

NYE ROLLER FOR FRIVILLIGE ORGANISASJONER I UTVIKLINGSSAMARBEIDET

**Utredning fra utvalg oppnevnt av Utenriksdepartementet,
overlevert 15. juni 2006**

Utvalget for å vurdere frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet ble oppnevnt av Utenriksdepartementet 04.07.2005.

Utvalget er ansvarlig for rapportens innhold. Utenriksdepartementet deler ikke nødvendigvis de vurderinger og synspunkter som framkommer i rapporten.

INNHold

1.	Oppnevning og arbeidsmåte	1
	1
1.1	Mandat	1
	1
1.2	Arbeidsmåte	4
1.3	Rapport.....	5
2.	Bistandspolitisk bakgrunn.....	6
2.1	FN's tusenårsmål og omlegging av den internasjonale bistandspolitikken	6
2.2	Det internasjonale bistandssystem	7
3.	De frivillige organisasjoners rolle i utviklingssamarbeidet.....	10
3.1	Frivillige organisasjoners aktiviteter og evaluering	10
3.2	Evaluering av langsiktig bistand.....	12
3.3	Evaluering av humanitær bistand og overgangsbistand	16
3.4	Nasjonalt eierskap, giverkoordinering, harmonisering og helhetlig utviklingsinnsats.....	17
3.5	Kostnadseffektivitet	18
3.6	Statsavhengigheten	20
4.	Framtidige roller for frivillige organisasjoner	21
4.1	Bistandspolitisk hovedlinje.....	21
4.2	Langsiktig bistand.....	22
4.3	Humanitær bistand og overgangsbistand.....	25
4.4	Oppsummering om bistandspolitikk og frivillige organisasjoner	27
5.	Styringsopplegg og finansiering	31
5.1	Utfordring for offentlig styring og finansiering.....	31
5.2	Statsstøtte til humanitær bistand og overgangsbistand	33
5.3	Statsstøtte til langsiktig bistand.....	35
5.4	Direkte støtte til organisasjoner i mottagerlandene	38
5.5	Egenfinansiering og statsstøtte.....	39
5.6	Evaluering og kontroll.....	40
5.7	Forvaltningsmessig organisering	41
6.	Oppsummering	41

Vedlegg 1: Norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner	45
Vedlegg 2: Evaluering av bistand gjennom frivillige organisasjoner.....	91
Vedlegg 3: Frivillige organisasjoner som organisasjonsform: Teori og erfaringer fra nord og sør.....	111
Vedlegg 4: Langsiktig bistand, fattigdomsreduksjon og vekst.....	149
Vedlegg 5: Humanitær bistand.....	173
Vedlegg 6: Sivilsamfunnet og bistandspolitiske utfordringer (Per Selle)	199
Vedlegg 7: Alternative roller for frivillige organisasjoner	225
Referanser.....	241

FORKORTELSER

ACT:	Action of Churches Together
ALNAP:	Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action
BNI:	Brutto nasjonalinntekt
CAP:	Consolidated Inter-Agency Appeal Process
CERF:	Central Emergency Response Fund
DAC:	Development Assistance Committee
Danida:	The Danish Agency for Development Assistance
DFID:	Department for International Development
ECHA:	Executive Committee for Humanitarian Affairs
EWSP:	Emergency Water and Sanitation Preparedness Package
FAO:	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FAWE:	Forum for African Women Educationalists
FOKUS:	Forum for kvinner og utvikling
GHDI:	Good Humanitarian Donorship Initiative
HC:	UN Humanitarian Coordinator
IASC:	Inter-Agency Standing Committee
ICRC:	International Committee of the Red Cross
ICVA:	Interaction, International Consortium of Voluntary Agencies
IDA:	International Development Association
IDLO:	International Development Law Organisation
IFC:	International Finance Corporation
IFRC:	International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies
IMF:	International Monetary Fund
INTOSAI:	International Organisation for Supreme Audit Institutions
INTRAC:	International NGO Training and Research Centre
IOM:	International Organisation for Migration
IPPF:	International Planned Parenthood Federation
IPS:	Inter Press Service
IUCN:	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources
LO:	Landsorganisasjonen i Norge
MIGA:	Multilateral Investment Guarantee Agency
MUL:	Minst utviklede land
NFG:	Norwegian Forestry Group
NGO:	Non-governmental organisation
Norad:	Norwegian Agency for Development Assistance
NOREPS:	Norwegian Emergency Preparedness System
NORWAC:	Norwegian Aid Committee
NPO:	Non-profit eller not-for-profit organisation
OA:	Official Aid
OCHA:	Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
ODA:	Official Development Assistance
OECD:	Organization for Economic Co-operation and Development
SAIH:	Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond
Sida:	Swedish International Development Cooperation Agency
SCHR:	Steering Committee for Humanitarian Response

UD:	Det kongelige utenriksdepartement
UNDP:	United Nations Development Programme
UNESCO:	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UNFPA:	United Nations Population Fund
UNHCR:	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees
UNICEF:	United Nations Children's Fund
UNRWA:	United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East
USAID:	U.S. Agency for International Development
VPO:	Voluntary private organisation
WFP:	World Food Programme
WHO:	World Health Organization
WWF:	World Wildlife Fund
WFP:	World Food Programme

1 Oppnevning og arbeidsmåte

1.1 Mandat

Utenriksdepartementet oppnevnte 4. juli 2005 et utvalg som oppfølging av stortingsmeldingen Felles kamp mot fattigdom for å vurdere frivillige organisasjoner som kanal i utviklings-samarbeidet. Utvalget ble gitt følgende mandat:

”Utenriksdepartementets utvalg for å vurdere de frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet

Bakgrunn

Offentlige midler som bevilges til utviklingsformål må til enhver tid vurderes med hensyn til hvilke kanaler som i ulike sammenhenger bidrar best til målene for utviklingspolitikken slik de er definert i Stortingsmelding nr. 35 (2003 – 2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Økningen i volum og den sammensatte og krevende karakteren av bistanden via frivillige organisasjoner, fordrer minst like høy oppmerksomhet rundt kvalitet og prinsipper for samarbeid som i norsk bistand for øvrig.

Det er tverrpolitisk enighet om at man fortsatt ønsker et bredt mangfold av organisasjoner involvert i utviklingspolitikken. I Innst. S. nr. 3 (2003-2004) etterspør Stortinget en drøfting av kriterier og retningslinjer for bevilgninger via frivillige organisasjoner i norsk bistand. Regjeringen sier seg enig i at mange forhold vedrørende frivillige organisasjoners innsats i utviklingssamarbeidet fortjener utdypning. I Stortingsmelding nr. 35 (2003 – 2004) *Felles kamp mot fattigdom* tar derfor Regjeringen initiativ til opprettelsen av et eget utvalg for å vurdere resultater i bistanden gjennom frivillige organisasjoner og deres fremtidige rolle i utviklingssamarbeidet.

I sin behandling av Stortingsmelding 35, jfr. Innst. S. nr. 93 (2004-2005) sier Stortinget seg enig i opprettelsen av et slikt utvalg, og understreker at de frivillige organisasjonene ikke kan være uberørt av det arbeidet som pågår nasjonalt og internasjonalt med å reformere bistanden. Det understrekes at kvalitet i bistanden og hensynet til resultater i mottakerlandet må ligge til grunn. Videre påpeker Stortinget spesielt at utvalget også får i oppgave *”å vurdere konsekvensene av de frivillige organisasjoners økonomiske avhengighetsforhold til staten, særlig med sikte på å vurdere i hvilken grad det har endret organisasjonenes handlingsrom.”*

Formål

Utvalgets hovedformål er å vurdere norske frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet. Vurderingen skal ta for seg et representativt utvalg av den innsats og de

samarbeidsformer som norske frivillige organisasjoner er engasjerte i. Utvalget skal vurdere organisasjonenes rolle og effektivitet som bistandsaktører i utviklingsland.

Organisasjonenes humanitære innsats og det langsiktige utviklingssamarbeidet behandles ut fra felles trekk såvel som forskjeller i typer aktivitet. Utvalget skal legge til grunn at humanitære midler, overgangsbistand og langsiktig bistand fordeles utfra ulike prinsipper. Tjenesteyting og bygging av sivil samfunn er to hovedkategorier virksomhet. De fordrer ulike tilnærminger og vurderinger, men det er også tette koblinger og de fleste norske organisasjonene er involvert i begge former for bistand. Vurderingene skal videre ha et komparativt utgangspunkt, bruken av de frivillige organisasjonene skal – der hvor det er relevant - diskuteres i lys av alternative kanaler: stat-til-stat-bistand, ulike multilaterale organisasjoner, samarbeid med næringslivet.

Informasjonsaktivitet og opinionsarbeid i Norge er en svært viktig del av organisasjonenes virksomhet. Dette ansees likevel ikke som sentralt for vurderingen av deres funksjon som kanal i utviklingssamarbeidet. Denne virksomheten har også nylig vært gjenstand for en egen omfattende ekstern gjennomgang. Av disse grunner, og med den begrensede tid utvalget vil ha til rådighet, vil organisasjoner som kun mottar støtte for sin informasjonsvirksomhet i Norge derfor heller ikke omfattes av mandatet.

I arbeidet skal det legges vekt på å vurdere:

- *de frivillige organisasjonenes rolle og resultatene av deres virksomhet*

Utvalget skal se på ulike typer samarbeide og nettverksbygging slik de i dag kommer til uttrykk mellom norske organisasjoner / sivile samfunnsaktører og partnere i samarbeidsland. Resultatene skal vurderes både i lys av organisasjonenes egne mål og egenart, og de overordnede mål for utviklingssamarbeidet slik de er definert i Stortingsmelding nr. 35 (2003 – 2004) *Felles kamp mot fattigdom*. Med resultater forstås bærekraftig virkning av prosjekter og programmer, også i lys av andre forsterkende eller hindrende faktorer i lokal og nasjonal kontekst. Sentralt vil det være å se på virkningene av organisasjonenes arbeide med å styrke sivil samfunn i utviklingsland, i arbeidet med å levere grunnleggende tjenester, styrke rettigheter og bedre utsatte grupperes livssituasjon. Graden av samsvar mellom organisasjonenes og de overordnede mål skal vurderes.

- *frivillige organisasjoners innsats i forhold til mål om nasjonalt eierskap, giverkoordinering, harmonisering og helhetlig utviklingsinnsats*

Norske myndigheter stiller klare krav til samordning med nasjonale og lokale myndigheters utviklingsplaner og bygging av lokal kapasitet i forhold til tjenesteytende virksomhet. Slike krav vil imidlertid variere i forhold til innsatsens karakter, sentrale karakteristika ved landenes

styresett og ivaretagelse av grunnleggende menneskerettigheter. Med dette som utgangspunkt skal utvalget se på i hvilken grad nye samarbeidsformer og ovennevnte utfordringer er reflektert i frivillige organisasjoners innsats for fattigdomsbekjempelse.

- *kostnadseffektivitet*

Utvalget skal vurdere effektiviteten i organisasjonenes måloppnåelse, herunder de administrative kostnadene forbundet ved deres prosjekt/programvirksomhet. Utvalget skal diskutere kanalens egnethet i forhold til OECD/DAC's definisjon av "efficiency" (ref. DAC Criteria for Evaluating Development Assistance).

- *innretting, relevans og kompetansefortrinn*

Utvalget skal vurdere merverdien av virksomheten til de frivillige organisasjonene sammenliknet med andre bistandsformer, og hvorvidt denne varierer i forhold til tematikk, innsatsområder og landvalg. Omfanget av denne bistanden i forhold til andre kanaler bør også vurderes med fokus på områder hvor andre kanalers bidrag er sammenlignbare med de frivillige organisasjonenes.

- *hensiktsmessigheten av dagens bevilgnings- og budsjettstruktur*

Utvalget skal vurdere om Utenriksdepartementets og Norads regelverk og budsjettstrukturer ivaretar målet om å se nødhjelp, overgangsbistand og langsiktig innsats i sammenheng, og forøvrig om det er andre forhold med dagens struktur som hindrer effektivitet og måloppnåelse i bistand forvaltet av frivillige organisasjoner.

- *rammebetingelsene for de frivillige organisasjonenes arbeid, kriterier for støtte (regelverk)*

Kriteriene for støtte skal gjennomgås. I tråd med Innst. S. nr. 93 (2004-2005) skal graden av avhengighet av statlige midler / andre finansieringskilder og konsekvenser av dette i forhold til organisasjonenes autonomi og handlingsrom, vurderes. Den folkelige forankringen og betydningen av dette i utviklingssamarbeidet skal vurderes i lys av ulike og endrede organisasjonsformer.

Med bakgrunn i sine vurderinger skal utvalget presentere anbefalinger som skal være del av grunnlaget for Regjeringens drøftinger om kanalisering av bistandsinnsats gjennom frivillige organisasjoner."

Utvalget ble bedt om å levere sin rapport i juni 2006 og fikk følgende sammensetning:

Jørn Rattsø, professor i samfunnsøkonomi ved Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU), utvalgets leder

Ruth Haug, professor i utviklingsstudier ved Universitetet for miljø og biovitenskap (UMB), utvalgets nestleder

Atle Sommerfeldt, generalsekretær i Kirkens Nødhjelp

Anne Sletmo, sjefsrådgiver i Norges Røde Kors

Sidsel Saugestad, professor i sosialantropologi ved Universitetet i Tromsø

Stein Erik Kruse, rådgiver ved Senter for helse og sosial utvikling (HESO)

Per Selle, professor i sammenlignende politikk ved Universitetet i Bergen og Rokkansenteret
Utvalgets sekretær har vært dr. oecon. Rune Jansen Hagen ved Samfunns- og Næringslivsforskning (SNF) i Bergen. Dr. polit. Ivar Kolstad, Christian Michelsens Institutt (CMI) har i tillegg vært engasjert som sekretær for perioden 15/1 – 1/6 2006 og Annette Enes, SNF som forskningsassistent 1/10-31/12 2005.

1.2 Arbeidsmåte

Utvalget har hatt 12 møter, det første møtet torsdag 25. august 2005 og det siste møtet torsdag 1. juni 2006. Utvalgets arbeid og rapportering avspeiler utfordringene knyttet til å skulle vurdere så store og komplekse tema som bistand og frivillige organisasjoner innenfor en begrenset tidsperiode. Utvalget har gjennomgått et omfattende materiale fra forskning og offentlige institusjoner i inn og utland, og brukt mye tid på å etablere en forståelse av bistandspolitiske hovedvalg av betydning for frivillige organisasjoner og få en oversikt over frivillige organisasjoners mangfoldige virksomhet. Utvalget har prioritert de store linjer i rammebetingelsene for de frivillige organisasjonene og har ikke gått inn i detaljene av den forvaltningsmessige behandlingen av organisasjonene. Utvalget mener å ha diskutert og svart på alle spørsmål i mandatet, om enn i varierende grad.

Utvalgets arbeid omfatter kontakt med en rekke nasjonale og internasjonale institusjoner på bistandsfeltet. Utvalget reise i januar/ februar 2006 til USA, hvor vi hadde møter med en rekke FN-institusjoner i New York (blant annet UNFPA, OCHA, UNICEF og UNDP) og en rekke relevante miljø i Washington (blant annet USAID, Center for Global Development og Verdensbanken). Utvalget gjennomførte en reise til Malawi og Uganda i februar/mars 2006 og hadde i Malawi møter med bl.a. Christian Health Organisation of Malawi (CHAM), Malawi Congress of Trade Unions, Council of Non Governmental Organisations in Malawi (CONGOMA), FEDOMA, National Smallholders Farmers Association of Malawi, SOS Children Villages og Plan Malawi, og i Uganda bl.a. med Strømmestiftelsen, Lions Aid, Caritas, Save the Children, Norwegian Refugee Council, Uganda Red Cross, Ministry of

Health, Care, NGO Forum og HURINET. På begge reisene ble vi godt mottatt og hadde nyttige samtaler med de norske ambassadørene og deres stab. I løpet av arbeidsperioden hadde utvalget også et møte med representanter fra Sverige, Danmark og England for å diskutere disse landenes politikk overfor frivillige organisasjoner. Utvalget holdt torsdag 15. desember 2005 seminar i Bergen med innledninger av Axel Borchgrevink, NUPI, Gaute Torsvik, UiB, og Kjell Sunnevåg, SNF. Utvalget hadde mandag 27. mars 2006 møte med Bistandstorget hvor en rekke organisasjoner la fram sine vurderinger av det saksfelt som reises i mandatet og hvor organisasjonene gav reaksjoner på utvalgets foreløpige vurderinger. Utvalget har fått bistand til beskrivelse og diskusjon av feltet fra NORAD ved Ivar Evensmo, Vigdis Halvorsen og Gabriella Kossman. Utvalget hadde onsdag 26. april 2006 møte med NORAD's ledelse ved Poul Engberg Pedersen, Ivar Evensmo og Ingunn Klepsvik. Under hele prosessen har utvalget hatt et godt samarbeid med UD, spesielt Torleif Kveim og Yngvild Berggrav. Utvalget hadde møte med ressurspersoner i UD onsdag 26. april 2006 med gjennomgang av de ulike tilskuddsordninger for frivillige organisasjoner.

Utvalget har hatt nytte av utredninger og andre faglige innspill fra følgende eksterne kilder: Norad, UD, Arne Strand, CMI og Arild Aakvik, UiB. Utvalgsmedlemmene Stein-Erik Kruse og Per Selle har levert egne utredninger. Selles utredning følger som Vedlegg 6. Øvrige muntlige og skriftlige interne og eksterne bidrag er innarbeidet i de andre vedleggene.

1.3 Rapport

Utvalget har i sluttfasen konsentrert seg om å skrive ut samlet anbefaling om nye roller for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet. Rapporten konsentrerer seg om utvalgets drøfting og anbefaling og alt bakenforliggende materiale er samlet som vedlegg. Vedlegg 1-5 og 7 er skrevet av sekretariatet i diskusjon med utvalget, vedlegg 6 er skrevet av utvalgsmedlem Per Selle. Vedlegg 1 gir en oversikt over norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner. Vedlegg 2 behandler evaluering av bistand gjennom frivillige organisasjoner. Vedlegg 3 diskuterer frivillige organisasjoner som organisasjonsform. Vedlegg 4 omhandler langsiktig bistand, fattigdomsreduksjon og vekst, mens vedlegg 5 gjennomgår humanitær bistand. Vedlegg 6 diskuterer sivilsamfunnet og bistandspolitiske utfordringer. Vedlegg 7 gir en oppsummering av alternative roller for frivillige organisasjoner i bistandssammenheng.

2 Bistandspolitisk bakgrunn

2.1 FN's tusenårsmål og omlegging av den internasjonale bistands- politikken

Utviklingspolitikken er forankret i menneskerettighetserklæringen og retter seg mot grunnleggende behov for sikkerhet, mat, husly, helse, utdanning og arbeid. Utviklingspolitikken omfatter relasjoner mellom den rike og den fattige del av verden og utfordringer i forbindelse med globalisering. Utviklingspolitikken utfolder seg innenfor stater og mellom stater, inkludert i og gjennom FN-systemet, de internasjonale finansinstitusjonene og Verdens Handelsorganisasjon. Utviklingspolitikken inkluderer de brede rammebetingelser for økonomisk utvikling som internasjonal handelspolitikk, gjeld, migrasjon, miljø og sikkerhet/ terrorisme. Det utvidete perspektivet på utviklingspolitikken gjør det stadig mer tydelig at politikken som rike land inkludert Norge fører på en rekke områder har store virkninger for fattige lands muligheter for å redusere fattigdommen i sine land.

Bistandspolitikken er den delen av utviklingspolitikken som er knyttet til ressursoverføringer fra rike til fattige. Dette skjer gjennom overføringer som skal forsterke langsiktig utvikling, håndtere humanitære kriser, støtte opp om fredsbygging og overgangen fra krise til utvikling. Det er denne delen av utviklingspolitikken utvalgets mandat knytter seg til.

Utviklingspolitikken, inkludert bistandspolitikken, er under omlegging, som følge av ny oppmerksomhet mot vedvarende fattigdom og manglende økonomisk vekst i fattige land. Samtidig erkjennes det at omfattende bistand gjennom mange tiår ikke har gitt de ønskede resultater. Omleggingen fanger opp sammenhengen mellom nasjonale og internasjonale betingelser for fattigdomsreduksjon og økonomisk vekst. Reformen i nasjonalt og internasjonalt styresett må sees i sammenheng med miljøutfordringene, reform av handelsbetingelsene og gjeldskrisen. FN's tusenårsmål uttrykker målsettinger og forpliktelser for alle FN's stater. Målene er retningsgivende for prioriteringene i utviklingspolitikken og bistandspolitikken i det internasjonale samfunn og for verdens nasjoner.

Omleggingen av bistandspolitikken har mange elementer, og vi vil trekke fram fem hovedmomenter: For det første skal mottagerlandene ha større eierskap til egen økonomisk utvikling. Dette er i samsvar med norsk vektlegging av mottageransvar over lang tid. For det andre legges det større vekt på resultatene av bistand, med tydelige mål om fattigdomsreduksjon, økonomisk utvikling og demokratisk statsdanning, som skal etterprøves. For det tredje erstattes kondisjonalitet med selektivitet, hvor det tas hensyn til at bistandens effekt avhenger av hvordan landenes politiske institusjoner og offentlige forvaltning fungerer. Langsiktig bistand skal konsentreres til land med godt styresett. For det fjerde skal

fragmenteringen av bistandssystemet og overbelastningen av mottagerlandenes forvaltning reduseres ved koordinering og harmonisering. For det femte må bistanden inkludere aktører i det sivile samfunn.

Utvalget tar omleggingen av den internasjonale bistandspolitikken som utgangspunkt, og diskuterer hvilke konsekvenser denne politikken får for frivillige organisasjoner.

2.2 Det internasjonale bistandssystem

Det internasjonale utviklingssamarbeidet er preget av omfattende og ambisiøse målsettinger. FN's tusenårsmål og oppfølgingen av disse er beskrevet i erklæringer fra en rekke konferanser i FN-systemet og i mange andre internasjonale sammenhenger. FN's tusenårsmål tar sikte på å halvere antall fattige (under 1 dollar dagen) innen 2015. Målene spesifiserer innsats knyttet til grunnskoleutdanning, likestilling, barnedødelighet, dødeligheten til gravide og fødende kvinner, HIV/AIDS, malaria og andre sykdommer. Tusenårsmålene legger også vekt på en miljømessig bærekraftig utvikling og behovet for å etablere et regelstyrt globalt partnerskap mellom statene. Målene søkes oppnådd ved å øke ressursoverføringene fra rike til fattige land og ved andre utviklingspolitiske initiativ. Målene og strategien må sees i sammenheng med FN's helhetlige målsettinger som også inkluderer sikkerhet og beskyttelse av individene mot overgrep fra sine egne stater. De fleste giverland vil derfor også se sin deltagelse i fredsarbeid og styrking av menneskerettighetene som en del av arbeidet for å oppnå FN's tusenårsmål.

Dagens bistandssystem reflekterer oppbyggingen av giverlandenes bistand over lang tid og ut fra forskjellige målsettinger. Spesielt har giverlandenes utenrikspolitiske og sikkerhetspolitiske interesser vært av stor betydning. Bistanden drives også av landenes øvrige politiske og kommersielle interesser, og fremdeles er en vesentlig del av bistanden bundet til leveranser fra giverlandene. Økt vekt på multilateral bistand reduserer bistandens tilknytning til giverlandenes egne økonomiske interesser. Endelig reflekterer dagens bistand også innenrikspolitiske hensyn i giverlandene, hvor man har ønsket å engasjere befolkningen i internasjonalt solidaritetsarbeid, og særlig i de nordiske landene også oppslutning om landenes FN-politikk som en hjørnestein i utenrikspolitikken. Med denne historiske bakgrunn er det vanskelig å begrunne oppbyggingen av dagens bistandssystem direkte i de krav tusenårsmålene setter. Det er derfor naturlig at også det internasjonale bistandssystemet må reformeres.

Norske myndigheter har ved Stortingets behandling av St meld 35 (2003-2004) sluttet seg til tusenårsmålene, og legger spesielt vekt på godt styresett, næringsutvikling og handel, styrking

av det sivile samfunn, og fredsbygging i konfliktrammede områder. Disse målsettingene sees i Stortingsmeldingen som vesentlige komponenter i en politikk hvor ”suksesskriteriet [i siste instans er] permanente forbedringer i de fattiges situasjon i de enkelte land og vedvarende vekst i landenes økonomi” og hvor betydningen av eierskap understrekes: ”[U]tviklingssamarbeidet skal bidra til å styrke samarbeidslandenes egen evne til å bekjempe fattigdommen” (St. meld. 35 (2003-2004): 16). Utvalget vil i vurderingen av de frivillige organisasjoners rolle legge til grunn hovedmålene om redusert fattigdom, bedre økonomisk utvikling og demokratisk statsdanning. Fattigdomsorienteringen kan svekkes av giverlandenes økonomiske egeninteresser og utenriks- og sikkerhetspolitiske hensyn. Utvalget legger vekt på at bistandspolitikken generelt ivaretar for mange målsettinger og hensyn og at dette svekker politisk styring, evaluering og effektivitet av bistand.

Sentrale aktører i bistanden er statlige myndigheter, bilateralt og i multilateralt samarbeid, frivillige organisasjoner nasjonalt og internasjonalt, og markedsaktører. I de senere år er norsk bistand i større grad kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner, mens andelen av bistanden gjennom frivillige organisasjoner har vært konstant. Det har vært stor økning i antallet frivillige organisasjoner. Den tradisjonelle bilaterale og prosjektorienterte stat til stat bistanden er redusert betydelig, og denne er i større grad orientert mot generell budsjettstøtte og sektorprogrammer. Økt kanalisering av midler gjennom multilaterale organisasjoner gir uttrykk for ønsket om større internasjonal koordinering. Innenfor det multilaterale systemet har det vokst fram nye internasjonale institusjoner i bistandsarbeidet, spesielt fonds spesialisert på bestemte sektorer eller land. Etableringen av nye institusjoner tyder på manglende tillit til de mange eksisterende multilaterale organisasjonene.

Giverlandene har økt bruken av bistandsmidler til frivillige organisasjoner de siste 25 årene. Frivillige organisasjoner utfører i dag en betydelig innsats innen katastrofebistanden. I langsiktig bistand er organisasjonene rettet mot å styrke sivilsamfunnet i mottagerlandene, utføre grunnleggende sosiale tjenester og støtte inntektsbringende tiltak for grupper myndighetene ikke ivaretar, og kan fungere som kritisk korrektiv til myndighetene nasjonalt og internasjonalt. Internasjonale givere har svært ulik motivasjon og begrunnelse for økt støtte til frivillige organisasjoner. Enkelte legger vekt på preferanse for tjenesteyting gjennom private kanaler hvor organisasjonene inngår i gjennomføringen av offentlig politikk. Den norske støtten har også lagt vekt på frivillige organisasjoner som redskap for økt demokratisering og menneskerettigheter uavhengig av myndighetene.

Frivillige organisasjoner omfatter både frivillige organisasjoner i giverland, internasjonale sammenslutninger av slike frivillige organisasjoner, og rene internasjonale organisasjoner,

noen av dem med et korporativt preg. Internasjonale organisasjoner og organisasjoner i giverlandene opererer i stor grad i samarbeid med organisasjoner i mottagerlandene. De fleste FN-organisasjonene samarbeider med både nasjonale og internasjonale organisasjoner i gjennomføringen av sine programmer, særlig innenfor humanitær bistand.

Det internasjonale bistandssystemet er omfattende og fragmentert, med et stort antall aktører som er overlappende og ofte overbelaster mottagerlandenes myndigheter. Et typisk mottagerland forholder seg til om lag 25 offisielle bilaterale givere (giverland), om lag 20 multilaterale organisasjoner, og et stort antall eksterne frivillige organisasjoner. De siste 10 årene har en forsøkt å forenkle og rasjonalisere bistandssystemet ved å etablere koordineringsmekanismer. Et element er de såkalte Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP). Svært mange av landene med store fattigdomsproblemer har betydelige demokratiske underskudd og det er en utfordring for det internasjonale bistandssystemet å finne en god måte å integrere folkelig deltagelse, nasjonale politiske institusjoner og organisasjoner i det sivile samfunn. Sentrale nasjonale og internasjonale organisasjoner i det sivile samfunn er kritiske til deler av den nye bistandsagendaen.

Norsk bistandspolitikk representerer den samme spredning på bistandsformer, aktiviteter og mottagerland som det samlede bistandssystem. Framleggelsen og behandlingen av St meld 35 (2003-2004) signaliserer en omlegging i samsvar med den internasjonale bistandspolitikken, spesielt med større vekt på godt styresett, eierskap og nasjons- og statsbygging. Utvalget mener at støtten til frivillige organisasjoner må tilpasses den nye hovedlinje i bistandspolitikken, og at det derfor er et reformbehov i dagens støttesystem.

3 De frivillige organisasjoners rolle i utviklingssamarbeidet

3.1 Frivillige organisasjoners aktiviteter og evaluering

Frivillige organisasjoner har som fellestrekk at de er selvstendige institusjoner og ikke har overskudd som formål og til utdeling. For øvrig er det store forskjeller mellom dem. De varierer fra medlemsorganisasjoner og paraplyorganisasjoner med bred forankring til stiftelser med mer bedriftsmessig preg. Det er store organisasjoner som er en del av betydelige internasjonale sammenslutninger, små og mellomstore organisasjoner med en spesialisert tematisk og geografisk profil, og svært små organisasjoner og sammenslutninger som driver enkeltprosjekter. Mange organisasjoner med andre formål, for eksempel fagforeninger og funksjonshemmedes organisasjoner har i økende grad engasjert seg i bistand.

Bistanden som frivillige organisasjoner deltar i kan klassifiseres i tre hovedkategorier:

- Langsiktig bistand som også inkluderer støtte til demokratisering, sikring av folkelig medbestemmelse og statenes respekt for menneskerettigheter.
- Humanitær bistand som består av beskyttelse av og hjelp til mennesker som rammes av naturskapte og menneskeskapte katastrofer og har både et kortsiktig (jordskjelv) og mer vedvarende tidsforløp (flyktninger, konfliktområder).
- Overgangsbistand som inkluderer fredsbygging etter konflikt og gjenoppbygging etter katastrofer.

Innen alle områder står strategisk informasjonsvirksomhet og talsmannsarbeid sentralt. Dette gjelder både i mottagerlandene og i Norge. Rollene til de frivillige organisasjonene vil imidlertid være forskjellige i de ulike hovedområdene.

Norske myndigheter, i likhet med de fleste giverland og multilaterale organisasjoner, anvender frivillige organisasjoner som kanal innenfor alle disse hovedformene. I likhet med land det har vært tradisjon for Norge å sammenlikne seg med i det internasjonale samfunn, (Sverige, Danmark, Finland, Nederland, Canada) engasjeres et bredt spekter av organisasjoner i bistanden. Organisasjonene kan være avdelinger av internasjonale organisasjoner med begrenset selvstendighet for den norske avdelingen til å føre en selvstendig politikk, de kan være spesialiserte bistandsorganisasjoner for store folkelige bevegelser, de kan være solidaritetsorganisasjoner og de kan være avdelinger av organisasjoner med et annet hovedformål, men som har bistand som en del av sitt internasjonale engasjement. I tillegg kommer så organisasjoner og kommuner/lokalsamfunn som organiserer et folkelig og lokalt engasjement for et spesielt land eller et spesielt tema. Antall norske organisasjoner med statlig støtte har økt kraftig blant annet på grunn av fleksible kriterier for støtte og økte bevilgninger. Det har vært en tradisjon i Norge for at organisasjoner av en viss størrelse oppretter representasjoner i land de arbeider. Til sammen har norske frivillige organisasjoner tilstedeværelse i svært mange land. Mens norske organisasjoner tidligere ofte gjennomførte prosjekter selv innen langsiktig bistand, gjennomfører de nå i hovedsak prosjektene i samarbeid med nasjonale organisasjoner i mottakerlandet.

Litteraturen om frivillige organisasjoner legger stor vekt på utfordringene knyttet til ansvarsforholdene ('accountability') rundt organisasjonene. Organisasjonene kan ha svakt eierskap, enten fordi de er stiftelser eller at medlemmene har begrenset innflytelse. Samtidig er organisasjonenes målgruppe fattige med svake muligheter for å øve innflytelse på dem. Begrensningen i kontrollmekanismer knyttet til eierskap og målgruppe gjør at ansvaret i større grad er rettet mot offentligheten i giverlandet. Denne kontrollen er avhengig av at offentligheten gis god informasjon om organisasjonenes virksomhet og resultater.

Organisasjonenes nære forhold til politiske myndigheter forsterker behovet for åpenhet og informasjon.

Evaluering av frivillige organisasjoner er meget krevende av mange grunner. Organisasjonenes arbeid inngår i kompliserte utviklingsprosesser i det enkelte mottagerland og det er vanskelig å identifisere organisasjonenes separate betydning. Det er en utfordring å beskrive resultatene av organisasjonenes virksomhet fordi målsettingene er svært mangfoldige. Virkningene av organisasjonenes arbeid må vurderes over lang tid. Organisasjonene bidrar ofte i særlig vanskeligstilte områder hvor raske resultater ikke kan ventes. De åpne kriterier for støtte og de brede mål som forfølges legger ikke til rette for evaluering. Både NORAD og organisasjonene har satset lite på å gjennomføre evalueringer med særlig vekt på å framskaffe informasjon om måloppnåelse og resultater. Utvalgets vurderinger er basert både på evalueringer av norske organisasjoner og den omfattende internasjonale litteratur om erfaringene med frivillige organisasjoner. Det gjenstår at mange spørsmål ikke er godt belyst innenfor denne litteraturen.

3.2 Evaluering av langsiktig bistand

Historisk har norske frivillige organisasjoners bistandsarbeid vært på prosjektnivå, ofte i form av tjenesteyting innen skole, helse og infrastruktur, men også på andre områder som næringsdrift inkludert landbruk og sosiale tilbud. Det foreligger en omfattende litteratur om denne tradisjonelle bistanden, og omfattende evaluering på prosjektnivå. Det synes som at norske organisasjoner gjennomgående har stor kompetanse og god gjennomføringskapasitet av prosjektbistand, selv om vi har lite systematisk kunnskap om langsiktige resultater. De beste resultater oppnås innen helse og utdanning, mens resultatene innen infrastruktur er mer variert.

Hovedproblemet med langsiktig bistand er mangel på varig bærekraft og utviklingseffekt utover det lokale prosjektets nedslagsfelt. En lang bistandshistorie viser at det er vanskelig å få til 'hjelp til selvhjelp'. Organisasjonene bidrar til å hjelpe fattige innenfor et lokalt nedslagsfelt, men utviklingseffekten er mangelfull. Manglende utviklingseffekt har motivert en betydelig endring av de frivillige organisasjoners virksomhet det siste ti-året. Organisasjonenes tjenestetilbud er blitt kritisert for å underminere myndighetenes egen utbygging av tjenester. Organisasjonene har tilpasset seg dette og prosjektbistand gis nå i hovedsak i samarbeid med nasjonale organisasjoner. Samtidig er det en erkjennelse av at utsatte befolkningsgrupper ofte ikke nåes gjennom offentlig utbygging av tjenesteytingen, og

at frivillige organisasjoner fortsatt vil ha en rolle å spille i forhold til tjenesteyting til marginaliserte befolkningsgrupper. Organisasjonene har i større grad rettet seg mot aktiviteter og samarbeidsformer som skal styrke sivilsamfunnet i mottagerlandene.

Utviklingen av sivilsamfunnet avspeiler den sosiale, økonomiske og politiske historie og utvikling i et land og omfatter et bredt spekter av organisasjonsliv. Sosial, økonomisk og politisk utvikling reflekterer forholdet mellom samfunnsgrupper og dermed interesser og maktforhold til ulike grupper. Utviklingen av sivilsamfunnet bestemmes av disse styrkeforhold og relasjoner mellom ulike samfunnsgrupper. Utbyggingen av offentlig sektor skjer parallelt med den politiske og økonomiske utvikling og det vil være et gjensidig avhengighetsforhold mellom sivilsamfunnet, den offentlige forvaltning og det politiske system. Økonomisk utvikling innebærer en transformasjon av samfunnet som også innebærer omdanning av sivilsamfunnet. Sivilsamfunnet må ikke forstås som en sektor, men som en integrert del av samfunnet som samspiller med økonomi, politikk og forvaltning.

Sivilsamfunnets organisasjoner vokser fram som organisering av interesser og verdier. Humanitære organisasjoner organiserer primært hjelp til andre. Dette er den vanligste typen innen bistanden. Organisering av interesser kan samle et fellesskap for å løse felles oppgaver og fremme felles interesser utad. Organiseringen kan også rette seg mot å hevde interesser overfor offentlig forvaltning og politisk system, som funksjonshemmedes organisasjoner. Organisering basert på lokalitet hevder også interesser overfor forvaltning og politikk. Lokalsamfunnsorganisasjoner har en særlig viktig funksjon hvis lokale offentlige myndigheter er svakt utbygd. Utfordringen i vår sammenheng er å få sivilsamfunnet til å medvirke til politisk og økonomisk utvikling som ivaretar brede befolkningsgruppers interesser. Sterkt organisasjonsliv som ikke er integrert kan bidra til segmentering, motsetninger og konflikt som hemmer utvikling. Samtidig innebærer utvikling at interesser brynes mot hverandre, noen vinner fram på bekostning av andre, og organisasjonene selv vil avspeile utviklingen. Modernisering handler om å håndtere slike konflikter og overvinne hindringer for utvikling. Utvikling av sivilsamfunn handler om politikk og makt.

Utvalget mener at et aktivt sivilsamfunn som hovedregel er positivt for mottagerlandenes økonomiske og politiske utvikling. Det er imidlertid betydelige utfordringer knyttet til hvordan støtte utenfra skal utformes for å styrke utviklingen av sivilsamfunnet, fordi sivilsamfunnet primært utvikles innenfra og ved egen hjelp. Sivilsamfunnet i sør er imidlertid ofte utsatt for et sterkt press fra egne nasjonale myndigheter og det er et økende antall givere som ønsker å formidle økonomisk støtte til og gjennom frivillige organisasjoner. Ekstern støtte til sivilsamfunn kan være spesielt viktig i land med diktatur og i ettpartistater.

Sivilsamfunnets evne til å fungere som en reell samfunnsbygger avhenger av at organisasjonene har kompetanse og kapasitet som kan kommunisere med de krav som stilles i samfunnsbyggingen. De ressurser som kreves for et slikt organisasjonsliv kan vanskelig genereres nedenfra i et fattig land.

Sivilsamfunnet i mottagerlandene er allerede i dag sterkt preget av bistanden og særlig aktiviteten til frivillige organisasjoner som opererer internasjonalt og fra giverlandene. I mange land har økt bistand ført til en eksplosiv vekst i antall organisasjoner med varierende legitimitet og forankring. Til dels har det gitt sterke organisasjoner og svakt sivilsamfunn. De eksterne frivillige organisasjoner samarbeider med organisasjoner i mottagerland, ofte kalt partnerskap. De organisasjoner i mottagerlandene som blir med i slikt organisasjonssamarbeid får tilført ressurser som øker deres betydning lokalt. På denne måten forrykker imidlertid de eksterne bistandsaktørene balansen mellom ulike grupper og interesser i sivilsamfunnet og deres allianser får avgjørende betydning for samfunnsutviklingen.

Organisasjonssamarbeidet engasjerer ofte en lokal elite som blir stående i et avhengighetsforhold til bistandssystemet. For eliten blir bistandssystemet en alternativ karrierevei, for eksempel til internasjonale organisasjoner, multilaterale organisasjoner og finansinstitusjoner. Det er varierende i hvor stor grad organisasjonene involverer fattige i beslutningsprosesser og om de stimulerer myndiggjøring og egendeltagelse fra mottagerne av bistanden. Generelt er det imidlertid grunn til å tro at frivillige organisasjoner benytter seg av mer deltagende og prosessorienterte arbeidsmåter enn statlige og multilaterale organisasjoner. Styrking av sivilsamfunnet må sees i sammenheng med prinsippene om mottageransvar og eierskap, og sees som en del av oppbyggingen av et demokratisk styresett og en etterrettelig offentlig forvaltning.

Utvalget erkjenner at ulike norske frivillige organisasjoner har ulike forutsetninger for innsats som skal styrke fattigdomsbekjempelsen og sivilsamfunnet i mottagerlandene. Samarbeidet med organisasjoner i mottagerlandene har forskjellige former. For det første kan norske organisasjoner inngå i internasjonale organisasjoner med lokale representasjoner. De er primært utførere for de norske og internasjonale organisasjonene og må bedømmes ut fra de oppgaver som løses. Utfordringen for slike organisasjoner er særlig forholdet til myndighetene og organisasjoner i det sivile samfunnet i mottagerlandet. De kan stå i fare for å overta både det sivilsamfunnets rolle og dominere myndighetene. Samtidig kan de gjennom sin internasjonale tilstedeværelse være effektive talerør på globale arenaer. For det andre er det etablert samarbeid mellom organisasjoner i Norge og mottagerlandene som har felles oppgaver og funksjoner, men som ikke primært er bistandsorganisasjoner. Samarbeidet

mellom religiøst forankrede organisasjoner, Røde Kors - Røde Halvmåneforeninger, fagforeninger, og funksjonshemmedes organisasjoner er eksempler. De kan beskrives som naturlige partnere. Det er en fordel at naturlige partnere har en klar forankring både i Norge og i mottagerland, og at felles oppgaver legger grunnlag for overførbarhet og læring. Den tredje typen samarbeid kobler norske organisasjoner med organisasjoner i mottagerland som etableres for å fremme bistandspolitiske mål. Det er stor variasjon i kompetanse, kapasitet og motivasjon fra norsk side, og det er mange forskjellige typer organisasjoner i mottagerlandene som deltar. Det er derfor vanskelig å gi en generell bedømming av slikt bistandsdrevet organisasjonssamarbeid. Men det er særlig på dette området utvalget er bekymret for at samarbeidet gir ensidig bistandsdrevet utvikling av sivilsamfunnet og dermed bryter med prinsippene om mottagernes eierskap og griper inn i sosiale og politiske forhold. Samtidig er det i mottagerlandene behov for et mangfold av aktører som er involvert i fattigdomsbekjempelse og økonomisk utvikling innenfor ulike arenaer. Felles for alle tre typene er at samarbeidet kan bidra til å gi organisasjoner i sør større rom og beskyttelse i møte med nasjonale myndigheter og det internasjonale samfunn.

Utvalget mener at et aktivt sivilsamfunn er av selvstendig verdi og kan legge grunnlaget for bedre utvikling av demokrati, ivaretagelse av menneskerettigheter og godt styresett. Det er et tankekors at det ikke foreligger forskningsmessig belegg for at det er en sammenheng mellom karakteristika ved sivilt samfunn og økonomisk vekst. Det er fattigdom i land med svakt og sterkt sivilsamfunn og økonomisk vekst synes i liten grad å være påvirket av sivilsamfunnets struktur og bredde. I et lengre tidsperspektiv kan styrking av sivilsamfunnet bidra til større politisk stabilitet, som kan virke positivt for fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling. Men ekstern styrking av sivilsamfunnet kan også skape nye konfliktlinjer og begrense muligheten til å nå de mange fattige.

3.3 Evaluering av humanitær bistand og overgangsbistand

Humanitær bistand er av en annen karakter enn langsiktig bistand. Det krever følgelig annen kompetanse og organisering, og det er primært store organisasjoner som har spesialisert seg på denne type bistand. Det er tre situasjoner som påkaller humanitær bistand. For det første kreves rask innsats ved naturkatastrofer og menneskeskapte katastrofer. Bistandens karakter vil her spesielt avhenge av omfanget av katastrofen og hvordan de nasjonale myndigheter takler katastrofen. For det andre drives humanitær bistand ved krig og konflikter, både innen og mellom land, såkalte komplekse katastrofer. I slike situasjoner har vanligvis nasjonale

myndigheter verken kapasitet eller mulighet til å håndtere krisen og hjelpen gis direkte til befolkningen. For det tredje kan det være varige nødsituasjoner i land med sviktende styresett. Humanitær bistand kan være nødvendig for sikre innbyggernes grunnleggende behov og rettigheter over en lengre periode. I alle disse situasjoner inngår norsk bistand vanligvis som del av en internasjonal respons.

