oslo: Tanum-Norli.

Forbrukerkontoret i Møre og Romsdal/Statens Informasjonstjeneste, 1991, *Organisasjoner i Norge.* Oslo: Ad Notam.

Fowler, A., 1988, «NGOs in Africa: Achieving Comparative Advantage in Relief and Microdevelopment. *Discussion Paper* 249. Sussex: Institute of Development Studies.

Fowler, A., 1991, Building partnerships between Northern and Southern development NGOs: issues for the 1990s. *Development in Practice, An Oxfam Journal,* Volume 1, Number 1.

Gorman, R. F., (ed.), 1984, Private voluntary organisations as agents of development. Boulder, Colorado: Westview Press.

Hardin, G. 1986, *Filters against folly. How to survive despite economists, ecologists, and the merely eloquent.* Harmondsworth: Penguin.

Heitmann, J. H. og E. Skjønsberg, 1992, *Norsk Misjonsråds bistandsnemd, Organisasjons-*

gjennomgang 1992. Oslo.

ICVA, 1983, *Definitions of «Non-governmental organisations, «Voluntary Agency» and related terms*. Geneva, Mimeo.

ICVA, 1985, *Suggested guidelines on the acceptance of government funds for NGO programmes*. Geneva, Mimeo.

Kaufmann, F., 1986, The blurring of the distinction «state versus society» in the idea and practice of the welfare state, 127-138, I Kaufmann, F., G. Majone og V. Ostrom (red), 1986, *Guidance, control and evaluation in the public sector*. Berlin & New York: de Gruyter.

Kramer, R. M., 1981, *Voluntary agencies in the welfare state*. Berkley, Los Aneles and London: University of California Press.

Kramer, R. M., 1991, *The roles of voluntary organisations in four welfare states: A comparative analysis of policies & trends in England, the Netherlands, Italy and Norway*. Paper lagt fram ved European Consortium for Political Research, University of Essex, Colchester, March 22-28, 1991. Workshop on Nongovernmental welfare provision in a long-term perspective,

Kinyanjui, K., 1985, *Non-Government Organizations (NGOs): Contribution to development. Proceedings of a seminar held at the Institute for Development Studies*. Nairobi, 19 September 1985, Occasional paper No. 50., Nairobi: Institute for Development Studies.

Kolberg, J. E., 1984, Private og offentlige velferdskomponenter, i Lorentzen, H., (red.), 1984, *Privat eller offentlig velferd?* Oslo, Universitetsforlaget.

Korten, D. C., 1991, *Getting to the 21st Century - Voluntary Action and the Global Agenda*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press .

Kuhnle, S. og P. Selle, 1990, Government and voluntary sector in Norway: conceptual and structural change in the post-world war II period. *LOS-senter Notat*, 90/45. Bergen.

Kuhnle, S. og P. Selle, 1992, History counts - or why «voluntary organizations» means different things. The case of the Norwegian welfare state. *LOS-senter Notat*, 92/1. Bergen.

Kurien, T, 1983, Are volunatry agencies aware of the real world, 28-29, I OECD 1983, *The role of non-governmental organisations in development co-operation*. No. 10, New series, Liason bulletin between development research and training institutes, Paris: OECD.

Mill, J. S., 1891, *Principles of Political Economy*. London: Longman, Green & Co.

Moyo, S. 1990, *Non-governmental organisations in Zimbabwe: Context, role and relationsips, a working paper*.

Moyo, S. and Y. Katerere, 1991, *NGOs in transition: An assessment of regional NGOs in the development process*. ZERO Publications, Working Paper No. 6.

NORAD-Zimbabwe, 1992, *Plan of action (strategy) for NORADs cooperation with local NGOs in Zimbabwe*. Harare 1992.

Norvig Larsen, J. m.fl., 1989, *The Danish NGO Evaluation - Non-Governmental Actions - A Necessary and Growing Option*. CASA NGO Reports nos. 1-11. CASA/DANIDA København.

NOU, 1988, Norges offentlige utredninger: 17, *Frivillige organisasjoner*. Oslo, 1988.

OECD 1983, T*he role of non-governmental organisations in development co-operation*. No. 10, New series, Liason bulletin between development research and training institutes, Paris: OECD.

OECD, 1988, *Voluntary Aid for development. The role of non-governmental organisations*. Paris: OECD.

OECD, 1990, *Directory of Non-governmental development organizations in OECD member countries*. Paris: OECD.

Olsen, J. P., 1988, *Political Science and Organization Theory. Parallell agendas but mutual disregard*. LOS-Senter Notat 88/22.

Onarheim, G. og P. Selle, 1990, *Frivillige organisasjoner som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. LOS-Senter Notat 90/4.

Raaum, J., 1988, De frivillige organisasjonenes framvekst og utvikling i Norge, i *NOU 1988:17*, 239-356.

Riddel, R. C., 1992, The contribution of foreign aid to development and the role of the private sector. *Development* 1992, 1, 7-15.

Salamon, L. M., 1986, Governmental and the Voluntary Sector in the Era of Retrenchment: The American Experiment. *Jul. Publ. Pol.* 6.

Selle P. 1992, Voluntary organizations within a different environment: The case of Norway (Scandinavia). *LOS-senter Notat*, 92/4. Bergen.

Selle, P. og L. Svåsand, 1987, *Cultural policy, lei-*

sure and voluntary organisations in Norway. Leisure Studies, 3, 1987.

Steen, O. I., 1988, Mål og midler *i norske private organisasjoner - en undersøkelse av 11 norske private organisasjoners utviklingshjelp.* NUPI-Rapport, 119. Norsk Utenrikspolitisk Institutt, Oslo.

Steen, S., 1948, De frivillige sammenslutningene og det norske demokrati. *Historisk Tidsskrift,* 34, 1948.

Thérien, J-P., 1991, Non-governmental organizations and international development assistance. *Canadian Journal of Development Studies,* XII (2), 263-280.

Tvedt, T., 1990, *Bilder av «de andre». Om utviklingslandene i bistandsepoken.* Oslo: Universitetsforlaget.

Tvedt, T., (red.), *Human and Ecological Consequences of War in Africa.* Uppsala: Scandinavian Institute for African Studies (kommer 1992/1993).

Tvedt, T., H. Brekke og E. Bråten, 1992, *A bibliography on Norwegian evaluation studies of development aid, 1980-1989.* Bergen: CMI.

USAID, 1982, A.I.D. partnership in international development with private and voluntary organisations. in *Aid Bureau for programme and policy co-ordination,* Washington DC: United States Agency for International Development.