Det er mange utfordringer for gjennomføring av effektiv humanitær bistand og senere overgang til god langsiktig utvikling. I den akutte nødsituasjonen er det mange offentlige og private aktører som melder seg. FN har i den senere tid fokusert på bedre koordinering, blant gjennom den såkalte "cluster approach". Den store ressursinnsatsen på kort tid kan forstyrre den lokale økonomien, med sterke prisøkninger på varer og tjenester som anvendes i bistanden, stor konkurranse om rekruttering av fagpersonell med følgende kostnadsøkning, og fall i priser på varer som forsynes utenfra i konkurranse med lokale produkter. Mens mange gjør økonomisk gevinst på krisen, skapes også tapere i tillegg til dem som skal hjelpes. De humanitære organisasjonene kan tidvis arbeide på en måte som overkjører organisasjoner i mottagerlandene og lokal kunnskap. Arbeidet kan også drives på en måte som skaper klienter og avhengighet av bistand i stedet for myndiggjøring og bærekraft. Den humanitære bistanden kan da øke sårbarheten, forsterke konflikter og undergrave mulighetene for langsiktig utvikling. Det har derfor de senere årene vært økt fokus på behovet for lokal forankring og kapasitetsutvikling både av organisasjoner og lokalsamfunn. Målet er å styrke lokale, nasjonale og regionale håndteringsmekanismer og aktører og samtidig bidra til at befolkning og lokalsamfunn kommer sterkere ut etter at katastrofen er over. Det er fortsatt en viktig utfordring å ivareta de langsiktige konsekvensene av innsatsen.

Norske frivillige organisasjoner har betydelig kompetanse og kapasitet innen området nødhjelp/ humanitær bistand. Det er en fordel at mange av organisasjonene er med i anerkjente internasjonale nettverk og har lokalt nettverk forut for katastrofen. Humanitær bistand er et vanskelig område og det er begrenset tilgang til studier om erfaringene til norske organisasjoner. Det er et inntrykk at frivillige organisasjoner generelt er vel så effektive som bilaterale og multilaterale organisasjoner i nødhjelpssituasjoner, og at norske organisasjoner fungerer relativt godt i denne sammenheng. Systemet fungerer dårligere når det gjelder neste fase, overgangen fra nødhjelp til langsiktig utvikling. Et sentralt instrument for Norges kapasitet til å respondere på akutte kriser er NOREPS (Norwegian Emergency Preparedness System). Formålet til NOREPS er å bidra med utstyr, personell og servicepakker i forbindelse med katastrofer.

3.4 Nasjonalt eierskap, giverkoordinering, harmonisering og helhetlig utviklingsinnsats

Bistandspolitikken internasjonalt orienteres mot større grad av nasjonalt eierskap for mottagerland og giverkoordinering på tvers av de mange bistandsaktører. Bistanden skal styrke demokratisk statsbygging. For å klare dette må den statlige bistandsfragmenteringen reduseres og i sterkere grad underlegges tusenårsmålene. Også bistand gjennom frivillige organisasjoner må innrettes i forhold til hvordan styresettet fungerer i de enkelte land. Særlig når politiske myndigheter ikke selv ivaretar grunnleggende menneskelige behov og menneskerettigheter, i såkalte ikke-fungerende stater og delvis i land med styresvikt, kan nasjonale og internasjonale organisasjoner bidra med tjenesteyting og tiltak som vanskelig kan drives som stat til stat bistand. Det er da vesentlig at organisasjonenes virksomhet må innrettes slik at de ikke forlenger et ikke-fungerende eller sviktende styresett, men bidrar til å bygge lokal kapasitet som legger grunnlag for en demokratisk statsdannelse og en etterrettelig offentlig forvaltning. I land med fungerende, demokratisk styresett må organisasjonenes virksomhet tilpasses myndighetenes planer og kapasitet i form av supplerings og/eller alternativ. I slike stater vil nasjonale frivillige organisasjoner, eventuelt forsterket av samarbeidet med utenlandske organisasjoner, ha en hovedrolle i å overvåke den offentlige forvaltningen, styrke demokratiske institusjoner og sikre marginaliserte grupper og områders inkludering i nasjonale og regionale prosesser. Utvalget legger vekt på behovet for sterkere differensiering av organisasjonenes rolle i forhold til styresettet i det enkelte land.

Frivillige organisasjoners forhold til giverlandene har endret seg betydelig de senere år. Tradisjonelt har organisasjonene drevet selvstendig langsiktig prosjektbistand, og har fått kritikk for manglende samordning med mottagerlandenes myndigheter. De organisasjoner som driver prosjektbistand og tjenesteyting samarbeider nå i større grad med myndighetene og deres tilbud inngår oftere i myndighetenes planlegging.

Giverreform med koordinering og harmonisering kan redusere den oppsplitting av bistandssystemet og overbelastning av offentlige myndigheter og politisk system som følger av mange organisasjoner og andre aktører i mottagerlandene. Det observeres begrensede resultater på dette området så langt. Koordinering må bli et virkemiddel for bedre kollektiv bruk av ressurser for å oppnå mer effektiv bistand. Den beste koordinering oppnås når den ivaretas av mottagerlandenes egne myndigheter. Hvis internasjonal koordinering går langt vil det enkelte mottagerland møte et samlet giversamfunn med stor påvirkingskraft. En slik

konsentrert givermakt kan være uheldig. Organisasjonene kan i en slik situasjon bli et viktigere alternativ og korrektiv til den offisielle giverpolitikk.

3.5 *Kostnadseffektivitet*

Det er vanskelig å påvise klare forskjeller i kostnadseffektivitet mellom ulike typer bistandsaktører. Det gjelder spesielt de mangfoldige aktiviteter i området menneskerettigheter, sivilt samfunn, demokrati og fred/forsoning. Overlapp og manglende koordinering, særlig innen nødhjelp, er en betydelig utfordring for kostnadsnivået og vanskeliggjør evaluering. Det er utvalgets oppfatning at resultater av aktivitetene er et større problem enn selve kostnadsnivået på aktivitetene. Organisasjonene utgjør et stort mangfold og med sterkt varierende styrings- og kontrollstruktur. Det er realistisk å anta at kostnadseffektiviteten varierer sterkt mellom organisasjonene og aktivitetene.

Utvalget har ikke hatt anledning til å gå detaljert inn i økonomiske forhold i organisasjonene eller sammenliknet kostnadsnivå med andre kanaler. Kostnadsfordelen ved frivillige organisasjoner vil i hovedsak ligge i at organisasjonene står friere i organiseringen av sin virksomhet, har andre krav til sikkerhet, benytter seg i stor grad av organisasjoner i mottagerlandene med lavere lønnsnivå og at noen av dem kan mobilisere dugnadsinnsats. Noen av organisasjonene bidrar med store ressurser gjennom frivillig innsats og innsamling på hjemmebane. Samtidig kan det være en kostnadsulempe at enkelte organisasjoner ikke har den kompetanse som kreves for å finne gode økonomiske løsninger. Det er også et problem at antall organisasjoner har økt kraftig og mange arbeider i samme land med overlappende oppgaver og svak gjensidig koordinering i forhold til felles oppgaver. Samlet sett har frivillige organisasjoner et stort administrativt apparat og organisasjonsdriften representerer en kostnadsfaktor. Organisasjoner som deltar i forpliktende internasjonale nettverk har en økt grad av koordinering som antas å føre til bedre samlet ressursutnyttelse. Det er ikke klare forskjeller i kostnadseffektivitet etter organisasjonenes størrelse. Styringsproblemene i større organisasjoner kan motvirke fordelene de har ved høy kompetanse og store ressurser. Små organisasjoner kan ha spesialkompetanse som de store ikke besitter.

Utvalget har ikke hatt anledning til å gå detaljert inn i økonomiske forhold til multilaterale organisasjoner, som er en alternativ kanal i utviklingssamarbeidet. Det er en vanlig forståelse at multilateral bistand har høyere kostnadsnivå enn offentlig bistand og frivillige organisasjoner, både på grunn av lønnsnivå, arbeidsmåte og stor fragmentering. Kontrollen av økonomistrømmen og resultater synes å være sterkere i den bilaterale statlige bistanden og av

frivillige organisasjoner enn av de multilaterale organisasjonene innenfor FN-systemet. Det er derfor neppe kostnadseffektivt å bruke den multilaterale kanalen for å drive større operativ virksomhet i mottagerlandene. Multilaterale organisasjoner har sin styrke i organiseringen av statlig samarbeid mellom giverland og mottagerland og koordinering av utviklingssamarbeid. I operativ virksomhet engasjerer de selv i stor grad frivillige organisasjoner.

3.6 Statsavhengigheten

Den sterke økning av frivillige organisasjoners andel av offentlige bevilgninger på 1980-tallet og den senere tids økning i de generelle bevilgningene har med nødvendighet økt organisasjonenes avhengighet av statlig finansiering. Samlet sett kan ikke organisasjonene selv ventes å mobilisere midler av slik størrelsesorden. Den økte statsavhengighet har endret organisasjonenes karakter og rolle i bistanden. Mens organisasjonene i utgangspunktet var medlemsdrevet og basert på midler innsamlet fra medlemmer og sympatisører, framstår organisasjonene nå i større grad som en del av det bistandspolitiske system. Frivillige organisasjoner er i større grad koordinert med den statlige bistanden. Utvalget registrerer at dette er en utvikling som har skjedd i alle land det er naturlig å sammenlikne Norge med og er en del av prosessen med å bringe bistand og utviklingspolitikk inn som en integrert del av nasjonens relasjoner til fattige land. Organisasjonene er blitt viktige leverandører av personell og fagkompetanse til offentlig forvaltning, politiske partier, vitenskapelige miljøer og media. Organisasjonene er en integrert del av norsk samfunnsliv og det har utviklet seg nære bånd til de politiske myndigheter og den offentlige forvaltningen av bistanden.

Omfanget av og innholdet i organisasjonenes bistandsvirksomhet er avhengig av den offentlige støtte de nå får. Enkelte organisasjoner er sterkt avhengig av offentlig finansiering, men de fleste har ulike finansieringskilder. Organisasjonene har tilpasset seg myndighetenes bistandspolitikk, men man kan også si at bistandspolitikken er utformet i samarbeid med organisasjonene. Organisasjonene hevder selv at de i liten grad tvinges til å forfølge andre mål enn de ønsker. Myndighetene virker inn på organisasjonenes søknadsprosesser gjennom å legge til rette for finansiering av prioriterte tema og land og gjennom retningslinjene for støtte. Over tid fører dette til en gjensidig påvirkning og tilpasning, hvor forskjellene utviskes mellom offentlig politikk og frivillige organisasjoner. Forvaltningen av betydelige beløp fra det offentlige har bidratt til at organisasjonenes administrasjon av midlene er preget av det offentliges forvaltningskrav.

Mange organisasjoner er ikke basert på medlemskap og framstår mer som rene bistandspolitiske instrumenter med bedriftspreg. Slike organisasjoner har ofte svakt eierskap og er ledelsesstyrt. Også enkelte medlemsorganisasjoner er i stor grad ledelsesstyrt. Profesjonaliseringen av organisasjonene har vært nødvendig når mange av dem forvalter store beløp og er også et resultat av faglig utvikling og erfaring. Faren er at det utvikles en organisasjonselite med begrenset folkelig forankring og legitimitet, både i sør og nord. Samtidig kan man si at bistanden også har endret det norske sivilsamfunnet. De fleste organisasjonene i det sivile samfunn av noen størrelse deltar i større eller mindre grad i bistanden fordi dette er blitt en helt vesentlig del av organisasjonenes internasjonalisering. En sentral begrunnelse for frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet er deres forankring i befolkningen og som kanal for befolkningens engasjement. Forankringen handler både om befolkningens mulighet til å engasjere seg i utviklingssamarbeidet og den folkelige oppslutningen om organisasjonene og bistanden.

4 Framtidige roller for frivillige organisasjoner

4.1 Bistandspolitisk hovedlinje

Utvalget er bedt om å vurdere norske frivillige organisasjoner som kanal i utviklingssamarbeidet. Utvalget slår fast at framtidig omfang av støtte til de norske frivillige organisasjoners bistandsvirksomhet først og fremst bestemmes av den bistandspolitiske hovedlinje som følges.

Erfaringene etter over 50 år med bistand viser at det er svært vanskelig å oppnå varig reduksjon av fattigdom og bedre økonomisk utvikling. Varige virkninger av bistand forutsetter at myndighetene i mottagerlandene kan og vil redusere fattigdom og bedre økonomisk utvikling. Bistand som går på tvers av mottagerlandenes politikk har lite varige virkninger. Bistand kan påvirke landenes styresett og politikk på lang sikt. Den generelle økonomiske utvikling i fattige land bestemmes primært av myndighetenes politikk og internasjonale rammebetingelser. Disse erfaringene har motivert den internasjonale omleggingen av bistanden med vektlegging av mottagerlandenes styresett. Det bygger på erkjennelsen av at virkningene av bistanden er avhengig av virkemåten til landenes politiske, rettslige og forvaltningsmessige institusjoner. Bistanden må differensieres ut fra hvordan styresettet til mottagerlandene fungerer. I praksis vil det bety at frivillige organisasjoner må forholde seg forskjellig til land med ulike styresett og at omfanget av støtten vil avspeile norske myndigheters vektlegging av ulike styresett.

Utvalget baserer seg på denne hovedlinje slik den uttrykkes i St meld 35 (2003-04) og handlingsplanen for bekjempelse av fattigdom. Utvalget mener at ved omlegging til mer effektiv bistand bør norsk bistand kunne økes betydelig og dermed gi et større bidrag til redusert fattigdom og bedre økonomisk utvikling i fattige land. Utvalgets vurderinger og forslag konsentrerer seg om konsekvensene av omleggingen for de frivillige organisasjoner. Utvalget har behandlet grunnlaget for offentlig støtte til organisasjonene. Utvalget ser videre positivt på at organisasjonene representerer et mangfold som mobiliserer støtte i befolkningen for bistand som organisasjonene selv tror på.

4.2 Langsiktig bistand

Langsiktig bistand skal i større grad konsentreres om land med godt styresett, hvor det er politisk vilje til å utvikle demokratiske institusjoner og en etterrettelig offentlig forvaltning. I disse landene skal myndighetene ha eierskap til egen utvikling og disponere bistanden etter egne planer. I praksis må det bety en reell konsentrasjon av bistanden til utvalgte hovedsamarbeidsland. Utvelgelse av land og evaluering av bistanden må sees i sammenheng med realiseringen av FN's tusenårsmål. Norges arbeid med valg av hovedsamarbeidsland må samordnes med det internasjonale arbeidet på dette området. Det er ingen enkel oppgave å klassifisere land etter styresett, og det må legges til grunn at styresett utvikles i en historisk prosess og i relasjon til det internasjonale samfunn.

Vektleggingen av godt styresett og eierskap er i samsvar med det mottageransvar man har søkt å praktisere for norsk bistand over lang tid. I land hvor myndighetene har kapasitet og vilje til fattigdomsreduksjon, økonomisk utvikling og demokratisk statsdanning skal prinsippet om eierskap praktiseres. Bistanden skal hovedsakelig gis som budsjettstøtte, og bistandssamarbeidet handler om diskusjon av fattigdomsstrategi og fokus på resultater. Begrunnelsen for slik seleksjon og eierskap er å styrke land som har godt styresett og stimulere politiske krefter i land uten godt styresett til politisk og forvaltningsmessig reform. I land med godt styresett og eierskap må forholdet mellom sivilsamfunn og myndigheter grunnleggende være landets egen sak og med internasjonale forbindelser etter egne ønsker og kapasitet. Myndighetene selv må bestemme hvordan de vil engasjere frivillige organisasjoner, egne, internasjonale og så vel som fra giverland. Sivilsamfunnet i landene må selv finne fram til samarbeidsformer og kontaktflate internasjonalt. Norske myndigheter bør i sitt stat-til-stat-samarbeid, og innenfor de multilaterale organisasjonene som er tilstede i landene, stimulere de nasjonale myndighetenes anvendelse av egne organisasjoner i det sivile samfunn. Det betyr

at norske frivillige organisasjoner i hovedsak må delta i prosjekter på oppdrag fra frivillige organisasjoner i disse landene. Annen involvering bør skje ved invitasjon og finansiering av landenes myndigheter og i internasjonal konkurranse. Norske frivillige organisasjoner kan ha organisasjonssamarbeid med nasjonale organisasjoner, men norsk offentlig støtte til enkeltprosjekter vil være kraftig redusert.

Langsiktig bistand utover hovedsamarbeidsland med godt styresett vil reise spørsmålet om hvordan man behandler land hvor myndighetene mangler kapasitet og vilje til å realisere målene for bistanden, såkalt styringssvikt. Den generelle erfaring er at bistanden har liten effekt for redusert fattigdom og bedre økonomisk utvikling i slike land. Oppmerksomheten må derfor i større grad rettes mot virkemåten til de politiske myndigheter i mottagerlandene. Det sentrale spørsmål er hvordan man bidrar til bedre styresett i slike land. Bistanden må være statsbyggende og gi forbedringer i politiske, rettslige og forvaltningsmessige institusjoner. Støtten til institusjonsbygging er primært en oppgave for offentlig bistand, bilateralt og multilateralt. Styrking av sivilsamfunnet kan på lang sikt legge grunnlaget for demokratisering og økonomisk utvikling. Norske organisasjoner kan bidra med organisasjonssamarbeid i sivilsamfunnet, tjenesteyting i samarbeid med myndighetene, og ivaretagelse av marginale grupper i slike land. Organisasjonene kan ikke være noe substitutt for landenes egne myndigheter.

Utvalget støtter intensjonen om styrking av sivilsamfunnet, men ser klare begrensninger i mulighetene til å oppnå dette gjennom utviklingssamarbeidet. Sivilsamfunnet må bygges innenfra og være en del av det sosiale, økonomiske og politiske fellesskapet i et land. Bistand gjennom frivillige organisasjoner til organisasjoner i mottagerlandene kan føre til et sivilsamfunn som er drevet fram av eksterne krefter. Organisasjonssamarbeid internasjonalt kan være nødvendig for utviklingen av et sterkt sivilt samfunn, men kan også føre til et sivilsamfunn som skaper avhengighet. Avhengigheten er som regel økonomisk, men den kan være mer omfattende og inkludere politisk og faglig makt. En slik avhengighet kan være uheldig av flere grunner. Den kan skape et lokalt organisasjonsliv som i liten grad bidrar til styrking av politiske institusjoner basert på et selvstendig sivilsamfunn. De frivillige organisasjonene som mottar midler kan innrette sine prioriteringer etter den eksterne organisasjonens prioriteringer, som delvis vil være bestemt av opinion og politiske beslutninger i hjemlandet. Det sivile samfunn i et gitt land kan bli sterkt finansielt avhengig og dermed utsatt for omskiftelige og politisk motiverte endringer i giverlandets opinion og politikk. Endelig kan giverorganisasjonens egne prioriteringer og satsningsområder i utilbørlig grad påvirke mottakerorganisasjonens prioriteringer. Betingelser fra

giverorganisasjonens offentlige donorer kan ofte føre til behov for detaljstyring og bidrar til å redusere mottagerorganisasjonens institusjonelle selvstendighet og kapasitet. Frivillige organisasjoner kan da bli en ny kanal for giverlandenes undergraving av mottageransvaret.

Evalueringer av bistanden og av frivillige organisasjoner i bistanden viser at det er krevende å oppskalere prosjekter i et lokalsamfunn slik at de får betydning for større geografiske områder og hele nasjoner. Dette betyr at organisasjoner i mottagerlandet som kan dokumentere sammenheng mellom lokalt og nasjonalt nivå i virksomhet og styringsstruktur bør prioriteres. Bare slik kan de enkelte prosjekter få reell utviklingseffekt på nasjonalt nivå.

Utvalget mener på dette grunnlag at støtten til sivilsamfunnet i land som mangler kapasitet og vilje til fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling må legges om. Det vises til diskusjonen foran om faren for bistandsdrevet sivilsamfunn og framvekst av organisasjonsliv som ikke har naturlig forankring i de gitte samfunnene. Bistanden må derfor baseres på samarbeid med organisasjoner i mottakerlandene som er selvstendige og har klar forankring i egen befolkning. Utvalget ser spesielt positivt på naturlige partnere hvor norske organisasjoner og organisasjoner i mottagerlandene har samme oppgave og forankring. Eksempler på slike naturlige partnerskap er samarbeid mellom religiøst forankrede organisasjoner, fagforeninger, Røde Kors-bevegelsen, universiteter/ høgskoler og kultur- og interesseorganisasjoner (funksjonshemmede, urfolk). Slike organisasjoner har klar forankring og tydelige oppgaver, og norske organisasjoners erfaringer kan ha stor overførbarhet i samarbeidet. Utvalget mener at støtten videre bør prioriteres til norske organisasjoner som arbeider for marginale grupper og hvor grunnleggende menneskerettigheter ikke ivaretas av nasjonale myndigheter.

Utvalget har diskutert andre aspekter ved langsiktig bistand som har konsekvenser for hvilken prioritet frivillige organisasjoner skal ha, og vil spesielt trekke fram forholdet mellom mål om fattigdomsreduksjon og mål om økonomisk utvikling og alternative metoder for å nå fattige. Når det gjelder balansen mellom fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling, må landene selv bestemme vektleggingen hvis bistanden konsentreres om land med godt styresett. På lang sikt er økonomisk utvikling nødvendig for å oppnå betydelig reduksjon av fattigdom. Innsatsen for å bedre styresettet i mottagerlandene forutsetter at en bedre stat kan gi bedre økonomisk utvikling over tid. På kort sikt vil tiltak for å redusere fattigdom være forskjellig fra tiltak for å stimulere økonomisk transformasjon og vekst. Det kan argumenteres for at bistand som retter seg direkte mot betingelsene for økonomisk utvikling legger grunnlaget for bedre styresett over tid. Slik bistand kan gi støtte til finansiering av næringsrettet infrastruktur og næringsinvesteringer. Bistanden kan hjelpe landene til utvikling av nasjonale markeder, bedre tilgang til internasjonale markeder, samt teknologioverføring og produktutvikling. Slik

bistand til økonomisk utvikling antas i mindre grad å involvere frivillige organisasjoner. Bistand til redusert fattigdom på kort sikt sikrer gjerne tjenester som helsetilbud og skolegang for fattige. Her kan frivillige organisasjoner bidra i større grad.

Det må også vurderes alternative tiltak overfor fattige. Tradisjonelt har dette arbeidet vært drevet som prosjektbistand hvor giverne har gitt tjenester til fattige. Utbygging av sosial og teknisk infrastruktur er et ansvar for nasjonale myndigheter, og bistanden kan fortsatt støtte slik utbygging, men vanligvis i samarbeid med myndighetene. Det er et alternativ å gi direkte stønad til de fattige, slik at de selv i større grad kan ordne sine levebetingelser. Mange land eksperimenterer nå med sosialstøttesystemer for å avhjelpe fattigdom. Mens frivillige organisasjoner har vært sentrale i utbyggingen av sosiale tjenester, vil økt vekt på økonomiske stønadsordninger i større grad være en oppgave for de politiske myndigheter i mottagerlandene. Frivillige organisasjoner kan få nye roller i slike støttesystemer.

4.3 Humanitær bistand og overgangsbistand

Humanitær bistand rettes mot naturkatastrofer, krig og konflikter, og mer varige nødsituasjoner. Den skal sikre grunnleggende menneskelige behov i en krisesituasjon. Norsk innsats vil alltid være del av en større internasjonal innsats. Norske organisasjoner som dokumenterer koordinering med FN eller Røde Kors-systemet og enten selv eller gjennom internasjonalt nettverk har kompetanse og forankring i de aktuelle områdene bør fortsette å være en del av den norske beredskapskapasiteten. Omfanget av dette vil spesielt være avhengig av balansen mellom nasjonal innsats og satsing på de multilaterale organisasjonene. Det er naturlig at Norge fortsatt deltar i det multilaterale beredskapssystemet ved naturkatastrofer i fattige land uten forutbestemte geografiske begrensinger.

Den geografiske fordelingen av humanitær bistand synes ikke å avspeile behovet for innsats. Det er realistisk å anta at fordelingen påvirkes av utenrikspolitiske hensyn og en mediadekning som er systematisk skjev i forhold til behov. Ut fra målsettingene i norsk bistandspolitikk er det ønskelig å rette mer humanitær bistand mot behovet for å avhjelpe nød. Humanitær bistand vil i hovedsak konsentreres om land med stater som ikke er i stand til å gi sine innbyggere grunnleggende sikkerhet eller med undertrykkende diktaturer og ett-partistater ('fragile states', 'failed states'). Bistanden kan her i mindre grad rettes mot politiske myndigheter og giverinnflytelse må sikre at bistanden når de fattige. Innsatsen konsentreres om beskyttelse, matsikkerhet, vann/sanitær, husly, utdanning, helsetilbud og inntektsmuligheter. Bistanden organiseres av giverland i konsultasjon med myndighetene og i

stadig større grad gjennom FN/ OCHA. Frivillige organisasjoner spiller en sentral rolle i gjennomføringen av humanitær bistand da FN-organisasjonene alltid har behov for internasjonale og nasjonale partnere for å iverksette tiltak. Frivillige organisasjoner bidrar blant annet med lokal kunnskap, mobilisering av frivillige og i distribusjonen av nødhjelp. Norske frivillige organisasjoner som er involvert i humanitær bistand må ha lokal forankring. Det er vesentlig å engasjere lokalbefolkningen på en vellykket måte.

Det er en rekke utfordringer for gjennomføring av humanitær bistand. Typisk kommer svært mange aktører inn i katastrofeområder, inklusive mange frivillige organisasjoner. Selv om bistanden hovedsakelig er til hjelp for de mange nødlidende, kan bistandens inntog også ha betydelige skadevirkninger for lokale markeder og dermed grunnlaget for framtidig økonomisk utvikling. Generelt har overgangen fra katastrofe til utvikling fått liten oppmerksomhet. Det er viktig å ta hensyn til langsiktige virkninger av humanitær bistand. Utvalget mener at overgangsbistanden bør inkludere to underkategorier, og norske organisasjoner kan bidra i begge:

- Overgang fra større naturkatastrofer, som jordskjelv, sykloner, tørke, flom, til gjenoppbygging og økt beredskap i lokalsamfunnet til å takle framtidige katastrofer. Slik bistand bør i all hovedsak konsentreres til norske hovedsamarbeidsland, med unntak av større katastrofer hvor myndighetene kan ha behov for støtte i en kortere overgangsfase.
- Overgang fra krig og konflikt og komplekse katastrofer, inkludert støtte til flyktninger og internt fordrevne. Denne type støtte bør i hovedsak begrenses til en mindre gruppe land der norske aktører bidrar med kompetanse og kapasitet innenfor en multilateral plan for fredsbygging. Norske organisasjoner kan spille en rolle i slike overgangssituasjoner utover der det er naturlig at den norske stat engasjerer seg.

Utvalget vil videre legge vekt på ytterligere to forhold når det gjelder humanitær bistand.

- Det er behov for å vurdere innsatsen i forhold til vedvarende humanitære kriser. I det arbeid som er igangsatt for å vurdere bevilgningssystem bør det vurderes hvordan man sikrer virksomheten langsiktig. Det er behov for økt fokus på katastrofeberedskap, matsikkerhet, og vann/ sanitær.
- Kapasitetsutvikling med sikte på å forebygge katastrofer og kriser lokalt må sees i sammenheng med langsiktige utviklingstiltak.

Utvalget registrerer at det parallelt med utvalgsarbeidet foregår en vurdering av organisasjonenes rolle i konfliktløsning, dialogprosesser og fredsprosesser, og har derfor ikke prioritert dette området.

4.4 Oppsummering om bistandspolitik og frivillige organisasjoner

Bistandspolitikken omfatter to hovedoppgaver, humanitær bistand for å avhjelpe nød og langsiktig bistand for å redusere fattigdom og fremme økonomisk utvikling og demokratisk styresett. Utvalget vil peke på at det er et politisk valg hvordan norske myndigheter vil vektlegge forholdet mellom humanitær og langsiktig bistand, herunder overgangsbistand. De frivillige organisasjoners rolle innen humanitær bistand og langsiktig bistand er forskjellig, og vektleggingen vil ha stor betydning for støtten til frivillige organisasjoner.

Utvalget slår fast at omleggingen av den internasjonale bistandspolitikken er godt begrunnet og at den bør få konsekvenser for offentlig langsiktig bistand gjennom frivillige organisasjoner. Utvalget mener at norsk direkte langsiktig bistand i større grad bør konsentreres om noen utvalgte fattige hovedsamarbeidsland hvor eierskap kan praktiseres. Myndighetene i disse land må rette sin politikk mot redusert fattigdom og bedre økonomisk utvikling. I slike land kan bistanden ha varige virkninger for fattigdom og utvikling. I denne bistanden må norske frivillige organisasjoner i større grad forholde seg til mottagerlandenes myndigheter og organisasjoner. Med praktisering av eierskap må slike mottagerland i hovedsak selv bestemme hvordan de involverer eksterne frivillige organisasjoner.

Det er en stor utfordring å håndtere fattige land som mangler demokratisk statsbygging og har en politikk som ikke rettes mot redusert fattigdom og bedre økonomisk utvikling. Styresettet og funksjonsmåten til offentlige myndigheter vil variere mye fra land til land og over tid. Generelt kan man ikke forvente at bistanden har varige effekter under slike forhold. Langsiktig bistand vil lett ha preg av isolerte prosjekter med begrenset lokal virkning. Bistanden virker da ikke effektivt til å redusere fattigdom. Det er et dilemma at en stor del av verdens fattigdom er i slike land. Bistanden må ta hensyn til de politiske og institusjonelle svakheter i landene og bidra til reform i disse. For øvrig er det naturlig at man konsentrerer seg om humanitær bistand som sikrer grunnleggende behov for marginale grupper på en mest mulig effektiv måte. Bistanden kan også støtte langsiktig arbeid for demokratisering og styrking av sivilsamfunnet. Utvalget mener at man primært må søke å støtte sivilsamfunnet i disse land direkte og på egne premisser.

Utvalget mener at norske frivillige organisasjoner kan bidra i samarbeid med frivillige organisasjoner i mottagerlandene på bestemte vilkår. Bruk av organisasjoner er særlig viktig i land hvor offentlige myndigheter svikter i forhold til de fattige og økonomisk utvikling. Kriterier og retningslinjer for støtten til norske organisasjoner bør strammes inn i forhold til dagens svært åpne tilskuddsordning. Utvalget mener man må prioritere organisasjoner som er naturlige partnere til organisasjoner i mottagerlandene, slik at arbeidet har god forankring både hjemme og ute. Generelt må organisasjonene i større grad dokumentere at arbeidet skjer i samarbeid med selvstendige organisasjoner med forankring i mottagerlandene. Videre må organisasjonene kunne vise til relevans av arbeidet i forhold til landets myndigheter og deres politikk for fattigdomsbekjempelse. Det er vesentlig at det gis rom for både en supplerende og en alternativ rolle for organisasjonene i forhold til nasjonale myndigheter. Det gjelder både kritisk overvåking og talsmanns-virksomhet for marginale grupper i mer velfungerende stater hvor organisasjonene ikke spiller noen betydelig rolle i forhold til tjenestelevering. Organisasjoner som arbeider i mellominntektsland bør dokumentere hvilket bidrag som gis til fattigdomsreduksjon og spesielt marginale grupper. Innenfor en global støtteordning bør det også kunne gis støtte til organisasjoner som arbeider globalt med særlig utsatte og marginaliserte befolkningsgrupper.

Humanitær bistand skal primært avhjelpe nød. Utvalget mener at nødssituasjonen må være hovedkriterium for valg av støtte, men erkjenner at utenrikspolitiske hensyn og internasjonale mediers søkelys vil påvirke prioriteringene. Utvalget mener det er særlig god begrunnelse for bruk av frivillige organisasjoner når de nasjonale myndighetene i katastrofeområdet svikter og hjelpen må gjøres uavhengig av myndighetene. Bistanden må samordnes multilateralt, og norske organisasjoner har kompetanse og kapasitet som bør utnyttes. Organisasjonene må tilpasse seg den multilaterale koordineringen, i større grad legge vekt på lokal beredskap og kapasitetsutvikling, og arbeide på en måte som reduserer den humanitære bistandens potensielle skadevirkninger for langsiktig utvikling, bærekraft og demokratisk statsdannelse. Hoveddelen av finansieringen må knyttes til norske politiske myndigheters prioritering av satsingsområder, men organisasjonene må også kunne få støtte der norske myndigheter ikke prioriterer en større innsats.

Omlegging til lokalt eierskap og giverharmonisering er en utfordring for norske myndigheter og organisasjonene. Utvalget mener at organisasjonene må innstille seg på å delta i større grad i internasjonal samordning av oppgavene og etter mottakerlandenes oppdrag og finansiering. Organisasjonene vil i framtida måtte samarbeide og konkurrere mer med organisasjoner fra andre giverland, organisasjoner fra mottagerlandene selv, og internasjonale organisasjoner.

Oppsummert kan frivillige organisasjoners rolle hvis Norge følger den internasjonale omlegging av bistandspolitikken beskrives ved de faktorer som tilsier større og mindre betydning av norske frivillige organisasjoner:

Norske frivillige organisasjoner kan utgjøre en relativt stor andel av bistanden hvis det legges stor vekt på

- innsats for å avhjelpe humanitær nød;
- organisasjonssamarbeid mellom norske organisasjoner og nasjonale organisasjoner i mottagerlandene;
- støtte til marginale grupper som ikke ivaretas av egne myndigheter.

Norske frivillige organisasjoner kan utgjøre en relativt mindre andel av bistanden hvis det legges stor vekt på

- land med demokratisk styre og politikk som retter seg mot fattigdom og økonomisk utvikling, hvor eierskap praktiseres slik at landene selv disponerer bistanden;
- styrking av offentlige tilbud og politiske, rettslige og forvaltningsmessige institusjoner i stats- og nasjonsbyggingen;
- næringsutvikling og økonomisk vekst som på lang sikt skal redusere fattigdom;
- multilaterale kanaler.

I tillegg til dette vil utvalgets anbefaling om økt direkte støtte til frivillige organisasjoner i mottagerlandene ha betydning for omfanget av tilskudd til frivillige organisasjoner hjemme. Det vil også berøre norske frivillige organisasjoner når organisasjonene i sør velger å bruke disse midlene i samarbeid med norske organisasjoner.

Utvalget ønsker større sør-orientering i norsk bistand og større selvstendighet i mottagerlandene. Det må medføre en endring i norske organisasjoners rolle i langsiktig bistand.

Utvalget erkjenner at bistandspolitiske og utenrikspolitiske hensyn kan tilsi en modifikasjon av den hovedlinje som er utledet ovenfor. Norge har i dag en sterk spredning av bistandsinnsatsen både geografisk og tematisk, og dette kan begrunnes med ønsket om å spre utenrikspolitiske målsettinger og ønsket om å engasjere den norske befolkningen bredt i forhold til resten av verden. Det kan også argumenteres for at norsk bistand spesialiseres til områder hvor vi har komparativt fortrinn i forhold til andre land. Utvalget holder imidlertid fast ved at hensynet til mål om fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling tilsier sterkere

konsentrasjon av den norske innsatsen både geografisk og tematisk, og sterkere differensiering av innsatsen til de frivillige organisasjoner i ulike typer land.

5 Styringsopplegg og finansiering

5.1 Utfordringer for offentlig styring og finansiering

Offentlig støtte til frivillige organisasjoner må ha som begrunnelse at frivillige organisasjoner bidrar til realisering av samfunnsmessige mål. Støtten må dimensjoneres og utformes ut fra målsettingene om redusert fattigdom, bedre økonomisk utvikling og demokratisk styresett. Resultatorientering må være viktig også på dette området, og målene for støtten må da være tydelig. Styringsopplegg og finansiering må ta sikte på å velge ut de beste organisasjoner og prosjekter, og utformingen må ta hensyn til hvordan organisasjonenes arbeid påvirkes ved offentlig støtte. Siktemålet må være at støtten stimulerer organisasjonenes beste sider slik at de effektivt når fram i forhold fattige. Organisasjonenes komparative fortrinn følger særlig av at organisasjonene har større frihet enn offentlige institusjoner i ressursbruk, samarbeidsmønstre og organisering. Styringsopplegget må omfatte retningslinjer, mekanismer for fordeling av støtte, og et system for evaluering.

Offentlig støtte til frivillige organisasjoner er en særlig utfordring på grunn av de mange målsettinger i bistandspolitikken og vanskeligheten med å evaluere resultatene. Utfordringene har fellestrekk med dem man finner for offentlig støtte til forskning og kulturformål. Innen bistandsområdet gir de brede målsettinger og mangelfull evaluering av fortid svakt grunnlag for valg mellom organisasjoner, aktiviteter og land. Resultatet blir lett stor spredning av midlene og liten bistandseffektivitet. Feltet preges dermed av stor vekst i antall organisasjoner, mens det er for lite omstilling og fornyelse av gamle organisasjoner. Selv om hovedbildet er organisasjoner med stor kompetanse og stort engasjement for bistand, tiltrekkes også organisasjoner som tilpasser seg for å utnytte støtteordninger. Den store spredningen av midler på mange organisasjoner og interne interesser i organisasjonene vil lett dra i retning av stor administrasjon, stor aktivitet i Norge og ineffektive arbeidsmåter. Utformingen og praktiseringen av støtteordningene må ta høyde for disse utfordringer.

Frivillige organisasjoner er etablert for å fremme et bestemt formål, og organisasjonsformen har sin styrke i motivasjon og rekruttering rundt formålet. Organisasjonene i utviklingssamarbeidet mobiliserer støtte i befolkningen og innsats fra sine medarbeidere ut fra sitt formål. Organisasjonene kan sies å stå ansvarlige både overfor sine støttespillere, samarbeidspartnere, og bistandsmottagere. Noen organisasjoner er klart forankret med medlemskap og medlemmene har eierskap til organisasjonen og utøver medlemsstyring. Men

mange organisasjoner har mer form av stiftelser hvor det er organisasjonenes medarbeidere som utøver selvstyre. Mange organisasjoner er ledelsesstyrt med svak ekstern kontroll, det gjelder også medlemsorganisasjoner med passive medlemmer. Slike organisasjoner kan fungere godt, fordi lederskapet har insentiv til god organisasjonsdrift for å ivareta støttespillere og samarbeidspartnere. Samtidig kan slike organisasjoner være lite robuste overfor konflikter og dermed være sårbare for endringer i interne forhold. Utvalget mener at organisasjonene bør arbeide med klargjøring av ansvarsforholdene rundt virksomheten, og at det har stor betydning fra framtidig legitimitet for arbeidet.

Frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet er opptatt av ansvarliggjøring av myndighetene i mottagerlandene og arbeider for åpenhet i offentligheten i disse land. Det er et paradoks at mottagerne av organisasjonenes tjenester står svakt overfor organisasjonene og har lite innsyn i organisasjonenes virksomhet utover egen relasjon. Styringsopplegget må sikre større åpenhet rundt organisasjonene og støtteordningene og tydeliggjøre organisasjonenes ansvar overfor de involverte grupper.

Offentlig støtte er den største inntektskilden for de fleste norske organisasjoners bistandsvirksomhet. Statens sterke stilling gjør at statens støttepolitikk bestemmer strukturen og sammensetningen av organisasjonene. Staten får samtidig en viktig rolle som overvåker av organisasjonene. Det er konkurranse mellom organisasjonene om disse midlene og konkurransen gir insentiv til faglig og strategisk læring, utvikling og endring, men også til ressursbruk til profilering og markedsføring. Slik ressursbruk kan være nyttig for den enkelte organisasjon, fordi den kan skaffe seg mer penger på denne måten enn ved god bistand, og fordi det bidrar til å holde internasjonale fattigdomsbekjempelse som et viktig anliggende levende i befolkningen. For bistandsfeltet samlet sett kan det utgjøre en kostnad som går på bekostning av hjelp til fattige. Konkurransen om offentlig støtte kan også være til hinder for et samarbeid mellom organisasjonene. Norske myndigheter må ta hensyn til slike samlede virkninger for bistandsmarkedet i støttepolitikken.

Utvalget mener at de frivillige organisasjoner har en viktig rolle som del av det norske sivilsamfunn og som mobiliserende kraft i det internasjonale solidaritetsarbeidet. I hovedsak bør denne del av virksomheten kunne finansieres av organisasjonene selv, og deres rolle vil da avspeile deres evne til å skaffe oppslutning i befolkningen.

5.2 Statsstøtte til humanitær bistand og overgangsbistand

Dagens retningslinjer for håndtering av tilskudd til nødhjelp og fred/ forsoning avspeiler at disse ordninger er knyttet opp mot løpende politiske beslutninger. Det politiske beslutningsgrunnlag er fundert i offisielle dokumenter (St.prp. nr. 1), og gjennomføringen gjøres i en tett uformell kontakt mellom departement og organisasjoner. Utvalget finner det naturlig at statsstøtten inngår i et system for kriserespons som må styres politisk. Det kan imidlertid være et problem at den nære politiske tilknytning gjør bistanden for mye rettet mot internasjonal mediadekning og utenrikspolitiske hensyn på bekostning av behovet for å avhjelpe nød. Det må imidlertid være et politisk spørsmål å gjøre disse avveiningene. Utvalget har ikke gått inn i detaljene i retningslinjene og praktiseringen, men konstaterer at de gir departementet stor handlefrihet overfor organisasjonene. De involverte organisasjoner er valgt ut fordi de har kompetanse og kapasitet til rask respons og effektiv hjelp etter naturkatastrofer og i land med krig og konflikt. Det er mange forskjellige oppgaver og det er naturlig at organisasjonene spesialisere seg. Det norske opplegg for kriserespons synes å virke relativt effektivt.

Utvalget er opptatt av to forhold rundt praktiseringen av retningslinjene. For det første må det være en seleksjonsmekanisme som sikrer at nye gode organisasjoner kan komme inn og at organisasjoner som fungerer dårlig kan gå ut. Det er også viktig at departementets forhold til organisasjonene fremmer effektiv utnyttelse av ressursene. Større åpenhet og konkurranse kan oppnås ved periodevise prekvalifiseringer med ekstern vurdering av organisasjonene og deres resultater. For det andre må det gjøres en rasjonell vurdering av bruk av norske organisasjoner versus utenlandske og integreringen av det norske bidraget i et samlet internasjonalt opplegg. Det må sikres at norske organisasjoner kan bidra i en samlet internasjonal innsats i nødhjelp og bidra til kapasitetsutvikling av lokalsamfunn og organisasjoner. Over tid må norsk støtte til organisasjoner i større grad kanaliseres gjennom det multilaterale bistandssystem og norske organisasjoner må konkurrere på det internasjonale marked.

Dagens retningslinjer for overgangsbistand har som hovedmål å bidra til utvikling og fredsbygging i land som er berørt av voldelige konflikter og naturkatastrofer. Støtten rettes mot infrastruktur og tjenester, varige løsninger for flyktninger, og forsoningsarbeid. Retningslinjene gir stor handlefrihet til politisk prioritering av innsatsen og initiativet til prosjekter kommer gjerne fra departementet. Utvalget mener det er naturlig at overgangsbistanden er politisk styrt, men vektlegger tre sentrale forhold i praktiseringen. For det første må ikke det tette samarbeid mellom departement og organisasjoner hindre at nye organisasjoner kommer til og at gamle organisasjoner går ut. Det må være åpenhet rundt seleksjonen av organisasjoner, og mekanismer for utlysning av oppdrag til organisasjonene bør

etableres. For det andre må overgangsbistand etter naturkatastrofer vurderes i forhold til styresettet i det enkelte land, og det vil være store forskjeller i landenes forutsetninger for å ivareta befolkningens behov. Utvalget mener at er naturlig at det norske engasjementet konsentreres om hovedsamarbeidsland, og med slik konsentrasjon kan man sikre varige effekter av bistanden. For det tredje må oppfølgingen av land i overgang fra krig og konflikt ta hensyn til at det er svært langsiktig arbeid å bygge utvikling. Utvalget mener at innsatsen må konsentreres om et fåtall land hvor norske myndigheter og organisasjoner har særlige forutsetninger for å bidra.

Utvalget mener at engasjement av norske organisasjoner også i den humanitære bistanden i hovedsak bør utformes som rammeavtaler. Rammeavtaler sikrer forutsigbarhet, fleksibilitet, mulighet for strategiske samtaler og større mulighet for koordinering inn mot den langsiktige bistanden og dens støtteordninger. Rammeavtaler gir også noe vern mot at innsatsen styres for mye av politisk opportuniste. Utvalget foreslår at prekvalifisering for rammeavtaler utlyses med jevne mellomrom (som hvert 6-8 år) for å sikre ny vurdering av kapasitet og kompetanse hos organisasjonene. Konkurransen om rammeavtaler kan bidra til å holde oppe effektiviteten og stimulere fornyelse og eksperimentering. For at en ordning med utlysning og åpen konkurranse skal fungere, må myndighetene foreta evalueringer av hvordan rammeavtalene fungerer.

I enkelte situasjoner vil humanitær bistand og overgangsbistand kunne betraktes som et oppdrag hvor myndighetene klargjør oppgaver som skal løses i et bestemt land, i et bestemt tidsrom og eventuelt på en bestemt måte. Slike oppdrag egner seg som utlysning for anbud, hvor organisasjonene tilbyr sine tjenester etter myndighetenes spesifikasjon. Anbud sikrer konkurranse mellom organisasjonene, men stiller samtidig krav til oppdragsgiver om å sikre kvalitet i oppfølgingen. Anbud krever evalueringer på samme måte som for rammeavtalene.

5.3 Statsstøtte til langsiktig bistand

Dagens retningslinjer for statsstøtte til norske organisasjoner innen langsiktig bistand, den såkalte globale ordningen, har et meget bredt siktemål. Retningslinjene er fundert i den generelle bistandspolitikken slik den er formulert i offentlige dokumenter. Retningslinjene sier at organisasjonene skal bidra til målene for utviklingspolitikken herunder 14 hensyn som er opplistet (bl.a. bekjempelse av fattigdom, god humanitær bistand, forebygging av naturkatastrofer, fred og forsoning, fremme menneskerettighetene, styrke folkelig deltagelse i beslutningsprosesser, bedre kvinners livssituasjon, fremme barns rettigheter, fremme

funksjonshemmedes rettigheter, fremme av utfolks og minoriteters rettigheter). Retningslinjene er utydelige når det gjelder hva som er mål og hva som er kvalitetssikrende hensyn i bistanden. De må vurderes ut fra hvordan de bidrar til fattigdomsbekjempelse. Utvalget mener at den store bredden i målsettinger er et problem for både den generelle bistandspolitikken og for støtteordningen for organisasjonene. Når man forfølger mange mål som ikke er operasjonalisert og prioritert får man ingen klar politisk styring av virksomheten. Det vanskeliggjør også evaluering av virksomheten i ettertid. Konsekvensen av de brede mål for støtteordningen og praktiseringen i NORAD er en sterk vekst i antall organisasjoner og med sterk spredning på aktiviteter og land. Utvalget tror ikke dette mangfold av aktører på ulike fagfelt og innsatsområder utgjør en effektiv politikk for å fremme redusert fattigdom, bedre økonomisk utvikling og demokratisk styresett. De mange små og spredte prosjekter har primært lokale nedslagsfelt og kan ikke forventes å ha særlig varige virkninger. Spesielt er hele støtteordningen rettet mot å styrke det sivile samfunn i mottagerlandene. Utvalget mener at mye av denne orienteringen har vært basert på manglende forståelse av maktforhold i samfunnet og hvordan ekstern bistand kan styrke sivilsamfunn.

Utvalget registrerer at norske myndigheter i dag formidler økonomisk støtte til et stort antall norske frivillige organisasjoner med et bredt spekter av målsettinger. Det er mange mål og mange aktører og svakt grunnlag for å si at noen mål og aktører er viktigere enn andre. Det er behov for en klarere fokusering av organisasjonenes arbeid på tydelige mål og en sterkere differensiering ute etter mottagerlandenes styresett. Uvalget foreslår endring på ulike dimensjoner:

(a) *Roller og oppgaver ute:*

Organisasjonene bør gå inn i ulike roller og påta seg oppgaver tilpasset aktuelle behov og muligheter i det enkelte land, spesielt avhengig av landenes styresett. Det betyr en aktiv innfasing og utfasing av oppgaver til norske og internasjonale frivillige organisasjoner etter som stater endrer karakter. I land med ikke-fungerende styresett må organisasjonene ha en friere rolle i forhold til nasjonale myndigheter.

(b) *Valg av mål:*

Hvilke mål som ønskes støttet og realisert gjennom frivillige organisasjoner er i stor grad et politisk valg. Det må gjøres en sterkere avgrensning av mål slik at innsatsen kan resultatvurderes. Mangelen på strategisk fokusering av innsatsen svekker betydningen og slagkraften til organisasjonene.

(c) *Valg av organisasjoner:*

I forhold til valg av norske organisasjoner som er involvert i det langsiktige bistandsarbeidet bør det satses sterkere på kvalitet og forankring i sør og nord. Det foreslås en prioritering langs følgende tredeling:

- Organisasjoner med høy bistandskvalitet, forankring i Norge og naturlige partnere i mottagerlandene bør velges ut for langsiktige rammeavtaler.
- Organisasjoner med særlig kompetanse bør kunne søke om og få innvilget støtte til enkelte prosjekter, primært for å støtte marginale grupper.
- Vennskaps- og solidaritetssamarbeid med organisasjoner i sør bør sees som en naturlig og viktig del av internasjonaliseringen av norske frivillige organisasjoner, men mye av dette samarbeidet kan ikke betraktes som bistandssamarbeid og bør ikke støttes over bistandsbudsjettet.

Utvalget støtter dagens retningslinjers vektlegging av at frivillige organisasjoner skal ha samarbeid med organisasjoner i mottagerlandene og at arbeidet primært bør drives i de fattigste landene (MUL-landene). Det vil allikevel kunne være enkelte unntak i forhold til marginaliserte grupper i mellominntektsland hvor disse ikke prioriteres av nasjonale myndigheter. Det må legges vekt på kvaliteten i det samarbeidet som er etablert og spesielt forankring og selvstendighet for mottagerlandenes organisasjoner.

Utvalget mener at rammeavtaler (nå kalt samarbeidsavtaler) også bør være hovedformen for langsiktig bistandsarbeid. Siden det er mange relativt små organisasjoner har vi i dag mange samarbeidsavtaler i forhold til sammenlignbare giverland. Etter utvalgets syn er det ønskelig å konsolidere antall aktører med samarbeidsavtaler, primært ved at organisasjonene samarbeider innen paraplyer. På samme måte som for humanitær bistand bør rammeavtaler utlyses for prekvalifisering med jevne mellomrom (som hvert 6-8 år) for å sikre ny vurdering av kapasitet og kompetanse hos organisasjonene. Resultatorientering av bistandspolitikken må også gjelde for frivillige organisasjoner.

Utvalget ønsker å forenkle støtten til de mange mindre organisasjoner i langsiktig bistand. Det kan delvis gjøres ved at mindre organisasjoner slår seg sammen innen paraplyer og søker om rammeavtaler. Delvis kan det skje ved forenkling av administrering av de mindre samarbeidsprosjektene.

I enkelte situasjoner vil langsiktig bistand kunne betraktes som et oppdrag hvor myndighetene klargjør oppgaver som skal løses i et bestemt land, for eksempel i forbindelse med dagens ordning med strategiske partnerskap. Slike oppdrag egner seg som utlysning for anbud, hvor organisasjonene tilbyr sine tjenester etter myndighetenes spesifikasjon.

Norge gir direkte støtte til en del internasjonale organisasjoner og internasjonale organisasjoner etablerer seg med avdelinger i Norge, antagelig motivert ut fra muligheten for offentlig støtte. Utvalget har ikke evaluert de internasjonale organisasjoner som gis direkte støtte. Det er vanskelig å begrunne dagens utvalg av internasjonale organisasjoner som får støtte ut fra hovedmålene i norsk bistandspolitikk, og de synes å representere enkeltstående historiske initiativ som er blitt videreført. Utvalget mener det er mest aktuelt å støtte internasjonale organisasjoner i forbindelse med utlysning av anbud hvor et definert oppdrag skal utføres.

5.4 Direkte støtte til organisasjoner i mottagerlandene

Utvalget er opptatt av at sivilsamfunnet i mottagerlandene ikke må bli dominert av givere og eksterne organisasjoner. Mange mottagerland er nå preget av relativt sterke internasjonale og tildels nasjonale frivillige organisasjoner finansiert av givere, men svakt sivilsamfunn. Utvalget ønsker å fremme et sivilsamfunn i Sør basert på selvstendig og lokalt basert organisasjonsliv, gjerne med internasjonale relasjoner. Det er en hovedutfordring å diskutere hvordan bistanden kan støtte opp om frivillige organisasjoner. I tillegg til organisasjonssamarbeid mellom norske frivillige organisasjoner og organisasjoner i mottagerlandene, kan organisasjoner støttes på tre hovedmåter, kanalisert gjennom myndighetene i mottagerlandene, som del av stat til stat bistand, eller multinasjonalt.

- Støtte gjennom nasjonale myndigheter er aktuelt i land med demokratisk styresett som troverdig forfølger mål om fattigdomsreduksjon. Slike land kan velge å støtte organisasjoner på samme måte som det gjøres i Norge. Bistand til sivilsamfunnet kan da kanaliseres gjennom myndighetene innenfor de sektorene Norge gir støtte til.
- Støtte gjennom stat til stat samarbeidet vil innebære at giverlandenes representasjon i mottagerlandene kanaliserer midler til organisasjoner. Dette foregår i et visst omfang i dag. Man kan tenke seg forskjellige modeller for direkte støtte til sivile samfunn i mottagerlandene bl.a. gjennom samarbeid med andre givere:
 - Norge kanaliserer direkte støtte til sivile samfunns organisasjoner i Sør gjennom ambassadene. Dette kan skje bl.a. ved strategisk partnerskap med et fåtall frivillige organisasjoner i mottagerlandene. Dette er ressurskrevende og det er ikke hensiktsmessig å utvide denne ordningen betydelig.

- Norge kanaliserer støtte til sektor programmer for sivile samfunn hvor flere givere bidrar. Denne modellen vil kunne være mindre kapasitetskrevene for ambassadene.
- Norge er sovende partner i et samarbeid hvor en annen giverrepresentasjon forvalter den norske direkte støtten til sivile samfunn. Denne modellen vil ikke kreve personalressurser på ambassadene og blir i dag brukt når det gjelder støtte til flere sektorer.
- Norge gir støtte til et sivilt samfunn fond eller sivile samfunn paraplyer hvor det sivile samfunn i Sør, delvis eller helt, fordeler støtten. Man kan tenke seg forskjellige beslutningsmekanismer med styrever hvor både representanter fra sivile samfunn, givere og eksterne ressurspersoner er med. Slike ordninger stiller store krav til kvaliteten på de lokale aktører som får innflytelse på støtten og bør konsentreres til land hvor de organisasjonsmessige forholdene ligger til rette for det. Den britiske bistandsorganisasjonen DIFID har god erfaring med denne typen fonds i en håndfull mottakerland. Dette er en modell som vil kunne bidra til ønsket kapasitetsutvikling når det gjelder sivile samfunn i mottakerlandenes evne til direkte å håndtere, fordele og rapportere på midler.
- Norge kan også støtte det sivile samfunn i mottakerlandene gjennom multilaterale organisasjoner. For eksempel har både Verdensbanken og FN organisasjonene samarbeid med internasjonale og nasjonale frivillige organisasjoner. Utvalgte multilaterale organisasjoner kan organisere fondsløsninger som skissert over.

Utvalget anbefaler at Norge tar initiativ til fonds for direkte finansiering fra en eller flere givere til frivillige organisasjoner i mottakerlandene.

5.5 Egenfinansiering og statsstøtte

De fleste frivillige organisasjoner har flere inntektskilder og mange samler selv inn betydelige beløp. Innsamlingsarbeidet bidrar til at den norske befolkning mer direkte trekkes med i bistandsarbeidet og sikrer at organisasjonene og bistanden har folkelig støtte. Samtidig er ikke innsamlet beløp en direkte refleks av folkelig forankring, det kan like gjerne reflektere innsamlingsmetodene. Utvalget er bekymret for at det er for mange, for dyre og for lite oversiktlige kampanjer.

Utvalget mener at grunnlaget for statsstøtten primært må være hva organisasjonene bidrar med i forhold til målsettingene om redusert fattigdom, bedre økonomisk utvikling

demokratisk styresett. Statsstøtten må da basere seg på en vurdering av organisasjonenes arbeidsmåte, erfaring og planer. Organisasjoner kan gjøre en god innsats i bistanden selv om de har liten egen finansiering. På den andre siden er store innsamlede midler ikke noen garanti for kvalitet i bistanden.

Det er et selvstendig mål for statsstøtten til frivillige organisasjoner at de engasjerer den norske befolkning i internasjonalt solidaritetsarbeid. For å sikre organisasjonenes forankring og støtte i befolkningen fungerer egenfinansieringskravet som en test på organisasjonenes innsats og resultater. Egenfinansieringen kan sees som et insentiv til å engasjere seg overfor befolkningen. Desto høyere egenfinansieringskravet settes, desto sterkere virker dette insentivet, og desto mer diskrimineres mot organisasjoner som er sterkt avhengig av statsstøtte. Utvalget vil ikke foreslå endring i forhold til dagens egenfinansieringskrav.

Utvalget mener generelt at det er ønskelig at organisasjonene har flere ben å stå på finansielt for å ivareta deres selvstendighet. Større grad av internasjonalisering av organisasjonenes inntekter vil også redusere statsavhengigheten innenlands.

5.6 Evaluering og kontroll

Utvalget viser til at omleggingen med et sterkere krav til resultatorientering krever betydelig styrking av evalueringen av bistandsvirksomheten. Spesielt må myndighetene ta ansvaret for den overordnede evaluering av de frivillige organisasjoners innsats i mottagerlandene. Arbeidet må tilpasses det internasjonale system for resultatmåling av fattigdomsreduksjon, økonomisk utvikling og demokratisk styresett., Det bør legges opp til langsiktige evalueringsprogrammer, gjerne ledsagende, som gjør det mulig å måle effekter over tid gjennom systematisk innsamling av data. Det er naturlig å starte slikt arbeid i hovedsamarbeidslandene.

Evaluering omfatter både overvåking av virksomheten i en organisasjon, vurdering av sammenhengen mellom innsats og resultater, og bredere forskningsmessig arbeid om de samfunnsmessige sammenhenger. Det bør stilles sterkere krav til organisasjonenes eget evalueringsarbeid og dokumentasjon av resultater. Evalueringen av sammenhenger mellom innsats og resultater har hittil i stor grad vært beskrivende. Framtidig evaluering må utnytte den metodeutvikling som har skjedd de senere år. Oppdragene om evaluering må settes ut til anerkjente fagmiljøer i inn- og utland. Mer omfattende analyser av bistand og bistandseffekter må initieres gjennom Norges forskningsråd.

Utvalget mener det er vesentlig for evalueringens uavhengighet og legitimitet at den styres og utføres uavhengig av bistandsforvaltningen. Den forskningsmessige evaluering må ha stor bredde i tilnærminger og metoder, og må inkludere prosessevaluering og følgeforskning. Generelt må evalueringens siktemål være å framskaffe kunnskap som legger grunnlag for bedre forvaltning av bistanden.

5.7 Forvaltningsmessig organisering

Utvalget mener at omleggingen av bistandspolitikken og frivillige organisasjoners rolle krever styrket faglig forvaltningskompetanse og ryddig ansvarsdeling mellom politikk og forvaltning. Dagens oppsplittede behandling av frivillige organisasjoner i forvaltningen gir ikke et godt opplegg for en samlet politisk hovedlinje. Oppsplittingen er også et problem i forhold til å oppnå bedre synergier mellom humanitær og langsiktig bistand. En omlegging hvor støtten til frivillige organisasjoner skal sees i sammenheng med bistandspolitikken hovedlinje tilsier en samling av ansvaret.

Utvalget har ikke gått inn i en detaljert organisasjonsmessig evaluering og med forslag til ny organisasjonsløsning. Det vises til at omorganiseringen av bistanden i forhold til NORAD og UDs roller skal evalueres i 2007. Utvalget anbefaler at denne evalueringen spesielt vurderer hensiktsmessigheten i dagens organisering av behandlingen av de frivillige organisasjoner.

6 Oppsummering

Utvalget har foran drøftet gjennom de sentrale spørsmål som er reist i mandatet. De viktigste anbefalingene kan oppsummeres i følgende hovedpunkter:

Anbefaling 1: Sør-orientering og eierskap

- Norsk langsiktig bistand bør konsentreres om land med godt styresett som kan og vil fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling; nye hovedsamarbeidsland bør vurderes etter dette.
- Disse landene må i hovedsak selv disponere bistanden og ha eierskap til sin utvikling.
- Norske tilskudd i større grad til frivillige organisasjoner i mottagerlandene, nye fondsordninger må utvikles.
- Sør-orientering må medføre endring i norske organisasjoners rolle i langsiktig bistand.

Anbefaling 2: Langsiktig bistand, myndigheter og sivilsamfunn

- Frivillige organisasjoner må i større grad differensiere sin virksomhet etter styresett og inntektsnivå. Når eierskap praktiseres, må landene selv ha føringen i sivilsamfunnet og samarbeidet med organisasjoner i nord.
- Organisasjonene må ikke fungere som et varig substitutt for landets myndigheter.
- Tilskudd til norske organisasjoner bør prioritere
 - 1) naturlige partnere, hvor organisasjonene hjemme og ute har tilsvarende forankring og oppgaver,
 - 2) ivaretagelse av marginale gruppers rettigheter.

Anbefaling 3: Humanitær bistand rettet mot behov

- Frivillige organisasjoner kan være effektive operatører for humanitær bistand i ikke-fungerende stater, økt internasjonalisering er ønskelig.
- Humanitær bistand må prioriteres etter behov, ikke medieoppslag eller utenrikspolitikk.
- Bistanden må ta hensyn til langsiktige virkninger, unngå skade på lokal økonomi, ha lokal forankring i mottakerlandene.
- Nye mekanismer for overgangsbistand, forebygging av katastrofer og langvarig innsats konsentreres hovedsakelig til hovedsamarbeidsland.

Anbefaling 4: Tilskudd etter tydelige mål og med uavhengig evaluering

- Tydeligere mål om fattigdomsreduksjon og resultatvurdering, sikte mot større fornyelse av organisasjonene, strammere krav og kriterier for støtte.
- Rammeavtaler for store organisasjoner og sammenslutninger, både humanitær og langsiktig bistand, utlyses for prekvalifisering.
- Forenklet behandling av små organisasjoner og samarbeidsprosjekter.
- Evalueringsgapet må tettes, evalueringen bør organiseres eksternt og uavhengig av bistandsforvaltningen.
- Samle ansvaret for tilskuddsordningene til frivillige organisasjoner.

Omfang av tilskudd til frivillige organisasjoner

- Bistandspolitisk valg av prioritering i forhold til bilateral statlig støtte og multilaterale kanaler.
- Omfang av tilskudd til frivillige organisasjoner er avhengig av politisk prioritering:
 - Større andel av bistand til organisasjonene hvis større vekt på humanitær bistand, organisasjonssamarbeid og marginale grupper.
 - Mindre andel av bistand til organisasjonene hvis større vekt på land med godt

styresett, statsbygging og økonomisk utvikling, multilaterale kanaler

**Vedlegg 1:
Norsk bistand gjennom frivillige
organisasjoner**

1 Innledning

Samarbeidet med de frivillige organisasjonene ble fremhevet som sentralt for norsk utviklingshjelp allerede på begynnelsen av 1960-tallet. Stortingsmeldingen om opprettelsen av norsk utviklingshjelp understreket betydningen av den folkelige forankringen som basis for innsatsen: "Det er overmåte viktig at man i denne saken har en våken og interessert opinion bak seg" (St.meld. nr. 23 1961-62, sitert i Simensen 2003: 215). Et annet argument for å knytte seg opp mot organisasjonene var den nærheten disse hadde til mottakerne og deres behov. På begynnelsen av 1960-tallet holdt Utenriksdepartementet flere møter med frivillige organisasjoner for å få oversikt over norske organisasjoners innsats og knytte kontakter for videre samarbeid, og begynte etter kort tid å kanalisere bistandsmidler gjennom aktører i frivillig sektor. Norske misjonsorganisasjoner hadde da drevet bistandsarbeid og misjon i sør i over 100 år, og det var også disse som dominerte bevilgningen i de første 10 årene.

Bevilgningene økte jevnt. I 1963 ble 3 millioner bevilget, fordelt på 7 organisasjoner. I 1974 hadde bevilgningen økt til 14 millioner. Fra midten av 1970-tallet begynte i større grad også organisasjoner uten misjonstilknytning å melde seg som søkere. Flere Stortingsmeldinger på 1960 og 1970 tallet argumenterte for at organisasjonene skulle integreres sterkere i bistanden. I 1978 ble 'Seksjon for private organisasjoner' etablert, noe som ble tolket som et ønske om å institusjonalisere bistanden som ble kanalisert gjennom organisasjonene. I 1978 støttet Norad 34 organisasjoner med noe under 50 millioner (Tvedt 1995: 2).

Støtten økte betraktelig på 1980-tallet både med hensyn til den økonomiske rammen og med hensyn til antallet aktører som var involvert. I 1982 inngikk Norad for første gang såkalte rammeavtaler med enkelte av de store norske organisasjonene. I 1991 var antall norske aktører oppe i 134 og Norads bevilgning hadde kommet opp i rundt 500 millioner (St.prp. 1990-1991). Samtidig støttet Norad flere hundre organisasjoner i mottakerlandene og mellom 20 og 30 internasjonale frivillige organisasjoner (Tvedt 1995: 2). Totalbevilgningen for UD og Norad lå i 1991 på 1 334 millioner (Norad 1999: 90). Fokuset var på bygging av infrastruktur og tjenestelevering innen sosial sektor som supplement til staten.

Utover på 1990-tallet kom en motreaksjon, og det ble stilt spørsmål ved de frivillige organisasjonenes antatte komparative fortrinn i forhold til bistand kanalisert gjennom statlige institusjoner.¹ Dette førte ikke til noen nedgang i bevilgningene til kanalen, men rasjonale for å bruke kanalen endret seg. I stedet for at den ble sett som en parallell til den statlige kanalen, skulle de norske organisasjonenes innsats nå i større grad bidra til å styrke det sivile samfunnet i sør, for å sette det i stand til å legge press på staten i retning av demokratisering og mer rettferdig fordeling.

Bistanden gjennom de frivillige aktørene utgjør fortsatt en stor del av den totale norske bistanden, og har ligget jevnt på omkring 22-25 % de siste 10 årene, noe som er meget høyt i et internasjonalt perspektiv. Støtten utgjør vel en tredjedel av den totale bilaterale bistanden. I 2004 lå den totale bevilgningen til norske organisasjoner på 2 407,5 millioner (eksklusiv informasjonsstøtte), fordelt på mange ulike kapitelposter.

Dette vedlegget gir en deskriptiv oversikt over norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner. Det gis først (del 2) en overordnet oversikt over hvor mye bistand som kanaliseres gjennom denne typen organisasjoner, hvilke typer organisasjoner som først og fremst brukes, og tematisk og geografisk fordeling av denne typen bistand. Omfanget av bistand gjennom organisasjoner i norsk bistandspolitikk settes også inn i en internasjonal sammenheng. Deretter (del 3) foretas det en detaljert gjennomgang av dagens system for å gi bistand gjennom frivillige organisasjoner, basert på den administrative inndelingen mellom Norad (langsiktig bistand) og Utenriksdepartementet (humanitær bistand; overgangsbistand;

¹ Se blant andre Tvedt (1992, 1995).

fred og forsoning; menneskerettigheter). Viktige trekk ved det norske systemet ses også i lys av andre lands systemer. For å få et bilde av hvordan dagens system slår ut i form av utvelgelse av organisasjoner, foretas til slutt en gjennomgang av karakteristika ved de fem største norske organisasjonene i norsk bistandssammenheng (del 4), og deretter av en gruppe mellomstore organisasjoner (del 5).

2 Norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner

2.1 Omfang av bistand gjennom frivillige organisasjoner

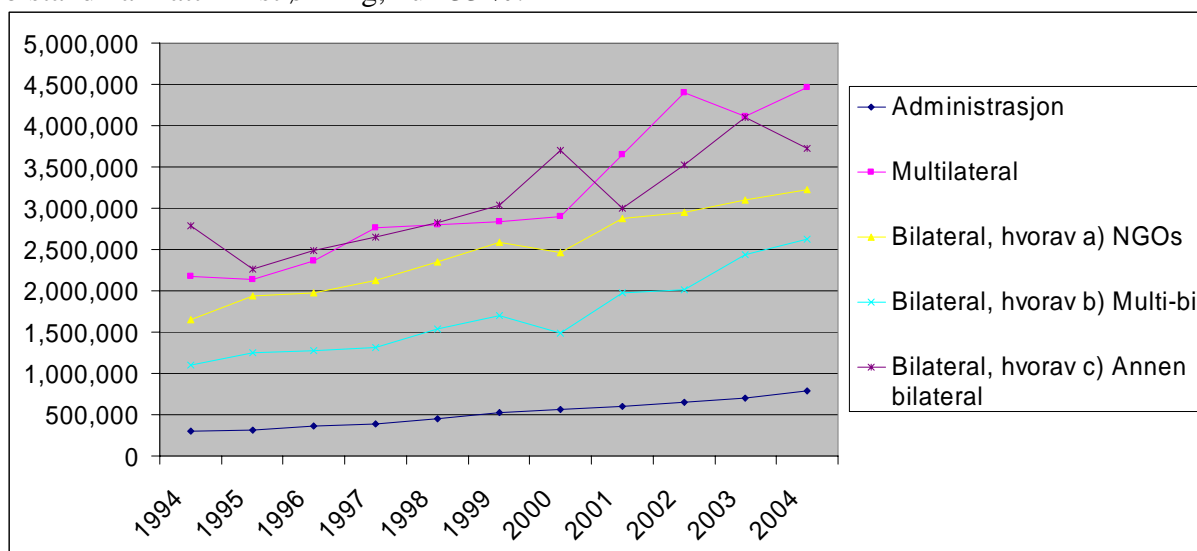
Norsk bistand utgjorde i 2004 om lag 14.8 milliarder norske kroner (se Tabell 1). I absolutte kroner er dette en vekst siden 1994 på nesten 85 %, eller om lag 6.3 % årlig vekst i denne perioden. Bistand eksklusive administrasjonsutgifter (som utgjør 4-5 % i perioden) fordeles på fire ulike kanaler. Det gis multilateral bistand gjennom aktører som Verdensbanken og FN-systemet. Og det gis bilateral bistand på tre måter; gjennom frivillige organisasjoner (NGOs i Tabell 1); som såkalt multi-bi bistand, hvilket innebærer at øremerkede midler kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner; og til slutt ordinær bilateral bistand (kalt annen bilateral bistand i Tabell 1), som gis direkte fra stat til stat.

Tabell 1: Norsk bistand fordelt på kanal, 1994-2004 (mill. NOK)

Bistandstype	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Administrasjon	297	314	359	386	450	526	563	595	651	704	793
Multilateral	2,180	2,137	2,369	2,760	2,802	2,832	2,901	3,647	4,400	4,107	4,463
Bilateral, hvorav											
a) NGOs	1,654	1,944	1,977	2,125	2,355	2,582	2,464	2,881	2,952	3,102	3,220
b) Multi-bi	1,102	1,251	1,281	1,316	1,541	1,698	1,490	1,978	2,016	2,438	2,622
c) Annen bilateral	2,787	2,256	2,487	2,654	2,827	3,043	3,697	3,002	3,525	4,106	3,719
Grand Total	8,021	7,902	8,473	9,241	9,974	10,680	11,115	12,104	13,544	14,457	14,817

Kilde: Norad

Tabell 1 og Figur 1 viser at bistand gjennom alle fire kanaler har økt i perioden fra 1994 til 2004. Såkalt multi-bi og multilateral bistand har økt mest, med henholdsvis 138 % og 105 %. Bistand gjennom frivillige organisasjoner har økt mer enn det totale bistandsvolumet i perioden (om lag 95 %), og ligger i dag på 3.2 milliarder norske kroner. Annen bilateral bistand har hatt minst økning, kun 33 %.

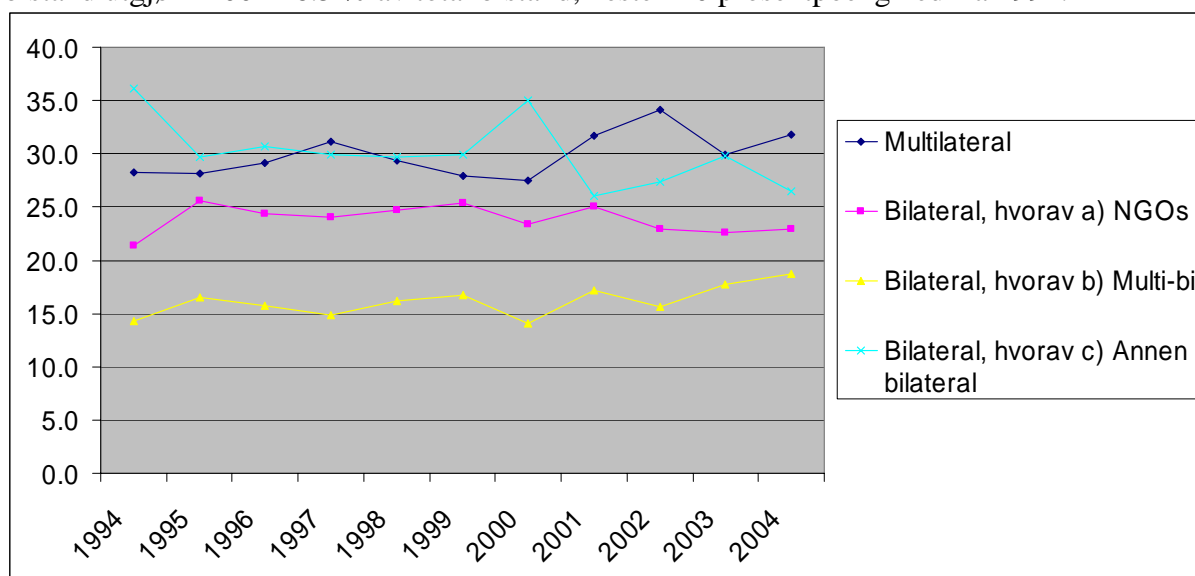


Kilde: Norad

Figur 1: Norsk bistand fordelt på kanal, 1994-2004 (NOK 1000)

Bildet som presenteres i Figur 2 av de relative andelen av bistandsbudsjettet som gis gjennom de ulike kanaler reflekterer disse trendene. Multilateral bistand har vokst i perioden 1994-2004 fra å utgjøre om lag 28 % til godt over 30 % i 2004. Multi-bi bistand har vokst fra litt over 14 % til nesten 19 %. Totalt sett ble om lag 50 % av norsk bistand i 2004 kanalisert gjennom multilaterale systemer i øremerket eller ikke-øremerket form. Andelen av norsk

bistand som gis gjennom frivillige organisasjoner har vokst noe i tiårsperioden Figur 2 omfatter, men veksten skyldes i hovedsak en kraftig økning i begynnelsen av perioden. Organisasjonenes andel har avtatt noe de senere år og ligger på 23 % i 2004. Annen bilateral bistand utgjør i 2004 26.5 % av total bistand, nesten 10 prosentpoeng ned fra 1994.

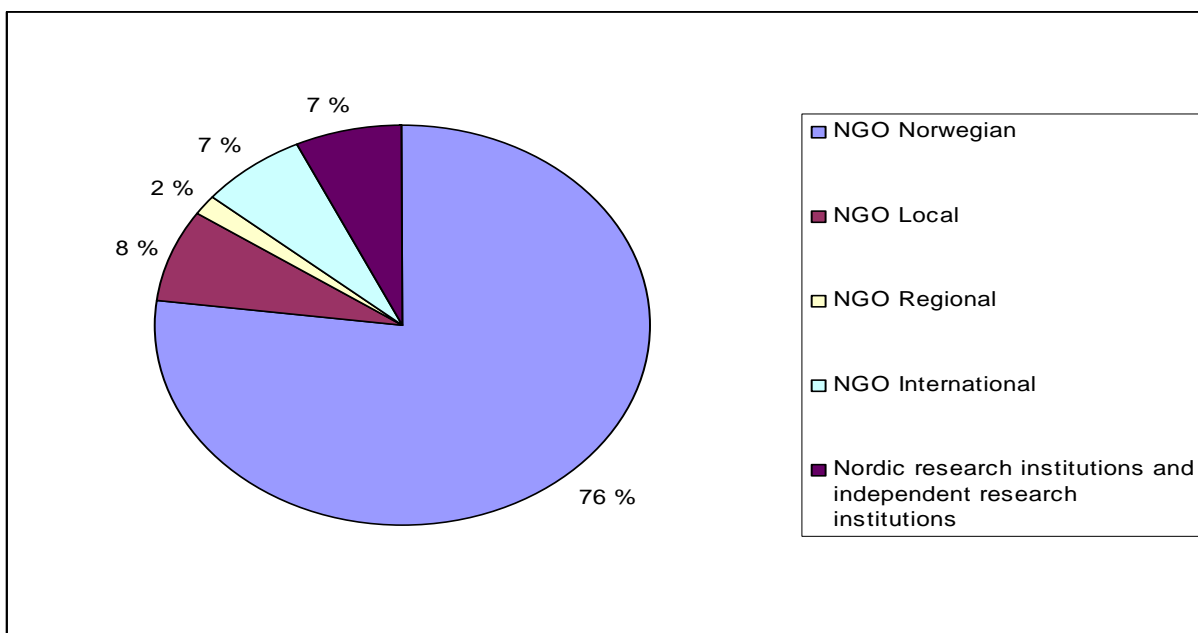


Kilde: Norad

Figur 2: Norsk bistand fordelt på kanal, eksklusiv administrasjon, 1994-2004 (%)

2.2 Hvor mange og hvilke organisasjoner mottar støtte

Norske bistandsmidler ble i 2004 kanalisert til og gjennom over 160 norske og 25 regionale og internasjonale frivillige organisasjoner. Som vist i Figur 3, gis brorparten av disse bistandsmidlene gjennom hjemlig organisasjoner. Over $\frac{3}{4}$ av denne bistand går gjennom norske organisasjoner. Denne høye andelen karakteriserer hele tiårsperioden 1994-2004. Til sammenligning har direkte støtte til lokale organisasjoner i mottakerland ligget på 6-8 % i samme periode, med en andel på 7.5 % i 2004. Regionale og internasjonale organisasjoner er kanal for til sammen 9 % av midlene. Forskningsinstitusjoner, som også regnes som frivillige organisasjoner i denne sammenheng, står for om lag 7 % av midlene.



Kilde: Norad

Figur 3: Fordeling av organisasjonsbistand på type organisasjon

De største norske organisasjonene, målt etter hvor mye av bistanden som kanaliseres gjennom dem, er vist i Tabell 2. De såkalte "fem store" organisasjonene, som omfatter Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Flyktningehjelpen og Redd Barna, har konsekvent vært de som har mottatt mest fra norske bistandsmyndigheter i perioden 1999-2004. Det skal ellers bemerkes at oversikten inneholder Norwegian Volunteer Service (Fredskorpset), som strengt tatt er et forvaltningsorgan underlagt Utenriksdepartementet, ikke en frivillig organisasjon.

Tabell 2: Største bistandsmottakere blant norske organisasjoner, 2004

Avtalepartner	Total (NOK 1000)	Andel av total	Kumulativ andel
1 Norges Røde Kors	352,977	14.3	14.3
2 Kirkens Nødhjelp	336,667	13.6	27.9
3 Norsk Folkehjelp	311,005	12.6	40.5
4 Flyktningehjelpen	299,928	12.1	52.6
5 Redd Barna	161,710	6.5	59.1
6 Bistandsnemnda	138,497	5.6	64.7
7 Norwegian Volunteers Service	102,376	4.1	68.9
8 CARE Norge	70,104	2.8	71.7
9 Atlas-alliansen	55,840	2.3	73.9
10 Utviklingsfondet	51,354	2.1	76.0
11 Leger uten grenser Norge	49,265	2.0	78.0
12 Strømmestiftelsen	47,533	1.9	79.9
13 Det Kgl. Selskap for Norges Vel	41,267	1.7	81.6
14 Caritas Norge	35,867	1.5	83.1
15 Norwac - Norwegian Aid Committee	29,788	1.2	84.3
16 FORUT	28,248	1.1	85.4
17 LO - Landsorganisasjonen i Norge	25,122	1.0	86.4
18 Regnskogfondet	21,631	0.9	87.3
19 Christian Relief Network	18,150	0.7	88.0
20 FN-sambandet	17,695	0.7	88.7
21 WWF Norge	17,020	0.7	89.4
22 NFG - Norwegian Forestry Group	16,647	0.7	90.1
23 FOKUS	16,618	0.7	90.8
24 SAIH	16,400	0.7	91.4
25 Norges Blindforbund	14,500	0.6	92.0
Total	2,473,541	100	100

Kilde: Norad

Tabell 3 gir en oversikt over konsentrasjonen av bistanden gjennom norske frivillige organisasjoner (når midlene som går til Fredskorpset tas ut). Andelen av til de fem store organisasjonene ligger i 2004 på nesten 62 %, som er en nedgang i forhold til tidligere i perioden 1999-2004. Ser en isteden på de ti største organisasjonene, har deres andel av totalen ligget over 75 %, og vært høyere i siste del av perioden. Det kan legges til at antall organisasjoner som har mottatt støtte har økt årlig i perioden, fra omlag 120 organisasjoner i 1999 til over 160 i 2004. Bistand gjennom norske organisasjoner bærer dermed preg av at noen få store organisasjoner mottar relativt mye av midlene, mens det i tillegg er en lang rekke organisasjoner som mottar mindre summer.²

Tabell 3: Konsentrasjon av bistandsmidler på de største norske organisasjonene, 1999-2004

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
5 største	64.4	64.1	64.2	63.3	62.7	61.7
10 største	76.5	74.9	75.0	78.8	78.2	77.1

Kilde: Norad

² Se appendikset til dette vedlegget for en komplett liste over organisasjoner som mottok støtte i 2004.

Tabell 4: Internasjonale organisasjoner og nettverk støttet av Norad, 2004

Avtalepartner	Tilsagn 2004 (NOK 1000)
IPPF - International Planned Parenthood Federation	40,000
IUCN – The World Union for the Conservation of Nature	13,000
IDI Stiftelsen - Intosai Development Initiative	10,000
GENØK	5,000
FAWE – Forum for African Women Educationalists	3,500
START – The Global Change System for Analysis, Research and Training	3,500
IDLO – Int. Development Law Org.	3,200
IWGIA - International Work Group for Indigenous Affairs	2,500
IIED - International Institute for Environment and Development	2,200
ADEA - Association for Development of Education in Africa	2,000
AMFREF – African Medical and Research Foundation	2,000
Transparency International	2,000
WCRP - World Conference on Religion and Peace	2,000
Center for Budget and Policy Priorities – The Civil Society Budget Initiative	1,750
WSSCC – Water Supply and Sanitation Collaborative Council	1,750
IPS - Inter Press Service	1,500
The Panos Institute	1,500
Rainbo	1,000
Right to Play	1,000
WLUML - Women Living under Muslim Law	1,000
IWHC - International Womens Health Coalition	900
HURIDOCS - Human Rights Information and Documentation systems	500
ICSF - International Collective in Support of Fishworkers	500
SANDEE – South Asian Network for Development and Environmental Economics	500
ICAE – GEO – Council for Adult Education – Gender and Education Office	250
Reservepott til politisk prioriterte org i løpet av året	2,950
Totalt internasjonale organisasjoner	106,000

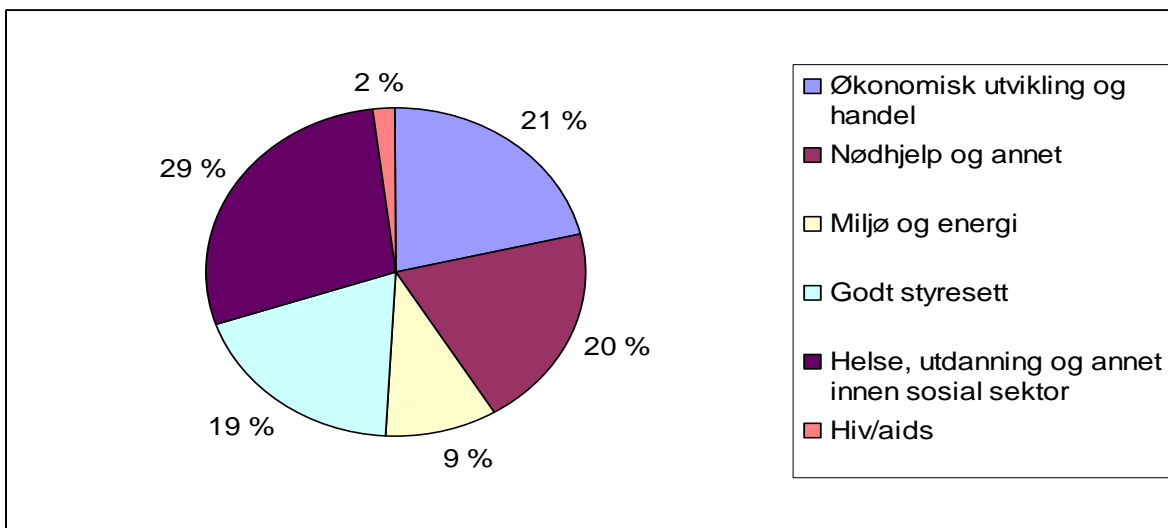
Note: Dekker organisasjoner støttet gjennom kap. post 160.75.111 'Internasjonale organisasjoner og nettverk'.

Kilde: Norad

Til sammenligning gjengir Tabell 4 en oversikt over 25 internasjonale organisasjoner og nettverk som støttes over det norske bistandsbudsjettet. Den største mottakeren blant disse ville havnet på en 14. plass i oversikten over norske organisasjoner i Tabell 2, og ingen av de andre organisasjonene ville kommet med på listen. Dette gjenspeiler fordelingen i Figur 3, hvor internasjonale og regionale organisasjoner kanaliserte en relativt liten del av norsk bistand gjennom organisasjoner.