USAID, 1992, *Voluntary foreign aid programs. Report of American Volunray Agencies engaged in overseas relief and development registered with the Agency for International Development.* Washington DC: United States Agency for International Development.

Wuthnow, R. J., 1988, T*he restructuring of American religion: Society and faith since World war II.* Princeton: Princeton University Press.

En beskrivelse av kilde-grunnlaget for rapporten

Nedenfor følger en oversikt over (og til dels omtale av) primær- og sekundærkilder som denne studien er basert på. Det betyr ikke at alt datamateriale eller all litteratur som er brukt av temaets ulike medlemmer i utarbeiding av delrapportene er inkludert. En oversikt over forskningslitteraturen som det er henvist til i teksten, er listet opp for seg, under overskriften Litteratur.

Offentlige papirer.

Av offentlige dokumenter har evalueringen benyttet seg av følgende typer; «White papers»: Stortingsmeldinger; UDs årsmeldinger og NORADs årsrapporter samt prinsippmeldingene om utviklingshjelp, Stortingsproposisjoner, Innstillinger fra Utenrikskommiteen og Stortingsdebatter. Annen offentlig dokumentasjon (grå litteratur), som ulike typer NORAD publikasjoner som; en del nøkkeltall for privorg-samarbeidet, landstrategier, NORAD-strategi i 90-åra, evalueringsrapporter, o.lign., offentlige utredninger (NOU-er), offentlige kataloger over organisasjoner, forskning og annet, meldingsblader og pamfletter av ulik type, offentlige veiledninger, rettledninger, retningslinjer og en del annen for offentlig og «halvoffentlig» dokumentasjon.

Mye av dette materialet har vært tilgjengelig på Universitetet i Bergen eller Christian Michelsens Institutt (CMI), men samtidig er en stor mengde offentlig dokumentasjon blitt formidlet via NORADs kontor for informasjon; IDOK. Teamet har fått svært verdifull hjelp av IDOK-kontoret.

I en gruppe for seg står den type dokumentasjon som normalt ikke er offentlig tilgjengelig; departementale skriv, NORADs styre- og direksjonsvedtakvedtak, stillingsinstrukser, fortrolige rapporter, arbeidsdokumenter og lignende. Dette er blitt gjort tilgjengelig dels fra NORADs og UDs arkiver, dels gjennom de ennå «åpne» saksmapper osv. som daglig er i bruk. I en særstilling står NORADs Kontor for private organisasjoner, som har vært svært imøtekommende og tjenestevillig overfor alle typer spørsmål og ønsker om tilgang til relevante papirer av ulike slag. Mye dokumentasjon har vært gjennomgått på Privorg-kontorets «nærarkiv» og «dagligarkiv», der også alle organisasjonenes prosjektrapporter, rammeavtaler, søknader og andre organisasjonsdata finnes. Også andre NORAD-kontor har vært besøkt i denne «jakten» på relevant og ukjent materiale.

I tillegg til den norske dokumentasjonen kommer utenlandske offentlige papirer, som , evalueringer, utredninger og retningslinjer for samarbeidet mellom offentlige myndigheter og private organisasjoner i flere land.

a) Stortingsmeldinger:

(En (Å) markerer årsmelding, mens (P) står for prinsippmelding.

St. meld. nr.63 (1952) Hjelp til de underutviklede land. (P)

St. meld. nr.23(1961-62) Norges hjelp til utviklingslandene.(P) (Inkludert Engen-utvalgets innstlling om det samme)

St. meld. nr. 54 (1962-63) Norges kommersielle støtte til utviklingslandene. (Samt Rogstad-utvalget)

St. meld. nr. 60. (1966-67) Norsk utviklingshjelp (Å) St. meld. nr. 30. (1970-71) Om visse prinsippielle spørsmål vedrørende Norges utviklingshjelp. (P)

St. meld. nr. 54. (1970-71) NORADs årsmelding for 1970. (Å)

St. meld. nr. 29. (1971-72) Om enkelte hovedsprørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene. (P)

St. meld. nr. 61. (1971-72) NORADs årsmelding for 1971. (Å)

St. meld. nr. 94. (1974-75) Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene. (P)
St. meld. nr. 8. (1978-79) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1977. (Å)
St. meld. nr. 15. (1979-80) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1978. (Å)
St. meld. nr. 35. (1980-81) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1979. (Å)
St. meld. nr. 14. (1981-82) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1980. (Å)
St. meld. nr. 14. (1982-83) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1981. (Å)
St. meld. nr. 63. (1983-84) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1982. (Å)
St. meld. nr. 23. (1984-85) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1983. (Å)
St. meld. nr. 36. (1984-85) Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. (P)
St. meld. nr. 74. (1984-85) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1984. (Å)
St. meld. nr. 48. (1985-86) Om Norges deltagelse på verdenskonferansen for å gjennomgå resultatene av FNs kvinnetiår i Nairobi 15. til 26.juli 1985.(P)
St. meld. nr. 34. (1986-87) Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. Tilleggsmelding til St. meld. nr. 36 (1984-85). (P)
St. meld. nr. 66. (1986-87) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1986. (Å)
St. meld. nr. 61. (1987-88) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1987. (Å)
St. meld. nr. 46. (1988-89) Miljø og utvikling. Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.
St. meld. nr. 13. (1989-90) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1988. (Å)
St. meld. nr. 16. (1990-91) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989. (Å)
St. meld. nr. 49. (1990-91) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1990. (Å)
St. meld. nr. 51. (1991-92) Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene. (P)
St. meld. nr. ?. (1991-92) Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1991. (Å) (Utkast)

b) Stortingsproposisjoner.

St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 38. Utenriksdepartementet. Om tilleggsbevilgning på statsbudsjettet for budsjettåret 1952-53 under nytt kapittel 119.
St. prp. nr. 1. Tillegg nr. 4. (1961-62) Om opprettelse av «Norsk Utviklingshjelp» m.m.
St. prp. nr. 129. (1962-63) Om endringer av bevilgningene for 1963 under kap. 146 og 147.
St. prp. nr. 109. (1966-67) 1. Om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene. 2. Om opprettelse av «Direktoratet for utviklingshjelp» m.m.
St. prp. nr. 146. (1966-67) Jubileumsgaver til Det Norske Misjonsselskap og Den norske Santalmisjonen.
St. prp. nr. 1. Statsbudsjettet for Utenriksdepartementet: Årene 1977, 1978, 1980, 1981, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991 og 1992.

c) Innstillinger fra utenrikskomiteen i Stortinget.