2.3 Tematiske og geografiske prioriteringer i bistand gjennom organisasjoner

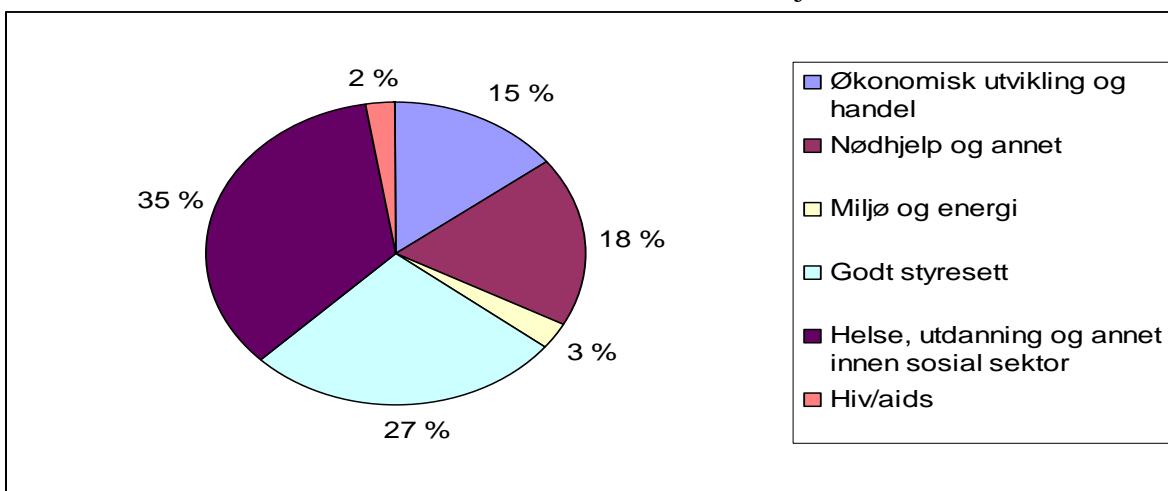
For å få et inntrykk av om bistand gjennom frivillige organisasjoner er komplementær med øvrig norsk bistandspolitikk eller om det er stor grad av overlapp mellom denne og andre kanaler, foretas det her en sammenligning av kanalenes profil med hensyn på tematiske prioriteringer og geografisk fordeling. Figur 4 viser hvordan den totale bilaterale bistand fordeler seg på seks resultatområder, basert på DAC-sektorer. Som man kan se er området helse/ utdanning/ sosial sektor størst, med 29 % av bilateral bistand. Deretter følger økonomisk utvikling og handel (21 %), nødhjelp (20 %) og godt styresett (19 %). Miljø- og Hiv/aids utgjør en mindre del av total bilateral bistand, men her bør det presiseres at noen hiv/aids-tiltak kan ligge i sektoren ”helse, utdanning, og annet innen sosial sektor”.



Kilde: Norad

Figur 4: Fordeling på sektor av total bilateral bistand, 2004

Noen interessante forskjeller frem kommer når en sammenligner sektorfordelingen for den totale bilaterale bistanden med fordelingen av organisasjonsbistanden (Figur 5). En større andel av organisasjonsbistanden går til helse/ utdanning/ sosial sektor og til godt styresett enn hva som er tilfellet for bilateral bistand totalt sett. Miljø/ energi og økonomisk utvikling/ handel utgjør en mye mindre andel av organisasjonenes bistandsmidler enn av total bilateral bistand. Disse forskjellene har også holdt seg over tid. Tall fra 1999 til 2003 viser det samme mønsteret. Når det gjelder nødhjelp er andelen av organisasjonenes midler som går til dette noe lavere enn for bilateral bistand totalt, men her er det variasjoner fra år til år.



Kilde: Norad

Figur 5: Fordeling på sektor av NGO-bistand, 2004

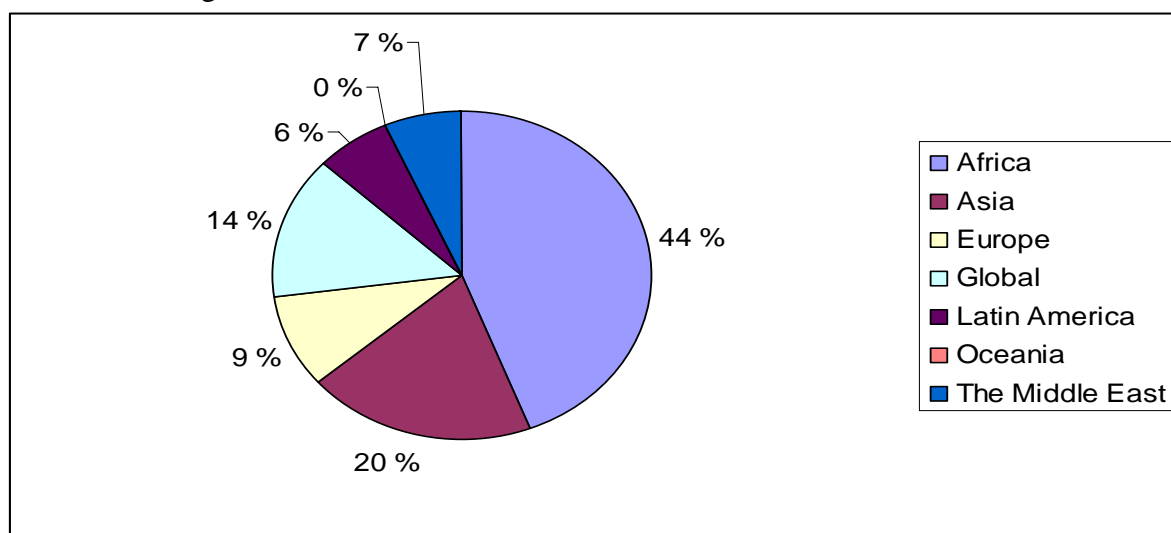
Totalt sett synes tallene å reflektere at frivillige organisasjoner primært brukes til oppgaver knyttet til tjenesteyting innen helse/ utdanning, og som forkjempere for godt styresett. Ser en på utviklingen av den relative vektleggingen innen organisasjonsbistanden (Tabell 5), er særlig godt styresett blitt et viktigere område i den senere tid, mens nødhjelp er blitt relativt mindre viktig.

Tabell 5: Fordeling av NGO-bistand, 1999-2004 (%)

Resultatområder	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Økonomisk utvikling og handel	12	13	15	14	14	15
Nødhjelp og annet	35	23	24	25	24	18
Miljø og energi	2	3	3	2	2	3
Godt styresett	20	24	23	22	22	27
Helse, utdanning og annet innen	31	36	33	34	34	35
Hiv/aids	1	2	2	3	3	2

Kilde: Norad

En tilsvarende analyse kan gjøres på geografisk nivå. Figur 6 viser hvilke verdensdeler som prioriteres gjennom total bilateral bistand. Afrika mottok mest i 2004 med 44 %, fulgt av Asia med 20 %. Såkalt global tiltak omfatter tiltak som overskrider en bestemt region eller omfatter flere regioner eller deler av ulike regioner. Dette innebærer at andelen som går til de ulike verdensdelene kan være undervurdert i figuren dersom de globale tiltakene i stor grad er rettet mot bestemte regioner.

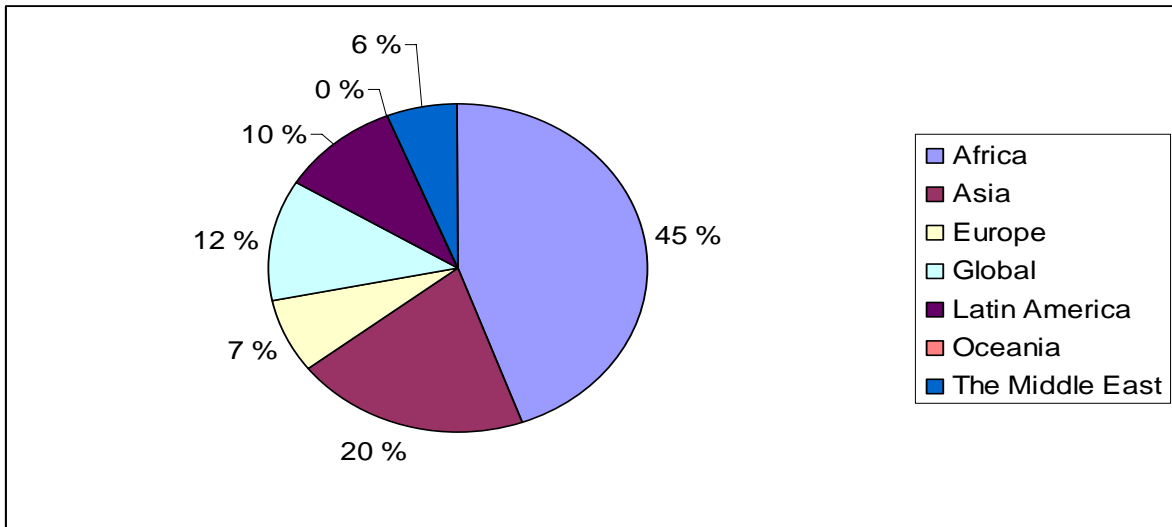


Kilde: Norad

Figur 6: Total bilateral bistand fordelt på verdensdel, 2004

Sammenligner en med bistand gitt til frivillige organisasjoner (Figur 7), ser en at andelen for Afrika og Asia er omtrent den samme som for total bilateral bistand. Dette gjelder også for hele tidsperioden 1999-2004, hvor det ikke er store forskjeller mellom organisasjonsbistand og generell bilateral bistand i prioriteringen av disse to kontinentene. Bistand gjennom organisasjonene går i høyere grad til Latin-Amerika og i mindre grad til Europa og Midt-Østen enn total bilateral bistand. Dette er også et mønster som i det store og hele holder seg for perioden 1999-2004.

Det synes følgelig ikke å være store forskjeller mellom organisasjonsbistand og total bilateral bistand i prioriteringen av regionene som mottar mest bistand. For de mindre regionene, er det noen mindre forskjeller. Ser en på utviklingen i bistand gjennom frivillige organisasjoner over tid (Tabell 6), ser en at Afrika og Asia har blitt relativt viktigere, og Europa mindre viktig. Dette samsvarer med utviklingen i total bilateral bistand.



Kilde: Norad

Figur 7: NGO-bistand fordelt på verdensdel, 2004

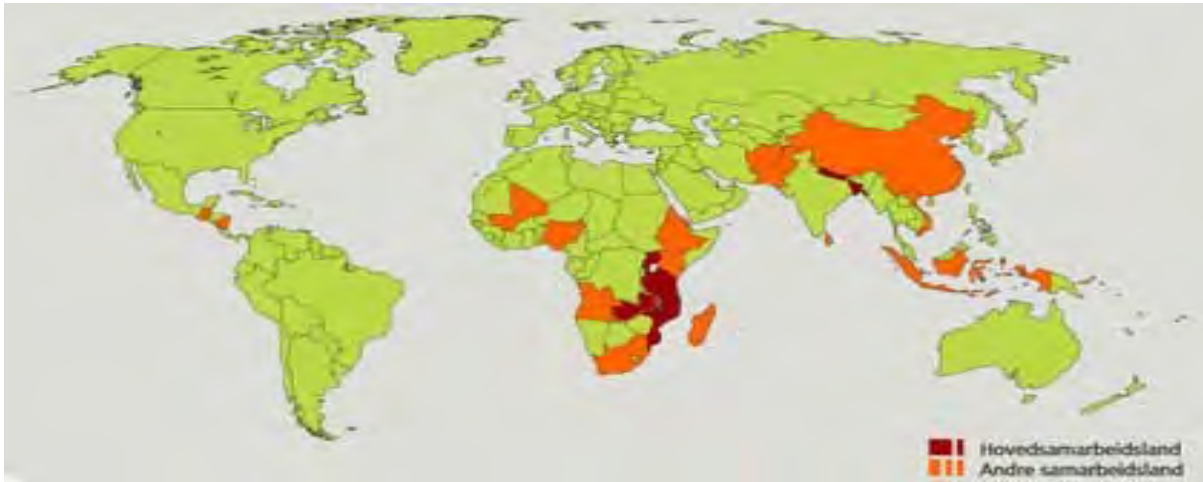
Tabell 6: NGO-bistand fordelt på verdensdel (%)

Main Region	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Africa	37	40	36	42	41	44
Asia	16	18	21	17	19	20
Europe	18	10	9	9	7	7
Global	12	12	15	15	13	12
Latin America	12	12	13	10	10	10
Oceania	0	0	0	0	0	0
The Middle East	5	7	6	6	9	6

Kilde: Norad

En oppdeling på verdensdel kan imidlertid være for grov til å fange opp viktige nyanser. Et litt annet bilde får vi hvis vi ser på hvilke typer land frivillige organisasjoner dekker. Vi tar her utgangspunkt i Norads inndeling i hovedsamarbeids- og samarbeidsland. Norad har for tiden 7 hovedsamarbeidsland: Tanzania, Mosambik, Uganda, Zambia, Malawi, Bangladesh og Nepal. I tillegg har 17 andre land i Afrika, Asia og Mellom-Amerika samt Det palestinske området status som samarbeidsland og -områder.³ De aktuelle landene er vist i Figur 8.

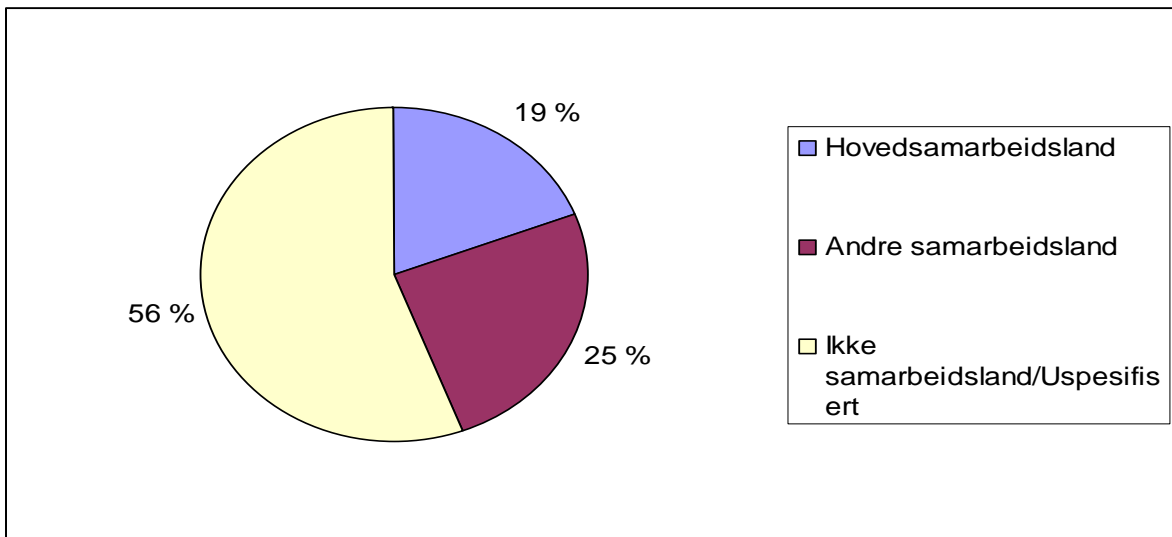
³ I tillegg til hovedsamarbeids- og samarbeidslandene gir Norge bistand til en lang rekke land. Det er imidlertid ikke holdepunkter i vårt materiale for å si at den sterke geografiske fragmenteringen av norsk bistand skyldes bistanden gjennom frivillige organisasjoner.



Kilde: Norad

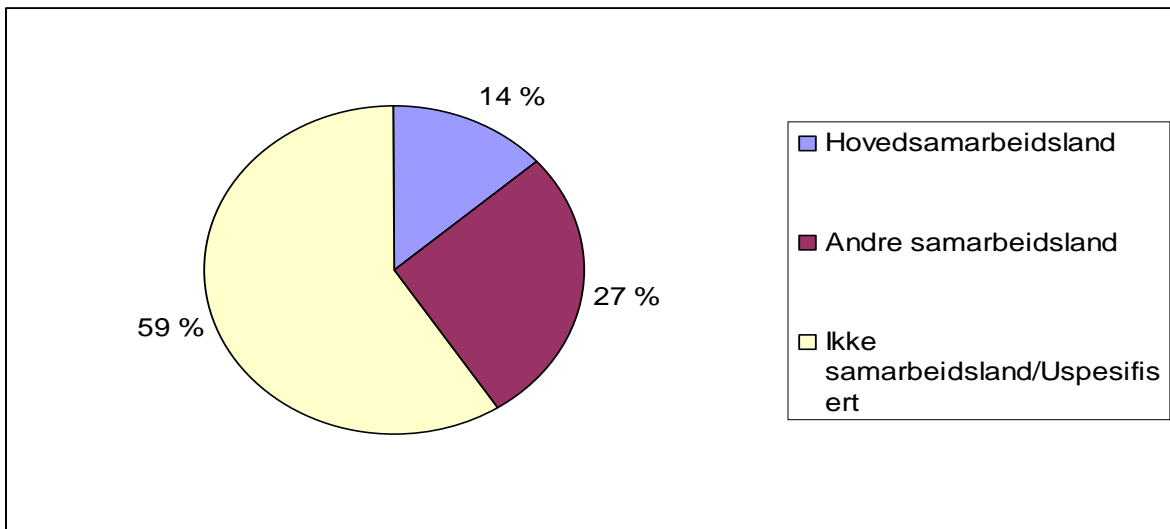
Figur 8: Norads hovedsamarbeids- og samarbeidsland

Figur 9 gir en oppdeling av total bilateral bistand på kategoriene hovedsamarbeids- og samarbeidsland, samt øvrige land. Som figuren viser, står hovedsamarbeidslandene som mottakere av nesten 1/5 av all bilateral bistand, mens andre samarbeidsland mottar 1/4. Ser en på en lignende inndeling for bistand gjennom frivillige organisasjoner (Figur 10), er andelen som går til land som ikke er samarbeidsland, noe høyere. Hovedsamarbeidsland ser ut til å motta mindre (14 %) av organisasjonsbistanden, mens samarbeidsland mottar noe mer. Det ser derfor ut til at med hensyn på lands samarbeidsstatus i norsk bistandspolitikk retter bistanden gjennom organisasjoner seg i en viss grad mot land som ikke er hovedmottakerne av norsk bistand, og inntar dermed en delvis komplementær rolle til andre bilaterale kanaler. Det skal imidlertid legges til at i perioden 1999-2004 har andelen av bistand gjennom organisasjonene som går til hovedsamarbeidsland vært økende.



Kilde: Norad

Figur 9: Fordeling av total bilateral bistand på landgrupper, 2004



Kilde: Norad

Figur 10: Fordeling av NGO bistand på landgrupper, 2004

En annen mulig inndeling man kan gjøre er på inntektskategorier. Det viser seg her at det ikke er store forskjeller på hva slags type land total bilateral og organisasjonsbistand retter seg mot. Prosentandelen som går til minst utviklede land og lavinntektsland er omtrent den samme for begge typer bistand (med unntak av årene 2002 og 2003 hvor total bilateral bistand i større grad gikk til de minst utviklede land enn bistand gjennom organisasjoner). Bistand gjennom frivillige organisasjoner synes dermed ikke å være rettet mer eller mindre mot fattige land enn annen bilateral bistand.

2.4 Bistand gjennom frivillige organisasjoner internasjonalt

Hvorvidt andelen av norsk bistand som kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner er stor eller liten kan belyses ved hjelp av en sammenligning med tilsvarende strømmer for andre giverland. Sammenlignbare data på dette er imidlertid ikke lett tilgjengelige. Dette skyldes blant annet at OECD-DAC skiller mellom bistand til frivillige organisasjoner og bistand gjennom frivillige organisasjoner. Siden det er det første som registreres i OECD-DAC databasen over bistand, og norsk bistand i stor grad gis gjennom organisasjonene, vil en bruk av OECD-DAC tall i dette tilfellet undervurdere norsk bruk av denne typen organisasjoner i bistand.

For en meningsfylt sammenligning mellom land, må en derfor gå direkte til hvert lands bistandsmyndigheter og innhente informasjon. INTRAC (2005) har gjort dette for syv europeiske land. Tabellen under gjengir tall for de seks land som kan sammenlignes direkte basert på dette materialet. INTRACs tall for Irland er i prosent av bilateral bistand. De er korrigert med tall fra OECD-DAC. Tall for Norge i 2003 er innhentet fra Norad. Sverige er holdt utenfor i tabellen, da INTRAC kun angir bistand til organisasjoner som andel av Sidas budsjett.

Tabell 7: Prosent av ODA kanalisert gjennom frivillige organisasjoner, 2003

Danmark	Finland	Irland	Nederland	Norge	Storbritannia
7.5 %	11 %	11 %	22 %	21 %	5.5 %

Kilder: Adaptert fra INTRAC (2005), med informasjon fra OECD-DAC og Norad.

Vi kan legge til at omtrent 10 % av Sidas budsjett går til frivillige organisasjoner (Sida, 2005), og omlag 23 % av USAIDs budsjett til denne typen organisasjoner (tall for 2004 hentet fra USAID, 2006a,b). Tilsvarende tall for Norad er omlag 37 % (OECD 2005; St.meld. nr. 35 2003-2004).

Selv om tallmaterialet er noe begrenset, fremgår det at støtten til frivillige organisasjoner over norske bistandsbudsjetter er relativt stor i internasjonal sammenheng. Dette er også konklusjonen i St.meld. nr. 35 (2003-2004). Av landene vi har tall for, er det kun Nederland som kanaliserer en like stor andel av offentlige bistandsmidler gjennom frivillige organisasjoner, som Norge. Organisasjonenes andel av total bistand er omtrent dobbelt så stor i Norge som i Finland og Irland, og nesten fire ganger så stor som i Storbritannia.

Tallene over angir andelen av den total bistand som går til frivillige organisasjoner. Det er blitt hevdet at noe av grunnen til Norges høye andel, er at vi i større grad enn andre land er involvert i nødhjelp. Dersom det er slik at sivilsamfunnsorganisasjoner i større grad brukes i nødhjelpsarbeid enn i langsiktig utviklingsarbeid, vil et land som gir relativt mer nødhjelp også ha en høyere andel av det totale bistandsbudsjett som går til organisasjoner.

Tabell 8: ODA og nødhjelp (mill. \$), 2003

	Denmark	Finland	Irland	Nether-lands	Norway	Sweden	United Kingdom	United States
Total ODA	1748.16	558.49	503.56	3972.17	2042.16	2400.11	6282.14	16319.52
Emergency/distress relief	117.14	45.21	26.22	307.08	349.87	386.68	565.1	2822.4
Nødhjelp/ODA (%)	7	8	5	8	17	16	9	17

Kilde: OECD-DAC

Tabell 8 viser hvor stor andel nødhjelp utgjør av total bistand for de landene som er representert i Tabell 7. Som man ser, er nødhjelp en langt større del av bistandsbudsjettene i Norge (17 %) enn i Danmark, Finland, Irland, Storbritannia og Nederland. Man kan imidlertid ikke fra dette slutte at Norge ikke har en høyere andel av organisasjonsbistand i langsiktig bistand enn andre land. St.meld. nr. 35 (2003-2004) anslår at nødhjelp gjennom norske organisasjoner utgjør 23 % av total bistand gjennom organisasjoner, langsiktig bistand gjennom norske organisasjoner 65 %, og bistand gjennom utenlandske frivillige organisasjoner (nødhjelp og langsiktig bistand) til sammen 12 %. Hvis en prøver å kontrollere for betydningen av nødhjelp, kommer en frem til tall for organisasjonenes andel av langsiktig bistand som ikke avviker vesentlig fra tallene i Tabell 7. Dette resultatet holder uavhengig av hvor stor andel av bistanden gjennom utenlandske organisasjoner man antar er nødhjelp.

Konklusjonen blir dermed at bruken av frivillige organisasjoner i norsk bistand er høy i europeisk sammenheng. Dette gjelder om vi ser på andelen av total offentlig bistand som kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner eller om vi ser kun på andelen av langsiktig bistand som kanaliseres på denne måten.

3 Det norske systemet for bistand gjennom frivillige organisasjoner

3.1 Innledning

Tilskudd til frivillige organisasjoner i utviklingssamarbeidet ytes både av UD og Norad. Tidligere forvaltet Norad støtte til organisasjonenes langsiktige utviklingssamarbeid, mens UD forvaltet støtten til mer kortsiktige tiltak: humanitær bistand og menneskerettigheter; nødhjelp; overgangsbistand; fred og forsoning. Den 1. januar 2005 ble imidlertid en stor andel av de oppdragsbaserte tilskuddene til norske organisasjoners langsiktige utviklingssamarbeid

som finansieres over regionbevilgningene overført til ambassadene under navnet 'strategisk partnerskap'. Noen av oppdragsprosjektene ble av ulike årsaker fortsatt liggende i Norad, men i regelen er det nå de søknadsbaserte tilskuddene til frivillige organisasjoners langsiktige utviklingssamarbeid som forvaltes av denne institusjonen.

Tabell 9 gir en oversikt over omfanget av tilskuddene til norske organisasjoner som forvaltes av henholdsvis Norad og UD. Det fremgår at UD har hatt en stor økning i tilskuddene til norske organisasjoner i 2004, mens Norad har hatt en nedgang. Dette innebærer at mens Norad i 2003 forvaltet over halvparten av de totale tilskuddene til norske organisasjoner, var andelen i 2004 redusert til omtrent 45 %. I absolutte tall (eksklusiv informasjonsstøtte) var UD's støtte gjennom de frivillige organisasjonene 1 331,3 millioner i 2004, mens Norads totale støtte til de frivillige organisasjonene var på 1 080 millioner.

Tabell 9: Tilskudd til norske frivillige organisasjoner, på bevilgende myndighet (mill. NOK)

Extending agency	1999	2000	2001	2002	2003	2004
NORAD	968	1,003	1,057	1,250	1,285	1,120
UD	1,082	912	1,084	1,066	1,148	1,353
Grand Total	2,050	1,916	2,141	2,316	2,432	2,474

Kilde: Norad

Ved siden av støtte til norske organisasjoner gis det også støtte til internasjonale organisasjoner. Denne ordningen forvaltes siden 2004 av Norad, og omfattet i 2004 25 internasjonale organisasjoner og nettverk, med en samlet støtte på 106 millioner. Det gis også direkte støtte til lokale organisasjoner gjennom ambassadene (UD), som i 2004 beløp seg til 242 millioner.

Nedenfor gjennomgås Norads og UD's tilskuddssystem i mer detalj. Deretter reises spørsmålet om koordinering av Norads og UD's ordninger. Til slutt ses det norske systemet i lys av andre lands systemer.

3.2 Norads tilskuddssystem

Her beskrives i tur tilskuddsordninger som omfatter norske organisasjoner og internasjonale organisasjoner.

3.2.1 Tilskuddsforvaltningen for norske frivillige aktørers langsiktige utviklingssamarbeid

Dagens tilskuddsforvaltning for norske organisasjoner skiller mellom samarbeidsavtaler (SA) og enkeltavtaler (EA). Samarbeidsavtaleordningen innebærer flerårige avtaler med relativt store, profesjonelle organisasjoner med store programporteføljer (gjør i flere land), mens enkeltavtaleordningen innebærer ettårige avtaler med relativt små organisasjoner som forvalter ett eller flere prosjekter i ett eller noen få land. I praksis er det stor variasjon mellom organisasjonene innenfor de to avtaleformene, både i størrelse og profesjonalitet. Begge avtaleformene er søknadsbaserte, med én årlig søknadsfrist.

Av en totalbevilgning på 1 120 millioner i 2004 (Dekknnotat ASN nr. 01/2004) ble omlag 1 050 millioner fordelt på 28 relativt store og profesjonelle organisasjoner med (flerårig) samarbeidsavtale, mens i overkant av 70 millioner ble fordelt på 52 organisasjoner med enkeltavtale.

I det følgende gjennomgås først de to avtaletypene, og deretter diskuteres generelle trekk ved tilskuddsforvaltningen som omfatter begge typer ordninger. Andre typer tilskudd som kommer i tillegg til de to hovedtypene, angis til slutt.

3.2.1.1 Samarbeidsavtaleordningen

Samarbeidsavtaleordningen innebærer at organisasjonene inngår en flerårig avtale (normalt 2-5 år) med Norad. Avtalene skal inngås på programnivå fremfor på prosjektnivå, og aktørene

er i stor grad veletablerte organisasjoner som har hatt langsiktige samarbeid med Norad over mange år. Organisasjonene skal gjennom et mangeårig samarbeid med Norad ha demonstrert både bistandsfaglig kompetanse og administrativ kapasitet til å håndtere komplekse programmer i flere land for å kvalifisere for samarbeidsavtale. Imidlertid er det betydelig variasjon i forhold til i hvilken grad organisasjonene jobber etter programprinsippet.

SA-aktørene disponerer hoveddelen av Norads bevilgning til de norske frivillige organisasjonene. Av den totale bevilgningen i 2004 på 1 120 millioner gikk litt over 1 050 millioner til SA-aktørene. 29 norske organisasjoner har samarbeidsavtale i 2006. SA-organisasjonene representerer et mangfold av ulike organisasjoner. I tillegg til 'de fem store', har organisasjoner som Flyktninghjelpen, CARE Norge, Norges Idrettsforbund, LO, Utviklingsfondet, SAIH og SOS-Barnebyer samarbeidsavtaler av ulik varighet med Norad. Innsatsen er basert på ulike verdisyn samt ulik innretning av strategi, prioriteringer og tilnæringsmåte i det enkelte land. Det er et uttalt mål i norsk utviklingspolitikk å beholde dette mangfoldet (St.meld. 35 2003-2004). Samtidig øker også kravene til harmonisering og samordning.

Når en organisasjon søker om samarbeidsavtale, sender den inn opplysninger om organisasjonens virke på strateginivå, og en flerårig plan konkretiserer dette i tematiske og landvise programmer. I tillegg legges siste års rapport fra organisasjonen til grunn for behandlingen i Norad. I søknadsbehandlingen innhenter Norad blant annet kommentarer fra fagrådgivere og fra ambassadene. Disse uttalelsene tillegges mye vekt i Norads beslutning. Saksbehandler utarbeider et beslutningsdokument der de sentrale elementene i vurderingen fremkommer. Kontrakt og tilskuddsbrev, evt. avslagsbrev, utformes på bakgrunn av dette.

For organisasjoner i en løpende avtale sendes Norad hvert år en årlig plan. Årlig plan er en justering av flerårig plan. Organisasjonen har anledning til å søke om nye tiltak som sammenfaller med de tematiske og geografiske rammene som angis i samarbeidsavtalen. Det er også praksis for at en organisasjon kan søke et høyere (eller lavere) beløp enn det tentative beløpet avtalen indikerer. Mange organisasjoner benytter muligheten til å søke om støtte til nye tiltak og høyere beløp. Praksisen medfører at Norad hver høst får søknader for et langt høyere beløp enn den totale bevilgningen, og de fleste søknader om økning blir derfor avslått. Praksisen innebærer et betydelig merarbeid både for Norad og for organisasjonene i form av søknadsutforming og søknadsbehandling. Det innhentes kommentarer på nye tiltak fra fagrådgiver i Norad og ambassadene. Også for løpende avtaler utarbeides et beslutningsdokument, som er av noe mindre omfattende karakter enn beslutningsdokumentene for nye avtaler.

Organisasjoner som er i en løpende avtale leverer en årlig avviksrapport i forhold til årlig plan. Avviksrapportene har i praksis mest fokus på gjennomførte aktiviteter fremfor oppnådde resultater. Organisasjoner som avsluttet en avtaleperiode foregående år leverer en sluttrapport på hele avtaleperioden. Denne rapporten skal i større grad fokusere på hvilke resultater som er oppnådd i avtaleperioden. Norad ser imidlertid et behov for å endre dagens rapportformater slik at rapportene i større grad fokuserer på oppnådde resultater enn på avvik i forhold til planer. Norad gjennomgår rapportene og godkjenner dem dersom det ikke er merknader.

Avtalene har relativt høy grad av fleksibilitet innenfor avtaleverket. SA-aktørene har videre større grad av forutsigbarhet i samarbeidsforholdet med Norad. Samarbeidsavtalene skal danne grunnlag for samarbeid/ dialog som i større grad konsentreres om overordnede bistandsfaglige forhold, med forsterket innsats mot resultatoppfølging. Organisasjonsgjennomganger har i mange år vært en del av Norads samarbeid med organisasjonene. Imidlertid har det i liten grad vært formalisert. Ifølge Norad ble tidligere forsøk på å skape en felles mal for organisasjonsgjennomganger fragått fordi de produserte for lite informasjon. Arbeidet med å formalisere en felles mal ble gjenopptatt i 2005 og sluttføres i mars 2006.

Det holdes formelle og regelmessige policymøter med organisasjonene. Møtene holdes ut fra en fastlagt mal, og omhandler organisasjonens portefølje, policy, egenrapportering, og styrker og svakheter ved arbeidet. Det skrives omforente referater fra møtet. Referatet representerer den felles forståelsen av ansvar for oppfølging av ulike punkter som ble tatt opp i møtet, og er bindende for samarbeidet. Ettersom organisasjonsgjennomganger blir foretatt mer systematisk vil disse trolig få en sentral plass på agendaen til de årlige møtene.

Samarbeidsavtaleordningen innebærer i prinsippet en tillitsbasert delegering av bevilgningsmyndighet til organisasjonene. Dette skulle innebære at Norads forvaltning av organisasjonene foregår på et overordnet nivå, der fokus ligger på program, og ikke på prosjekt. Ifølge Norad har dette i praksis vist seg vanskelig å få til. Norads forvaltning av samarbeidsavtalene ligger i mange tilfeller stadig på prosjektnivå. Det er ulike årsaker til dette. Dels anser Norad at enkelte av organisasjonene sannsynligvis ikke er modne for den avtaleformen en samarbeidsavtale skal være. Dels har Norad ikke godt nok kommunisert til organisasjonene hva som forventes av dem slik at enkelte organisasjoner fortsatt i praksis utformer søknaden på prosjektplanet. Et eksempel på Norads utydelighet i forhold til organisasjonene ligger i rapporteringsformatene. Formatet ber om resultater på program-/prosjektnivå og er ikke entydig i forhold til at Norad ønsker et overordnet fokus på programnivå. Et mer overordnet fokus i forvaltningen av de største organisasjonene bør derfor videreutvikles. Organisasjonenes kapasitet, kompetanse og evne til å levere resultater bør være avgjørende i forhold til vurdering av støtte og for valg av avtaleform. Norad mener derfor at de planlagte organisasjonsgjennomgangene vil kunne bli sentrale verktøy i Norads forvaltning.

Forvaltningsansvaret for SA-organisasjonene er siden omorganiseringen i 2004 fordelt på de ulike fagavdelingene i Norad i samsvar med det fagområdet hvor den enkelte organisasjon har konsentrert sin hovedinnsats. Det at Norad får ettårige bevilgninger fra UD, gjør at organisasjonene også bare kan få ettårige tilskudd fra Norad. De tentative beløpene i avtalene er plantall og gis alltid med forbehold om nivået på de neste årenes bevilgninger. Norad har anført at større forutsigbarhet i de økonomiske rammene ville ha vært en fordel både for Norad og organisasjonene. I Sverige er dette for eksempel løst ved at Sida har en bevilgningsramme som går ut over ett enkelt år.

3.2.1.2 Enkeltavtaleordningen

Norads enkeltavtaler er ettårige, og baserer seg på årlige søknader for enkeltprosjekter. Søknad for nye prosjekter skal være utførlig, med planer for hele prosjektperioden (maksimalt tre år). Søknad for prosjekter som mottok støtte foregående år vil oftest ha form av en oppdatert søknad, samt planer og budsjett for kommende år. Selv om organisasjonene kun får tilsagn for ett år av gangen, vil det for flerårige prosjekter normalt settes tentative tilskuddsbeløp for en treårsperiode. Et flertall av prosjektene som mottar støtte over EA-ordningen gjør det over flere år.

Mange av EA-aktørene har mottatt støtte i flere år og har dermed opparbeidet seg betydelig forvaltningsmessig og bistandsmessig kompetanse. Disse vurderes løpende for samarbeidsavtale, og en viss bevegelse mellom de to avtaleformene skal sikre tilvekst og utvikling. Et av formålene med enkeltavtaleordningen er i sin tur å gjøre plass til nye aktører for å bidra til nyrekruttering og på den måten å fremme variasjon og kreativitet. Slik søker man på sikt å heve kvaliteten på den delen av den norske bistandsinnsatsen som kanaliseres gjennom det sivile samfunn.

EA-organisasjonene utgjør en svært variert og sammensatt gruppe på omkring 60 organisasjoner, hvor det årlige støttebeløpet varierer fra NOK 80 000 til NOK 8,5 millioner. Mange av disse organisasjonene har det til felles at de er organisasjoner som ofte har sterk folkelig forankring i et norsk lokalsamfunn eller et distrikt. Samarbeidet med disse

organisasjonene anses således å utgjøre en viktig kontaktflate mot bredden av norsk organisasjonsliv, noe som er tenkt å gi bredere engasjement rundt og eierskap til den norske bistandsinnsatsen. Dette vurderes som svært viktig for å sikre bistandens legitimitet i folket. Et uttrykt solidaritetsperspektiv kjennetegner EA-organisasjonene, men mange vil også være profesjonelle på sine fagfelt.⁴ Eksempler på organisasjoner med enkeltavtale er: Leger Uten Grenser, Transparency International, Kommunenes Sentralforbund, Lions Aid Norway, Adventistsamfunnet, Advokatforeningen, Det Norske Misjonselskap, Dissimilis, Norsk Kambodsjansk Vennskapsforening, Hånd i Hånd Uganda og Samerådet.

Det er egne søknadsskjema for EA-aktørene. Vurderingen av søknadene foretas på prosjektnivå. Nye søknader sendes til vurdering til relevant fagrådgiver internt, samt på høring til ambassaden. Disse uttalelsene tillegges mye vekt i beslutningen. Saksbehandler utarbeider et beslutningsdokument der de sentrale elementene i vurderingen fremkommer. Tilskuddsbrev, eventuelt avslagsbrev, utformes på bakgrunn av dette. Kontrakt med Norad inngås hvert år gjennom det årlige tilskuddsbrevet. EA-organisasjonene må sende inn revidert regnskap og rapport for foregående år hvert år. Det rapporteres også på prosjektets fremdrift i forhold til utførte aktiviteter og oppnådde resultater i løpet av året, samt eventuelle endringer i mål og forventede resultater for prosjektet. Sluttrapport innleveres ved prosjektslutt. For EA-aktørene holdes polymøter normalt hvert tredje år, eller etter behov. Møtene har imidlertid ikke samme formelle status som det årlige møte har for SA-organisasjonene. For å bidra til å heve nivået på EA-organisasjonenes kompetanse når det gjelder forvaltning og ulike bistandsfaglige spørsmål, har Norad de siste årene holdt kurs blant annet i regnskap, rapportering og prosjektutforming. Dette bidrar til å lette Norads egen forvaltning.

Forvaltningen av EA-aktørene krever forholdsvis mye tid og ressurser. Det er et stort antall aktører, og mange av dem krever mye oppfølging både når det gjelder det forvaltningsmessige og det bistandsfaglige. Norad er i praksis involvert i hele prosjektsyklusen, hvilket ses på som svært ressurskrevende. Imidlertid opplever Norad også at forvaltningen av disse organisasjonene er sentralt for å beholde kontakten med engasjementet i befolkningen. Det setter også Norad bedre i stand til å fange opp nye fenomener og initiativer innenfor feltet. For eksempel har det i de siste årene vært en økning i søknader fra organisasjoner med basis i diasporamiljøer i Norge. Dette er sett som et interessant tilskudd til den eksisterende organisasjonsmassen.

Med bakgrunn i ressursene som går med til forvaltning, ser Norad på andre måter å samarbeide med denne gruppen organisasjoner på. En mulighet er å flytte flere av enkeltavtaleorganisasjonene over til samarbeidsavtaler. En annen mulighet er treårige prosjektavtaler i stedet for ettårige. Opprettelsen av paraplyorganisasjoner (sammenslutninger av frivillige organisasjoner med felles sekretariat) kan også ses i lys av dette. Norad var særlig aktiv i forbindelse med opprettelsen av Bistandsnemda, som i 1983 inngikk rammeavtale med Norad som første fellessammenslutning/paraplyorganisasjon. For tiden har Norad samarbeidsavtale med tre større norske paraplyorganisasjoner: Bistandsnemda, Atlas-alliansen og FOKUS. Norad har også samarbeid med flere mindre paraplyer som Forum for Utvikling og Miljø og Tørrelandskoordineringsgruppa. I 2004 ble det gjort en evaluering av ordningen med støtte gjennom paraplyorganisasjoner. Gjennomgangen konkluderer med at ordningen i hovedsak fungerer etter hensikten, men at Norad ikke fullt ut nyttegjør seg ordningen. Delegeringen av bevilgningsansvar til paraplyorganisasjonene er fortsatt begrenset, idet Norads forvaltning av avtalen med organisasjonene fortsatt er forholdsvis prosjektorientert. Norad har satt i gang et arbeid for å endre samarbeidsrutinene med disse organisasjonene.

⁴ I de siste årene er det satt til side et beløp på omkring 5 millioner for å ha rom til å fange opp nye initiativ som dukker opp i løpet av året utenom søknadsrunden (Solidaritetspotten). Øvre grense for slik tildeling er 250 000 og det gis kun engangsstøtte.

På 1990-tallet oppmuntret Norad også til opprettelsen av fadderordninger for små organisasjoner med enkeltavtale som man ikke fant noen rimelig paraplyordning for. Disse innebar at små, nye og/eller uerfarne organisasjoner ble lagt inn under en større erfaren organisasjon som skulle bistå dem i forhold til forvaltning og generell bistandskunnskap. Ordningen omfattet et begrenset antall organisasjonspaar, og er ikke blitt videreført. I 1994 dannet små og middels store Norad-støttede organisasjoner Bistandstorget, som i stor grad bidro til å dekke behovet for kompetanseheving på den bistandsfaglige siden.

3.2.1.3 Tilskuddsmottakere

Tilskuddsmottakerne under de to avtaleformene (SA og EA) kan være norske frivillige organisasjoner, fagforeninger, organiserte interessegrupper, politiske partier, religiøse bevegelser, utdanningsinstitusjoner, kulturinstitusjoner og forskningsmiljøer m.m. Ordningene er i praksis forholdsvis fleksible når det gjelder hva slags aktører som kan vurderes som tilskuddsmottaker. Alle typer organisasjoner med en ikke-kommersiell, ideell målsetting kan bli vurdert som tilskuddsmottaker, selv om de arbeider i grenseområdet mot privat sektor eller statlig virksomhet.

Organisasjonen må være en selvstendig juridisk enhet med et ansvarlig styre og egne vedtekter. Det er imidlertid et krav at organisasjonen greier å mobilisere medlemmer eller støttespillere omkring utviklingsspørsmål og ikke bare samle inn penger. Samtidig må søkeren ha et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for det arbeidet som skal gjennomføres. Det stilles også krav om at tilskuddsmottakeren har utarbeidet en strategi for sitt engasjement i utviklingsland. For de store og veletablerte organisasjonene vil policy og strategidokumenter være en del av avtalen med Norad. For nye eller mindre organisasjoner stilles det fra Norads side ikke like strenge krav til policy og strategiutvikling.

3.2.1.4 Samarbeidspartner i mottakerlandet

En sentral forutsetning for norske myndigheters bistand gjennom norske frivillige aktører er samarbeid med en lokal partner i mottakerlandet. De tiltak og aktiviteter som støttes skal primært ta utgangspunkt i lokale partners initiativ og prioriteringer. Lokale ressurser skal faglig og økonomisk være utgangspunktet for samarbeidets form, omfang og ambisjonsnivå. Lokale partnere utgjør et bredt spekter av det sivile samfunnet og kan eksemplifiseres med:

- interesseorganisasjoner, for eksempel fagforeninger;
- rettighetsorganisasjoner, for eksempel kvinneorganisasjoner, urfolkorganisasjoner og menneskerettighetsorganisasjoner;
- organisasjoner som leverer sosiale tjenester (særlig innen helse og utdanning);
- kirkesamfunn (som kan ha ulike tematiske satsinger);
- miljøorganisasjoner (som ofte vil ha politisk pådriverrolle).

Organisasjonene kan også ha forskjellig struktur. De kan for eksempel være nettverksorganisasjoner, paraplyorganisasjoner, eller sektorsammenslutninger. For enkelte aktører vil arbeidet skje gjennom aktørens egen søsterorganisasjon i mottakerlandet, som igjen samarbeider med en lokal partner i landet. Dette gjelder for eksempel CARE, Plan og Redd Barna i større eller mindre grad. Lokal partner kan også være lokale eller sentrale myndigheter. Dette skal i så fall bidra til kapasitetsbygging og institusjonsutvikling innenfor deres ansvarsområde, og det forutsettes at tilskuddsmottakeren har særlig kompetanse.