Innst. S. nr. 83. (1952) Innstlling fra utenriks og konstitusjonskomiteen om hjelp til de underutviklede land. (Samt Stortingsdebatten om behandlingen)
Innst. S. nr. 76. (1961-62) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om opprettelse av «Norsk Utviklingshjelp» m.m. (Samt Stortingsdebatten om samme sak)
Innst. S. nr. 161. (1966-67) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om tilleggsbevilgninger , diverse saker.
Innst. S. fra utenrikskomiteen og Stortingsdebattene fra årene: 1973, 1977, 1978, 1979, 1980 og 1983.
Innst. S. nr. 186 (1986-87) Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp. (St. meld. 36 (1984-85) og St. meld 34 (1986-87). (Samt Stortingsdebatten om samme sak i 1987)

d) NORAD - publikasjoner.

The Norwegian Foundation for Assistance to Underdeveloped Countries. Report No. 1. The Norwegian Indian Project in Travancore-Cochin.
Med Norsk Utviklingshjelp i Øst-Afrika. Norsk Utviklingshjelp. Oslo, 1968.
NORADs prosjektsamarbeid med private organisasjoner. Endel nøkkeltall. For årene 1983 til 1987.
Håndbok for evalueringsspørsmål. NORAD 1981.
Evaluering av bistandstiltak. Håndbok for utøvere

og beslutningstakere. UD 1991.
Veiledning i planlegging og evaluering. Private organisasjoners prosjektvirksomhet. Del 1-3. NORAD 1988.
Rammeplan for grunnkurs i planlegging og evaluering for bistandsarbeidere i Norske private organisasjoner. (DIS) 1989.
Strategier for bistand. NORAD i 90-åra.
NORADs årsmeldinger de siste 10 år.
Utviklingshjelp i 25 år, 1962 - 1987.

NORAD - interne dokumenter og upubliserte notater m.m.

Strategier for bilateral bistand. Del 2. Presisering av sentrale prinsipper. Utkast, april 1992.
Landplaner for privorg-samarbeidet i følgende land: Zambia, Tanzania, Bangladesh.
Referater fra alle regionale privorg seminarer og områdemøter fra 1986 til 1991; Tanzania, Bangladesh, Zambia, Botswana og Sri Lanka.
Håndbok for de lokale representasjoners støtte til lokale organisasjoner i Norges hovedsamarbeidsland.
Møteprotokoller fra NORADs styre og direksjon for samtlige år. Spesielt er det går gjennom styre- og direksjonsdokumenter der støtte til og behandlinga prinsippielle spørsmål om private organisasjoner har vært oppe.
NORADs fjernarkiv i Victoria Terrasse har vært «gjennomsøkt» og de fleste års behandling av privorg-støtten har vært gjennomgått, spesielt med tanke på endringer i retningslinjer og prinsipper for støtte.
NORADs nærarkiv på privorg-kontoret har også vært besøkt, der bl.a. mappene under «generelt» har vært gjennomgått, støtte til lokale organisasjoner og de norske organisasjonenes rammeavtaler.
Nitschke's Revisorkontor A/S sine rapporter til NORAD (mai/juni 1992) om rutiner for økonomisk styring og ansvarsforhold i følgende organisasjoner: Kirkens Nødhjelp, Pastor Strømmes Minnestiftelse, Norsk Folkehjelp, Landsorganisasjonen i Norge, Norges Handikapforbund, Fellsesrådet for det sørlige Afrika.

Evalueringsrapporter.

Center for Alternativ Samfundsanalyse (1989) CASA NGO REPORTS 1-10. The Danish NGO Evaluation. Non-Governmental Actions. A Neccesary and Growing Option.
CIDA (1986) Corporate Evaluation of CIDA"s Non-Governmetal Organizations Program.
Evaluation rep. 2.81 Norwegian church aid. Sudan Programme.
Evaluation rep. 1.83 Norwegian Mission in Latin America.
Evaluation rep. 1.84 Worldview International Foundation.
Evaluation rep. 5.84 U-landsinformasjon til organisasjonene - Norge.
Evaluation rep. 4.85 Redd Barna. Development Activities.
Norsk Misjonsråds Bistandsnemd. Organisasjonsgjennomgang 1992.
ODI (1991) Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation. Bangladesh Country Study. Working Paper 50.
ODI (1991) Evaluating the Impact of NGOs in Rural Poverty Alleviation. India Coutry Study.

Annen offentlig dokumentasjon.

Norges offentlige utredninger (NOU) 1988: nr. 17, Frivillige organisasjoner.
Organisasjoner i Norge. 1992. Forbrukerkontoret i Møre og Romsdal. Statens informasjonstjeneste. (Organisasjonskatalog).

Utenlandsk offentlig dokumentasjon.

Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit Referat Information/Bildungsarbeit (1986) Grundlinien Der Entwicklungspolitik der bundesregierung.
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit Referat Information/Bildungsarbeit (1985) Sechter Bericht zur Entwiclungspolitik der Bundesregierung.
Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit Referat Information/Bildungsarbeit (1987) Die entwicklungspolitische Zusammenarbeit zwischen nict-staatlichen Organisationen und dem Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit 1986.
Caisse Centrale de Coopération Économique (1986) Rapport d'activité 1986.
DANIDA/ Udenrigsministeriet (1990) Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.

DANIDA/ Udenrigsministeriet (1988) Strategisk Planlægning. Danidas handlingsplan.

DANIDA (1991) Retningslinjer for NGO-samarbejdet

DANIDA (1986) Danmarks deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde.

Deutsche Stiftung für internationale Entvicklung (1990) Annual Report '90.

Development Cooperation Information Department of the Netherlands Ministry of Foreign Affairs (1990) Memorandum of the Netherlands.

FINNIDA (1988) Finnish Development Cooperation in Africa.

FINNIDA (1990) Finlands Utvecklingssamarbete år 1990.

House of Commons, Canada (1987) For Whose Benefit? Report of The Standing Committee on External Affairs and International Trade on Canada's Official Development Assistance Policies and Programs.

Norsk Samband for de forente Nasjoner (1971) Utvikligsstrategien for FNs annet utviklingstiår. Særtrykk av vedlegg til Stortingsmelding nr. 29, 1970-71 om Nrges deltakelse i De Forente Nasjoners 25. ordinære Generalforsamling.

OECD (1990) Directory of Non-Governmental Development organisations in OECD Member Countries. Paris 1990.

OECD (1990) Development co-operation. Efforts and policies of the members of the development assistance committee. Paris 1990.

SIDA (1986) Riktlinjer för SIDAs stöd till enskilda organisationers u-landsverksamhet.

SIDA (1988) Riktlinjer för SIDAs stöd till enskilda organisationers u-landsverksamhet. Andra upplagan.

SIDA (1985) Katastrofbiståndsutredningen. Trends and Tendencies in the Current Literature on Disaster Relief.

SIDA (1991/92) Anslagsframställning 1991/92. Versamhetsberättelse 1989/90.

USAID (1992) Voluntary Foreign Aid Programs. Report of American Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and Development Registered With the Agency for International Development.

Utrikesdepartementet (1988) Internationellt utvecklingssamarbete (i Sverige).

Utrikesdepartementet (1985) Tio år med SAREC. En utvärdering av SARECs verksamhet med särskild tonvikt på de bilaterala insatserna (i Sverige).

Rapporter og dokumentasjon fra organisasjonene.

Evalueringen har ansett det som vesentlig å ha tilgang på en del sentral dokumentasjon produsert av organisasjonene selv. Dette innebefatter årsmeldinger, årsregnskap, strategi og plandokumenter, rammeavtalekontraktene med NORAD, internrapporter og evalueringer (prosjektgjennomganger), landrapporter, ulike typer publikasjoner myntet på offentligheten, informasjonsblader og pamfletter, presentasjonsfoldere, m.m. Vi har samlet inn skriftlig materiale for 89 frivillige organisasjoner. For de ti utvalgte organisasjonene gjelder det for perioden 1981 til 1991. For de resterende 79 har vi samlet inn slikt materiale for årene 1988-91.

Vi har supplert dette materialet med et spørreskjema som er sendt og mottat fra de 10 utvalgte organisasjonene; Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Norsk Folkehjelp, Norges Blindeforbund, Norges Handikapforbund, Landsorganisasjonen i Norge, Latin Amerika gruppene, Fellesrådet for det sørlige Afrika, Det Norske Misjonsselskap og Pastor Strømmes Minnestiftelse.

Mens materialet for de ti organisasjonene er nyttet som grunnlag for de ulike delstudiene og hovedrapporten for å studere ulike og større problemstillinger, er materialet for de 79 organisasjonene gjennomgått med hensyn til målsettinger, hvilke land organisasjonene er engasjert i (uavhengig av det NORAD-finansierte arbeidet), organisasjonenes totale bistandsbudsjett sammenholdt med den statlige støtten og hvordan organisasjonene har administrert sin bistandsvirksomhet fra Norge. For de organisasjoner som sendte inn mangelfullt materiale eller materiale som det var vanskelig å fortolke, har vi vært i telefonisk kontakt.

Evalueringen har også hatt tilgang til alle referater fra «Arbeidsutvalget for samarbeid mellom bistandsorganisasjonene» og deres møter våren 1992.

Personer intervjuet og konsultert under evalueringsarbeidet.

Teamet har i tillegg lagt vekt på å søke opplysninger/registrere oppfatninger hos aktører på feltet. Nedenfor nevnes personer som teamet har hatt «lengre» samtaler/intervju med og personer som er kontaktet for å få svar på konkrete spørsmål som de skriftlige kildene var uklare/mangelfulle på.

Personer møtt:

I Norge:

Lissen Bruce	Norges Handikapforbund
Bjørg Hermannsen	Strømmestiftelsen
Øistein Garcia de Presno	Strømmestiftelsen
Aina Bergstrøm	Redd Barna, Koordineringsansvarlig for Zimbabwe og Etiopia
Kjetil Nilsen	Redd Barna, Koordineringsansvarlig for Kenya
Thor Kolsrud	Redd Barna
Trond Berget	SAIH
Jens Stangeland	Norsk Misjonsråds Bistands nemd, kontorsjef
Karin Kjærsund	Det Hvite Bånd
Thelma Kraft	Ammehjelpen
Jan Sandsmark	Det norske Misjonsselskap, Prosjektkonsulent
Dag Kjøllestad	Det norske Misjonsselskap, Rekrutteringssekretær
Magnar Mæland	Det norske Misjonsselskap, Regnskapssjef
Arne Husveg	Norges Blindeforbund, Generalsekretær
Arnt Holte	Norges Blindeforbund, Markedssjef
Ted Torfors	Norges Blindeforbund, Latin-Amerika ansvarlig
Unni Sommerfeldt	Norges Blindeforbund, Afrika-ansvarlig
Anne Ma Brevik	Norges Blindeforbund, Regnskapsansvarlig
Cecilie Trøan	Norges Blindeforbund, Sekretær
Lars Johan Johnsen	Norges Blindeforbund, Avdelingsleder
Petter Bauck	Afghanistankomiteen, tid. ans. Norges Blindeforbund
Stein Talleraas	Latin-Amerikagruppene, Kontoransvarlig
Rune Soma	Latin-Amerikagruppene, Informasjonsekretær
Truls Hansen	Latin-Amerikagruppene
Ronny Hansen	Latin-Amerikagruppene, Sivilarbeider
Atle Tangen	Latin-Amerikagruppene, Tidligere brigadist
Helge Skansen	Afghanistankomiteen
Anne Dessington	Fellesrådet for det Sørlige Afrika
Kristina Medin	Fellesrådet for det Sørlige Afrika
Jan Lindstad	Norsk Folkehjelp, tdl. Utenlandssjef
Jon Kr. Øiestad	NORAGRIC, NLH, Ås.
Karen B. Teodorsen	Landsorganisasjonen
Leonard Larsen	Landsorganisasjonen, Utenlandssjef
Knud Jørgensen	Kirkens Nødhjelp, Informasjonssjef
Edvard Nordrum	Kirkens Nødhjelp, pensjonert (tid. personalsjef)
Brit Hagen	Kirkens Nødhjelp, sekr. planavdelingen
Stein Erik Kruse	Kirkens Nødhjelp, tdl. plansjef
Brita Gjellesvik	Kirkens Nødhjelp, sekr. programavd.
Randi Lind	Kirkens Nødhjelp, sekr. informasjonsavd.
Jappe Eriksen	Kirkens Nødhjelp, tid. generalsekretær
Inger Holter	Norsk Luthersk Misjonssamband
Bernt Lindtjørn	Førsteam., Senter for Int. helse, UiB
Steinar Rossow	Statsautorisert revisor
Nils Lassen	Statsautorisert revisor
Eldny Bredde	NORAD, fung. kontorsjef Kontoret for private organisasjoner
Tore Toreng	NORAD, kontorsjef, Kontoret for private organisasjoner
Jens Mjaugedal	NORAD, konsulent Kontoret for private organisasjoner
Gunnar Bø	NORAD, Avdelingsdirektør, PFK
Randi Tasserud	NORAD, Kontoret for private organisasjoner
Anne Margrete Bauer	UDs 2. politiske kontor, førstekonsulent
Mette Ravn	UDs 1. politiske kontor, byråsjef
Knut Mørkved	UD - spesialrådgiver i humanitære spørsmål
Ove Chr. Danbolt	UDs Nødhjelpsenhet, byråsjef
Hans F. Lehne	UDs 2. politiske kontor, førstekonsulent
Stener Ekern	FAFO Int., tidl. konsulent, Kontoret for private organisasjoner
Espen Wæhle	Tidl. konsulent, Kontoret for