Samarbeidsformene kan også være mer komplekse enn en ren topartsmodell, med norsk partner i en ende, og samarbeidspartner i sør i den andre. Begge parter kan ha tilknytning til andre aktører som kan ha innvirkning på partnerskapet, eksempelvis gjennom medlemskap i internasjonale nettverk, samarbeid med næringslivsaktører, myndigheter etc.

3.2.1.5 Retningslinjer og føringer for tilskuddet

Det foreligger en rekke føringer for støtten til de frivillige aktørene. De viktigste er gitt i Stortingsmeldinger, årlige budsjettproposisjoner, i det årlige Tildelingsbrevet til Norad fra UD, samt i "Norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid: Retningslinjer for Utenriksdepartementets og Norads tilskuddsordninger" utarbeidet av Norad og UD og godkjent av daværende utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson 19. november 2001.

Gjeldende Stortingsmelding (nr. 35 2003-2004 "Felles kamp mot fattigdom") skisserer hovedlinjene for bruken av kanalen. Meldingen etablerer at en såkalt rettighetsbasert tilnærming til fattigdom skal ligge til grunn for norsk utviklingssamarbeid. Den setter også tydeligere krav til organisasjonene om samordning i forhold til nasjonale utviklingsplaner. Samtidig slår den fast at det er et mål å beholde et bredt mangfold av organisasjoner i kanalen. Tilskuddene skal i all hovedsak ytes til ODA godkjente land. St.prp. 1 2002-2003 setter i tillegg som målsetting at 40 % av all norsk bistand skal kanaliseres til de minst utviklede landene (MUL-landene), og at dette også skal gjelde for tilskudd som ytes gjennom de frivillige aktørene. Hver høst utarbeider Norad et notat som oppsummerer de gjeldende politiske føringene for den kommende søknadsbehandlingen.

Retningslinjene for tilskudd fra 2001 angir de viktigste overordnede prinsipper for tildeling. Det skal stilles de samme krav til de frivillige aktørenes virksomhet som til øvrig norsk bistand med hensyn til mottakerorientering og mål- og resultatretting. Videre forventes det at tiltakene forholder seg til annen relevant virksomhet, herunder at tiltakene ikke bidrar til å svekke nasjonale myndigheters styringsansvar og styringsevne. Utformingen av tiltakene skal ta utgangspunkt i lokale faglige og økonomiske ressurser. Det legges vekt på kravet om at tiltaket allerede fra starten inneholder klare mål og planer for å oppnå nødvendig bærekraft, slik at aktiviteten kan opprettholdes etter utfasing av den eksterne bistanden. Tilskuddsmottakeren skal sannsynliggjøre en sammenheng mellom egen kompetanse og kapasitet og de tiltakene det søkes støtte til. Det skal synliggjøres at tilskuddsmottaker tilfører tiltaket en merverdi, noe utover det økonomiske bidraget. Dette kan eksempelvis være en fagbase på et spesifikt tema; spisskompetanse på en spesiell kontekst; deltakelse i internasjonale nettverk som samarbeidspartner kan nyte godt av; et uttrykt solidaritetsengasjement som kan gi moralsk og praktisk støtte til samarbeidspartneren, og/eller synlighet i det offentlige rom.

3.2.1.6 Egenandel og administrasjonstilskudd

Felles for alle norske tilskuddsmottakere (EA og SA) som mottar støtte fra Norad, er at de må dokumentere en egenandel med opptjente midler i Norge på minst 10 % av regnskapsførte program-/ prosjektkostnader (eksklusive administrasjonskostnader). Egenandelen gir uttrykk for den frivillige innsatsen som bærer organisasjonenes arbeid, samtidig som det er tenkt å medføre et element av intern kontroll med hvordan tilskuddet blir brukt. Det kan søkes om fritak fra egenandel innenfor særlig prioriterte innsatsområder for norsk bistand, i 2006 miljø, urfolk, kvinner/ likestilling, og tiltak mot kjønnslemlestelse. I tillegg har normalt oppdragsprosjekter fritak for egenandel.

Tilskuddsmottaker kan benytte et beløp på inntil 8 % til dekning av administrative utgifter. Godtgjørelsen skal regnes av Norads andel av regnskapsførte program-/ prosjektkostnader, ikke av prosjektets totale kostnader. Administrasjonsgodtgjørelsen skal dekke utgifter forbundet med forvaltningen av tilskuddet fra Norad. Norad og Riksrevisjonen har som for resten av tilskuddet innsynsrett i hvordan administrasjonsgodtgjørelsen er brukt, men utgiftene må ikke dokumenteres ved egne bilag. Det betyr at organisasjonen kan benytte midlene fleksibelt, for eksempel som tilskudd til hjemme- eller utekontorene, men det betyr også at slike kostnader ikke kan belastes budsjettet for program- eller prosjektvirksomheten.

Lønnsutgifter til ansatte i hjemme- og uteadministrasjonen skal dekkes av organisasjonens regulære budsjetter, med mindre utgiftene uttrykkelig inngår i avtalen med Norad.

Det er altså bare faglig oppfølging som kan belastes program- og prosjektbudsjettet. Med faglig oppfølging forstår Norad 'prosjektkostnader som bør tilføre en direkte merverdi til prosjektet og anses som nødvendig for gjennomføring og resultatopptåelse i selve prosjektet' (Forvaltningshåndboka 2004). Tidligere ble forståelsen av hva som skulle forstås som 'administrasjonskostnader' spesifisert for organisasjonene gjennom et vedlegg til kontrakten med Norad. I forbindelse med forvaltningsendring i 2002/2003 ble imidlertid dette vedlegget fjernet, samtidig som organisasjonenes regnskaps- og rapporteringsrutiner ble endret og forenklet. Fra rapportering på prosjekt/programnivå for SA-organisasjoner, skulle rapportering og regnskap nå skje samlet for hele avtalen med Norad. Dette er ment å gi en forenkling av forvaltningen av en avtaleform som forutsetter stor grad av tillit mellom avtalepartene. Selv om Norad har krav på å få tilsendt prosjekt-/ programbudsjetter på anmodning, betyr dette mindre grad av direkte kontroll for Norad. Det ser ut til at Norad ikke har vært tilstrekkelig klare overfor organisasjonene når det gjelder hva som kan belastes prosjekt-/ programbudsjettet som faglig oppfølging. Norges Vel-saken fra høsten 2005 illustrerer dette. Norad har satt i gang et arbeid for å få til en enhetlig og tydelig kommunikasjon med organisasjonene på dette punktet.

3.2.1.7 Øvrige støtteordninger

Støtteordningen "Mellomfolkelig samarbeid med sørøst Europa" ble opprettet i 2000 etter initiativ fra UD, og skal bidra til å styrke kontakt og samarbeid mellom folk og lokalsamfunn i Norge og sørøst-Europa, spesielt Balkan, for å stimulere det engasjementet det norske folk viste i kjølvannet av stridighetene i det tidligere Jugoslavia. Ordningen støtter enkelttiltak som bør ha som mål å trygge lokal økonomisk bærekraftig utvikling; skape demokratiske holdninger; verne om menneskerettigheter; og/eller bidra til å forebygge konflikter og styrke multi-etnisk samarbeid. Ordningen har en årlig budsjetttramme på 4 millioner, og støtter 20-25 enkelttiltak hvert år. Denne støtteordningen finansieres fra kap. 164.71 (Fred og forsoning, ODA-godkjente land på Balkan), men forvaltes av Norad med egne retningslinjer, underordnet de generelle retningslinjene for kap.164.71 (se del 3.3.4).

3.2.2 Tilskudd til internasjonale frivillige organisasjoner

3.2.2.1 Bakgrunn og historisk tilbakeblikk

I 1981 fikk de første internasjonale frivillige organisasjonene støtte over Norads budsjett. Støtten var relativt begrenset i starten, men i løpet av 1980-tallet økte antallet slik organisasjoner i Norads portefølje betraktelig. Støtten ble gitt over mange ulike budsjettposter, og koordineringen internt i Norad og mellom Norad og UD var mangelfull (Tvedt 1995: 99). På midten av 1990-tallet hadde antallet organisasjoner blitt relativt høyt, og mangel både på kunnskap om og en enhetlig forvaltning av støtten til dem ble sett som et problem. Derfor ble det på siste halvdel av 1990-tallet besluttet å redusere porteføljen betraktelig (Liland og Kjerland 2003: 251). I 2004 ble forvaltningsansvaret for en rekke internasjonale frivillige organisasjoner overført fra UD til Norad for å samle støtten på ett sted.

I 2004 ble totalt 25 internasjonale organisasjoner og nettverk støttet av Norad med til sammen 106 millioner (se Tabell 4). Bevilgningen omfatter støtte til internasjonale organisasjoner og nettverk, herunder ikke-statlige og flerstatlige organisasjoner som ikke er FN-organisasjoner. De to største støttemottakerne i 2004 var International Planned Parenthood Federation (IPPF) som fikk 40 millioner, og The World Union for the Conservation of Nature (IUCN) som fikk 13 millioner. (Dekknnotat ASN nr. 4/2004) Disse har vært de største støttemottakerne over flere år. Andre organisasjoner som støttes over ordningen er for eksempel International

Organisation for Supreme Audit Institutions (INTOSAI/IDI), Forum for African Women Educationalists (FAWE), International Development Law Organisation (IDLO) og Inter Press Service (IPS).

Begrunnelsen for støtten ligger i erkjennelsen av at enkelte utfordringer krever regionale løsninger, og samarbeid over landegrensene. De internasjonale organisasjonene/ nettverkene som støttes over ordningen skal ha en arbeidsmåte eller et geografisk nedslagsfelt som ikke dekkes tilsvarende av norske frivillige aktører, lokale frivillige organisasjoner, multilaterale organisasjoner eller gjennom stat-til-stat samarbeidet. Dessuten anses flere av disse organisasjonene og nettverkene å ha en viktig pådriverrolle overfor statlige myndigheter til å etterleve internasjonale konvensjoner.

Som for SA-organisasjonene er forvaltningsansvaret for organisasjonene ut fra faglig-tematiske kriterier lagt til Norads ulike fagavdelinger. Dette reflekterer Norads ønske om å styrke det faglige i samarbeidet med organisasjonene, samt å kople tilskuddsforvaltning opp mot fag.

3.2.2.2 Sentrale føringer og prioriteringer

Som for andre ordninger angir St.prp. nr. 1, St.meld. nr. 35 (2003-2004), samt tildelingsbrev fra UD de viktigste overordnede politiske føringer som skal ligge til grunn for tildelingen. I tillegg gjelder de generelle 'Retningslinjer for Utenriksdepartementets og Norads tilskuddsordninger' (2001) også for INGO-ordningen. I 2003 utarbeidet UD i tillegg 'Ytterligere føringer for støtte til internasjonale organisasjoner og nettverk' som et vedlegg til Retningslinjene av 2001. Her er det foreslått en tematisk avgrensning av porteføljen: Støtten skal i hovedsak konsentreres om reproduktiv helse, miljø og styresett, herunder demokratiutvikling og menneskerettighetstiltak frem til 2006. I tillegg kan støtte til organisasjoner og nettverk som arbeider innenfor fredsbygging og utdanning vurderes.

Kjernetilskudd kan kun gis til internasjonale organisasjoner som i) er nevnt i OECDs liste over internasjonale organisasjoner, eller ii) har hele sin virksomhet rettet mot utviklingsland. Støtte skal fortrinnsvis gis til organisasjoner med forankring i utviklingsland. Der organisasjonene og nettverkene har virksomhet også i ikke-ODA-land, må det norske støttebeløpet øremerkes til ODA-land. Støtten skal være langsiktig, normalt med flerårige avtaler. Notatet sier videre at støtte i hovedsak skal gis til internasjonale organisasjoner og nettverk som arbeider innen prioriterte samarbeidsområder hvor det finnes få eller ingen alternative kanaler og hvor overnasjonal innsats er viktig.

I og med Norads nye rolle som fagetat fra 2004 står organisasjonenes faglige kvalitet og mulighetene for inngåelse av et faglig strategisk samarbeid med Norad sentralt i vurderingen.

3.2.2.3 Strategisk forvaltning av porteføljen

Det har lenge vært et ønske om å styrke den strategiske bruken av internasjonale organisasjoner og nettverk. Nyere retningslinjer legger økt vekt på organisasjonenes rolle som pådriver i kraft av sin fagkompetanse eller sitt nettverk: at de bidrar til å sette tema som trenger internasjonal oppmerksomhet på dagsorden; at de oppnår synlige resultater ved bruk av ny informasjonsteknologi; eller at de fungerer som møteplass for arbeid med utsatte grupper som har få regionale eller internasjonale talerør med gjennomslagskraft. Det legges også økt vekt på organisasjonenes fagkompetanse koplet opp mot regionspesifikk kompetanse. Det fremheves at organisasjonene bør ha fagkompetanse på felter Norad ikke selv innehar spesialkompetanse, og at de bør gi Norad tilgang til nettverk som er viktige for etatens kompetansebygging. Det presiseres fast at forankring i sør ikke nødvendigvis betyr at organisasjonens hovedkontor må ligge i sør. Dette begrunnes med at nærhet til fora der beslutninger tas kan være avgjørende for organisasjonens gjennomslagskraft. Presiseringen forsterker fokuset på organisasjonene som endringsagenter og pådrivere.

3.3 UDs tilskuddssystem

UD gir tilskudd til frivillige organisasjoner over regionbevilgningene (kap. 150-153, post 78), og gjennom bevilgningene for overgangsbistand (kap. 162), nødhjelp, humanitær bistand og menneskeretter (kap. 163), og fred, forsoning og demokrati (kap. 164). Nedenfor gjennomgås tilskuddene innen disse bevilgningene i tur.

3.3.1 Tilskudd over regionbevilgningene

En kan her skille mellom ordningen for strategiske partnerskap inngått med norske organisasjoner, og direkte støtte til lokale organisasjoner gjennom ambassadene.

3.3.1.1 Strategiske partnerskap

Fra 2005 har ambassadene forvaltet støtte til norske organisasjoner gjennom det som har fått navnet 'strategiske partnerskap'. Mange av oppdragsprosjektene som tidligere ble forvaltet av Norad ble da overført til ambassadene. Mer presist ble halvparten av oppdragsprosjektene, til sammen ni stykker på totalt 71 millioner kroner pr år, overført til ambassadene i 2005. Noen av oppdragsprosjektene ligger av ulike årsaker fortsatt i Norad. Strategiske partnerskap finansieres over ambassadens andel av regionbevilgningen. Det blir ikke øremerket midler på regionbevilgningene til strategisk partnerskap gjennom norske frivillige organisasjoner, og ambassadene må selv prioritere denne typen aktivitet innenfor de gitte rammer.

Ordningen med strategiske partnerskap er ment å fungere som et supplement til utviklingssamarbeidet med myndighetene i det aktuelle land, og er ikke en søknadsbasert ordning. De norske organisasjonene vil på initiativ fra ambassadene få støtte til å gjennomføre tiltak innen de prioriterte sektorene for samarbeidet med landet, oftest i samarbeid med lokale frivillige organisasjoner.

UDs veiledning for strategiske partnerskap gir mer detaljerte retningslinjer for inngåelse og forvaltning. Ansvar for initiering og oppfølging av strategiske partnerskap med norske frivillige er altså delegert til ambassadene. Men i spesielle tilfelle kan slike partnerskap initieres av departementet etter konsultasjon med angjeldende ambassade. Det heter at strategiske partnerskap med de norske frivillige organisasjonene bør inngås på aktiviteter som organisasjonene ellers ikke ville ha engasjert seg i, og som kommer i tillegg til deres egne planer. Strategisk partnerskap kan inngås der norske organisasjoner har relevant kompetanse, nettverk med lokale partnere, eller andre komparative fortrinn. En vurdering av grunnlaget for valg av norsk partner skal inngå og være dokumentert i ambassadens beslutningsprosess.

Tiltakene skal forvaltes av ambassaden, herunder ansvaret for kontroll av rapporter og regnskap, og ambassadene skal følge bistandshåndboka i forvaltningen av slik støtte. Følgende kriterier må oppfylles når ambassaden tar en avgjørelse om bruk av strategisk partnerskap med norske frivillige organisasjoner:

- Strategisk partnerskap må være innen de prioriterte sektorene/innsatsområdene for norsk bistand til landet, eller innen særskilt prioriterte områder for norsk utviklingspolitikk (i St.prp. 1 2005-2006 er det lagt til at dette kan være aktuelt innen helse og hiv og aids, utdanning, miljø og styresett).
- Den norske organisasjonen må ha kompetanse på sektoren/ området, og kapasitet til faglig og forvaltningsmessig oppfølging.
- Strategiske partnerskap kan inngås både for å styrke innsatsen på et område, og for å effektivisere måten eksisterende samarbeid forvaltes på.
- Strategisk partnerskap må innarbeides i ambassadens plan for utviklingssamarbeidet.
- Norad skal holdes orientert om planene for strategisk partnerskap og om erfaringene, for å sikre koordinering og gjensidig læring.

- Den norske frivillige organisasjonen bør fortrinnsvis ha samarbeidsavtale med Norad
- Den norske frivillige organisasjonen bør ha en lokal/ regional representasjon for å sikre at ambassaden har en dialogpartner. Dersom den norske organisasjonen ikke har slik representasjon, men er med i et internasjonalt nettverk som har det, forutsettes det at dialogen kan foregå med nettverkets lokale representant.

Strategiske partnerskap kan være 100 % finansiert gjennom tilskudd. Organisasjonene kan motta et administrasjonstillegg på 8 %. Det er ikke anledning til, i tillegg til administrasjonstillegget, å få dekket utgifter til drift av den norske organisasjonens lokale kontor. Kun i tilfeller hvor en norsk organisasjon etablerer en lokal representasjon for å forvalte et omfattende antall partnerskap, kan det i en periode finansieres utgifter til opprettelse av et slikt kontor.

På grunn av at den norske frivillige organisasjonen som inngår et strategisk partnerskap med en ambassade også mottar midler over Norads søknadsbaserte ordninger legges det opp til tett kontakt mellom departementet, Norad og ambassadene. Dette bl.a. for å hindre dobbeltfinansiering samt å legge forholdene til rette for samordning av de norske organisasjonenes bistandsaktiviteter.

Så snart et strategisk partnerskap er planlagt gis det underretning til Norad. Underretning gis til den avdeling i Norad som forvalter tilskudd til angjeldende organisasjon. Norad holder stasjonene oppdatert om hvor organisasjonen er plassert i Norad-systemet, hva gjelder avdeling og saksbehandler.

3.3.1.2 Direkte støtte til lokale organisasjoner

Ambassadene har helt siden begynnelsen av 1980-tallet ytt direkte støtte til lokale organisasjoner i de enkelte samarbeidsland. Denne støtten ble begrunnet ut i fra en vurdering om at lokale frivillige organisasjoner er sentrale aktører i utviklingen av et land og at de manglet finansiering. Norge var et av de første giverland som åpnet for søknadsbasert støtte til lokale frivillige organisasjoner direkte fra ambassadene. I løpet av 1990-tallet økte omfanget av denne støtten betydelig. Dette synes å ha sammenheng med økt fokus på oppbygging av lokalt sivilsamfunn for å styrke demokratiske prosesser og pluralisme, bidra til bedre styresett, og ivareta interessene til utsatte/diskriminerte grupper.

I likhet med den totale NGO-støtten økte direktestøtten til lokale organisasjoner relativt jevnt fra midten av 1990-tallet. Støtten til lokale organisasjoner var i 1995 på 115 millioner, i 1997 på 145 millioner, i 1999 på 138 millioner, i 2001 på 210 millioner og i 2003 på 199 millioner. I 2004 var støtten oppe i 242 millioner. Som andel av den totale bilaterale bistanden som går via frivillige organisasjoner har støtten til lokale organisasjoner vært relativt stabil på rundt 6 til 8 %. Arbeidet inn mot lokalt sivilsamfunn synes, både i omfang og form, å variere en del fra ambassade til ambassade.

Det var lenge ingen egne retningslinjer for ambassadenes direkte støtte. Posisjonsnotatet 'How to deal with direct support to civil society' fra 2002 angir overordnede prinsipper for direkte støtte: det følger hovedlinjene i UD/ Norads retningslinjer for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid fra 2001 (se del 3.2.1.5), men vektlegger i tillegg varsomhet i forhold til bistandsavhengighet. Enkelte ambassader har også utviklet egne retningslinjer for støtten, for eksempel Zambia (1996/97) og Tanzania (2003).

Posisjonsnotatet anbefaler også at støtten kanaliseres gjennom felles giverfond (trust funds), sektor programmer, paraplyorganisasjoner eller myndighetenes sektorprogrammer der det er mulig. Dette var begrunnet i at den samlede giverstøtten til lokale frivillige organisasjoner var vokst til å bli av betydelig omfang og ville bli mer effektiv hvis den ble bedre koordinert. Det var blitt et problem for mange lokale frivillige organisasjoner at de mottok støtte fra en rekke givere som stilte ulike krav. Dessuten var det en erkjennelse av at håndteringen av en ordning for direkte støtte til lokale frivillige organisasjoner var blitt en stor forvaltningsmessig

belastning på ambassadene; enkelte ambassaders portefølje kunne være betydelig. Eksempelvis innledet ambassaden i Lusaka i 2003 en avtale med den viktigste paraplyorganisasjonen for kvinneorganisasjoner i Zambia (NGOCC) der NGOCC i praksis administrerte ambassadens totale støtte til kvinneorganisasjoner i landet. Ambassaden i Nepal var i 2001 med på etableringen av et 'Peace Support Trust Fund' for støtte til lokale organisasjoner, administrert av UNDP.

Støtten ses som et viktig supplement til støtten til statlig sektor, både når det gjelder bygging av kritiske røster, alternative fremgangsmåter og supplerende tjenesteyting. Eksempelvis kan støtte til organisasjoner som arbeider opp mot utdanningssektoren være et viktig supplement til sektorstøtten. Innen andre områder som for eksempel HIV/AIDS, kan støtten via de lokale organisasjonene være det eneste alternativet, i mangel av fungerende offentlige programmer. Posisjonsnotatet fra 2002 la opp til et nært samarbeid mellom Norads avdeling for frivillige organisasjoner og regionavdelingene/ambassadene om erfaringene med støtte via både norske og lokale organisasjoner. Dette har imidlertid ikke blitt fulgt opp etter omleggingen av bistandsforvaltningen i 2004.

3.3.2 Overgangsbistand

Formålet med bevilgningen er å bidra til fredsbygging og utvikling i land som søker å arbeide seg ut av dyptgående voldelige konflikter. Det vil også kunne ytes overgangsbistand til land som har vært rammet av særlig omfattende og alvorlige naturkatastrofer. Bevilgningen skal primært brukes til å forsterke den internasjonale innsatsen og bidra til å bygge bro mellom humanitær bistand og mer langsiktig utviklingsamarbeid. Overgangsbistand omfatter innsats i en rekke land som befinner seg i en kritisk fase av egen utvikling. En skjør fred, dårlig fungerende offentlige institusjoner, et svakt sivilt samfunn, infrastruktur i ruiner, demokratiske prosesser som er lite utviklet, og en svak nasjonal økonomi er ofte rammebetingelsene for overgangsbistand (St.prp. 1 2005-2006).

Overgangsbistanden hadde i 2004 et totalt omfang på 475 millioner kroner (dette økes imidlertid til 712 millioner i 2006). Av dette ble 105 millioner, eller ca. 22 %, kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner. For øvrig er FN-systemet og de internasjonale finansieringsinstitusjonene sentrale kanaler, og overgangsbistand kan også kanaliseres gjennom regionale organisasjoner og til nasjonale og lokale myndigheter. Blant de norske organisasjonene var Kirkens Nødhjelp største mottaker av overgangsmidler i 2004 med 36 millioner kroner, mens Norsk Folkehjelp mottok 18 millioner kroner og Flyktningshjelpen 14,5 millioner kroner. Det alt vesentlige av overgangsbistanden til norske frivillige organisasjoner gikk i 2004 til aktiviteter i Afrika (Burundi, Kongo DR, Rwanda, Sierra Leone, Somalia og Sudan), mens om lag 8.5 millioner kroner gikk til aktivitet i Afghanistan (St.prp. 1 2005-2006).

Bevilgningen vil normalt ikke anvendes i samarbeidslandene. Det vil imidlertid kunne oppstå situasjoner i hovedsamarbeids- og samarbeidslandene som tilsier bruk av overgangsbistand for å støtte fredsbyggende utviklingsarbeid eller støtte gjenoppbygging etter spesielt omfattende naturkatastrofer. Videreføringen av slike tiltak skal som hovedregel finansieres over den aktuelle regionbevilgning de påfølgende år.

Det legges opp til en tett samordning med bl.a. støtten som gis over kapittel 163 (Nødhjelp, humanitær bistand og menneskerettigheter). Enkelte elementer i overgangsbistand er tilsvarende den humanitære innsatsen eller mer tradisjonelt utviklingsamarbeid, men kontekst og formål er annerledes og krever en freds- og konfliktsensitiv tilnærming. Bistanden samordnes med politiske og diplomatiske initiativ, og skal samordnes internasjonalt.

Bevilgningen er ikke en søknadsbasert ordning. Støtte kan gis aktører på grunnlag av forslag utarbeidet på eget initiativ eller initiert av Utenriksdepartementet/utenriksstasjonene. Det

avholdes et årlig møte med frivillige organisasjoner for å orientere om politiske prioriteringer for bruk av overgangsbistand.

Foreslåtte tiltak vurderes ut fra følgende kriterier:

- Tiltaket skal være i tråd med retningslinjene for overgangsbistand, føringer lagt i St.prp. 1 og øvrige politiske prioriteringer.
- Konkrete behov i det aktuelle område, samt politisk situasjon og øvrige rammebetingelser (i post-konfliktsituasjoner: freds- og forsoningsprosesser).
- Kjennskap til/erfaring med aktøren. Sentralt her er gjennomgang av tidligere prosjekter og tilfredsstillende rapportering, samt aktørens egnethet og kompetanse. Ingen utbetalinger skal foretas til frivillige organisasjoner før tilfredsstillende rapportering foreligger fra vedkommende organisasjon for alle tiltak som har mottatt støtte over kap. 162 og som er forventet avsluttet, uavhengig av geografisk område.
- Realisme i gjennomførbarhet og kostnadsside.
- Tidsperspektiv (plan for utfasing/avslutning, eller begrunnelse i tilfelle hvor dette ikke er mulig).
- Risikovurdering – dette kan gjelde risiko i forhold til aktøren, i forhold til konteksten i landet (inkludert styresett/korrupsjon), eller i forhold til måloppnåelse. Gitt det generelt høyere risikonivå som er forbundet med innsats i overgangssituasjoner, vil risikovurderingen måtte legges på et hensiktsmessig og realistisk nivå i forhold til hvor mye ressurser som legges inn.

Utviklingssamarbeid som finansieres over kap. 162 skal ha en kort- eller mellomlangsigtig varighet. Som hovedregel gis støtte for ett år. Støtte kan i særlige tilfelle gis ut over ett år, under forutsetning av et klart avslutningspunkt eller utfasingsplan for tiltaket. Det brukes ikke rammeavtaler eller intensjonsavtaler.

Det skal senest 6 måneder etter at tiltaket er avsluttet gis rapport om hvordan midlene er benyttet, samt bekreftelse fra uavhengig revisor på at midlene er regnskapsført i henhold til god regnskapsskikk og disponert i samsvar med søknaden.

Regionavdelingen i UD har det samlede ansvar for å sikre forvarlig forvaltning av overgangsbistanden, samtidig som utenriksstasjonene skal ha oppgaver knyttet til forvaltning og oppfølging. Den konkrete arbeidsfordelingen mellom avdelingen og utestasjon vil avhenge av generell innretting på overgangsbistanden for det aktuelle land og forhold knyttet til det enkelte tiltak. Regionavdelingen vurderer i forhold til det enkelte tiltak hvorvidt relevant fagavdeling i Norad bør rådføres.

3.3.3 Nødhjelp, humanitær bistand og menneskeretter

Størstedelen av denne bistanden er nødhjelp i forbindelse med komplekse humanitære kriser, naturkatastrofer, flyktninger og internt fordrevne personer. Støtte til fred, forsoning og demokratitiltak og fremme av menneskerettigheter er en integrert del av den humanitære bistanden. Bistanden fordeler seg på to budsjettposter, 163.70 (naturkatastrofer) og 163.71 (humanitær bistand og menneskerettigheter), og beløp seg til henholdsvis 217 millioner kroner og 1.2 milliarder kroner i 2004. Postene behandles samlet her.

Bistanden kanaliseres i hovedsak gjennom FN-systemet, norske frivillige organisasjoner og Det internasjonale Røde Kors-systemet. I 2004 ble 37 % av bevilgningen kanalisert gjennom FN, mens omlag halvparten gikk gjennom norske frivillige organisasjoner (inkludert den internasjonale Røde Korskomiteen). I tillegg til FN-organisasjonene er Flyktninghjelpen, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors de viktigste kanalene. Norges Røde Kors var i 2004 største mottaker blant de norske frivillige organisasjonene med 276 millioner kroner. Dette inkluderer den omfattende støtten til det internasjonale Røde Kors-systemet (St.prp. 1 2005-2006).

Tilskuddene er engangsbidrag og gis vesentlig som støtte til konkrete programmer og prosjekter. Retningslinjene for tilskuddet vektlegger følgende:⁵

- Tilskudd etter ordningen skal bidra til rask, effektiv og kvalitativt god humanitær bistand til ofre for naturkatastrofer, flyktninger og andre som er rammet av nødsituasjoner som følge av krig og konflikter. I tillegg skal tilskudd etter ordningen bidra til fred og forsoning i konfliktsituasjoner, både gjennom forebygging og under gjenoppbygging etter krig og konflikt, samt gjennom fremme av menneskerettighetene, rettsstatens prinsipper, politisk pluralisme og demokrati.
- Tilskudd kan gis til prosjekter innenfor en begrenset tidsramme. Det kan søkes tilskudd for en periode på inntil 12 måneder. Så snart forholdene tillater det skal prosjektene avsluttes.
- Når avtalen inngås skal det foreligge en vurdering av den sannsynlige tidsrammen for organisasjonens deltakelse i det humanitære arbeidet, samt hvilke føringer organisasjonen selv legger til grunn for samarbeid med lokale partnere, herunder overføring av ansvar til partnere eller utfasing.
- Lokal overtakelse, kompetanseoppbygging og styrking av lokal kapasitet skal så langt som mulig være en integrert del av prosjektene.

Grunnleggende krav til søker er de samme som for Norads tilskudd til langsiktig bistand. Det forutsettes at tilskuddsmottakeren:

- er en selvstendig juridisk enhet med egne vedtekter og et ansvarlig styre,
- har utarbeidet en strategi for sitt engasjement i utviklingsland,
- har et tilstrekkelig økonomisk grunnlag for det arbeidet som skal gjennomføres, samt nødvendig faglig og administrativ kompetanse og kapasitet til prosjektarbeid og forvaltning,
- kan mobilisere og engasjere sin medlemsmasse eller sine støttespillere i arbeidet utover å samle inn bidrag.

Tilskuddsmottakere kan være norske frivillige organisasjoner, fagforeninger, organiserte interessegrupper, religiøse bevegelser, utdanningsinstitusjoner og forskningsmiljøer m.m. Tilskuddsmottakeren må synliggjøre en sammenheng mellom egen kompetanse og kapasitet og de tiltakene det søkes støtte til. Det må også synliggjøres at tilskuddsmottakeren tilfører samarbeidet en merverdi ut over de rent økonomiske bidragene. Norske tilskuddsmottakere forutsettes å delta i informasjons- og holdningsskapende arbeid overfor norsk opinion. Støtte kan etter særlig vurdering gis til uavhengige, frivillige, internasjonale organisasjoner eller organisasjonsnettverk som arbeider regionalt eller globalt i flere land. Internasjonale aktører med base i land i sør blir prioritert. Tilskuddsmottakeren må også oppfylle de krav som til enhver tid stilles til økonomiforvaltning og bistandsfaglig kvalitet.

De konkrete kriteriene som legges til grunn av UD ved vurderingen av søknader er (Utenriksdepartementet, 2006):

- Den humanitære situasjonen i det aktuelle området (det humanitære imperativ)
- Koordinering med humanitære aktiviteter og fred og forsoningsprosesser i området
- Hvorvidt prosjektet passer inn i koordineringsaktivitet i området, og aktiv deltagelse i eksisterende koordineringsmekanismer
- Lokalt eierskap inkludert bruk av lokale ressurser
- Tverrgående forhold, som likestilling og misbruk av midler
- Søkers kompetanse, erfaring og tilstedeværelse i området
- Prosjektets kostnader og tekniske gjennomførbarhet
- Tilfredsstillende implementering og rapportering av tidligere prosjekter

⁵ <http://odin.dep.no/ud/norsk/tema/stipend/032111-120004/dok-bn.html>

Det kan normalt søkes om dekning av administrasjonskostnader for hjemmeadministrasjon for opptil 5 % av det totale tilskuddet. Det kreves ikke egenandel ved humanitære prosjekter. Følgende rapporteringskrav gjelder for denne typen tilskudd. Senest 6 måneder etter gjennomføring av prosjektet skal det leveres inn en beskrivende sluttrapport, hvor det blant annet rapporteres på finansiering, samarbeidspartnere, målsetting, gjennomføring, virkninger/effekt, erfaringer/konklusjoner. Senest 6 måneder etter gjennomføring skal det også leveres revidert regnskap. Rapport over renter for mottatt beløp og ubrukte midler skal oppgis i en renterapport 1. februar.

3.3.4 Fred, forsoning og demokrati

Bevilgningen skal bidra til forebygging og/eller løsning av lokale eller regionale konflikter ved støtte til freds- og forsoningsprosesser og fredsbyggende tiltak. Utbetalingene kanaliseres i hovedsak gjennom FN-systemet, gjennom norske og internasjonale organisasjoner samt til internasjonale overvåkningsmekanismer som for eksempel den norskledede overvåkningsmekanismen på Sri Lanka. De to største postene under kap. 164 var i 2004 post 70 (fred, forsoning og demokratiltak) og 71 (ODA-godkjente land på Balkan), med henholdsvis 298 millioner kroner og 919 millioner kroner. Under post 70, ble om lag en fjerdedel av totalbevilgningen kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner i 2004. Under post 71, ble 135 millioner kroner (15 %) kanalisert gjennom norske frivillige organisasjoner i 2004 (St.prp. 1 2005-2006). Post 71 er fra 2006 splittet i post 71 (Vest-Balkan) og post 73 (Kaukasus, Moldova og Sentral-Asia).

Tilskudd under post 70 har samme retningslinjer som tilskudd for Nødhjelp, humanitær bistand og menneskeretter (jf. Utenriksdepartementet, 2006).

For post 71, skal bevilgningen brukes til

- å støtte politiske, økonomiske og sosiale reformprosesser som bidrar til å styrke euroatlantisk integrasjon og samarbeid i regionen,
- mellomlangsigte arbeid innen institusjonsbygging, næringsutvikling og fredsprosessrelatert bistand,
- å opprettholde et sterkt norsk engasjement når det gjelder sikkerhetssektorreform, herunder på politi- og justissektoren, bl.a. gjennom samarbeid med norske justismyndigheter,
- tiltak for å bekjempe menneskehandel,
- utdanning, forsoningsprosesser og menneskerettigheter, blant annet med fokus på tiltak rettet mot barn, kvinner og ungdom, bilateralt prosjektsamarbeid med serbiske og montenegrinske, kroatisk og makedonske myndigheter,
- etter behov og i samråd med FN og nasjonale myndigheter, humanitær hjelp og bistand til internt fordrevne personer og flyktningretur.

Ved utvelgelse av satsningsområder vil det bli tatt hensyn til prioriteringer som foretas i internasjonale samarbeidsorganisasjoner og fora (herunder EU og FN), samt av de enkelte mottakerlandene. Stabilitetspakten for Sørøst-Europa vil være en aktuell kanal og ramme for prosjektbistanden. Fokus på institusjonsbygging og prosessrelatert bistand påvirker valg av kanaler.

For post 71, gjennomfører Utenriksdepartementet hver høst konsultasjoner med de norske frivillige organisasjonene mht. de politiske prioriteringene og innretningen av engasjementet i regionen. Alle foreslåtte prosjekter for regionen vurderes i lys av:

- Norsk strategi for bistand til angjeldende land/område.
- Politisk klarert fordelingsnotat for prosjektbistand for angjeldende år.
- FN/EU/andre ansvarlige internasjonale koordineringsstrukturers strategi.
- En vurdering av behov i felt.

- Vurdering fra norske utenriksstasjoner.
- Eventuell faglig vurdering av prosjektet fra ekstern konsulent (gjelder særlig infrastrukturprosjekter).

3.4 Koordinering av UD's og Norads tilskuddsforvaltning

Tilskudd til de norske organisasjonene ytes både av UD og Norad. Totalt mottar frivillige organisasjoner offentlige tilskudd over 12 ulike budsjettposter. Det er altså et stort behov for koordinering. Dette har vært et tema i de siste femten årene, men har ifølge Norad vist seg vanskelig å få til i praksis. Retningslinjene av 2001 var de første omforente retningslinjer for alle ordninger rettet mot frivillige organisasjoner i UD og Norad.

Økt koordinering mellom UD og Norad er viktig av to hovedgrunner: For det første for å hindre dobbelfinansiering av de samme tiltakene. Mange organisasjoner sender samme søknad både til Norad og til flere steder i UD uten å opplyse om det. For det andre for å kunne vurdere en organisasjons totale kapasitet til å motta ytterligere tilskudd. I en slik vurdering er det viktig å vite hvor mye organisasjonen totalt mottar fra ulike tilskuddsordninger i systemet. For den statlige bistandsforvaltningen er det ifølge Norad en særlig utfordring at kravene til kapasitet for de frivillige organisasjonenes anvendelse av statlige støtte beløp ikke er samstemte og transparente.

3.5 Det norske systemet i internasjonal sammenheng

Det norske systemet har både likhetstrekk med og forskjeller fra systemet i land det er naturlig å sammenligne med. Det finnes få gode og systematiske gjennomganger som setter ulike lands systemer direkte opp mot hverandre, så det er vanskelig å få en full oversikt over hvordan det norske system ser ut i internasjonal sammenheng. Her trekkes imidlertid frem en del sentrale likhetstrekk og forskjeller i forhold til andre europeiske, og spesielt skandinaviske lands systemer. Fokuset er spesielt på bruken av rammeavtaler vs prosjektavtaler, hvilke organisasjoner som kan motta støtte, hva slags krav som stilles til organisasjonene (fokus, samarbeid, egenandeler, med mer), og hva slags rapportering og oppfølging som gjøres.

Ifølge INTRAC (2005), som sammenligner systemet for NGO støtte i sju europeiske land, er det vanlig å gi støtte gjennom rammeavtaler (som i noen tilfeller kalles partnerskapsavtaler eller i Norads tilfelle samarbeidsavtaler). Varigheten på rammeavtalene er noe forskjellig, 3 år i Finland og Irland, 4 år i Danmark og Nederland, 3-5 år i Storbritannia, og 5-6 år i Sverige. Det er ellers iøynefallende at Norge synes å ha rammeavtaler med langt flere organisasjoner enn andre lands bistandsmyndigheter. Mens tallet for Norge er nærmere 30, er det 18 for Storbritannia, 13 for Sverige, 8 for Finland, 6 for Danmark og 5 for Irland.

De fleste land har også ordninger for å gi mer kortvarig støtte til enkeltprosjekter og/eller enkeltorganisasjoner. Et interessant unntak i så måte er Sverige, hvor man i tillegg til de store organisasjonene med rammeavtaler, kun kanalisere midler gjennom 6 store paraplyorganisasjoner. Mindre organisasjoner uten rammeavtale må her søke midler fra Sida gjennom en paraplyorganisasjon, og en av disse (Forum Syd) fanger opp søknader fra organisasjoner som i utgangspunktet ikke er tilsluttet en paraplyorganisasjon.

For de fleste av de 7 landene studert i INTRAC (2005), er tilskudd til rammeorganisasjoner basert på overordnede strategier eller programmer. Nederland gir støtte i form av en grunnbevilgning til organisasjonene. Sverige skiller seg ut som den som knytter tilskudd til spesifikke prosjekter, mens Norge er i en slags mellomstilling.

De fleste lands rammeprogrammer er rettet inn mot organisasjoner fra eget land, og kravet er typisk at organisasjonen skal ha en viss fartstid i bistandsarbeid og har spesialkompetanse og kapasitet innen dette. Både Danmark og Sverige legger også vekt på at organisasjonene er folkelig forankret i hjemlandet. Det kreves også typisk samarbeid med en lokal partner, men

dette er for eksempel et klarere formulert krav i Sveriges dokumenter som angir kriterier for støtte, enn i Danmarks (Sida, 1998; Udenrigsministeriet, 2005)

Den norske ordningen med egenandel er ikke særegen i skandinavisk sammenheng. Danmark har praktisert 10 % egenandel, men dette er redusert til 5 % i 2006 (Udenrigsministeriet, 2006). Sverige krever også 10 % egenandel (Sida, 1998). Finland krever en egenandel på 20 %, men bare 10 % av dette trenger være innsamlede midler, og ordningen er på dette punktet sammenlignbar med de andre skandinaviske land (INTRAC 2005).

Hva angår andelen av tilskudd som kan brukes til administrasjonskostnader er det heller ikke her store forskjeller. For Danmark er administrasjonsandelen 5 % ved tilskudd til humanitære formål (av totalsum inkludert administrasjon) og 7 % ved langsiktige utviklingsprosjekter (av totalsum eksklusiv administrasjon) (Udenrigsministeriet, 2004). I Sverige kan paraplyorganisasjoner bruke inntil 9.5 % til administrasjon, mens andre organisasjoner med rammeavtale kan bruke 8 %. For organisasjoner hvor Sida-tilskuddet utgjør mer enn 50 millioner. SEK, reduseres administrasjonsandelen med 1 % for det overskytende beløp (Sida, 1998). For Finland er regelen at administrasjonskostnadene ikke må overstige 10 % (INTRAC 2005).

Alle de 7 landene i INTRAC-undersøkelsen krever årlig rapportering fra organisasjonene. Det ser imidlertid ut til å være forskjeller i omfanget av evalueringer av organisasjonene. I Danmark evalueres aktivitetene til rammefinansierte organisasjoner jevnlig av Udenrigsministeriet, og i Sverige gjennomfører Sida "system audits" av denne typen organisasjoner hvert 5-6 år. Nederland gjennomfører eksterne evalueringer hvert fjerde år under enkelte av sine ordninger. Og DFID i Storbritannia har som siktemål å gjennomføre årlige ytelsesbaserte gjennomganger av organisasjoner under partnerskapsprogrammet.

4 De fem store organisasjonene

4.1 Introduksjon

Som vist i Tabell 3, står Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Flyktningehjelpen og Redd Barna som kanal for over 60 % av bistanden som gis gjennom norske frivillige organisasjoner. Disse såkalt "fem store" organisasjonene har i en årrekke vært de største mottakerne av bistand gitt gjennom organisasjoner. Den interne rangeringen mellom de fem organisasjonene har imidlertid endret seg noe over tid. Mens Norsk Folkehjelp mottok mest bistandsmidler i 1999-2000, har Norges Røde Kors lagt på toppen av listen siden, med unntak av 2003 da Kirkens Nødhjelp mottok mest midler.