	private organisasjoner
Kirsten Bråthen	Tidl. Regional Director, Norges Blindeforbund
Lars Korvald	tdl. Stortingsrep., statsminister og fylkesmann i Østfold
Eva Nordland	Professor, tdl. medl. av styret i NU
Asbjørn Haugstvedt	tdl. Stortingsrep. for Hordaland
Per Tobiesen	tdl. kontorsjef i NORAD
I Zimbabwe:	
Luke Jongah	Norsk Folkehjelp, senior programme officer
Laila Nicolaysen	Norsk Folkehjelp, res. rep.
Jan Hana	SAIH, distriktslege
Tove Wang	Redd Barna, res. rep.
Isac Maposa	FSA/SAIH, ko-ordinator
Astri Kvaale	FSA, lærer
Sverre Melsom	NORAD, res. rep.
Ben Henson	NORAD, programme officer
Hermann Pedersen	Norske Ambassade, ambassadør
Frances Chinemana	Frittstående konsulent
N. Machesa	University of Harare
Austin Muzamindu	Redd Barna, distriktsprogram-koordinator

Representanter for IRDS, Ottawa og WUS-Canada, og lokaladministarsjonen i distriktene Mudzi og Rushinga.

I Uganda:	
Svein Brodtkorp	Norges Blindeforbund
I Kenya:	
Halvor Aschjem	Kirkens Nødhjelp, Stedl. rep.
Brynjulf Mugaas	Norges Røde Kors, Stedl. repr.
Kjell Helge Godtfredsen	Kirkens Nødhjelp, nestleder
John Martin Søland	Kirkens Nødhjelp, Stedl. repr. Khartoum
I Etiopia:	
Odd Arnesen	Kirkens Nødhjelp, Stedl. rep.
Stein Willumstad	Kirkens Nødhjelp, Res.rep., konsulent
Arild Jacobsen	Kirkens Nødhjelp, Asmara, prog. dir.
Kjetil Paulsen	NORAD/UD, Res.rep
Jarl Honoré	Kirkens Nødhjelp, konsulent
Rolf Strand	Kirkens Nødhjelp, Programsjef
Muhamed Salih	Forsker, Nordiske Afrikainstitutt
Dag Koppang	Det Norske Misjonsselskap, repr. Addis Ababa
Elisabeth Faksen	Det Norske Misjonsselskap, sykepl. Wollega
Osvald Hindenes	Norsk Luthersk Misjonssamband

Indeks

A

Action Aid 78
Adventistsamfunnet i Norge 77
Afghanistankomiteen i Norge 2, 54, 71, 77, 79, 82, 84, 86, 98
Africa Voice 50
African National Congress (ANC) 60
Aga Khan Education Service 46
Anne Stine Home Day Care Centre 80
Arbeiderbevegelsens Internasjonale Støttekomite 71
Arbeidernes Ungdomsforbund (AUF) 18, 88

B

Banda-misjonen 80
Bangladesh Institute of Development Studies 19
Bistandsnemda. *Se* Norsk Misjonsråds Bistandsnemd
Blå Kors Norge 77

C

CARE Norge 2, 18, 37, 62, 71, 84
Caritas Norge 45, 46, 62, 71, 81, 84
CEBEMO 42
Chr. Michelsens Institutt (CMI) 19

D

Den Internasjonale Røde Kors Komiteén (IRKK) 63
Den Norske Advokatforening 77, 88
Den Norske Arbeidsgiverforening 29. *Se også* Næringslivets Hovedorganisasjon
Den Norske Koreaforening 34
Den Norske Misjonsallianse 102
Den Norske Muhammedanermisjon 77, 89
Den norske Santalmisjon 2, 34, 36, 62, 89
Den Norske Tannlegeforening 80
Den Norske Tibetkomite 80
Den Norske Tibetmisjon 14, 70, 71, 74, 77, 81
Det Hvite Bånd 15, 80, 86
Det Kgl. Selskap for Norges Vel 14, 62, 77, 79, 94
Det norske Flyktningeråd 18, 43, 62, 66, 71, 73, 84
Det Norske Forbund av 48 53, 72, 88
Det Norske Misjonsselskap 7, 14, 29, 34, 35, 68, 73, 79, 81, 85, 86, 89
Det Norske Skogselskap 14
Det Norske Totalavholdselskap 88
Det Norske Totalavholdsselskaps Ungdomsforbund 77

E

Emergency Relief Desk (ERD) 37, 87, 90
Eritrean People's Liberation Front (EPLF) 38
Eritrean Relief Agency (ERA) 37, 97

F

FAFO 19
Fellesrådet for det sørlige Afrika 6, 17, 68, 79, 82, 86, 101
FN-sambandet 19
FNs Høykommisær for Flyktninger 63
Folkehøgskolerådet 80
Ford Foundation 15
Foreningen Norge-Angola 86
FRELIMO 35
Framtiden i Våre Hender 2. *Se også* Utviklingsfondet
Frelsesarmeen 45
Frie Faglige Internasjonale 92
Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon 80, 88

G

Global Forum 92

H

Hamar Rotary Club 18
Harstad Lions 18
HIVOS 42
Høyres Studieforbund 18
Håpets Stjerne 18, 80. *Se også* Stiftelsen Ny Framtid

I

ICCO 42
INDIGO 46
InterFolk 86
Internasjonal dugnad 68
Internasjonal Organisasjon for Migrasjon (IOM) 63
Internasjonale Røde Kors Ligaen 92
Internasjonalt kultursamband 68

J

Jairos Jiri 50

K

KFUK 68
KFUM 68
Kirkens Nødhjelp 2, 6, 14, 15, 18, 19, 34, 36, 37, 39, 40, 46, 48, 59, 62, 66, 67, 70, 71, 73, 74, 77, 78, 79, 82, 83, 85, 86, 87, 89, 90, 92, 97, 98, 102, 103
Korea-hjelpen 35
Kristent Fredslag 80
Kvekerhjelp 48

L

Landsforeningen mot Kreft 80
Landslaget for Norges Sykepleierstudenter 19, 86
Landsorganisasjonen 6, 14, 15, 18, 19, 29, 54, 55, 68, 71, 79, 80, 82, 86, 92
Landsorganisasjonen, Kvinneutvalget 34
Latin-Amerikagruppene 7, 15, 54, 77, 86, 92, 98, 101, 103
Lillehammer Olympiske Organisasjonskomité 68
Lutheran World Federation 92
Lærerinnenes Misjonsforbund 68

M

MDF 53
Medisinernes Eritrea-aksjon 86
Mekane Jesus-kirken 39, 92
Mellomkirkelig Råd 70, 71, 81
Menighetspleiernes Landsforbund 84
Metodistkirkens Misjonsselskap 79

N

Namibiaforeningen 82
Ndebele Dictionary Project 52
New Life Mission 80
Nicaraguakomiteen 98
Nigerian Youth Movement 37
NORAGRIC 19
Noregs Ungdomslag 80, 88
Norges Blindeforbund 7, 14, 70, 71, 73, 88, 101
Norges Bondelag 80
Norges Diabetesforbund 80
Norges Døveforbund 80
Norges Handikapforbund 6, 14, 79, 84, 88, 92, 101
Norges Husmorforbund 69, 84
Norges Idrettsforbund 14, 69, 84
Norges Naturvernforbund 80, 88
Norges Røde Kors 14, 15, 18, 19, 38, 43, 62, 66, 70, 71, 73, 74, 77, 79, 84, 87, 92, 100
Norges Speiderforbund 77, 79, 86
Norsk Arbeidsgiverforening (NAF) 80
Norsk Bangladeshforening 86
Norsk Bibliotekforening 18, 85
Norsk-Cubansk Forening 68
Norsk Faglærerlag 80
Norsk Folkehjelp 2, 6, 14, 15, 18, 35, 36, 38, 48, 51, 62, 66, 68, 70, 71, 73, 74, 79, 84, 85, 87, 89
Norsk Forbund for Psykisk Utviklingshemmede 101
Norsk Forening for Asylsøkere 80
Norsk Journalistlag 80, 84, 86
Norsk-Kinesisk Forening 68
Norsk Luthersk Misjonssamband 34, 36, 49, 71, 72, 92
Norsk Lærerlag 82
Norsk Misjonsråds Bistandsnemd 30, 31, 101
Norsk Sosionomforbund 88
Norsk-Svensk forening 68
Norsk Svineavlslag 80
Norsk Sykepleierforbund 88
Norsk Undervisningsforbund 19, 77, 79, 84, 88
Norsk Vernepleierforbund 88
Norske Kvinners Nasjonalråd 88
NOVIB 42
Norsk Undervisningsforbund (NUFU) 19, 67
Næringslivets Hovedorganisasjon 6, 19, 80, 82

O

Operasjon Dagsverk 103
Operation Lifeline Sudan 38
Organization of Rural Associations for Progress 51
Oromo Liberation Front (OLF) 38
Oromo Relief Association (ORA) 37
ORT Norge 79, 80
OXFAM 44
Oxford Committee for Famine Relief 44

P

PAC 60
Palestinagruppene i Norge 53
PANOS-instituttet 46
Pastor Strømmes Minnestiftelse 6, 19, 62, 70, 79, 86, 89, 101
Pinsevennenes Ytre Misjon 34, 71

R

Redd Barna 7, 13, 14, 15, 17, 18, 30, 38, 48, 62, 66, 70, 71, 73, 78, 79, 84, 85, 86, 87, 101
Relief Emergency Society og Tigray (REST) 37

S

Sally Olsens Barnehjem og Fengselsmisjon. *Se* Stiftelsen Sarons Rose
Save the Children 44
Save the Children Fund 78
Sidamo Liberation Front 38
Solidaritetskomiteen for Bangladesh 17
Solidaritetskomiteen for Fillipinene, Kalayaan 80
Solidaritetskomiteen for Kurderne 80
Sravodya 53

Stiftelsen Ny Framtid 18
Stiftelsen Sarons Rose 18
Stiftelsen SOS-barnebyer 80
Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpefond (SAIH) 49, 71, 72, 82, 86, 87, 101
Sudan Relief and Rehabilitation Association (SRRA) 38
Sudan's People's Liberation Army (SPLA) 38
Sudan's People's Liberation Movement (SPLM) 38
Svenska Missionsrådets Biståndsnämd 30

T

Tigray's National Organisation (TNO) 38
Tigray's People's Liberation Front (TPLF) 38
TV-aksjonen «Kvinner i den tredje verden» 68

U

U-Assist 77
UNICEF-komitéen i Norge 19
UNRWA 63
Utviklingsfondet 2, 36, 62, 82

W

World Wildlife Fund 80

Mandat for evaluering av private organisasjoner som kanal for norsk bistand fase I

1. Bakgrunn for evalueringen

I de siste 10-15 årene har en økende del av det norske bistandsbudsjettet blitt kanalisert gjennom norske og lokale private organisasjoner. Antall organisasjoner som har engasjert seg i utviklingshjelp er flerdoblet. Fra det offentliges side har en hatt tro på at organisasjonene kan formidle bistand og humanitært hjelpearbeid på en effektiv måte og at de er et nyttig supplement til den øvrige bilaterale og multilaterale innsatsen. Det er antatt at organisasjonene bl.a. har følgende fortrinn:

a) Lokale kontakter og organisasjonspartnere, som styrker lokal deltakelse i beslutningsprosesser, planlegging og gjennomføring, og fremmer overdragelse av bistandsprosjektene til organisasjoner/institusjoner i mottakerlandet.
b) Spesielle forutsetninger for å styrke lokale organisasjoner, og dermed bidrar til å fremme pluralisme og styrke grunnlaget for en demokratisk utvikling.
c) Spesielle forutsetninger for å nå fram til fattige og utsatte folkegrupper.
d) Fleksibilitet, kreativitet og kostnadseffektivitet, inklusive evnen til i større grad å nyttiggjøre seg frivillige tjenester.
e) Gjennomføring av tiltak innen politisk kontroversielle områder.