Tabell 10: De fem store organisasjonene

Organisasjon	Livssyn	Sektorer/ fokus	Langsiktig bistand (L), nødhjelp (N)	Geografi	Norad hoved- samarbeids- land	Underavd (U), hovedorg. (H), eller paraplyorg (P)	Samarbeids avtale med Norad (J/N)
Norges Røde Kors	Nøytralt	Nødhjelp, helse, barn	N/L	150 land, alle regioner	7	U	J
Kirkens Nødhjelp	Kristent	Mange	L/N	70 land, alle regioner	6	H	J
Flyktningehjelpen	Nøytralt	Nødhjelp, flyktninger	N	20 land, alle regioner unntatt Midt-Østen	1	H	J
Norsk Folkehjelp	Nøytralt	Rettigheter, minerydding, nødhjelp	N/L	30+ land, alle regioner	2	H	J
Redd Barna	Nøytralt	Barn	L/N	26 land, alle reg. unntatt Midt-Østen	5	U	J

Kilde: Organisasjonenes internett-sider

Tabell 10 gir en oppsummering av diverse karakteristika ved de fem store organisasjonene. Alle unntatt Kirkens Nødhjelp er livssynsnøytrale. Organisasjonene har ulike fokus, og de

fleste driver innen flere sektorer. Alle organisasjonene driver nødhjelpsarbeid, og de fleste driver også langsiktig utviklingsarbeid. Antall land organisasjonene dekker varierer mye, Norges Røde Kors er en del av Det Internasjonale Røde Kors som har programmer i 150 land (Røde Kors/Røde Halvmåne organisasjoner finnes i over 180 land). Kirkens Nødhjelp driver arbeid i 70 land, mens de øvrige tre organisasjonene er virksomme i 20-30 land. Alle organisasjonene har aktivitet i Afrika, Asia, Latin-Amerika, og Europa. Alle unntatt Flyktningehjelpen og Redd Barna er aktive i Midt-Østen. Overlappingen med Norads hovedsamarbeidsland varierer, naturlig nok er det organisasjonene som er til stede i flest land som dekker denne gruppen land best. Redd Barna er imidlertid til stede i langt flere hovedsamarbeidsland enn Flyktningehjelpen og Norsk Folkehjelp, selv om deres total antall land er sammenlignbart. Felles for alle de store organisasjonene er at de har samarbeidsavtaler med Norad.

Under gis det en oversikt over hvor de fem store organisasjonene får sine inntekter fra, hva midlene deres brukes til, og spesifikt hvordan organisasjonenes prosjektmidler fordeler seg geografisk. Underlagsmaterialet for dette er regnskapstall fra organisasjonene selv. Det har ikke vært mulig for oss å gå bak regnskapstallene til organisasjonene, vi er dermed prisgitt den informasjon organisasjonene selv oppgir, med de mulige skjevheter det kan gi. Tallene som følger bør derfor tolkes med noe forsiktighet. Gjennomgangen i denne delen er rent deskriptiv. En sammenligning med mellomstore organisasjoner foretas i neste del.

4.2 Hvor får de fem store organisasjonene sine inntekter fra?

I Tabell 11 gis det en oversikt over hvor de fem store organisasjonene henter sine inntekter fra. Inntektskildene er delt i seks kategorier. Innsamlede bidrag omfatter medlemskontingenter, donasjoner, og også inntekter fra lotterier og lignende. Norske offentlige bidrag omfatter alle midler som mottas fra norsk offentlig sektor, dette vil for organisasjonene hovedsaklig være midler fra UD og Norad. Hvor mye som mottas fra andre lands bistandsmyndigheter angis i en tredje kategori, og multilaterale organisasjoner (for eksempel FN-systemet) i en fjerde. Kategorien for internasjonale nettverk fanger opp hva organisasjonene mottar fra systemer og nettverk de er med i. Andre driftsinntekter fanger opp det som ikke havner i de andre kategoriene, dette dreier seg om andre typer inntektsskapende aktiviteter som ikke ligger innenfor definisjonen på innsamling, og mindre poster. For å unngå at spesielle forhold i enkeltår gir store utslag i analysen av tallene, er det hentet inn tall for tre år (2002-2004).

Tabell 11: Kilde for driftsinntektene til de "fem store", i %

Organisasjon	Driftsinntekter																			
	Innsamlede bidrag			Norske offentlige bidrag			Andre bilaterale donorer			Multilaterale organisasjoner			Internasjonale nettverk			Andre driftsinntekter				
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004		
Norges Røde Kors	64	66	65	28	25	24												7	9	11
Kirkens Nødhjelp	22	21	22	69	69	57				3	6	6	6	5	15	2	2	0	0	0
Flyktningehjelpen	13	12	10	69	69	68	n.a.	3	6	n.a.	9	10	n.a.	7	6	0	0	0	0	0
Norsk Folkehjelp	10	10	9	63	54	58	20	16	22	2	2	2			4	4	4	4	13	4
Redd Barna	37	58	36	49	32	39												14	10	26
Gjennomsnitt	29	34	28	56	50	49	4	4	6	0	3	4	1	3	5	6	7	8		

n.a. = ikke tilgjengelig

Kilder: Organisasjonenes regnskaper

Tabellen viser at de fem store organisasjonene henter om lag halvparten av sine inntekter fra norske myndigheter. Det er imidlertid stor variasjon mellom organisasjonene, fra Norges Røde Kors som kun henter omlag ¼ av sine inntekter fra det offentlige, til Kirkens Nødhjelp og Flyktningehjelpen, som har ligget oppunder 70 %. Motsvarende henter organisasjonene omlag 30 % av sine inntekter fra innsamling i gjennomsnitt, men en organisasjon som Norges Røde Kors trekker her gjennomsnittet kraftig opp med sine 65 % egengenererte inntekter, mens Flyktningehjelpen og Norsk Folkehjelp ligger nede rundt 10 % i innsamlede midler. Vi ser at for noen organisasjoner er det store svingninger over tid i hvor mye som samles inn og hvor mye som mottas i offentlige midler, spesielt gjelder dette Redd Barna.

Den eneste organisasjonen som synes å ha fått stort gjennomslag hos andre lands bistandsmyndigheter, er Norsk Folkehjelp. I hele perioden har denne organisasjonen hentet omlag 20 % av sine inntekter fra denne typen kilder. Organisasjonen har mottatt midler fra en rekke donorer, inkludert USAID, US Department of State, nederlandsk UD, DANIDA, Japansk UD, og Sida. Av de øvrige organisasjonene er det kun Flyktningehjelpen som har hentet inntekter fra denne typen kilder. Deres 6 % i 2004 og 3 % i 2003 skriver seg fra Sida.

Tre av organisasjonene har mottatt midler fra multilaterale organisasjoner. Flyktningehjelpen mottok de to siste årene omlag 10 % slike midler, fra FN, World Food Programme, UNDP, UNHCR, UNICEF og ECHO. For Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp er andelen midler fra multilaterale organisasjoner mer beskjedne, og skriver seg fra henholdsvis FN, og UNHCR. De samme tre organisasjonene henter også midler fra internasjonale nettverk. Det største bidraget av denne art mottok Kirkens Nødhjelp i 2004, på hele 15 % hovedsaklig fra Action by Churches Together. I andre år og for de andre to organisasjonene, er denne typen midler relativt beskjedne.

Oppsummert synes ikke de fem store organisasjonenes avhengighet av norske offentlige midler å være svært stor, men her er det noe variasjon. Innsamlede midler varierer også mye fra organisasjon til organisasjon. Tre av organisasjonene hevder seg internasjonalt i konkurransen om bistandsmidler, men stort sett mottar disse organisasjonene en liten del av sine inntekter fra bilaterale donorer og multilaterale organisasjoner.

4.3 Hva bruker de fem store organisasjonene sine midler på?

Tabellen under gir et bilde av hvordan kostnadsstrukturen til de fem store organisasjonene er. Det gjengis kostnader knyttet til administrasjon, og kostnader knyttet direkte til aktiviteter i henholdsvis Norge og utlandet. Under posten andre driftskostnader ligger kostnader knyttet til innsamling av midler, samt mindre poster som avskrivninger etc. En kan argumentere for at administrative kostnader og innsamlingskostnader bør samles, men ettersom de to behandles atskilt av blant annet Sida, er de også fordelt på to ulike poster her. Siden dette er egenrapporterte tall, kan en forvente av organisasjonene søker å krympe sine administrative kostnader mest mulig, så tallene er nok noe lave. Tallene er i hovedsak hentet fra organisasjonenes aktivitetsregnskaper.

Tabell 12: Fordeling av driftskostnader for de "fem store", i %

Organisasjon	Driftskostnader											
	Administrative			Aktiviteter, Norge			Aktiviteter, utland			Andre driftskostnader		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Norges Røde Kors	3	4	4	23	20	22	35	35	35	39	41	39
Kirkens Nødhjelp	9	9	8	6	5	5	85	86	87	0	0	0
Flyktningehjelpen	7	7	7	5	5	5	86	87	87	2	1	1
Norsk Folkehjelp	2	3	3	21	19	17	70	72	76	8	7	5
Redd Barna	6	6	5	23	19	13	68	66	82	4	9	
Gjennomsnitt	6	6	5	15	14	12	69	69	73	10	12	9

Kilde: Organisasjonenes regnskaper.

Note: Fordelingen av Kirkens Nødhjelps driftskostnader i 2004 er ved bruk av Innsamlingskontrollens kriterier 3 % administrasjonsutgifter; 2 % aktiviteter, Norge; 95 % aktiviteter, ute.

De administrative kostnadene ligger under 10 % for alle de fem organisasjonene, og for Norsk Folkehjelp er disse kostnadene helt nede i 2-3 %. Gjennomsnittet ligger på omlag 5-6 %. Ser en på andre driftskostnader, fremkommer det imidlertid at noen av organisasjonene har høye kostnader knyttet til andre ikke-prosjektrelaterte aktiviteter. Spesielt legger en merke til at Norges Røde Kors bruker nesten en av fire kroner på andre driftskostnader, som spesielt skyldes at kostnader til anskaffelse av midler ligger innunder denne kategorien. Norges Røde Kors har dermed på den ene side store anskaffelseskostnader, og på den annen side et stort volum av egen-genererte midler.

Kirkens Nødhjelp og Flyktningehjelpen driver i all hovedsak sin aktivitet utenfor Norges grenser. For de tre andre organisasjonene knytter omtrent en femtedel av driftskostnadene seg

til aktiviteter i Norge. For organisasjonenes aktiviteter utenlands, gir Tabell 13 en nærmere oversikt over hvilke verdensdeler deres aktiviteter retter seg mot. Som en ser fordeles det mest prosjektmidler på prosjekter i Afrika, og andelen her har steget i perioden fra 42 % til 49 %. Asia følger deretter med omlag 20 %. Europa har ligget på 9-14 %, Latin-Amerika på 7-8 % og Midt-Østen på 5-7 %. Dette avviker ikke mye fra fordelingen av Norges totale bilaterale bistand, med unntak av Afrika, hvor de store organisasjonene ligger noe over (sml. Figur 6).

Tabell 13: Geografisk fordeling av prosjektmidler for de "fem store", i %

Organisasjon	Geografisk fordeling																	
	Afrika			Asia og Oceania			Latin-Amerika			Europa			Midtøsten			Globalt / Annet		
	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004	2002	2003	2004
Norges Røde Kors	25	26	28	23	19	20	5	7	11	11	11	11	14	18	11	21	19	19
Kirkens Nødhjelp	52	54	59	25	17	16	8	7	6	8	7	6		9	8	7	6	4
Flyktningehjelpen	43	43	51	29	33	31	6	7	6	22	17	12				0	1	0
Norsk Folkehjelp	63	60	55	4	6	5	5	4	4	15	14	11	8	11	9	5	6	16
Redd Barna	29	45	53	40	27	25	18	11	15	13	17	8						
Gjennomsnitt	42	46	49	24	20	19	8	7	8	14	13	9	5	7	6	7	6	8

Kilder: Organisasjonenes regnskaper

Alle organisasjonene har prosjekter i alle regionene, med unntak av Flyktningehjelpen og Redd Barna, som ikke har aktivitet i Midt-Østen. Hvor mye hver organisasjon bruker i hver region varierer imidlertid en del. Norges Røde Kors har langt mindre aktivitet i Afrika enn de andre organisasjonene, og er større enn de andre i Midt-Østen. Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp er relativt sett mest aktive i Afrika. Flyktningehjelpen og Redd Barna har mer aktivitet i Asia enn de andre tre organisasjonene. Redd Barna har også langt større aktivitet enn de andre i Latin-Amerika, mens Flyktningehjelpen er organisasjonen med størst andel aktivitet i Europa.

5 Mellomstore organisasjoner – en oversikt

5.1 Introduksjon

I det følgende gis en oversikt over karakteristika ved og aktiviteter til mellomstore frivillige organisasjoner innen Norges utviklingssamarbeid. Avgrensningen av mellomstore organisasjoner baseres her på hvor mye av norsk bistand som kanaliseres gjennom organisasjonene i 2003, og omfatter organisasjonene som ligger fra 6. til 22. plass i denne rangeringen. For at en sammenligning med de fem store organisasjonene (Kirkens Nødhjelp, Norges Røde Kors, Flyktningehjelpen, Norsk Folkehjelp og Redd Barna) skal være mulig, er det lagt vekt på å bruke de samme kategoriseringene for de mellomstore organisasjonene.

I Tabell 14 under, angis de 17 organisasjonene som faller i gruppen mellomstore organisasjoner. Tabellen gir videre en beskrivelse av de 17 organisasjonene, i form av religiøst grunnlag, fokus for virksomheten, om organisasjonen hovedsaklig driver langsiktig bistandsaktivitet eller nødhjelpsarbeid, hvor i verden organisasjonen har aktiviteter, hva slags type organisasjon det er, og om det foreligger en samarbeidsavtale med Norad.

Tabell 14: Oversikt over mellomstore organisasjoner

Organisasjon	Livssyn	Sektorer/ fokus	Langsiktig bistand (L), nødhjelp (N)	Geografi	NORAD hovedsamarbeidsland	Underavd (U), hovedorg (H), paraplyorg. (P)	Samarbeidsavtale med NORAD (J/N)?
Bistandsnemnda	Kristen	Mange	L	40 land i Latin-Amerika, Afrika, Asia, Oceania	4	P	J
CARE Norge	Nøytral	Mange, vekt på kvinner	L	20 land, hovedvekt Afrika	2	U	J
Atlas-alliansen	Nøytral	Funksjonshemmede	L	23 land i Afrika, Asia, Midt-Østen, Latin-Amerika	5	P	J
Strømmestiftelsen	Kristen	Utdanning, mikrofinans	L	17 land Sør-Amerika, Afrika, Asia	4	H	J
Utviklingsfondet	Nøytral	5 programmer: Drylands, bio-diversity, civil society, food	L	13 land i Afrika, Asia, Latin Amerika	2	H	J
Norges Vel	Nøytral	Landbruk, lokalsamfunn	L	Ca 15 land Afrika, Mellom-Amerika, Midt-østen, Balkan	3	H	J
Caritas	Kristen	Mange	L og N	18 land i Afrika, Asia, Balkan, Latin-Amerika	2	H	J
Leger uten grenser	Nøytral	Medisinsk hjelp	(L) og N	70 land i Afrika, Asia, Europa, Latin-Amerika	7	U	N
NORWAC	Nøytral	Helse	L og N	7 land i Midt-Østen og Balkan	0	H	N
FORUT	Nøytral	Flere	L og N	6 land i Asia og Afrika	1	H	J
LO*	Nøytral	Arbeidere/fagforeninger	L	23 land i Afrika, Asia, Midt-Østen, Latin-Amerika	5	H	J
FOKUS	Nøytral	Kvinner	L	36 land i Afrika, Asia, Midt-Østen, Latin-Amerika, Europa	3	P	J
Regnskogfondet	Nøytral	Miljø	L	6 land i Latin-Amerika, Asia, Afrika	0	U	J
SAIH	Nøytral	Utdanning	L	5 land i Afrika og Latin-Amerika	1	H	J
Norges Blindedeforbund	Nøytral	Blinde og svaksynte	L	10 land i Afrika og Asia	4	H**	J
Afghanistankomiteen	Nøytral	Flere	L og N	Afghanistan	0	H	J
WWF Norge	Nøytral	Miljø	L	Ca 90 land hele verden	6	U	J

Kilder: Organisasjonenes nettsider.
 * basert på NORAD-søknad 2006-2009
 **også del av Atlas-Alliansen

Som tabellen viser er organisasjonene svært heterogene. 3 av de 17 organisasjonene har et uttalt kristent livssyn (hvorav Caritas er katolsk), mens de andre organisasjonene kan beskrives som livssynsnøytrale. Noen organisasjoner fokuserer sin virksomhet mot bestemte sektorer og temaer som helse, utdanning, miljø, kvinner, mens andre ikke avgrensner sin virksomhet på denne måten. De fleste organisasjonene retter seg kun mot langsiktig bistand, mens 5 organisasjoner i tillegg driver nødhjelpsarbeid.

Antall land organisasjonene er involvert i varierer mye, fra Afghanistankomiteen som naturlig nok retter seg mot ett land, til World Wildlife Fund Norge som har aktivitet i 90 land. De fleste organisasjonene har virksomhet i Afrika, Asia og/eller Latin-Amerika, mens enkelte også retter seg mot Midt-Østen og Balkan. Det er stor variasjon i hvor mange av Norads syv hovedsamarbeidsland som dekkes av de ulike organisasjonene; Leger Uten Grenser er til stede i alle hovedsamarbeidsland, mens NORWAC, Regnskogfondet og Afghanistankomiteen ikke er til stede i noen av dem. En mer spesifikk inndeling av geografisk aktivitet gis senere. Det bør imidlertid legges til at enkelte av organisasjonene også driver betydelig aktivitet som ikke er rettet direkte mot utviklingssamarbeid, slik som LO (arbeidstakerorganisasjon i Norge), Norges Vel (landbruks- og bygdeutvikling i Norge), FORUT (flyktingemottak i Norge) og WWF (miljøvern globalt).

Som vist i nest siste kolonne i Tabell 1, befinner organisasjonene seg på forskjellige nivåer i større organisasjons-hierarkier. Bistandsnemnda, Atlas-alliansen, og FOKUS, kan regnes som paraplyorganisasjoner som omfatter en gruppe av henholdsvis kirkesamfunn, funksjonshemmedes organisasjoner, og kvinneorganisasjoner og -grupper. Disse kanalisere bistandsmidler videre til konkrete prosjekter som drives i regi av medlemsorganisasjonene. Andre organisasjoner er underavdelinger av større internasjonale organisasjoner, slik som CARE Norge, Leger Uten Grenser, Regnskogfondet og WWF Norge. Resten kan regnes som relativt frittstående organisasjoner.

Av de 17 mellomstore organisasjonene studert her, er det kun 2 som ikke har en rammeavtale med Norad; Leger Uten Grenser og NORWAC.

Etttersom organisasjonene er svært heterogene, er det ikke umiddelbart lett å sammenligne deres aktiviteter eller effektivitet. I det følgende gis det likevel en oversikt over hvor organisasjonene henter sine inntekter fra, hvordan de forvalter sine midler, og hvor i verden

organisasjonene har sin aktivitet. Informasjonen er hentet fra offentlig tilgjengelig materiale utgitt av organisasjonene selv, slik som websider, årsrapporter og annet. I tillegg er det innhentet utfyllende informasjon fra organisasjonene selv, der det har vært nødvendig. Det har ikke vært mulig å innhente egne tall på inntekter, kostnader og geografisk aktivitet, vi er dermed prisgitt den informasjon organisasjonene selv oppgir, med de mulige skjevheter det kan gi. Det er heller ikke full konsistens i måten inntekter og kostnader rapporteres på i de ulike kildene vi baserer oss på, noe som vanskeliggjør en direkte sammenligning. Tallene som følger bør derfor tolkes med noe varsomhet, men gir like fullt en grov oversikt over de mellomstore organisasjonenes flyt av midler.

5.2 Hvor får de mellomstore organisasjonene sine inntekter fra?

En oversikt over hvor de mellomstore organisasjonene henter sine driftsinntekter fra er gjengitt i tabellen under. Inntektene er ordnet prosentvis på samme måte som for de fem store organisasjonene (se Tabell 11), på kategoriene innsamlede bidrag, norske offentlige bidrag, og bidrag fra andre bilaterale donorer, multinasjonale organisasjoner, og internasjonale nettverk. Data er samlet inn for to år, 2003 og 2004, for å hindre at spesielle forhold et enkeltår skal gi et skjevt bilde. Det har ikke latt seg gjøre å få opplysninger for alle 17 mellomstore organisasjoner, fullstendige tall ble innhentet for kun 14 organisasjoner for 2004, og 13 for 2003. I Tabell 15 er dessuten paraplyorganisasjonene Bistandsnemnda, Atlasalliansen og FOKUS tatt ut av sammenlignbarhetshensyn uten at dette påvirket gjennomsnittene i de ulike kategoriene noe særlig.

Det ble tidligere pekt på at ikke alle organisasjoner driver utelukkende med utviklingsarbeid. Blant organisasjonene dette gjelder, er det også forskjeller i regnskapsførsel. Noen organisasjoner fører regnskap for organisasjonen som helhet, mens andre fører separate regnskap for de utviklingsrelaterte aktivitetene. Et av poengene med å kategorisere driftsinntektene på denne måten er å anslå hvor avhengig norske frivillige organisasjoner er av tilskudd fra norske myndigheter. For organisasjoner som driver både med utviklingsarbeid og annen aktivitet, kan dette spørsmålet deles i to: Hvor avhengig er utviklingsaktivitetene til organisasjonen av offentlig støtte? Og hvor avhengig er organisasjonen som helhet av offentlig støtte? Det første spørsmålet knytter seg til utviklingsaktivitetenes sårbarhet overfor eventuelle kutt i støtte, det andre til organisasjonens sårbarhet.

For å belyse begge spørsmål er følgende hovedprinsipp valgt i kategoriseringen av inntekter: For organisasjoner hvor det finnes et eget regnskap for inntekter knyttet til utviklingsrelatert arbeid, er prosentandelene i tabellen regnet ut fra dette. Det angis da i en fotnote hvor stor andel av organisasjonens totale omsetning som kommer fra utviklingsrelaterte aktiviteter (dette gjelder Norges Vel og Norges Blindforbund). For organisasjoner hvor det ikke er mulig å skille ut utviklingsrelaterte inntekter fra regnskapet, er prosentandeler for hele organisasjonen brukt (dette gjelder FORUT og WWF).

Tabell 15: Kilde for driftsinntektene til mellomstore organisasjoner, i %

Organisasjon	Driftsinntekter											
	Innsamlede bidrag		Norske offentlige bidrag		Andre bilaterale donorer		Multilaterale organisasjoner		Internasjonale nettverk		Andre driftsinntekter	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
CARE Norge	16	16	83	82					1	2		
Strømmestiftelsen	50	50	41	41							10	9
Utviklingsfondet	4	10	96	89								0
Norges Vel**		4		96								
Caritas	6	7	86	86					7	7		0
Leger uten grenser	37	36	63	64							0	0
FORUT****	5	6	81	86	1	2	12	5	0	1	0	0
SAIH	40	43	60	57							0	0
Norges Blindeforbund*	18	17	82	83								
Afghanistankomiteen	6	17	94	83								
WWF Norge***	24	18	50	59					26	22	0	1
Gjennomsnitt	21	20	74	75	0	0	1	0	4	3	1	1

Kilder: Organisasjonenes årsrapporter, årsmelding, årsberetninger, årsregnskap. Informasjon innhentet fra organisasjonene. Skaaland og Andersen (2005).

*omfatter kun internasjonale prosjekter, som utgjør omlag 12% av totale aktiviteter

** refererer til Norges Vels Internasjonale Avdeling. Deres omsetning utgjør omtrent 54% av Norges Vels totale omsetning (2004).

*** omfatter Arctic programme

****inkluderer aktivitet knyttet til flyktingemottak

Tabellen viser at organisasjonenes avhengighet av offentlige tilskudd er relativt stor. 3/4 av inntektene kommer fra den norske stat (Norad, UD, og andre departementer), og dette tallet er også stabilt mellom de to årene. I gjennomsnitt samler mellomstore organisasjoner inn en femtedel av sine driftsinntekter. For innsamlede midler og offentlige bidrag, er det imidlertid store forskjeller mellom organisasjonene. Mens Utviklingsfondet og Norges Vel har vært helt oppe i 96 % offentlig finansiering i henholdsvis 2003 og 2004, mottar ikke Strømmestiftelsen mer enn 41 % fra den norske stat. Motsatt henter Strømmestiftelsen halvparten av sine inntekter fra innsamling, mens organisasjoner som Caritas, FORUT og Norges Vel samler inn under 10 % av sine totale inntekter.

Vi ser at andre inntektskilder er relativt ubetydelige for det store flertall av mellomstore norske organisasjoner. Andre bilaterale donorer og multilaterale organisasjoner gir praktisk talt ikke penger til mellomstore norske organisasjoner. Et unntak er FORUT, som spesielt i 2003 mottok en betydelig del av sine inntekter fra UNHCR for aktivitet på Sri Lanka. Inntekter fra internasjonale nettverk er av betydning for et lite mindretall av organisasjonene, spesielt WWF Norge som mottar over 1/5 av sine inntekter fra andre WWF-organisasjoner. Andre driftsinntekter for Strømmestiftelsen (som ligger rundt 10 %) er knyttet til mikrofinans. Sammenligner en dette med tall for de fem store organisasjonene, er det noen trekk som kommer særlig tydelig frem. Mellomstore organisasjoner får i gjennomsnitt langt mer av sine inntekter fra norske offentlige kilder enn de store organisasjonene, og de langt fleste av de mellomstore mottar mer i offentlige bidrag enn den av de store som mottar mest. Mellomstore organisasjoner synes dermed å være langt mer avhengig av offentlige bidrag enn større organisasjoner. Dette motsvares av at de mellomstore organisasjonenes innsamlede midler er mye lavere i gjennomsnitt enn for de fem store organisasjonene. Her skal det legges til at variasjonen er stor i begge grupper organisasjoner, og over halvparten av de mellomstore organisasjonene har større andel innsamlede midler enn de to store organisasjonene som samler inn minst. Mellomstore organisasjoner mottar også samlet sett mindre fra internasjonale kilder enn de fem store organisasjonene.

5.3 Hva bruker mellomstore organisasjoner inntektene sine til?

I tabellen under gis det en oversikt over hvordan de mellomstore organisasjonenes kostnader fordeler seg. Kategoriene er de samme som for de fem store organisasjonene; administrasjonskostnader, kostnader til prosjekter/aktiviteter i Norge og utlandet, og andre driftskostnader (inkludert innsamlingskostnader). Av de 17 organisasjonene vi har kategorisert som mellomstore, har vi komplette tall for 9 organisasjoner. Av hensyn til sammenlignbarhet har vi utelatt paraplyorganisasjonen Atlas-Alliansen i tabellen, uten store effekter på gjennomsnittene.

Tabell 16: Fordeling av driftskostnader mellomstore organisasjoner, i %

Organisasjon	Driftskostnader							
	Administrative kostnader				Andre driftskostnader			
	2003		2004		Aktiviteter, Norge		Aktiviteter, utland	
CARE Norge	8	7	2	1	83	82	7	9
Strømmestiftelsen	7	7	5	6	73	74	14	13
Utviklingsfondet	6	5	4	4	88	89	3	2
Caritas	9	8	1	1	87	89	2	2
Leger uten grenser	5	3			83	88	12	9
FORUT**	6	7	46	47	45	44	2	2
Afghanistankomiteen	7	8	1	1	86	87	6	5
WWF Norge*	7	6	18	18	69	71	6	5
Gjennomsnitt	7	6	10	10	77	78	7	6

Kilder: Organisasjonenes årsregnskap. Informasjon innhentet fra organisasjonene.

* omfatter Arctic programme

**inkluderer aktivitet knyttet til flyktingemottak

Effektivitet i bruk av midler antas ofte å henge sammen med andelen administrasjonskostnader i totale kostnader. Her skaper igjen organisasjonenes forskjellige art litt komplikasjoner. Noen av organisasjonene driver med aktiviteter som ikke faller innunder området utvikling. Siden det er effektivitet i bistandsarbeidet til organisasjonene vi er ute etter, følger vi prinsippet fra forrige del om å skille ut kostnadene for den delen av virksomheten som dreier seg om bistand, der dette er mulig. Man bør da være klar over at dette kan gi skjevheter, siden organisasjoner som driver med flere aktiviteter da har større muligheter til å skifte administrasjonskostnader over til ikke-bistandsrelaterte områder, og dermed fremstå som relativt mer effektive enn de er.

Som tabellen viser, gikk 6-7 % av de mellomstore organisasjonenes forbruk av midler til administrasjon. Det er noe variasjon om gjennomsnittet. Noen organisasjoner har administrasjonskostnader på 5 % eller mindre (Leger Uten Grenser, Utviklingsfondet), mens andre er oppe i 8-9 % (Caritas). Nesten 80 % gikk til aktiviteter utenfor Norge, og 10 % til aktiviteter i Norge. Organisasjonene bruker svært forskjellige midler på innsamling, dette varierer i 2004 fra 2 % til 13 %, med et gjennomsnitt på 6 %.

Hvis en igjen sammenligner med de fem store organisasjonene, ser det ikke ut til at forskjellene er så store. De mellomstore organisasjonene ligger 1 % over de store i gjennomsnittlige administrasjonskostnader. Her skal det imidlertid legges til at utvalget i Tabell 15 kanskje er noe skjevt. En del organisasjoner oppgir ikke innsamlingskostnader i sine regnskaper, og er dermed ikke inkludert i tabellen. For flere av disse organisasjonene har vi imidlertid tall på ikke-prosjektrelaterte kostnader (det vil si summen av administrative og andre driftskostnader). Fire av fem organisasjoner vi har slike tall for, har ikke-prosjektrelaterte kostnader fra 18-27 %. Det er rimelig å anta at disse ville dratt opp snittet for administrative kostnader. Forskjellen i administrative kostnader mellom mellomstore og store organisasjoner, er dermed trolig noe undervurdert i Tabell 16.

Sammenligning av Tabell 12 og 16 gir kun et grovt bilde av hvordan administrasjonskostnader samvarierer med størrelse på organisasjonene. Mer informasjon om et eventuelt forhold mellom disse kan en få ved å beregne korrelasjonen mellom administrasjonskostnader og størrelse målt ved omsetning. En beregning av dette basert på et

pooled sample av de 14 organisasjonene vi har for 2003 og 2004, viser at det er en negativ korrelasjon mellom administrasjonskostnader og størrelse. Korrelasjonskoeffisienten er omtrent -0.46 , og er signifikant på 2 % nivå. Med andre ord gir disse dataene en indikasjon på at administrasjonskostnadene synker med organisasjonenes størrelse. Dette tyder på at det er stordriftsfordeler i driften av frivillige organisasjoner. Man skal imidlertid være forsiktig med å dra for sterke konklusjoner fra dette, både fordi datamaterialet er tynt, og fordi administrasjonskostnader i begrenset grad sier noe om organisasjonenes kostnadseffektivitet. For å få en mer detaljert oversikt over hvor midlene fra de mellomstore organisasjonene går, har vi også brutt prosjektmidlene ned på verdensdel. Ikke alle organisasjoner har kunnet gi oss tall på dette, så vi har oversikt over geografisk allokering av prosjektmidler i 2003 og 2004 for 12 organisasjoner. I Tabell 17 er i tillegg de tre paraplyorganisasjonene utelatt (inkluderes disse får man noe lavere gjennomsnitt for Asia og Europa, og høyere for de andre verdensdelene, men forskjellene er små). Igjen er det slik at siden det er bistandsrelaterte aktiviteter vi er ute etter, har vi kun inkludert prosjektmidler fra denne typen aktivitet, der det finnes separate tall på dette. For organisasjoner hvor også andre aktiviteter er inkludert, er dette notert i fotnoter til tabellen.

Tabell 17: Geografisk fordeling av prosjektmidler for mellomstore organisasjoner, i %

Organisasjon	Geografisk fordeling											
	Afrika		Asia og Oceania		Latin-Amerika		Europa		Midtøsten		Globalt/annet	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004	2003	2004
CARE Norge	70	78	27	17			3	5				
Strømmestiftelsen	47	50	31	29	10	11	7	7			5	3
Utviklingsfondet	55	62	22	25	12	7					11	6
Norges Vel**	39	43			26	23	26	30	9	3		
Caritas	24	31	49	25	21	33	6	11				
FORUT****	7	10	44	40			49	51			0	
Norges Blindeforbund*	64	60	35	39	1							2
Afghanistankomiteen			100	100								
WWF Norge***	40	47					55	48			5	4
Gjennomsnitt	38	42	34	31	8	8	16	17	1	0	2	2

Kilder: Organisasjonenes årsrapporter, årsmelding, årsberetninger, årsregnskap. Informasjon innhentet fra organisasjonene.

*omfatter kun internasjonale prosjekter, som utgjør omlag 12% av totale aktiviteter

** refererer til Norges Vels Internasjonale Avdeling. Deres omsetning utgjør omtrent 54% av Norges Vels totale omsetning (2004).

*** omfatter Arctic programme

****inkluderer aktivitet knyttet til flyktingemottak

I gjennomsnitt går omlag 40 % av de mellomstore organisasjonenes prosjektmidler til Afrika, litt over 30 % til Asia, og 8 % til Latin-Amerika. Det høye tallet for Europa (16-17 %) skyldes i noe grad at aktiviteter som ikke er direkte utviklingsrelaterte inngår for FORUT og WWF. Noen organisasjoner har aktivitet i Midt-Østen (Norges Vel, og av paraplyorganisasjonene også Atlas-alliansen og FOKUS), men totalt sett går lite midler hit.

I snitt bruker de mellomstore organisasjonene mindre på prosjekter i Afrika og Midt-Østen enn de store organisasjonene, og også i forhold til hva Norad bruker på disse regionene. For Afrika er forskjellen til Norad markant, Norad kanaliserte i 2003 58 % av sine midler hit, mot 49 % for de store organisasjonene, og 38 % for de mellomstore. På de tre andre regionene (Asia, Latin-Amerika, Europa) fordeler de mellomstore organisasjonene relativt mer midler. Dette er spesielt tydelig i Asia, som mottar i overkant av 30 % av midlene fra mellomstore organisasjoner, mot omlag 20 % for de store organisasjonene og fra Norad.

Det er lite geografisk spesialisering blant organisasjonene. Et stort flertall har aktiviteter i tre eller flere verdensdeler, og kun en organisasjon (Afghanistankomiteen) driver i bare en verdensdel. For noen av organisasjonene er det også store svingninger i andelen prosjektmidler som går til hver region, fra ett år til neste. Hva angår geografisk fordeling, er de mellomstore organisasjonene likevel noe mer spesialisert enn de store organisasjonene. Av de mellomstore organisasjonene vi har konkrete tall for er det kun paraplyorganisasjonen Atlas-alliansen som har aktivitet i alle fem regioner, mot 3 av de store organisasjonene, og kun fem mellomstore organisasjoner (inkludert Atlas-alliansen og FOKUS) har aktivitet i minst fire regioner, mot alle de fem store organisasjonene.

Appendiks: Total oversikt over norske organisasjoner støttet over bistandsbudsjettet, 2004

Nr.	Avtalepartner	Total støtte (1000 NOK)	Andel av total NGO støtte (%)	Kumulativ andel (%)
1	Norges Røde Kors	352,977	14.3	14.3
2	Kirkens Nødhjelp	336,667	13.6	27.9
3	Norsk Folkehjelp	311,005	12.6	40.5
4	Flyktningehjelpen	299,928	12.1	52.6
5	Redd Barna	161,710	6.5	59.1
6	Bistandsnemnda	138,497	5.6	64.7
7	Norwegian Volunteers Service	102,376	4.1	68.9
8	CARE Norge	70,104	2.8	71.7
9	Atlas-alliansen	55,840	2.3	73.9
10	Utviklingsfondet	51,354	2.1	76.0
11	Leger uten grenser Norge	49,265	2.0	78.0
12	Strømmestiftelsen	47,533	1.9	79.9
13	Det Kgl. Selskap for Norges Vel	41,267	1.7	81.6
14	Caritas Norge	35,867	1.5	83.1
15	Norwac - Norwegian Aid Committee	29,788	1.2	84.3
16	FORUT	28,248	1.1	85.4
17	LO - Landsorganisasjonen i Norge	25,122	1.0	86.4
18	Regnskogfondet	21,631	0.9	87.3
19	Christian Relief Network	18,150	0.7	88.0
20	FN-sambandet	17,695	0.7	88.7
21	WWF Norge	17,020	0.7	89.4
22	NFG - Norwegian Forestry Group	16,647	0.7	90.1
23	FOKUS	16,618	0.7	90.8
24	SAIH - Studentenes og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond	16,400	0.7	91.4
25	Norges Blindforbund	14,500	0.6	92.0
26	NHO - Næringslivets hovedorganisasjon	11,159	0.5	92.5
27	Plan International, Norge	10,187	0.4	92.9
28	Norges Idrettsforbund og Olympiske Komité	8,805	0.4	93.2
29	PYM - De norske Pinsemenighetenes Ytremisjon	8,000	0.3	93.6
30	Stiftelsen SOS-Barnebyer	8,000	0.3	93.9
31	Vennskap Nord/Sør	7,283	0.3	94.2
32	Afghanistankomiteen i Norge	6,962	0.3	94.5
33	Utdanningsforbundet	6,869	0.3	94.7
34	ADRA-Norge	6,603	0.3	95.0
35	Lions Clubs International	5,600	0.2	95.2
36	Norsk Sykepleierforbund	5,106	0.2	95.4
37	Stiftelsen menneskerettighetshuset	5,090	0.2	95.6
38	FORUM for utvikling og miljø	5,000	0.2	95.8
39	Namibiaforeningen	4,959	0.2	96.0
40	Tørrelands-koordineringsgruppen	4,772	0.2	96.2
41	Norges Fotballforbund	4,525	0.2	96.4
42	YME-stiftelsen	4,225	0.2	96.6
43	Den Norske Advokatforening	3,902	0.2	96.8

Nr.	Avtalepartner	Total støtte (1000 NOK)	Andel av total NGO støtte (%)	Kumulativ andel (%)
44	Norsk Luthersk Misjonssamband	3,706	0.1	96.9
45	Det Norske Misjonsselskap	3,603	0.1	97.0
46	Det norske Menneskerettighetsfond	3,600	0.1	97.2
47	Kvekerhjelpen	3,207	0.1	97.3
48	HESO - Senter for helse og sosial utv	3,081	0.1	97.4
49	LNU - Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner	3,017	0.1	97.6
50	Den norske Burmakomité	3,000	0.1	97.7
51	PEN - Poets, Playwrights, Essayists and Novelists (Norge)	2,290	0.1	97.8
52	Samerådet	2,200	0.1	97.9
53	Stiftelsen Max Havelaar Norge	1,991	0.1	98.0
54	Normisjon	1,973	0.1	98.0
55	Latin-Amerika Helsefond	1,609	0.1	98.1
56	Norges KFUK/KFUM	1,604	0.1	98.2
57	Stiftelsen Sandnes/Dubrovnik	1,500	0.1	98.2
58	Jeunesses Musicales Norge	1,500	0.1	98.3
59	Norske boligbyggelags landsforbund	1,369	0.1	98.3
60	Solidaritet Norge - Kirgistan	1,176	0.0	98.4
61	Fellesrådet for Afrika	1,130	0.0	98.4
62	NTHO - Norsk tamilsk helseorganisasjon	1,074	0.0	98.5
63	Nasjonalt Åndelig råd for Bahaier i Norge	1,070	0.0	98.5
64	Hei Verden	1,061	0.0	98.6
65	Fadderbarnas framtid	1,046	0.0	98.6
66	Norges Naturvernforbund	1,046	0.0	98.6
67	Forum for utviklingshandel	1,045	0.0	98.7
68	Styringsgruppa for RORG-samarbeidet	1,038	0.0	98.7
69	Palestinakomiteen	1,019	0.0	98.8
70	Framtiden i våre hender	979	0.0	98.8
71	Kristelig Folkeparti	957	0.0	98.9
72	Den norske lægeforening	871	0.0	98.9
73	Interfolk	866	0.0	98.9
74	Kirkens U-landsinformasjon	855	0.0	99.0
75	Arbeidernes Opplysningsorganisasjon	854	0.0	99.0
76	LAG - Latin-Amerikagruppene i Norge	851	0.0	99.0
77	Stiftelsen Oljeberget	850	0.0	99.1
78	Hjelp Moldova	830	0.0	99.1
79	Initiativ for Etisk Handel	800	0.0	99.1
80	Mary's Friends	800	0.0	99.2
81	Yrkesorg. Landsforbund	800	0.0	99.2
82	Stiftelsen Gatebarn i Kenya	791	0.0	99.2
83	Blå Kors Norge	790	0.0	99.3
84	FIVAS - Foreningen for internasjonale vann- og skogstudier	700	0.0	99.3
85	Bistandstorget	698	0.0	99.3
86	Brobyggerne	689	0.0	99.3
87	Attac Norge	673	0.0	99.4
88	Global.no	564	0.0	99.4
89	Dissimilis	548	0.0	99.4
90	Maritastiftelsen	548	0.0	99.4
91	AHEAD - Association in Hincesti for Education, Aid and Development	540	0.0	99.5

Nr.	Avtalepartner	Total støtte (1000 NOK)	Andel av total NGO støtte (%)	Kumulativ andel (%)
92	Handels-og Servicenæringens hoved	532	0.0	99.5
93	Norsk ergoterapeutforbund	516	0.0	99.5
94	Mellomkirkelig råd	514	0.0	99.5
95	Norway Cup	500	0.0	99.5
96	Impact Forum Norway	500	0.0	99.6
97	Frikirkenes Globale Informasjon	431	0.0	99.6
98	Norsk Somalisk Selvhjelp Org	430	0.0	99.6
99	Idegruppen Nord/Sør	423	0.0	99.6
100	Norges Speiderforbund	408	0.0	99.6
101	Operasjon Dagsverk	400	0.0	99.6
102	YS - Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund	400	0.0	99.7
103	Pedagogisk Forum	400	0.0	99.7
104	Norges Fredsråd	385	0.0	99.7
105	Høyres studieforbund	383	0.0	99.7
106	Kjemisk Forbund, Palestinagruppene	380	0.0	99.7
107	Den norske Muhammedanermisjon	380	0.0	99.7
108	Det norske Arbeiderparti	380	0.0	99.8
109	SV - Sosialistisk Venstreparti	350	0.0	99.8
110	Anettes Gatebarn	350	0.0	99.8
111	Senterpartiets Studieforbund	300	0.0	99.8
112	Fadderforeningen Tso Pema Tibetansk Skole	290	0.0	99.8
113	Norsk-Kambodjansk Vennskapsforening	280	0.0	99.8
114	Internasjonalt Utvalg for Folkehøgskolen	269	0.0	99.8
115	Venner av Uganda	248	0.0	99.8
116	Norsk bonde og småbrukarlag	244	0.0	99.8
117	Norwegian Disabled Care Foundation	239	0.0	99.9
118	Stiftelsen Egil Raftos Hus	230	0.0	99.9
119	Du store verden!	220	0.0	99.9
120	Den Norske Turistforeningen	209	0.0	99.9
121	Norwegian Judoassociation	203	0.0	99.9
122	Prosjekt Peru	200	0.0	99.9
123	Raftostiftelsen	200	0.0	99.9
124	Ryggmargsbrokkforeningen	200	0.0	99.9
125	Pastor Strømmes minnestiftelse	180	0.0	99.9
126	Høyres Hovedorganisasjon	163	0.0	99.9
127	Norsk bibliotekforening	151	0.0	99.9
128	Norges Kristne Råd	150	0.0	99.9
129	Human-Etisk Forbund	150	0.0	99.9
130	PRESS	142	0.0	100.0
131	Tønsberg og Holmestrand Soroptimistklubb	126	0.0	100.0
132	NFU - Norsk Forbund for Utviklingshemmede	120	0.0	100.0
133	VOFO - Voksenopplæringsforbundet	120	0.0	100.0
134	Norsk Ornitologisk Forening	117	0.0	100.0
135	World Voices	100	0.0	100.0
136	Funksjonshemmedes fellesorganisasjon	95	0.0	100.0
137	Den norske forfatterforening	94	0.0	100.0
138	NSFA - Norsk Sportsforbund for Armenia	88	0.0	100.0
139	Antislaveriselskapet	84	0.0	100.0

Nr.	Avtalepartner	Total støtte (1000 NOK)	Andel av total NGO støtte (%)	Kumulativ andel (%)
140	Den Norske Tibetkomite	76	0.0	100.0
141	SLUG - Aksjon Slett U-landsgjelda	73	0.0	100.0
142	Hånd i hånd Uganda	69	0.0	100.0
143	Buddhistforbundet	64	0.0	100.0
144	Nordic Humanitarian Aid	57	0.0	100.0
145	IFLA 2005 Oslo	55	0.0	100.0
146	Det Norske Bibelselskapet	50	0.0	100.0
147	Container til Cuba	50	0.0	100.0
148	Det Norske Bibelselskap (NBS - Norwegian Bible Society)	50	0.0	100.0
149	Senter for konflikthåndtering	46	0.0	100.0
150	Norges Fredslag	46	0.0	100.0
151	Worldwatch Institute Norden	45	0.0	100.0
152	Estlandshjelpen	44	0.0	100.0
153	Venstres Hovedorganisasjon	42	0.0	100.0
154	Holmenkollen Rotary Klubb	30	0.0	100.0
155	Habitat Norge	27	0.0	100.0
156	Vennskap Trondheim - Keren	25	0.0	100.0
157	NFR - Norske Filmregissører	20	0.0	100.0
158	Samisk Kvinne Forum	20	0.0	100.0
159	Samarbeidsutv. for Øst-Timor	19	0.0	100.0
160	Children at Risk Foundation	18	0.0	100.0
161	Den Norske Fredskomite	13	0.0	100.0
162	Ung Agenda 21	4	0.0	100.0
163	Norske Redningshunder	1	0.0	100.0
164	Norsk Fredssenter	-4	0.0	100.0
165	Det Norske Misjonsforbund	-14	0.0	100.0
166	Arbeiderbevegelsens Ungdomsfylking	-18	0.0	100.0
167	Norsk fysioterapeutforbund	-134	0.0	100.0
168	Stiftelsen HTS for Nepal	-570	0.0	100.0
Total NGO-bistand		2,473,541	100.0	100.0

Vedlegg 2:
Evaluering av bistand gjennom
frivillige organisasjoner

1 Introduksjon

Resultatorientering av bistand er et sentralt trekk ved nyere bistandspolitik. For norsk utviklingspolitikk slås det i St.meld. 35 2003/2004 fast at *”I siste instans er suksesskriteriet permanente forbedringer i de fattiges situasjon i de enkelte land og vedvarende vekst i landenes økonomi”*. Det legges vekt på at *”Kvaliteten i utviklingssamarbeidet må sikres og det må legges mer vekt på resultater, både i mottakerland og i norsk forvaltning”*. De åtte Tusenårsmålene (Millennium Development Goals) har en sentral plass i utviklingspolitikken internasjonalt og i Norge, og innebærer tilslutning til konkret kvantifiserte mål som skal innfris innen 2015. Dette understreker viktigheten av kontinuerlig evaluering for å vurdere om og sikre at bistand gir resultater, at den bringer oss nærmere oppfyllelse av målene om redusert fattigdom og økonomisk utvikling.