2. Omfang

Evalueringen skal omfatte utviklingshjelp, internasjonalt humanitært hjelpearbeid og hjelp til flyktninger via private organisasjoner over Kap 0155, 0190 og 0191, post 72 til 76. Når det gjelder bistanden til private organisasjoner over SSE-programmet (Kap. 0150.79) forutsettes det at evalueringen bygger på en egen evaluering som nå er under gjennomføring.

3. Målsetting med evalueringen

Evalueringen vil omfatte en kartlegging av omfang og karakter av de private organisasjoners bistandsvirksomhet herunder humanitært hjelpearbeid til flyktninger og ofre for konflikter og katastrofer. Deretter vil det bli foretatt en vurdering av private organisasjoners arbeidsmetoder, egenart og effektivitet som kanal for norsk bistand. Evalueringen skal videre omfatte en vurdering av norske myndigheters retningslinjer for, koordinering og oppfølging av denne type bistand.

Fordi organisasjonenes virksomhet er svært omfattende, vil evalueringen bli gjennomført i to faser. Den første fasen vil ha karakter av kartlegging av saksområder, drøfting av problemstillinger og utarbeidelse av opplegg for fase II, som inkluderer feltarbeid.

Det er definert følgende delmål for fase I:

3.1 Utarbeide oversikter over organisasjonenes mål og aktiviteter.
3.2 Kartlegge og analysere norske myndigheters retningslinjer for og oppfølging av private organisasjoners virksomhet.
3.3 Vurdere samarbeidet mellom norske myndigheter og de private organisasjonene.
3.4 Teste problemstillinger, drøfte metodespørsmål og utarbeide forslag til opplegg og mandat for fase II av evalueringen.

4. Evalueringsplan

Som en innledning til arbeidet i fase 1 skal det utarbeides en «Inception Report» med en nærmere beskrivelse av opplegget for evalueringen. Denne skal legges fram på et seminar med representanter for de private organisasjonene i Norge.

Fase I vil bestå av litteraturstudier, gjennomgang av arkivmateriale og prosjektdokumentasjon,

samt intervjuer med nøkkelinformanter fra UD/ NORAD, de private organisasjonene, stedlige representasjoner i aktuelle mottakerland og evt. eksterne eksperter. Dette, vil bl.a. omfatte:

- Erfaringer fra norske og utenlandske private organisasjoners bistand og humanitære hjelpearbeid i utviklingsland.
- Gjennomgang av dokumenter og innsamling av informasjon som kan belyse organisasjonenes og myndighetenes overordnede mål og retningslinjer.
- Gjennomgang av private organisasjoners og myndighetenes prosjektdokumenter for å få fram grunnleggende data om aktivitetene.

Omfanget av og det samlede antall prosjekter forvaltet av private organisasjoner er meget stort. Det vil derfor være aktuelt a foreta et utvalg av organisasjoner/ prosjekter for nærmere dokumentanalyse. Konsulenten bes om å legge fram forslag om dette.

Arbeidet skal i hovedsak gjennomføres ved innsamling og bearbeidelse av foreliggende data og materiale i Norge, men det skal foretas kortere reiser til Bangladesh, Nicaragua, Zimbabwe og Etiopia for arkivgjennomgang og samtaler med de stedlige representasjoner og eventuelt enkelte representanter for lokale private organisasjoner.

Det skal gjennomføres en generell spørreskjemaundersøkelse blant alle de norske private organisasjonene som har bistandsvirksomhet i u-landene og eventuelt en intervjuundersøkelse med et snevrere utvalg av norske organisasjoner.

I løpet av fase 1 skal konsulenten etter samråd med Evalueringsenheten organiseres to seminarer om utvalgte problemstillinger med deltakelse fra forvaltningen og de private organisasjonene.

5. Evalueringsspørsmål

Evalueringen omfatter, men er ikke nødvendigvis begrenset til følgende vurderinger:

5.1 NORAD og UDs retningslinjer og oppfølging

5.1.1 Hvorvidt norske myndigheters retningslinjer og praksis overfor private organisasjoner er klar, konsistent, realistisk og i overensstemmelse med overordnede politiske mål for anvendelsen av bistandsmidler innen ulike innsatsområder og budsjettkapitler.

5.1.2 Hvorvidt norske myndigheter retningslinjer og krav for planlegging, budsjettering, rapportering, regnskap og revisjon er tilfredsstillende og formålstjenlige.

5.1.3 Hvordan de private organisasjonene oppfatter og forholder seg til norske myndigheters retningslinjer og prosedyrer for støtte, samt til ulike mål og strategier som norske myndigheter har utarbeidet for ulike innsatsområder, land eller sektorer.

5.1.4 Hvorvidt myndighetenes retningslinjer kan ha uheldige, ikke tilsiktede konsekvenser når det gjelder utvalg og innretting av de aktiviteter som støttes eller i forhold til organisasjonenes egenart og fortrinn.

5.1.5 Hvordan retningslinjene fungerer i forhold til å styre organisasjonsaktivitetene mot prioriterte mål, herunder en mer bevisst planlegging, styring og oppfølging i organisasjonene selv, lokal organisasjonsoppbygging og overtakelse av bistandstiltakene.

5.2 Organisasjonenes innsatser

5.2.1 Innsatsområder, aktiviteter, roller og funksjoner i forhold til organisasjonenes antatte fortrinn, kunnskap og kompetanse.

5.2.2 Samarbeidsforhold til mottakerorganisasjoner innen planlegging, implementering, rekruttering, rapportering, evaluering, regnskap, revisjon, o.l.

5.2.3 Samarbeidsrelasjoner til lokale myndigheter og andre bistandsorganisasjoner når det gjelder koordinering, informasjonsutveksling og gjennomføring (hvor det er relevant).

5.2.4 Grad av tilpasning av innsatsen til mottakers ressurser, kompetanse og forutsetninger, tiltak for lokal prosjektovertakelse. Undersøkelse av i hvilken grad prosjektene blir overdratt mottakerorganisasjonene.

5.3 De private organisasjonenes forutsetninger som supplement

Med utgangspunkt i organisasjonenes antatte fortrinn og norske myndigheters mål og retningslinjer:

5.3.1 Redegjøre for organisasjonenes bakgrunn og karakteristika og hvordan bistandsvirksomheten har utviklet seg. Redegjørelsen bør dekke volum, antall prosjekter, geografisk fordeling, lokalisering, type bistandsinnsatser, finansierings- og kostnadsprofil, norsk og lokal stab, o.l., eventuelt gruppert etter ulike typer av organisasjoner.