Norske myndigheter har i mange år kanalisert relativt mye bistand gjennom frivillige organisasjoner. Når norsk bistand nå skal legge større vekt på resultater og effektive kanaler for bistand skal gis prioritet, er det sentralt å vurdere i hvilken grad de frivillige organisasjonene skaper tilstrekkelige resultater med midlene som kanaliseres gjennom dem. Bør organisasjonene prioriteres høyere da de er særdeles effektive bistandsaktører? Eller kan de samme eller bedre resultater oppnås gjennom andre kanaler og virkemidler?

Det er påfallende mangler ved evalueringene av frivillige organisasjoner, særlig i vurderingen av resultatene av de frivillige organisasjonenes virksomhet i utviklingssammenheng. Det har skjedd betydelige forbedringer, men evalueringsarbeidet har vært lavt prioritert både hos bistandsgivere og blant de frivillige organisasjonene selv. I tillegg har evalueringene som er gjennomført ofte vært preget av svak metodologisk kvalitet, med den konsekvens at det er vanskelig å se om de slutninger som trekkes er troverdige og holdbare. Følgelig har vi utilstrekkelig kunnskap om hvor godt de frivillige organisasjonene fungerer i bistands-sammenheng og hvilke resultater de er med å skape.

Vi gjør først rede for hva evalueringslitteraturen sier om resultatoppnåelse gjennom frivillige årsaker – tatt i betraktning begrensningene i hva denne studien har kunnet rekke over. Deretter drøftes en del årsaker til hvorfor resultater er vanskelig å måle og hvorfor evalueringsarbeidet har vært så lavt prioritert i bistandssystemet. Mange av argumentene som brukes her, vil gjelde evaluering i bistand generelt, ikke bare evaluering av frivillige organisasjoner.

Det bør også nevnes at det ikke bare er frivillige organisasjoner som har problemer med å dokumentere resultater. Både bilaterale og multilaterale organisasjonene står overfor de samme utfordringene. Dreininger i bistandspolitikken de senere år har ikke gjort oppgaven mindre. Norske organisasjoner støtter mål og tiltak som det ofte er komplisert å måle resultatene av, som for eksempel styrking av det sivile samfunn, informasjons- og talsmannsvirksomhet, arbeid med fred og forsoning og demokratisering.

Måten å yte bistand på er også i endring. Aktørene er flere og bistandskjeden stadig lengre med flere ledd mellom innsatser og effekter. Norske organisasjoner opptrer i større grad ikke alene, men samarbeider med andre givere og kanaliserer ressurser gjennom partner organisasjoner i Sør. Norske frivillige organisasjoner arbeider også i svært fattige land med partnere som har svak faglig og organisatorisk kapasitet til å møte norske myndigheters krav til planlegging og rapportering. Allikevel kan det gjøres og det finnes betydelig rom for forbedringer i hvordan evalueringer gjøres.

2 Resultater gjennom frivillige organisasjoner

2.1 Definisjoner

Hva menes så med resultater? En ordbok definerer resultater som *”noe konkret eller abstrakt som kommer fram gjennom planlagte handlinger eller ved at handlingsforløp fullbyrdes”* (National Encyklopediens Ordbok 1997). Med andre ord – resultater er noe som følger av planlagte endringsprosesser.

Med termer fra logisk prosjektanalyse kan vi si at planlagte tiltak tar utgangspunkt i et problem eller et sett av problemer. På den bakgrunn vil en organisasjon formulere kortsiktige og langsiktige mål for å redusere problemet i styrke og omfang. Hvis vi følger livsløpet til et prosjekt, vil organisasjonene bidra med "inputs" i form av penger, utstyr, personell, o.l. Slike bidrag mates inn i og kommer til anvendelse gjennom konkrete aktiviteter. Resultater dreier seg kort og greitt om det som kommer ut, dvs.:

- a) *Outputs* er det enkleste og mest synlige resultatet – det som kan telles og måles, for eksempel antall deltakere på et kurs om forebygging av HIV/AIDS.
- b) *Virkninger* (outcomes) vil være det som deltakerne på kurset lærer i form av ny kunnskap og i hvilken grad slike kunnskaper blir brukt (endret adferd).
- c) *Effekter* (impact) vil i dette tilfelle dreie seg om hvorvidt tiltakene på lengre sikt fører til redusert spredning av HIV/AIDS (langsiktig mål).

Resultater omfatter i prinsippet alle "typer" resultater – både de umiddelbare (outputs), samt kort (outcomes) - og langsiktige effekter (impact). I mange tilfeller er det utydelige grenser mellom nivåene. Det gjelder i særlig grad forholdet mellom virkninger og effekter da det som er mål på et nivå blir middel på et annet. Et viktig poeng er at virkninger er kortsiktige og kan i langt større grad enn effekter påvirkes av planlagte prosjektprosesser. Langsiktige virkninger kan i langt mindre grad forklares med enkeltstående prosjektinnsatser, men følger som resultat av et komplekst samspill mellom interne og eksterne faktorer.

De frivillige organisasjonene søker å måle resultater på ulike nivåer:

- a) I forhold til prosjekter hvor det også er bygget opp mest erfaring og kompetanse på rapportering.
- b) I forhold til programmer dvs. en rekke sammenhengende tiltak bundet sammen av felles mål for et tema eller et geografisk område (distrikt, land, region), hvor det er langt vanskeligere å aggregere resultater, dvs. gi et samlet uttrykk for resultatinnsetts.
- c) For mål og strategier hvor organisasjonene vurderer sin måloppnåelse i forhold til overordnede globale prioriteringer for sin virksomhet.

De metodiske problemene med å vurdere resultater øker høyere opp i målhierarkiet. Det skyldes delvis at eksterne forhold blir flere og sterkere, og at det blir vanskelig å vise at endringer kan føres tilbake til og forklares gjennom bestemte bistandsinnsatser. Det skyldes også problemene med å "legge sammen" virkningene av enkeltprosjekter for å kunne si noe om samlet måloppnåelse innenfor et tematisk eller geografisk område. Med andre ord: Vi vet en god del om Redd Barnas eller Kirkens Nødhjelps enkelte prosjekter, men langt mindre om den samlede innsatsen til hver enkelt organisasjon. Følgelig er det ofte dårlig grunnlag for brede generaliseringer om effektiviteten av de frivillige organisasjonene som kanal.

2.2 Begrensninger

Fra ulike typer evalueringer har vi i dag mye informasjon om hvordan bistand gjennom frivillige organisasjoner fungerer, men slett ikke nok og informasjonen er av varierende kvalitet. Vi vet også mer på enkelte områder enn andre.

Støtte til frivillige organisasjoner gis på ulike måter:

- a) Gjennom norske frivillige organisasjoner til deres samarbeidspartnere i Sør.
- b) Gjennom norske frivillige organisasjoner til eget arbeid (nødhjelp og egne drevne prosjekter).
- c) Til internasjonale nettverk som norske organisasjoner er medlem av.
- d) Direkte til internasjonale frivillige organisasjoner gjennom egen bevilgning.
- e) Direkte til nasjonale frivillige organisasjoner fra norske ambassader.
- f) Gjennom multilaterale organisasjoner.
- g) Til nasjonale organisasjoner gjennom sektor programmer og budsjett støtte.

I forhold til tilgang på informasjon vil vi peke på:

- Flest evalueringer er gjennomført av bistandsprosjekter støttet gjennom norske organisasjoner (kategori a). Det er den ”kanalen” vi har mest og best informasjon om.
- Selv om frivillige organisasjoner har spilt en svært viktig rolle i norsk humanitær bistand (kategori b) er få store evalueringer gjennomført av slike innsatser– delvis grunnet en forskjellig praksis mellom UD og Norad i forhold til krav om evaluering. I løpet av de siste årene er imidlertid flere evalueringer gjennomført som drøftes i kapitlet om humanitær bistand.
- Få evalueringer er gjennomført av organisasjonenes støtte til egne internasjonale nettverk (kategori c).
- Vi kjenner ikke til egne evalueringer av norsk støtte til frivillige organisasjoner i regi av multilaterale organisasjoner og sektor programmer.¹ I prinsippet skal de gjennomføres av de multilaterale organisasjonene selv.
- Det er få og lite systematisk informasjon om norsk direkte støtte til lokale frivillige organisasjoner fra norske ambassader (kategori e).²

Frivillige organisasjoner er også svært forskjellige og gir støtte til ulike type programmer og prosjekter. Noen av de viktigste innsatsområdene er:

- (a) Ulike typer prosjekter innen sosial sektor - særlig innen helse og utdanning.
- (b) Småkreditt- og inntektsskapende virksomhet.
- (c) Organisasjonsutvikling/kapasitetsstyrking (styrking av sivil samfunn).
- (d) Arbeid med fred og forsoning.
- (e) Arbeid med tverrgående hensyn (miljø, kjønn, HIV/AIDS, demokratisering, menneskerettigheter osv.)
- (f) Informasjonsarbeid i Norge til medlemmer og andre.
- (g) Talsmanns- og lobby virksomhet nasjonalt og internasjonalt.

I forhold til tilgang på informasjon vil vi peke på:

- De fleste evalueringer og følgelig områder med best tilgang på informasjon er fra prosjekter og programmer innen ”tradisjonelle” områder for de frivillige organisasjonenes innsats, som helse og utdanning, småkreditt, miljø og lignende.
- Det er langt færre evalueringer og mindre informasjon om organisasjonenes evne til ”å styrke det sivile samfunn”, med andre ord i forhold til organisasjonsutvikling og kapasitetsstyrking, som er flere organisasjoners store satsingsområde og overordnede mål.
- Det er gjennomført studier av norske frivillige organisasjoners rolle i freds- og forsoningsprosesser som det blir referert til i vedlegget om humanitær bistand, men relativt få og de er lite konkluderende i forhold til måloppnåelse.
- Vi er ikke kjent med systematiske analyser av organisasjonenes talsmanns- og lobby virksomhet, til tross for at de fleste norske organisasjoner har dette som et viktig hovedmål.
- Det er gjennomført evalueringer av informasjonsvirksomheten i Norge, men denne delen av organisasjonenes arbeid er ikke med i utvalgets mandat. Det er også et område hvor det er vanskelig å dokumentere effekter.

¹ Norad har gjennomført en studie med en synteserapport og fire landrapporter av hvilke roller sivil samfunnsorganisasjoner spiller i en rekke sektor programmer. Det er ingen effektstudie (Kruse 2004).

² Det ble gjennomført en slik studie av støtten fra den norske ambassaden i New Delhi til lokale indiske organisasjoner, men den var lite omfattende og allerede flere år gammel (Kruse 1999).

2.3 Tilgjengelige evalueringer

Det er gjort mange grundige studier av bilateral og multilateral bistand med henblikk på å kartlegge resultater.³ Disse rapportene drøfter ikke innsatsen til frivillige organisasjoner og i de få tilfellene det skjer bare indirekte.

Det er gjennomført få evalueringer som dekker flere land og bistandsaktører – med andre ord forsøk på overordnet analyse og syntese. På 1990-tallet ble det gjennomført flere store utredninger i flere land, men få om ingen lignende studier foreligger fra de siste fire-fem år av ukjent grunn. Fokus har mer vært på tematiske studier, organisasjonsvurderinger og prosjekt/program evalueringer. Norad er i ferd med å gjennomføre en serie med organisasjonsvurderinger som vil omfatte også de store norske frivillige organisasjonene.

Den mest omfattende studien av innsatsen til frivillige organisasjoner i OECD land ble gjennomført i 1998 (Riddell&Kruse) for OECD/DAC. Den bygger på evalueringer som allerede var gjennomført på midten av 90-tallet, så det empiriske materialet begynner å bli gammelt. Danskene gjennomførte i 1999 en betydelig "impact studie" (Oakley 1999). Svenskene og finnene har tidligere gjennomført tilsvarende evalueringer (Riddell 1994 og Riddell/Bebbington 1995). England har også gjort en rekke analyser (ODI 1996). Den store norske evalueringen av de frivillige organisasjonene (Tvedt 1995) var i begrenset grad en empirisk resultatvurdering, men vil bli trukket inn senere i dette vedlegget.

Som del av en større evaluering av institusjonsutvikling og institusjonssamarbeid i norsk bilateral bistand ble det også gjennomførte en studie av de frivillige organisasjonenes rolle i forhold til institusjonsutvikling.⁴ Syntese rapporten for denne studien søker å sammenligne effektiviteten i ulike kanaler i norsk bilateral bistand.⁵

Norad gjennomført to resultatvurderinger basert på data fra evalueringer i regi av norske organisasjoner (Kruse 1998 og 1999). Det er også foretatt en rekke gjennomganger og land evalueringer i Nicaragua (Claussen 1997), India, Nepal og Uganda (Kruse 1999, 2001 and 2003).

Bye gjorde i 2000 en kartlegging av erfaringer med bistand gjennom frivillige organisasjoner for perioden 1987 til 1999.⁶ På grunn av mangelen på god resultatinformasjon tok Norad initiativ til en mer omfattende og dyptpløyende studie av to organisasjoner i to land – Sri Lanka og Etiopia. Synteserapporten ble lagt fram i 2005.⁷

Den følgende gjennomgang bygger på et utvalg av disse rapportene og i særlig grad OECD rapporten, de nordiske landstudiene og gjennomgangen av Norads evalueringer. Bildet er følgelig ikke fullstendig. I løpet av de siste fire fem år har vi opplevd en eksplosiv vekt i antall enkeltstående studier og evalueringer og studier av frivillige organisasjoner eller sivilt samfunn, men det er få systematiske resultatstudier. Det er viktig å understreke at denne framstillingen begrenser seg til evalueringer. Den bredere og raskt voksende forskningslitteraturen om det sivile samfunn blir i liten grad utnyttet. Den blir mer omhandlet i Vedlegg 3 og 6. Det er følgelig liten tvil om at virkeligheten er langt mer sammensatt enn hva som blir presentert her.

2.3.1 Hovedkonklusjoner fra OECD/DAC's NGO studie

En overordnet konklusjon som ble bekreftet i alle deler av denne studien som bygger på en systematisk gjennomgang av et stort antall evalueringsrapporter, var at til tross for økende

³ Se for eksempel Cassen (1986), Riddell (1987), Mosley (1987), Berg (1992), Stokke (1996) og Maren (1997).

⁴ UD Evaluation Report 4.98: Institutional Development promoted by Norwegian NGOs.

⁵ UD Evaluation Report 5.98: Synthesis Study.

⁶ UD Evalueringsrapport 4/2000: En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom norske frivillige organisasjoner 1987-1999.

⁷ Norad (2005), Study of the impact of the work of FORUT in Sri Lanka and Save the Children Norway in Ethiopia: Building Civil Society.

interesse for evaluering og langt flere evalueringer enn tidligere er det en akutt mangel på pålitelig informasjon om langsiktig resultatoppnåelse. Kunnskap om slike resultater bygger i stor grad på kvalitative vurderinger og inntrykk og ikke empirisk etterprøvable kunnskap.

De brede konklusjonene fra donorevalueringene er:

- *Måloppnåelse:* De fleste studiene tegner et positivt bilde av organisasjonenes og prosjektenes evne til å nå sine mål. Om lag 90 % av prosjektene hadde nådd sine kortsiktige mål.
- *Fattigdomsreduksjon og langsiktig måloppnåelse:* Vurderingene varierer langt mer i forhold til de langsiktige mål – fra svært liten til svært stor betydning. Alle studiene konkluderte imidlertid med at selv de beste prosjekter og programmer er utilstrekkelige i forhold til å bringe målgruppene ut av fattigdommen. Vellykkede mikroinnsatser er utilstrekkelige for å skape langsiktige makrovirkninger. Mange frivillige organisasjoners prosjekter når de fattige (men som oftest ikke de fattigste) og mangler en analyse og forståelse av sosio-økonomiske forhold. Det er også viktige forskjeller mellom ulike sektorer: Resultatene er best innen sosial sektor (helse og utdanning), men langt dårligere i andre ”tekniske” sektorer (jordbruk, kreditt, etc.).
- *Bærekraft:* De fleste studiene fokuserer på økonomisk bærekraft – færre analyserer institusjonell eller miljømessig bærekraft. Det store flertall av prosjekter ble vurdert som ikke bærekraftige fra en økonomisk synsvinkel. Framtidig evne til å finansiere tiltak med lokale økonomiske ressurser ble også vurdert som svært lite sannsynlig.
- *Kostnadseffektivitet:* De fleste studiene har ingen klare konklusjoner med hensyn til kostnadseffektivitet og henviser til mangel på data. Flere studier argumenterer at det store flertall av NGO prosjekter ikke er kostnadseffektive. I enkelte tilfelle ble det gjort forsøk på grove sammenligner med bilaterale prosjekter og NGOene kommer positivt ut, men det blir pekt på at organisasjonene ofte undervurderer sine totale prosjekt kostnader.
- *Innovasjon og fleksibilitet:* Noen studier priser organisasjonene for deres evne til nytenkning og innovasjon, mens andre argumenterer for at det er lite nytt og unikt å finne.

2.3.2 Norske evalueringer

Flere konklusjoner fra norske evalueringer støtter opp under funn fra OECD studien, men det er i tillegg noen særtrekk:

Organisasjonene er gode prosjekt gjennomførere. Det foreligger mye informasjon om hva organisasjonene har gjort og hva de har oppnådd av kortsiktige resultater (outputs). Det er primært på dette nivået at organisasjonene rapporterer til Norad. Resultatene er i hovedsak svært positive. Det betyr i klartekst at organisasjonene leverer det som er forventet. De er gode og pålitelige prosjektgjennomførere, noe som bekreftes både i evalueringer og kvartalsvise/årlige rapporter.

Kortsiktig måloppnåelse. Evalueringene er også positive i forhold til oppnåelse av tiltaks mål - de konkrete prosjektmålene. I hovedsak rapporteres det her om godt håndverk. Det er sjelden graverende avvik fra opprinnelige planer og mål.

Manglende kunnskap om virkninger og langsiktig måloppnåelse. En grunnleggende begrensning er mangelen på informasjon om langsiktig måloppnåelse. Evalueringene inneholder vurderinger – ofte positive om langsiktige effekter - men funnene er i hovedsak inntrykksbaserte, det vil si at de ikke fremkommer som resultat av systematisk innsamling av empiriske data. Det er derfor begrenset hva som kan sies med tyngde om måloppnåelse og effektivitet i prosjektene som organisasjonene gjennomfører, særlig grad i forhold til ”høyere” målnivåer.

Målene inneholder ikke et konkret ambisjonsnivå. Mål og ambisjonsnivå er for de fleste prosjektene ikke klart angitt. Det dreier seg om ”å bidra til”, ”styrke” og ”forbedre” og i mindre grad om hvor mye for hvilke ressurser og med hvilke forventede resultater. Utviklingsmålene representerer den retningsgivende retorikken, mens forpliktelsene begrenses til å levere tjenester på lavere nivåer. Presise og etterprøvbare mål er mangelvare, selv om planleggingen er blitt langt bedre i organisasjonene i de senere år. Resultatrapporteringen vil neppe bli bedre hvis ikke målene blir langt tydeligere.

Resultatrapporteringen er i hovedsak prosjektfokusert. For det første fokuserer de fleste rapportene på prosjekter. Forholdet mellom myndigheter og organisasjoner er fortsatt sterkt dominert av prosjektrelaterte spørsmål (Bye 2000). Det betyr også at det er få forsøk på ”å heve blikket” og dermed plassere prosjektene i en større sammenheng i forhold til en overordnet strategisk vurdering av hva enkeltinnsatsene har/ kan ha bidratt til, relevansen i forhold til nasjonale behov og planer, kvaliteten og betydningen i forhold til landets behov og lignende.

Kapasitetsbyggende innsats i det sivile samfunn er lite drøftet. Organisasjonsutvikling eller styrking av organisasjoner i Sør framstår i dag som hovedmål for norske frivillige organisasjoner. Det er påfallende mange evalueringer som ikke inneholder noen form for vurdering av kapasitetsbyggende innsats. Hvis de foreligger, er de ofte svært generelle med lite konkret om resultater. Samarbeidet mellom organisasjonene i nord og sør blir også lite drøftet. Dette er i ferd med å endres, men det foreligger lite systematisk oppsamlet erfaring om organisasjonenes innsats i forhold til bygging av de sivile samfunn i samarbeidsland i sør. Den store norske evalueringen av institusjonsbygging (UD Evaluation Report 4.98) framhever de frivillige organisasjonene som mest vellykkede i forhold til å bygge lokal kapasitet sammenlignet med offentlige institusjoner, næringsliv og forskningsinstitusjoner. Det blir framhevet at institusjonsbygging er blitt et mål i seg selv og ikke lenger bare et middel for å fremme andre mål. Ikke minst har dette sammenheng med demokratifremmende mål om å støtte opp under utviklingen av det ”sivile samfunn”, fremme folkelig medvirkning og styrke et kritisk korrektiv i samfunnet.

Sterk institusjonell og svak økonomisk bærekraft. Det er flere undersøkelser som bekrefter at de norske organisasjonene er med å styrke samarbeidspartners institusjonelle bærekraft – evnen til å drive prosjekter og aktiviteter uten ekstern faglig/administrativ støtte, selv om økonomisk støtte fremdeles er nødvendig.

Den framtidige økonomiske bærekraften derimot blir vurdert som svært utilfredsstillende. På den bakgrunn framstår et bilde av frivillige organisasjoner i Sør som i økende grad kan og vet hva de vil, men er bortimot totalt økonomisk avhengige av eksterne donorer – noe som ikke er uventet i svært fattige land. Dette er mest framtrædende i prosjekter innen sosial sektor, men selv prosjekter innen mikrofinans og inntektsskaping er heller ikke automatisk selvfinansierende.

Mangel på systematisk evalueringsarbeid. Riksrevisjonen pekte i sin rapport om KN og Norsk Folkehjelp (1999) på manglende systematiske gjennomganger og evalueringer av prosjekter. Forbedringer har skjedd siden den tid, men langt ifra nok. Det er fremdeles slik at organisasjonene bestemmer når og hvordan evalueringer skal gjennomføres, med unntak av enkelte tilfeller hvor NORAD ber om at en evaluering skal gjennomføres. Vi antar at det også er skjedd en forbedring etter at Norad ba alle rammeavtale-organisasjonene å legge fram en strategi og plan for evalueringer.

Organisasjonenes komparative fortrinn og merverdi. Teorien om de frivillige organisasjonenes komparative fortrinn bygger på antagelsen at de har en rekke positive egenskaper sammenlignet med offentlige byråkratiske bistandsaktører. Ifølge den er de blant annet mer kostnadseffektive; grasrot- og fattigdomsorienterte; fleksible og innovative; og uavhengige. Norske myndigheter har i stor grad brukt slike egenskaper som begrunnelse for

støtten til frivillige organisasjoner. De anses for å være en bistandskanal annerledes enn Norad, FN systemet og andre. Det er også antatt at organisasjonene kan bringe inn en merverdi som bistandsaktør – en tilleggsverdi utover det å yte økonomisk støtte - basert på egenart og kompetanse.

Det er sagt at den store norske evalueringen på 1990-tallet (Tvedt 1995) underminerte teorien om de frivillige organisasjonenes komparative fortrinn og at organisasjonenes rolle i bygging av det sivile samfunn i Sør overtok som legitimeringsgrunnlaget for støtte til frivillige organisasjoner – et sivilt samfunn som skulle styrke demokratisk utvikling og representere et kritisk korrektiv til myndighetene. Tvedt-evalueringen sådde med rette tvil om organisasjonenes fortrinn, men vi kan ikke se at teorien ble avkreftet for godt. Konklusjonen var at

”The NGOs do not have the comparative advantages that they are generally assumed to have. On the contrary, in some cases they have a comparative disadvantage because they survive despite organizational failures. [...] There are no empirical data that can substantiate the conclusion that they are “better” than governments in poverty alleviation, sustainable development, etc.”

Tvedts hovedargument mot de komparative fortrinn synes å være at alle frivillige organisasjoner ikke har slike fortrinn og at en stor sammensatt gruppe av organisasjoner ikke kan besitte slike egenskaper. Det er ikke vanskelig å være enig i argumentet om heterogenitet blant organisasjonene, men det er fundamentalt forskjellig fra et empirisk spørsmål om i hvilken grad frivillige organisasjoner har hatt og har slike fortrinn i gitte situasjoner. Det siste spørsmålet ble ikke besvart i Tvedt-rapporten.

Det foreligger enkelte studier med en mer empirisk tilnærming til spørsmålet om komparative fortrinn, men de mest systematiske er for gamle (for eksempel Tendler 1982 og Danida 1989). OECD-studien viser til noen hovedfunn, men så vidt vi vet foreligger det ingen nyere evalueringer med en bred og systematisk drøfting av organisasjonenes komparative fortrinn.

De frivillige organisasjonene bør kunne demonstrere ”komparative fortrinn” – vise at de er annerledes med noe annet å tilby enn offentlige bistandskanaler. Det er ikke noe poeng med et stort antall norske organisasjoner som stort sett gjør det samme som Norad eller FN allerede gjør. Det er følgelig et poeng å samordne og koordinere organisasjonskanalen med andre kanaler for norsk bistand, men da som en komplementær kanal.

Frivillige organisasjoner sammenlignet med andre kanaler. Vi er ikke kjent med slike komparative undersøkelser med bilaterale og multilaterale organisasjoner. Tvedt evalueringen påpeker at det ikke er fruktbart med en generell sammenligning av organisasjonskanalen med for eksempel multilaterale og bilaterale organisasjoner. For det første er disse organisasjonene så forskjellige at en systematisk sammenligning av måloppnåelse, kostnadseffektivitet, osv. er metodisk komplisert. Langt viktigere er det at de to kanalene er ikke direkte sammenlignbare eller gjensidig utskiftbare. Faglige og spesialiserte FN-organisasjoner som for eksempel WHO har som oppgave å utvikle regler og standarder for effektiv bekjempelse av malaria, følge utviklingen i malariaresistens og støtte forskning på nye medisiner. Dette er oppgaver som frivillige organisasjoner verken vil eller kan overta. Organisasjonene kan imidlertid sørge for å bringe medisiner til lokalsamfunn eller distribuere moskitonett til særlig utsatte områder, noe som WHO verken bør gjøre eller gjør særlig effektivt. Flere FN-organisasjoner er i økende grad involvert i ”technical cooperation”, og noen opptrer nærmest som frivillige organisasjoner (for eksempel UNICEF), men dette er en utvikling som norske myndigheter har vært svært kritiske til. I forhold til de multilaterale organisasjonenes primæroppgaver gir det ikke alltid mening å sammenligne effektiviteten med de frivillige organisasjonenes ut ifra en antagelse om at de driver med det samme, eller å anta at mindre støtte til en kanal kan og kompenseres ved å overføre støtten til en annen.

Selv om evalueringslitteraturen ikke er konkluderende i forhold til om og i hvilken grad organisasjonene har komparative fortrinn sitter en igjen med følgende inntrykk:

- *Frivillige organisasjoner er i mange sammenhenger mer kostnadseffektive enn bilaterale og multilaterale organisasjoner, særlig i nødhjelpssituasjoner. Deres administrative kostnader er betydelig lavere og evnen til å levere raskt og effektivt mer utviklet.*⁸ Dette betyr ikke at alle frivillige organisasjoner er tilfredsstillende kostnadseffektive og slett ikke at de er mer effektive i forhold til måloppnåelse.
- *Organisasjonene har noen felles særtrekk – fortrinn de har bare ved å være frivillige organisasjoner. De er ikke-statlige og i prinsippet ikke styrt av offentlige myndigheter. Det betyr at organisasjonene har større frihet og kan lettere fungere i samfunn uten en effektiv stat eller i samfunn hvor det ikke er mulig eller ønskelig å arbeide gjennom offisielle kanaler.*
- *Organisasjonene er ofte tettere til ”grasrøttene”, selv om de heller ikke når de aller fattigste. Organisasjonenes tilstedeværelse i konkrete områder over tid gir dem også et fortrinn i form av kontinuitet, lokal kunnskap og forankring sammenlignet med andre internasjonale donorer.*
- *De fleste norske organisasjoner arbeider i dag gjennom søster-organisasjoner i Sør, ofte med et bredt og godt forankret nasjonalt nettverk. De trenger ikke å bygge opp en lokal prosjektadministrasjon.*
- *De fleste norske organisasjoner arbeider med å definere en ”merverdi” – hva de har å tilby sine partnere utover økonomisk støtte i form av kapasitetsbygging, internasjonal utveksling og støtte, etc. Det er ikke gjennomført noen systematiske vurderinger av slik merverdi i flere land, men en undersøkelse blant partnere til alle norske organisasjoner som arbeider i Uganda viser at lokale organisasjoner foretrekker støtte og samarbeid med norske søsterorganisasjoner framfor direkte bevilgninger fra ambassaden og at de finner ”tilleggsverdier” i samarbeid med norske organisasjoner utover økonomiske overføringer.*
- *Norske organisasjoner er i prinsippet fleksible, kreative og nyskapende med gunstige bevilgninger fra den norske stat i tillegg til betydelige egne midler. Eksempler på kreativitet og innovasjon finnes, men hovedinntrykket er ensartethet, mangel på dristighet og vilje til eksperimentering. For mange går i flokk, ligner til forveksling hverandre og det er vanskelig å se verdien av at så mange organisasjoner er gitt anledning til å drive bistand med offentlige midler.*

3 Hvorfor vet si så lite om resultater?

3.1 Svakheter ved evalueringsarbeidet

Det er flere problemer med et flertall av de evalueringer som er gjennomført av frivillige organisasjoner – problemer som også finnes i andre evalueringer. Det gjelder i særlig grad:

- (c) *Mangel på systematisk innsamlet og dokumenterbar kunnskap om resultater.* Funn, analyse og konklusjoner er for svakt forankret i empiriske data og informasjon – ikke bare i kvantitative data, men også i kvalitativ informasjon.

⁸ Den danske impact studien (Oakley 1999) forsøker å gi et svar som er langt fra entydig: ”None of the 39 projects in the Country Studies produced any substantial evidence on ”efficiency” one way or another, although equally, none reported any obvious signs of lavish or excessive expenditure. This lack of attention to the notion of cost-effectiveness can leave Danish NGOs and their partners with little sense of what is a reasonable amount to spend in order to achieve a certain objective. It can also be critical in terms of making judgements on when to begin to phase out a project, which, if not undertaken, can perpetuate bad spending. Whilst we do not suggest that money has been wasted, the over-arching concern with inputs, outputs and financial management has cast doubts over the cost-effectiveness of certain projects”.

- (d) *For liten bredde i de metoder som anvendes i evalueringer.* Det gjelder særlig i forhold til innsamling av resultater. De fleste anvender beskrivende analyse og casestudier. Dette gir mye verdifull informasjon, men andre tilnærminger er ofte nødvendig for å vurdere endring over tid. Evaluering dreier seg om mer enn å måle resultater, men den delen av evalueringsarbeidet er for svakt utviklet.
- (e) *Manglende grenseoppgang mellom evalueringer på den ene side og forskning/langsiktige utredninger på den annen.* Formålet med evalueringer er langt mer instrumentelt enn forskning og knyttet til beslutninger, læring og endringsprosesser. Det er ofte urealistiske forventinger til hvilke spørsmål evalueringer kan besvare – spørsmål som i sitt innhold krever andre metoder enn det som er mulig å anvende i evalueringer.
- (f) *For svak kobling mellom evaluering og anvendelse.* Evalueringer bidrar til å systematisere erfaringer, men i langt mindre grad som innspill til og redskap for beslutninger.

Evalueringer er per definisjon en systematisk vurdering av kvalitet og nytte av utviklingstiltak i forhold til kriterier som blant annet relevans, bærekraft, kostnadseffektivitet og resultater. Den delen av evalueringsarbeidet som dreier seg om resultatvurdering er krevende, men det er viktig å understreke at det er mulig å skaffe tilveie langt mer og bedre informasjon enn i dag. Det finnes metoder for å samle inn mer holdbare data og informasjon beskrevet i en omfattende litteratur om programevaluering.

3.2 Metodiske problemer

Noen av de metodiske problemene ved å måle resultater er:

- **Bistandskjeden er blitt stadig lengre**

Med bistandskjeden menes her summen av de trinn og nivåer norsk bistandsinnsats skal over og gjennom før den når sin endelige og tiltenkte målgruppe. Norske organisasjoner driver stort sett ikke egne prosjekter lenger. De har samarbeidspartnere som selv står for planlegging og gjennomføring hvor mottakerne befinner seg på ulike nivåer og trinn i bistandskjeden.

Det betyr at intensjoner og ressurser transformeres gjennom stadig flere ledd fram til sitt bestemmelsessted. Mange aktører er involvert. Innsatsen fra norske organisasjoner blir en brikke og bidrag i et større spill. Det er en flytende overgang mellom mål og midler - hva som er mål på et nivå blir for eksempel middel på det neste. Norsk misjon støtter for eksempel en lokal kirke i Etiopia, som så igjen støtter lokale menigheter, som så igjen støtter bestemte målgrupper i et geografisk område. Organisasjonene har ofte mål på flere nivåer – i forhold til organisasjonsutvikling av nasjonale samarbeidspartnere og målgrupper i landsbyene.

Sist, men ikke minst, bistanden fungerer innen en sosial, økonomisk og politisk sammenheng som er svært omskiftelig. Det betyr at eksterne faktorer får stadig større betydning - og bistanden mindre - i forhold til resultater.

- **Målsettingene blir stadig mer omfattende**

Et kjennetegn ved de fleste bistandsmål er at de er omfattende, ideelle og langsiktige - fattigdomsreduksjon, styrking av miljø og bærekraft, utvikling av organisasjoner og institusjoner osv. Målene er også rettet inn mot stadig flere og høyere nivåer - fra konkrete målgrupper, gjennom regional utvikling til nasjonal og global politikk utforming - med økende vekt på endring av politiske og institusjonelle rammevilkår. Et kort blick på policy dokumenter fra norske frivillige organisasjoner illustrerer denne utviklingen.

Det betyr at gapet mellom mål og det som måles og kan måles blir større og kravene til resultatvurdering blir vanskeligere å innfri. Det ligger en utfordring i «aggregering av resultater». Hva kan vi si om resultater i forhold til overordnede mål og strategier når rapporteringen skjer i forhold til et sett med enkeltstående prosjekter? Hvor vellykket er Redd

Barna som barnerettighetsorganisasjon? Hvor langt er de kommet i forhold til overordnede strategiske mål?

- **Komplekse årsaks- og virkningsforhold**

Et bilde som styrer våre forestillinger om planlagt endring i utviklingsland og synet på evalueringer gjelder forholdet mellom årsak og virkning. Når man sier at et tiltak (x) er årsak til en virkning (y) kan det forstås på ulike måter. Den mest snevre definisjonen sier at x skal både være nødvendig og tilstrekkelig for at y skal skje. Det er den klassiske definisjon av kausalitet. I evaluering er det sjelden at slike årsakssammenhenger kan belegges, men det blir ofte gitt inntrykk av at slike sammenhenger er påvist.

Det er mer sannsynlig at en evaluering påviser at x er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for y. Det finnes også andre årsaker og fenomener som bidrar til forklaringen. Et praktisk eksempel kan være en organisasjonsevaluering. På grunn av sviktende finansiering når ikke organisasjonen sine mål, men en medvirkende årsak er rask utskiftning av personell og manglende fokusering i planleggingen av virksomheten. Man kan ikke se bort fra finansieringsproblemet, men heller ikke de andre årsakene. Ingen av forklaringene er tilstrekkelige, men alle er nødvendige.

Den første typen årsak-virkning, der x er nødvendig og tilstrekkelig for y, kalles deterministisk kausalitet. Den andre typen hvor x er nødvendig, men ikke tilstrekkelig for y, kalles probabilistisk kausalitet. Den tredje formen beskriver egentlig ikke kausalitet i det hele tatt, men viser bare at fenomener samvarierer. Mye av det som presenteres som kausale sammenhenger i evalueringer, dreier seg i de fleste tilfelle om fenomener som samvarierer og det er tvilsomt om resultater virkelig er resultater. Selv om både den som bestiller og den som gjennomfører en evaluering mener å ha påvist kausalitet, er det lite sannsynlig.

Parallelt med utviklingen av teorier om kvalitative sprang i komplekse systemer har samfunnsvitenskapelig forskning også utviklet metoder og begreper for å håndtere såkalte "cluster effects". Det betyr enkelt sagt at fenomener forandres når miljøet og omgivelsene ligger til rette for det og med miljø menes en lang rekke omstendigheter og forhold i samfunnet. Forandringen kan sammenlignes med "enarmede banditter" i spillehaller. Spilleren vinner bare når tre kirsebær dukker opp samtidig. På samme måte utvikles et prosjekt bare om man har flere samvirkende faktorer på plass samtidig. Det er ikke tilstrekkelig at teknologi, kultur og finansiering fungerer hver for seg. De må fungere sammen. En slik forståelse gjør ikke måling av resultater enklere.

3.3 Evalueringsmetoder

Det grunnleggende problemet med å måle resultater av en organisasjons aktiviteter, tiltak, prosjekter og programmer, er at det er vanskelig å fremskaffe kontrafaktisk kunnskap, det vil si kunnskap om hvordan ting ville være uten organisasjonenes innsats. Dette er et problem for all empirisk vitenskap. Man kan vanskelig beregne effekten av et prosjekt, fordi man ikke kan observere utfallet både med og uten prosjektet, man kan for eksempel ikke måle hvordan en person som har nytt godt av et helseprosjekt, ville hatt det dersom han ikke hadde vært dekket av prosjektet.

I fravær av reell kontrafaktisk kunnskap, brukes det innen vitenskap en rekke metoder som skal bidra til at en kommer rundt dette problemet. En kan skille mellom eksperimentelle studier og ikke-eksperimentelle studier. Eksperimentelle studier er spesielt vanlige innen medisinsk forskning og består kort fortalt av randomiserte kontrollerte eksperimenter hvor et tilfeldig utvalg personer blir gitt en ny medisin, mens en kontrollgruppe ikke får noen behandling. Dersom eksperimentet blir gjort på en riktig måte vil effekten av den nye medisinen være forskjellen i hvor mange som blir friske i de to gruppene.

Tilsvarende metoder kan brukes og har i noen grad vært brukt innen samfunnsvitenskapelig forskning. I flere land er det også et økende krav om å bruke slike metoder i flere

evalueringer. En kan tenke seg at denne typen metode kan anvendes for å evaluere frivillige organisasjoners prosjekter. Anta at en organisasjon skal gjennomføre et helseprosjekt i en rekke landsbyer i et mottakerland. Dersom man velger ut landsbyer tilfeldig og gjennomfører prosjektet i disse, kan man beregne effekten av programmet med å sammenligne med kontroll-gruppen av landsbyer hvor prosjektet ikke er gjennomført. Denne type metode er da også blitt brukt i en rekke evalueringer av tiltak i utviklingsland. Duflo og Kremer (2003) oppsummerer en rekke studier av utdanningsprogrammer som benytter randomisert eksperimenter. Flere av disse studiene evaluerer effekten av tiltak som er gjennomført av frivillige organisasjoner. Kremer et al. (2002) evaluerer et program gjennomført av organisasjonen Internationaal Christelijk Steunfonds Africa (ICS), hvor skoleuniformer, bøker og klasserom, ble finansiert i syv tilfeldig valgte skoler i et område i Kenya. Man fant at tiltaket hadde en signifikant effekt på skolegang: Etter fem år hadde elever i tiltaksskolene omlag 15 % mer skolegang enn elevene i sammenligningsgruppen av skoler.

Banerjee et al. (2002) gjennomførte en evaluering av et tiltak gjennomført av en indisk frivillige organisasjon (Seva Mandir), hvor man plasserte en ekstra lærer i lokale utdanningscentre organisasjonen drev. En ekstra lærer (fortrinnsvis kvinnelig) ble tilordnet 21 tilfeldig valgte skoler, av totalt 42 skoler. Resultatene viser at tiltaket førte til økt skolegang blant jenter, men at det hadde liten effekt på elevenes ferdighetsnivå.

Et tiltak hvor en annen indisk frivillig organisasjon (Pratham) hyret inn unge kvinner fra lokalsamfunnet for å gi tilleggsundervisning til elever som henger etter faglig, ble evaluert av Banerjee et al (2003). Tiltaket ble innført i 1999-2000 i 49 tilfeldig utvalgte skoler av totalt 123 i byen Vadodara. Året etter ble det gjennomført i alle skoler, men med tilleggsundervisning for trinn 3 i halvparten av skolene, og for trinn 4 i den andre halvparten. Her kunne man da bruke elevene på trinn 3 i skolene som mottok tilleggsundervisning i trinn 4 som kontrollgruppe for elevene i trinn 3 i skolene som gjennomførte tiltaket på trinn 3. Programmet viste seg å ha stor effekt på elevenes ferdigheter, og spesielt på ferdighetene til de svakeste elevene. I tillegg argumenteres det for at denne type tiltak er flere ganger så kostnadseffektivt som å hyre inn ekstra lærere.