5.3.2 Redegjøre for organisasjonenes overordnede mål og strategier, samt for eventuelle sentrale delmål/delstrategier for innsatsområder, regioner, land, sektorer eller prosjekter.

5.3.3 Redegjøre for og drøfte organisasjonenes systemer og praksis når det gjelder planlegging, oppfølging, regnskap, revisjon og evaluering.

5.3.4 Redegjøre for og drøfte organisasjonens overordnete mål og strategier når det gjelder samarbeid med lokale mottakergrupper, organisasjoner og myndigheter, herunder spørsmål knyttet til institusjonsutvikling/organisasjonsbygging og lokal finansiering og overtakelse.

5.3.5 Identifisere spesielle forutsetninger eller spesialkompetanse for ulike typer av bistandsinnsatser, herunder fortrinn knyttet til land, sektor, humanitært hjelpearbeid, sosio-kulturelle forhold inklusive kvinnerettet bistand, planlegging, implementering, administrasjon, evaluering, o.l.

5.3.6 Drøfte de private organisasjoners aktiviteter og rolle i relasjon til strukturtilpasning og endringer i statens ansvar og oppgaver i utviklingsland.

5.4 Vurdering av virkninger

Ved dokumentanalysen vil en del virkninger av private organisasjoners bistandsinnsats bli registrert. Men analysen av dette vil hovedsaklig bli gjort ved feltstudiene i fase II. Følgende problemstillinger vedrørende organisasjonenes egne vurderinger skal analyseres:

5.4.1 Hvilket vurderingsgrunnlag/definisjon av utvikling organisasjonene tar utgangspunkt i (utvikling for hvem, vurdert av hvem)?

5.4.2 Hvordan organisasjonene definerer måloppnåelse.

5.4.3 Hva organisasjonene anser som kriterier for måloppnåelse; herunder overdragelse, bæreevne, kopieringseffekt, styrking av lokale organisasjoner, kostnads-effektivitet.

5.5 Forslag til mandat og gjennomføring av evalueringens fase II

Den innsamlede og bearbeidede informasjonen fra fase I skal danne grunnlag for forslag til:

5.5.1 Problemstillinger, mandat, metode og praktisk tilnærming for fase II av evalueringen.

5.5.2 Valg av land, organisasjoner og prosjekter som skal inngå i feltstudiene.

5.5.3 For de prosjekter som foreslås for feltstudien skal det gjennomføres en vurdering på grunnlag av tilgjengelig informasjon og dokumentasjon. Evalueringen skal legge fram foreløpige konklusjoner i forhold til de problemstillinger som skal belyses i feltstudien og vurdere databehov og metodespørsmål i relasjon til i hvilken grad og på hvilke områder ytterligere informasjon kan bidra til bedre og sikrere konklusjoner.

6. Prosjektgjennomføring

Fase I skal gjennomføres innen en ramme på 7 måneder.

EVALUATION REPORTS

1.85	LO's (Norwegian Trade Union) Development Assistance
2.85	Rural Water Supply Reconstruction and Development Programme - DDF, Zimbabwe
3.85	Opplæringsstøtteordningen
4.85	REDD BARNA Development Efforts - Ethiopia and Sri Lanka
5.95	Lake Turkana Fisheries Development Project, Kenya
6.85	Development Centres for Women in Bangladesh
7.85	Description of the Planning Model of HIRDEP, Sri Lanka
1.86	Stockfish as Food Aid
2.86	Mali - matforsyning og katastrofebistand
3.86	Multi-bilateral Programme under UNESCO
4.86	Mbegani Fisheries Development Centre, Tanzania
5.86	Four Norwegian Consultancy Funds, Central America
6.86	Virkninger for kvinner av norske bistandstiltak
7.86	Commodity Assistance and Import Support to Bangladesh
1.87	The Water Supply Programme in Western Province, Zambia
2.87	Sosio-kulturelle forhold i bistanden
3.87	Summary Findings of 23 Evaluation Reports
4.87	NORAD's Provisions for Investment Support
5.87	Multilateral bistand gjennom FN-systemet
6.87	Promoting Imports from Developing Countries
1.88	UNIFEM - United Nations Development Fund for Women
2.88	The Norwegian Multi-Bilateral Programme under UNFPA
3.88	Rural Roads Maintenance, Mbeya and Tanga Regions, Tanzania
4.88	Import Support, Tanzania
5.88	Nordic Technical Assistance Personnel to Eastern Africa
6.88	Good Aid for Women?
7.88	Soil Science Fellowship Course in Norway
1.89	Parallel Financing and Mixed Credits
2.89	The Women's Grant. Desk Study Review
3.89	The Norwegian Volunteer Service
4.89	Fisheries Research Vessel - "Dr. Fridtjof Nansen"
5.89	Institute of Development Management, Tanzania
6.89	DUHs forskningsprogrammer
7.89	Rural Water Supply, Zimbabwe
8.89	Commodity Import Programme, Zimbabwe
9.89	Dairy Sector Support, Zimbabwe
1.90	Mini-Hydropower Plants, Lesotho
2.90	Operation and Maintenance in Development Assistance
3.90	Telecommunications in SADCC Countries
4.90	Energy support in SADCC Countries
5.90	International Research and Training Institue for Advancement of Women (INSTRAW)
6.90	Socio-cultural Conditions in Development Assistance
7.90	Non-Project Financial Assistance to Mozambique
1.91	Hjelp til selvhjelp og levedyktig utvikling
2.91	Diploma Courses at the Norwegian Institute of Technology
3.91	The Women's Grant in Bilateral Assistance
4.91	Hambantota Integrated Rural Development Programme, Sri Lanka
5.91	The Special Grant for Environment and Development
1.92	NGOs as partners in health care, Zambia
2.92	The Sahel-Sudan-Ethiopia Programme
3.92	De private organisasjonene som kanal for norsk bistand, Fase1
1.93	Internal learning from evaluation and reviews
2.93	Macro-economic impacts of import support to Tanzania
3.93	Garantiordning for investeringer i og eksport til utviklingsland
4.93	Capacity-Building in Development Cooperation Towards integration and recipient responsibility

Country Studies and Norwegian Aid Reviews

(Most studies are available in English and Norwegian)

1985 Pakistan	1986 Bangladesh	1986 Zambia	1987 India	1987 Sri Lanka
1987 Kenya	1988 Tanzania	1988 Botswana	1989 Zimbabwe	1990 Mozambique

ISBN 82-7177-358-5