Denne tilnærmingen har også vært brukt for å evaluere helsetiltak gjennomført av frivillige organisasjoner. Miguel og Kremer (2004) ser på et tiltak gjennomført av ICS, hvor det ble gitt medisin mot innvollsorm til skoleelever i et område av Kenya. På grunn av administrative og finansielle begrensninger, ble tiltaket fasett inn over tid, slik at en tredjedel av skolene ble behandlet første året, en tredjedel neste år, og den siste tredjedelen to år etter dette. Man kunne dermed sammenligne helsetilstand og skolegang for skoler som hadde mottatt behandling på et tidspunkt med skoler som ikke hadde vært behandlet. Resultatene viser betydelige forbedringer i helsetilstand og skolegang (men ikke ferdigheter) for skolene som ble behandlet. I tillegg påviser man eksternaliteter ved programmet, ved at ubehandlede elever i behandlede skoler eller i skoler lokalisert nær behandlede skoler, også opplevde bedring i helsetilstand og skolegang. Ettersom eksternalitetene er såpass store, argumenteres det for subsidiering av tilgang til denne type behandling. Kremer og Miguel (2004) evaluerer innføringen av små avgifter for denne type behandling, randomisert fasett inn i noen skoler av gangen, og viser at dette reduserte i en dramatisk nedgang i antallet elever som mottok behandling. Dette og andre forsøk på å gjøre tiltak bærekraftige, ved at mottakerne selv står for fremskaffelsen av lokale kollektive goder, vurderes i dette tilfellet å være mislykkede.

Bruken av eksperimentelle design av utviklingsprosjekter er kritisert fra flere vinkler:

- (a) Det er etisk betenkelig å velge ut hvem som skal nyte godt av bistand på en tilfeldig måte.
- (b) Slike eksperimenter er ofte svært kostbare å gjennomføre både i forhold til tid og penger, ressurser som ofte er knappe i evalueringer.

- (c) Det er også reist spørsmål om slike metoder er relevante for å vurdere effekten av kompliserte endringsprosesser. I medisinsk forskning er den uavhengige variabelen en ny medisin, en innsats som er enkel og administrere i kontrollerte omgivelser. Et landsbyutviklingsprosjekt eller en organisasjonsreform har en helt annen karakter.

Det kan argumenteres for at noen av disse problemene er mindre betydningsfulle i prosjekter gjennomført av frivillige organisasjoner i sør, og at disse derfor er spesielt godt egnet for å bli evaluert gjennom randomiserte eksperimenter (Duflo og Kremer 2003). Til forskjell fra offisielle myndigheter forventes ikke frivillige organisasjoner å betjene hele befolkningen. Når behovene er store og ressursene begrensede, er det nødvendig å gjøre vanskelige valg om hvem som skal nyte godt av tiltak. Finansielle og administrative begrensninger tvinger ofte frivillige organisasjoner til å fase inn programmer over tid, hvilket gir muligheter for randomisering av tilgang. Ved å benytte lokal arbeidskraft, for eksempel i samarbeid med lokale organisasjoner, kan kostnadene ved denne typen evaluering reduseres. Det vil imidlertid være slik at denne metoden er best egnet til å evaluere programmer med klare og objektivt målbare utfallsmål, hvilket spesielt vil gjelde innen tjenesteyting, som helse og utdanning.

Et alternativ til randomiserte kontrollerte eksperimenter er å utnytte såkalte naturlige eksperimenter, hvor eksogene faktorer for eksempel fører til ulik innfasing av prosjekter. Naturlige eksperimenter utnytter dette til å estimere effektene på utfall av at det har vært en endring hos en del av befolkningen som ikke har påvirket andre deler av befolkningen. Denne typen metode er blant annet brukt i Reinikka og Svenssons (2005) studie av altruisme blant frivillige organisasjoner. De utnytter at innføringen av et tilskudd til frivillige organisasjoner innen helsesektoren i Uganda i 1999/2000 ble fasett inn på en tilfeldig måte slik at noen organisasjoner ikke mottok tilskuddet før neste fiskale år. Ved å sammenligne organisasjoner som mottok tilskudd med dem som ikke gjorde det finner de effektene av tilskuddet på organisasjonenes atferd.

Både kontrollerte og naturlige eksperimenter er eksempler på metoder som nærmer seg det kontrafaktiske idealet. Når man ikke har tilgang til eksperimentelle data i evalueringen av prosjekter, finnes det likevel en rekke andre metoder som kan benyttes til å finne virkningen av programmer og prosjekter. Man kan her skille mellom kvantitative og kvalitative studier. Noen av kvantitative studiene benytter metoder som er varianter av med-uten analyser, det vil si at man som i eksperimenter estimerer effektene av et prosjekt ved å sammenlikne utfallene der hvor prosjektet gjennomføres med en kontrollgruppe. Disse metodene varierer etter hvilke typer ikke-randomiserte data man har fordi ulike typer data gir ulike potensielle estimeringsproblemer.

Før-etter metoder går kort fortalt ut på at man sammenligner tilstanden til de som nyter godt av et prosjekt før prosjektet gjennomføres og etter prosjektet er gjennomført. Man sammenligner her altså ikke med en kontrollgruppe av separate individer, men går ut fra at før-tilstanden til de som dekkes av prosjektet sier noe om hvordan situasjonen ville vært uten prosjektet. Bruken av metoden forutsetter altså at man samler inn baselinedata for målgruppen for prosjektet. Generelt vil denne typen teknikk fungere dårlig når det er tidstrender i utfallsvariabelen. Metoden forutsetter at det ikke skjer andre viktige endringer samtidig som prosjektet som blir evaluert blir iverksatt. Hvis det ikke er tilfellet, vil metoden ikke være informativ om hva observerte endringer skyldes.

Tverrsnittsanalyser er også mye brukt for å måle effekten av prosjekter. I stedet for å bruke variasjon over tid, bruker man her data fra ett tidspunkt for individer som er med i prosjektet og for dem som ikke er det, og ser om det er signifikante forskjeller i deres respektive tilstand (for eksempel om helsetilstanden er forskjellig mellom dem som har nytt godt av et helseprosjekt og dem som ikke har det). Et problem med denne tilnærmingen er imidlertid at man vil få misvisende resultater dersom deltakelse i prosjektet er korrelert med ikke-

observerte variabler som påvirker utfallet. En mer avansert variant av denne typen analyser er paneldata-analyser, som i tillegg til variasjon over observasjonsenheter også utnytter variasjon over tid.

Paneldata gjør det mulig å kombinere variasjon over tid og mellom observasjonsenheter, såkalt *differanse-i-differanse* analyse. En kan sammenligne endringen i tilstand til de som er med på prosjektet fra perioden før prosjektet er innført til etter det er innført med den tilsvarende endringen mellom de samme tidspunktene for dem som ikke nyter godt av prosjektet. I dette tilfellet vil det ikke være noe problem om det er felles tidstrender i utfallsvariabelen.

I mange tilfeller vil man være opptatt ikke bare om et tiltak, en aktivitet, et prosjekt, eller et program, har en effekt på dem som det er rettet mot, men også om den samlede effekten av tiltaket står i forhold til kostnadene ved det. Kostnads-nytte analyser er en metode som er mye brukt til dette, og det er etter hvert en betydelig litteratur på hvordan man best kan utforme denne typen analyser. Et gjennomgående problem ved denne typen analyser er at det kan være krevende å innhente den nødvendige informasjon, spesielt i tilfeller hvor markeder mangler eller fungerer dårlig.

Casestudier – for eksempel prosessevalueringer og følgeforskning - representerer en annen evalueringstradisjon som hevder at eksperimentelle og kvasi-eksperimentelle metoder skaffer til veie nøyaktige data, men ikke informasjon om de endringsprosesser som er mest viktige. Vinklingen er her at for å studere endring, er det nødvendig å gå inn og vurdere det konkrete innholdet i et prosjekt, gjennomføringsprosessene og den konteksten prosjektet er plassert inn i. Gjennom slike casestudier av prosjekter er det mulig å si noe om endring og forklare hva som bidrar til endring.

I de senere år er det i evalueringsmiljøer utviklet seg en pragmatisk holdning til hva som er de beste tilnærminger og metoder. Valget av tilnærming bør i stor grad styres av spørsmålene som stilles. I de fleste tilfelle vil det også være viktig å bruke flere tilnærminger og metoder (trianglering) for å få et bredest tilfang av kunnskap.

I sum finnes metoder for å gjøre evalueringer på en bedre måte. Det er altså ikke en mangel på metodologi som gjør at vi vet for lite om resultater av frivillige organisasjoners virksomhet i dag, men snarere at de tilgjengelige metodene i for liten grad er tatt i bruk. For å si det på en annen måte, evalueringene som gjennomføres ligger i dag langt innenfor produksjonsmulighetskurven for evalueringer (White 2005), det ligger med andre ord store muligheter i å ta i bruk bedre metoder for evaluering. Dette gjelder spesielt for prosjekter og programmer med objektivt målbare resultater, slik som innen helse og utdanning.

4 Hvorfor prioriteres ikke evalueringer?

For å forstå bedre hvorfor det legges så lite vekt på evaluering, må man også se nærmere på evalueringens politiske økonomi. Mangelen på evalueringer av bistand, og den lave kvaliteten på en del evalueringer som gjennomføres, kan også spores tilbake til manglende incentiver for å fokusere på, oppnå og etterprøve resultater i bistandssystemet. Det finnes en rekke grunner til at disse incentivene er spesielt svake i bistandssammenheng, og disse vil gjelde både bistand generelt og bistand gitt gjennom frivillige organisasjoner. Under gjennomgår vi de viktigste grunnene til at det foretas lite evaluering av bistand. Her introduseres en del styringsproblemer innen bistand, som gjennomgås i mer detalj i Vedlegg 3, som ser nærmere på det særegne ved frivillige organisasjoner.

Som for andre offentlige institusjoner, er det i bistandsinstitusjoner problemer knyttet til at organisasjonene har mange mål, at det kan være vanskelig å måle resultater, og at incentivene for å oppnå resultater er svake. Det kan imidlertid argumenteres for at denne typen problemer er større i bistandsinstitusjoner enn i andre deler av offentlig sektor. I tillegg er det en del andre problemer som oppstår i bistandsinstitusjoner. Ifølge Svensson (2006) er det spesielt tre

karakteristika som er sentrale ved bistandsinstitusjoner i denne sammenheng. Det første er at det er en manglende forbindelse mellom mottakerne av bistanden og dem som gir bistand (broken feed-back loop). Det andre er at man står overfor flere mål som aktiviteten skal forfølge (multiple mål). Og det tredje er at man innen bistand har å gjøre med flere oppdragsgivere eller donorer (multiple prinsipaler).

4.1 *The broken feed-back loop*

Den manglende forbindelsen mellom målgruppen for bistand og bistandsinstitusjonene, den såkalte broken feed-back loop, anses å være det som skiller bistandssektoren sterkest fra annen offentlig virksomhet (Martens et al. 2002). Til forskjell fra andre sektorer har ikke målgruppen i denne sammenheng stemmerett i giverlandet. De fattige i mottakerlandene har i liten grad muligheter til å gi uttrykk for sine interesser og har liten makt til å stille krav til giveres og organisasjoners praksis. Institusjonene og organisasjonene som utformer og implementerer bistandspolitikk og bistandspraksis blir dermed i liten grad holdt ansvarlige av dem som skal dra nytte av bistanden. Et lignende problem oppstår ved at gruppen i mottakerland som givere og organisasjoner er i kontakt og dialog med ofte har sin eksistens bundet opp til bistandsstrømmen, og dermed ikke gir tilstrekkelig kritisk tilbakemelding (Berg 2000).

Målgruppens avmakt har flere negative konsekvenser for bistandspraksis. For det første er det slik at dersom de som implementerer bistandspolitikken ikke holdes ansvarlige for hvor godt bistanden fungerer, har de også svake incentiver for å skaffe seg informasjon om hvor effektiv bistanden er. Dermed vil man forvente at evaluering av bistand vil bli lavt prioritert. For det andre vil de som holder bistandsinstitusjonene ansvarlige for sin praksis, være velgere i giverlandet. Disse vil ofte ha svak informasjon om effekter av bistand i mottakerland, og ha lettere for å observere faktorer som bistand i andel av statsbudsjettet. Dette gir en vridning i fokus i bistandsorganisasjonene fra resultater til volumet av bistand. Negativ medieoppmerksomhet kan også føre til en slags 'siege mentality', hvor en organisasjon som er under kritikk, setter opp en hard front og nekter å ta inn nye kritiske perspektiver (Edgren 2000). I enkelte organisasjoner kan også det å innta en spørrende eller kritisk linje, bli sett på som brysomt og svekke mulighetene for innflytelse eller forfremmelse (Berg, 2000).

Det kan argumenteres for at en broken feed-back loop også har konsekvenser for evalueringen av frivillige organisasjoner. For det første vil de offentlige bistandsinstitusjonene ha svake incentiver til å evaluere frivillige organisasjoners virksomhet. For det andre vil man også i giverlandets frivillige organisasjoner stå overfor lignende feed-back problemer ved at de som holder ledelse og ansatte i norske organisasjoner ansvarlige for sine handlinger ikke er de fattige i mottakerlandene, men organisasjonenes medlemmer og finansiører i giverlandet. Incentivene for de frivillige organisasjonene til å drive evaluering av egen virksomhet vil dermed også være svakere. I den grad frivillige organisasjoner kan være talerør for marginaliserte grupper i mottakerland, kan de imidlertid bidra til å redusere det grunnleggende problemet med manglende feed-back.

4.2 *Mange mål*

De fleste giverland har en rekke forskjellige mål for sin bistand. Tusenårsmålene er i seg selv et uttrykk for dette. Problemet med å ha flere mål er at det blir vanskeligere å inngå avtaler om resultater og følge disse opp. Når giverlands myndigheter har flere mål, vil de ansatte i bistandsinstitusjoner følge opp de mål som gir størst sjanse for avansement eller krever minst innsats. Og det vil typisk være slik at aktiviteter som er lett observerbare for givere, blir prioritert, fremfor oppgaver som ikke lett kan observeres. Dette innebærer blant annet et sterkt fokus på input aktiviteter, på bekostning av implementering og oppfølging av aktivitetene. Evaluering vil være en aktivitet som ikke blir prioritert i en slik sammenheng. Tilsvarende vil

gjelde for frivillige organisasjoner. De vil ønske å følge opp sine egne mål, og har incentiver til å oppfylle bevilgende myndighets mål bare i den grad myndighetene kan observere og følge opp avvik fra dette. Også her vil evaluering være en aktivitet som ikke får prioritet. Både problemet med en broken feed back loop og eksistensen av multiple mål, bidrar til fokus på input i bistand snarere enn hvor effektiv bistanden er. Det er et velkjent problem at aktører i bistandssystemet har incentiver til å sørge for å bli kvitt penger, heller enn å sjekke at de brukes på en god måte (Easterly 2002, Edgren 2000, Svensson 2006). Ubrukte midler sees som et problem i bistandsbyråkratier, og kan lede til reduksjon i tilgjengelig midler i neste periode, eller redusere mulighetene for avansement. Det samme vil kunne sies å være tilfelle for midler kanalisert til organisasjoner, dersom store midler ble stående ubrukte, ville det bli stilt spørsmål ved hvorvidt en organisasjon er en egnet bistandskanal.

4.3 Mange prinsipaler

Det er også velkjent at eksistensen av et antall bistandsgivere med ulike mål, svekker incentivene for mottakerlands myndigheter til å handle i samsvar med bistandsgivernes mål. Dette kan ses i lys av principal-agent teori, hvor donorene (principalene) søker å få agentene (mottakerlandenes myndigheter) til å forfølge donorenes mål om utvikling. Agentene kan imidlertid legge vekt på andre mål, og dermed avvike fra det donorene ønsker. Det er et kjent resultat fra principal-agent teorien at det å ha flere prinsipaler, svekker incentivene en agent har til å forfølge prinsipalens mål. Dette er et problem som ikke bare gjelder mottakerlandets incentiver, men også andre deler av bistandssystemet. Frivillige organisasjoner vil også i noen grad forholde seg til flere prinsipaler ved at de mottar eller har muligheten til å motta midler fra ulike givere, og forholder seg til flere avdelinger og institusjoner innen offentlig sektor. Dette kan svekke organisasjonenes incentiver til å fokusere på resultater oppnådd for giverne, og medføre en tilsvarende mindre vekt på evaluering av virksomhet.

Ytterligere noen implikasjoner kan trekkes av at bistandsbyråkratier og organisasjoner (agentene) er bedre informert om hvor bra et program vil fungere enn bistandsgiverne (prinsipalene). For å få finansiert sine prosjekter, vil byråkatiene og organisasjonene ha et incentiv til å overdrive effekten av programmer. Det følger av dette at siden metodisk gode evalueringer vil avsløre denne typen overdrevne anslag, vil byråkratier og organisasjoner ikke ønske å gjennomføre denne typen evalueringer (Pritchett 2002). Selv i tilfeller hvor en prinsipal tar høyde for at anslagene er overdrevne, vil evalueringer ikke nødvendigvis være til hjelp, dersom prinsipalene er usikre på kvaliteten av evalueringer presentert av agentene, og velger å nedjustere resultatene også fra disse (Duflo og Kremer 2003). Høy omskiftelighet av staben i bistandsinstitusjoner betyr også at de som kjemper for og har ansvaret for å implementere en aktivitet, har beveget seg videre i eller ut av systemet når tiden kommer for å evaluere resultater (Edgren 1996).

5 Evaluering framover

Det er ønskelig at det gjennomføres flere og bedre evalueringer av hvor effektiv norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner er. Martens et al (2002) argumentere blant annet med at siden det eksisterer en 'broken feed-back loop' i bistand, er en eksplisitt evalueringfunksjon nødvendig for å unngå problemer knyttet til resultater. Det er riktignok en avveining mellom å bruke ressurser på evaluering og på andre oppgaver. Det er ikke nødvendigvis god bruk av ressurser å drive grundig evaluering av hvert enkelt prosjekt som blir støttet av frivillige organisasjoner. For større prosjekter og programmet bør imidlertid metodisk god evaluering være en naturlig del av aktivitetene.

Det viktig å avklare hvem som skal være ansvarlig for ulike typer evalueringer av frivillige organisasjoner:

- a) Organisasjonene bør selv gjennomføre de fleste prosjekt og programevalueringene ved bruk av uavhengige personer og institusjoner. Planer for slike evalueringer skal presenteres og drøftes med Norad i forbindelse med inngåelser av avtaler. Organisasjonene bør også ha ansvar for å samle inn grunnlagsinformasjon (baseline) og gjennomføre regelmessig innsamling av endringsdata. Det er ikke meningsfylt å kreve at organisasjoner skal rapportere og evaluere resultatene på effekt (impact) nivå for alle prosjekter, men i forhold til store og prioriterte programmer. Derimot må de ha informasjon om og skaffe seg kunnskap om økonomiske bidrag, outputs og virkninger (outcomes) for alle sine prosjekter.
- b) NORAD bør gjennomføre strategiske og tematiske analyser av enkelte organisasjoner og i prioriterte land og regioner. Norad vil også måtte prioritere kapasitets- og kompetansevurderinger av norske organisasjoner – organisasjonsanalyser som må gjennomføres før avtaler inngås om rammeavtaler og etter en periode på 5 til 6 år.
- c) Eksterne forsknings- og utredningsinstitusjoner bør i langt sterkere grad trekkes inn for å gjennomføre analyser av bistanden gjennom frivillige organisasjoner, i særlig grad for å måle og vurdere resultater.

Det bør være et prinsipp at samme institusjon som bevilger midler ikke har det overordnede evalueringsansvar. Dette vil kunne gjøre evalueringsarbeidet sårbart for manipulering, og føre til flere evalueringsstudier av lav kvalitet som gir uklare konklusjoner i forhold til resultater (Svensson 2006). De norske organisasjonene skal forstst ha ansvar for den del av evalueringsarbeidet som omfatter prosjektgjennomganger og programevalueringer, men det er viktig at en ekstern institusjon setter krav, formulerer retningslinjer, etterspør resultater, kontrollerer kvalitet og gjennomfører bredere strategiske analyser og vurderinger.

Vedlegg 3:
Frivillige organisasjoner som
organisasjonsform: Teori og erfaringer
fra nord og sør

1 Introduksjon: Den økonomiske rollen til sivilsamfunnsaktører

Et av resultatene av det pågående Comparative Nonprofit Sector Project ved Johns Hopkins universitetet i USA er at den økonomiske betydningen av den tredje sektor – sivilsamfunnet – blir synlig i større grad. Aktører som inkluderes i denne sektoren er definert ved at de er: a) Organisasjoner (har en eller annen form for struktur eller regularitet i virksomheten); b) private; c) ikke kanalisere et eventuelt finansielt overskudd ut av organisasjonen; d) er selvstyrende; og e) frivillige (Salamon, Sokolowski og List 2004). Antallet land med sammenliknbare data er nå kommet opp i mellom 30 og 40, Norge inkludert. I siste halvdel av 1990-årene utgjorde den estimerte merverdien omkring 3 % av landenes totale BNP. Den samlede arbeidsstyrken utgjør mer enn 45 millioner fulltidsekvivalente arbeidere. Det tilsvarer 4,4 % av den økonomisk aktive befolkningen. Mer enn 40 % av disse arbeiderne var frivillige. Minst 130 millioner mennesker – mer enn 1/10 av befolkningen i disse landene – har på en eller annen måte ytt en innsats for disse organisasjonene.

Omtrent 2/3 av aktiviteten er tjenesteyting, mens 1/3 er ekspressive aktiviteter, som omfatter både politikk og fritidsaktiviteter.¹ Mer enn 50 % av inntektene kommer fra ”avgifter”, som inkluderer salgsinntekter, finansinntekter og medlemsavgifter. Inntekter fra myndighetene, ren støtte så vel som betaling for oppdrag, utgjør omtrent 1/3 av totalen. Inkluderes imidlertid verdien av den frivillige innsatsen, stiger andelen av inntekten fra ”filantropiske” kilder til 30 % og blir større enn andelen som kommer fra det offentlige.² I sum kan man si at selv om disse tallene indikerer at den tredje sektoren er mye mindre enn offentlig sektor og markedet, er den betydningsfull ikke bare sosialt, men også økonomisk. Det er videre verdt å merke seg at det er relativt omfattende forbindelser mellom sektorene.

Det er betydelig variasjon mellom land med hensyn til alle disse faktorene. Når det gjelder Norge, estimeres det at 7,2 % av den økonomisk aktive befolkningen er ansatt i sivilsamfunnsenheter. Andelen frivillige er 63 %. I et komparativt perspektiv er altså den frivillige innsatsen meget høy i Norge. Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) bekrefter dette bildet. Basert på en spørreundersøkelse fra 1998 anslår de at 2,5 millioner nordmenn hadde gjort en eller annen form for frivillig innsats det siste året. 80 % av disse hadde stilt opp for frivillige organisasjoner, men nordmenn gjør også gratisinnsats for både myndighetene og private firmaer. De anslår den samlede verdien av tidsgavene til 40 milliarder kroner.

Returnerer vi til de komparative dataene, finner vi at Norge også skiller seg ut på andre måter. Den relative andelen tjenesteyting/ekspressive aktiviteter er den inverse av utvalgsgjennomsnittet. Omfattende offentlig tjenesteyting på felter hvor den tredje sektor er viktig i en del andre land er en viktig årsak til dette. Andelen av inntektene som kommer fra myndighetene er ikke bemerkelsesverdig så lenge verdien av frivillig arbeidsinnsats holdes utenfor. Men inkluderes denne, faller det offentliges inntektsandel fra å være helt gjennomsnittlig (35 %) til godt under det tilsvarende gjennomsnittet for hele utvalget (20 % vs. 27 %). Andelen av inntektene som kommer fra avgifter er også relativt lav. Det skyldes sannsynligvis at de kommersielle inntektene er mer betydningsfulle i en del andre land.

I dette vedlegget drøftes teori og empiri som kaster lys over hvorfor tjenesteyting ikke bare foregår i regi av offentlige eller kommersielle aktører. I tillegg til spørsmålet om hvorfor

¹ Mer spesifikt inkluderes utdanning, helse, sosiale tjenester og økonomisk utvikling i tjenesteyting, mens ekspressive aktiviteter er kultur, miljø og ulike former for interessegruppevirksomhet. Dette gir noen små restkategorier, inkludert stiftelser og internasjonal virksomhet, som til sammen utgjør mindre enn 5 %.

² En kan argumentere for at medlemskapsavgifter i alle fall delvis representerer ”filantropi”, særlig hvis verdien av frivillig arbeidsinnsats inkluderes i denne kategorien. Siden det er vanskelig å skille mellom den delen av betalingen som har karakter av ren støtte (eller den delen av medlemsmassen som utelukkende er medlemmer for å støtte organisasjonen) og det som betales for å få tilgang til eventuelle varer og tjenester som medlemmer mottar, er det ikke enkelt å unngå denne feilkilden.

aktører i den tredje sektoren engasjerer seg i slik virksomhet, diskuteres det hvorvidt de opptrer vesensforskjellig fra andre typer tjenesteprodusenter. Dette danner bakteppet for analyser av frivillige organisasjoner som tjenesteleverandører, i sør så vel som i bistandssammenheng. Organisasjonenes rolle i sivilsamfunnet, inkludert deres funksjon som produsenter av sosial kapital, diskuteres i Vedlegg 6.

2 Markedssvikt, styringssvikt og frivillighetssvikt

2.1 Begrepsavklaring

Det er en betydelig grad av begrepsmessig pluralisme på dette feltet. Som nevnt brukes fem kriterier i det internasjonale sivilsamfunnsprosjektet: Enhetene må være private, frivillige og selvstyrende organisasjoner som ikke utdeler profitt. I litteraturen finnes det begreper som fanger opp en eller flere av disse egenskapene, så som NGO (non-governmental organisation), NPO (non-profit eller not-for-profit organisation) og VPO (voluntary private organisation), men ikke alle.³ Dessuten dekker ikke nødvendigvis de fem kriteriene alle interessante distinksjoner mellom aktører i den tredje samfunnssektoren. For eksempel kan det være nyttig å skille mellom organisasjoner opprettet for mutual og public benefit, dvs. organisasjoner som primært dannes for å fremme stifternes/medlemmenes felles interesser og de som har som mandat å tilgodese en annen gruppe aktører enn de som står bak opprettelsen. Termer som ideelle, veldedige og allmennyttige organisasjoner har vært brukt for å karakterisere sistnevnte gruppe. En annen kategorisering som er av interesse i en diskusjon av den tredje sektors rolle i tjenesteyting generelt og bistand spesielt er eierform, fra selveiende (stiftelser) via medlemsorganisasjoner til privat og offentlig eierskap.

På norsk synes betegnelsen fortjenestefri å være den vanligste oversettelsen av non-profit eller not-for-profit. Termen frivillige organisasjoner forbeholdes ofte allmennyttige medlemskapsorganisasjoner med en demokratisk styringsstruktur, men i offentlige dokumenter inkluderes andre typer organisasjoner, som stiftelser med et allmennyttig formål. Det meste av den akademiske litteraturen studerer tjenesteyting av private, fortjenestefrie organisasjoner, som oftest uten å skille mellom stiftelser og medlemsorganisasjoner. Resultatene sammenliknes gjerne med liknende analyser av adferden til stiliserte profittsøkende aktører i privat sektor eller offentlige enheter som er budsjettbeskranket (tradisjonelle forvaltningsenheter). I det følgende vil derfor i hovedsak den brede definisjonen av frivillige organisasjoner bli benyttet, og et skille mellom for eksempel medlemsorganisasjoner og stiftelser vil bare bli introdusert når det synes formålstjenlig.

Den tjenesteytende virksomheten man som oftest har studert er innenfor helse, utdanning og omsorg. Det skyldes at man i mange land har hatt eller har et til dels betydelig omfang av privat fortjenestefri virksomhet i disse sektorene. Det er grovt sett to forklaringer på det: Markedssvikt og styringssvikt. Markedssvikt har en når markedsmekanismen ikke fører til en samfunnsøkonomisk optimal allokering av ressurser. Det kan skyldes ufullkommen konkurranse, for eksempel monopol. En annen viktig årsak er asymmetrisk fordeling av beslutningsrelevant informasjon mellom aktører på hver side av markedet. Asymmetrisk informasjon gir opphav til utvalgsrisiko når en aktør har privat kunnskap som er av betydning for motpartens vurdering av gevinstene ved å etablere et kontraktsforhold og til adferdsrisiko når informasjonsasymmetrien gjelder forhold knyttet til utføringen av kontraktsforpliktelsene. Generelt vil også markedsallokering ikke være effektiv når det finnes eksternaliteter og kollektive goder.

Et rent kollektivt gode er karakterisert ved ikke-rivalisering og ikke-ekskluderbarhet. Ikke-rivalisering betyr at en persons konsum ikke er til fortrenkning for en annens konsum av det

³ Se Anheier (2005) for en generell drøfting av definisjoner og begreper på feltet. For en diskusjon av den terminologiske mangfoldigheten i bistandssammenheng, se Tvedt (1998).

samme godet, i motsetning til hva som er tilfellet for et rent privat gode som en middag på en restaurant. Ikke-rivalisering gir opphav til et gratispassasjerproblem. Fordi alle nyter godt av at godet fremskaffes uansett om de bidrar selv eller ikke, vil mange rasjonelt kunne la være å yte sin skjerv. Ikke-ekskluderbarhet betyr at det ikke er teknisk mulig å forhindre en person i å nyte godt av godet eller tjenesten når den er fremstilt. Det umuliggjør forsyning av privat kommersielle aktører siden de er avhengig av å ha betalende kunder. Et vanlig eksempel på et nasjonalt kollektivt gode er forsvaret; at en innbygger gis sikkerhet gjennom forsvarets beskyttelse av et lands grenser forhindrer ikke at en annen nyter den samme sikkerheten (ikke-rivalisering). Samtidig er det ikke mulig å la være å beskytte en enkelt person (ikke-ekskluderbarhet). Den klassiske løsningen er offentlig forsyning gjennom tvungen beskatning. Det finnes få varer og tjenester som helt ut tilfredsstiller definisjonen av et rent kollektivt gode. Det er imidlertid mange eksternaliteter knyttet til sosial tjenester. Vaksinasjon er et relevant eksempel. At en enkelt person vaksineres kommer hovedsakelig denne personen til gode gjennom lavere risiko for sykdom. Men samtidig reduseres smittefaren for individer som kommer i kontakt med den vaksinerte. Siden det er vanskelig for en person som vaksinerer seg å kreve at andre betaler for de positive eksternalitetene som handlingen vil generere, vil hun ikke ta hensyn til alle de samfunnsøkonomiske gevinstene ved å gjennomføre den. Således er det en fare for at deltakelsen i et vaksinasjonsprogram blir lavere enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt. Standardløsningen er skatter på aktiviteter som genererer negative eksternaliteter og subsidiering av aktiviteter med positive eksternaliteter. Styringssvikt har man når offentlig sektor ikke bidrar til en effektiv allokering av samfunnets ressurser gitt de virkemidlene som er til rådighet, for eksempel ved ikke å sørge for at kollektive goder fremskaffes i optimalt omfang fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel, eller ved ikke å sørge for at eksternaliteter internaliseres.

2.2 Markedssviktshypotesen

For mange av tjenestene som frivillige organisasjoner produserer, er kvaliteten et viktig element. Kvalitetsdimensjonen er ofte vanskelig å måle, noe som både gjør det problematisk å spesifisere den i en kontrakt ex ante eller å verifisere at den avtalte kvaliteten har blitt levert ex post. For eksempel er det ikke enkelt for en pasient å avgjøre om en lege har gjort en god jobb: Man kan bli frisk til tross for dårlig behandling og forbli syk selv om behandlingen er god. Det vil også være problematisk å bevise eventuelle brudd på kontrakten for tredje-parter. Kunden kan noen ganger avgjøre om kvaliteten er for lav i forhold til det avtalte, men å verifisere dette overfor aktører utenfor kontraktsforholdet er mye vanskeligere. Om en kontrakt av den grunn ikke kan håndheves av rettsvesenet, blir sannsynligheten for adferdsrisiko av betydning. Kommersielle aktører kan ha et incentiv til å redusere kvaliteten på en tjeneste for å spare kostnader og øke profitten. Siden fortjenestefrie virksomheter ikke kan dele ut et finansielt overskudd til eiere, ledelse eller ansatte, kan incentivene til ex post opportuniste være svakere i denne typen organisasjoner (Hansmann 1980). Det kan føre til at kundene velger disse fremfor en kommersiell leverandør og til at de er villige til å betale en høyere pris for tjenestene deres.

Til tross for problemene som asymmetrisk informasjon mellom produsent og konsument skaper når en ikke kan skrive komplette kontrakter, opererer imidlertid kommersielle aktører innenfor sosial tjenesteyting i de fleste land. En grunn til det kan være at offentlig regulering reduserer problemene. En annen er at bedrifter i slike sektorer ofte bedriver selvregulering. Hensikten med den er å forhindre at opportunistiske aktører utnytter kundenes manglende informasjon til egen fordel. En kan stille spørsmålsteget ved hvorvidt selvregulering kan løse problemene. Profesjonens ry er et kollektivt gode for medlemmene med et tilhørende gratispassasjerproblem. At selvregulering er så vidt utbredt i tid og rom, tyder imidlertid på at den har en viss effekt. For tjenester som kjøpes hyppig kan et ønske om sikre at klientene

kommer tilbake også virke disiplinerende. Dersom det finnes mange alternative tilbydere, kan tjenesteleverandørene tenkes å avstå fra kortsiktig gevinst i håp om å opparbeide en trofast kundemasse. Så lenge det er reell konkurranse i markedssegmentet bestående av individer med høy betalingsvilje for kvalitet, er private firmaer nødt til å levere for å overleve. De fortjenestefrie aktørenes kommersielle fortrinn kan derfor overvurderes om man analyserer en engangstransaksjon i et marked hvor konsumentene ønsker å kjøpe tjenesten relativt ofte og dermed kan interagere med produsentene over tid.

Muligheten til å profittere på kostnadsbesparelser er en kilde til mer effektiv drift. Siden ledelsen og ansatte i fortjenestefrie enheter ikke har personlig gevinst ved å øke produktiviteten, vil de kunne være mindre effektive enn private konkurrenter. Det kan også argumenteres for at markedsaktører i større grad vil utvikle nye produkter og tjenester som en respons på potensiell etterspørsel. Private firmaer har den fordel at eierne kan skaffe investeringskapital ved å selge rettigheter til andeler av overskuddet. Virksomheter uten eiere må i stedet finansiere investeringene ved hjelp av oppsparte overskudd og lån. Frivillige organisasjoner som hovedsakelig baserer seg på kommersielle inntekter har i så måte likhetstrekk med små familiebedrifter hvor eierne ikke ønsker å gi eksterne aktører innflytelse på driften. I velfungerende markeder vil konkurranse fremtvinge effektiv drift og innovasjon fordi en ikke overlever uten å være endringsdyktig. Så lenge de ansatte har en egeninteresse av fortsatt drift, for eksempel fordi de har investert i organisasjonsspesifikk humankapital, kan produktmarkedskonkurranse være en spore til produktivitetsøkninger selv i fravær av et profittmotiv. Til syvende og sist blir spørsmålet om denne typen frivillige organisasjoner kan overleve selv om de konkurrerer med profitt-maksimerende bedrifter derfor et empirisk spørsmål om de potensielle fordelene i form av større troverdighet hos kundene oppveier de potensielle ulempene i form av mindre effektiv drift. Studier av amerikanske sykehus indikerer at det ofte er liten forskjell mellom de ulike eierformene når det gjelder tjenestekvalitet, kostnader, inntekter og overskudd og at konkurransegrad kan være like betydningsfull for prestasjonene som eierform.⁴

Frivillige organisasjoner som hovedsakelig baserer sine inntekter på gaver har tradisjonelt fokusert på fremskaffelsen av kollektive goder. I moderne velferdsstater oppfattes dette ofte som en offentlig oppgave. Styringssvikthypotesen er derfor et naturlig rammeverk for å diskutere denne typen organisasjoner.

2.3 Styringssvikthypotesen

Mangler ved offentlig forsyning har også blitt brukt for å forklare hvorfor frivillige organisasjoner involverer seg i tjenesteproduksjon. Utgangspunktet til Weisbrod (1977), som først lanserte hypotesen, er at i moderne velferdsstater er tilbudet av mange varer og tjenester politisk bestemt og finansiert gjennom generell beskatning. Det vil da generelt være en del innbyggere som synes at det offentlige tilbudet er for lavt.

I en fullstendig homogen befolkning er det rimelig å anta at alle ville vært enige om det optimale nivået på forsyningen av genuine kollektive goder. Når innbyggernes preferanser for kollektive goder er heterogene, blir det imidlertid realistisk sett vanskelig å få til den rette avveiningen mellom samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader. Et enkeltindivid vil ha svake incentiver til å avsløre sin betalingsvilje dersom denne informasjonen er direkte knyttet til beløpet som må betales i skatt. Hvis en må basere tjenesteomfang og skattenivå på estimater, for eksempel av den gjennomsnittlige betalingsviljen, vil det for mange personer bli et avvik mellom det tilbudet de ønsker seg gitt det de betaler i skatt og det de faktisk får.

⁴ Se for eksempel Sloan (1998), Shen et al. (2005) og referansene som de oppgir. For studier av effektene av konkurranse med kommersielle aktører i andre sektorer, se artiklene i Weisbrod (1998).

For å kunne si noe mer konkret, er det fruktbart å ta hensyn til at beslutningsprosessen er politisk. En enkel måte å gjøre det på, er å anvende en medianvelger-modell til å forklare omfanget av offentlig forsyning.⁵ Gitt noen tekniske forutsetninger, vil medianvelgeren i vår sammenheng bestemme omfanget på det offentlige tjenestetilbudet. Medianvelgeren er den eller de som har en "etterspørsel" gitt finansieringsmåten som er slik at 50 % av velgermassen ønsker et større tilbud og 50 % ønsker mindre. I dette eksempelet vil førstnevnte velgergruppe være rasjonert i sitt konsum av tjenesten. De vil ønske å henvende seg til andre tilbydere. Dersom tjenesten det er snakk om i stor grad har karakter av et kollektivt gode slik at det er vanskelig for private kommersielle firmaer å stykke opp og selge tjenesten til enkeltindivider, vil fortjenestefrie organisasjoner være det eneste reelle alternativet. Hypotesen bygger dermed egentlig på en kombinasjon av styringssvikt og markedssvikt.⁶

Større heterogenitet i etterspørselen etter kollektive goder vil i henhold til hypotesen føre til at den frivillige tjenesteytende sektoren blir større. I og med at Norge er et relativt homogent land sosialt sett, kan bidra til å forklare hvorfor tjenesteyting utgjør bare halvparten så stor andel av aktiviteten i sektoren sammenliknet med hele utvalget i Johns Hopkins-prosjektet (jf. 3.1). Et uniformt offentlig tilbud skaper mindre residual etterspørsel her enn i land som er mer heterogene med hensyn til inntekt, religion og etnisitet.

I et historisk lys har styringssvikthypotesen mye for seg i rike land i det frivillige organisasjoner ofte har gått foran og levert tjenester som de mener fellesskapet burde ha fremskaffet. Senere har disse tilbudene i noen grad blitt tatt over av voksende velferdsstater. Betydningen av gratispassasjerproblemet og effektene av offentlig støtte til fremskaffelsen av kollektive goder kan illustreres på følgende måte. Anta at en gruppe individer skaffer til veie et kollektivt gode privat. Hva skjer dersom staten engasjerer seg og frembringer noe av godet ved å beskatte alle gruppemedlemmene? Svaret er at dersom det ikke finnes noen rendyrkede gratispassasjerer i utgangspunktet – alle gruppemedlemmene yter sin skjerv – og skatten som staten krever inn fra hver enkelt ikke overstiger deres opprinnelige bidrag, skjer det ingenting. Medlemmenes private bidrag vil reduseres med nøyaktig det beløpet de må betale i skatt slik at kvantumet av det kollektive godet forblir det samme. Fortrengningseffekten av offentlig finansiering på de private bidragene er 100 %.⁷ Finnes det på den andre siden noen som i utgangspunktet nyter godt av godet uten å gi noe i det hele tatt, vil forsyningen av det kollektive godet øke dersom noen av disse tvinges til å bidra gjennom beskatning. Det samme gjelder dersom noen av de som bidro i utgangspunktet pålegges en skatt som er høyere enn det opprinnelige bidraget. Fortrengningseffekten vil da være mindre enn 100 %.

Det finnes mange studier av effektene av endringer i den offentlige finansieringen på private donasjoner. De fleste finner en signifikant positiv fortrengningseffekt som er klart mindre enn 100 %. Duncan (1999) påpeker at til tross for at verdien av private tidsgaver er høy, ser mange av studiene kun på pengegaver. Det kan derfor tenkes at årsaken til at en finner kun delvis fortrengning er at individer reduserer omfanget av gaver i begge former når den offentlige støtten øker. Basert på amerikanske data finner Duncan (1999) imidlertid at selv om en tar hensyn til dette, vil ikke offentlige midler erstatte privat innsats i forholdet 1:1. Han fortolker dette som støtte til hypotesen om at individer er imperfekte altruister.

⁵ Medianvelger-modeller blir ofte benyttet i både økonomi og statsvitenskap for enkelt å illustrere den innvirkning demokratiske valg har på beslutninger om politikk. Mueller (2003) gir en god innføring i litteraturen.

⁶ Medianvelger-tilnærmingen illustrerer også at det kan være misvisende å sette likhetstegn mellom styringssvikt og underforsyning sett fra noen gruppers synsvinkel. Finansieres forsyningen gjennom progressiv inntektsbeskatning, vil en for realistiske fordelinger av inntekt i befolkningen få som resultat at medianvelgeren ønsker et høyere kvantum enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt når en ser bort fra eventuelle fordelingshensyn. Dette skyldes at den kollektive finansieringen har et element av omfordeling som medianvelgeren tjener på fordi den har lavere inntekt enn den gjennomsnittlige.

⁷ For bevis av dette og liknende nøytralitetsresultater, se for eksempel Bergstrom, Blume og Varian (1986).

Hypotesen om at folk er imperfekte altruister forbindes gjerne med arbeidene til Andreoni (1989, 1990). I sammenheng med forsyning av kollektive goder brukes altruisme som karakteristikk om personer som bryr seg om det totale kvantumet som fremskaffes. Slike personer er utfallsorientert; de bryr seg ikke om hvorvidt de selv eller andre bidrar til forsyningen. Det er kilden til gratispassasjerproblemet. Er på den andre siden en person også opptatt av størrelsen på eget bidrag, for eksempel fordi det gir en god følelse av at man har gjort noe, betegnes de som imperfekte altruister. Med slike preferanser, hvor egen innsats er et privat gode som man nyter godt av, vil ikke offentlig finansiering være en fullgod erstatning og fortrenningseffekten vil være mindre enn 100 %. Denne teorien er således i tråd med de empiriske funnene. Som nevnt vil en også ha delvis fortrenning dersom individer er rene altruister og den offentlige innsatsen delvis finansieres ved beskatning av gratispassasjerer. Andreoni (1988) viser imidlertid at dette kun gjelder i veldig små grupper. I store grupper av rene altruister må en forvente full fortrenning. Hans resultater tilsier videre at kun et fåtall individer vil bidra, noe som også står i motsetning til hva man faktisk observerer.⁸

I mindre grupper som interagerer over tid indikerer både teori og empiri at en kan få utfall som er bedre for kollektivet enn det som er tilfellet dersom rene altruister kun samarbeider en gang.⁹ For eksempel vil en kunne få større frivillige bidrag til et kollektivt gode hvis det er kjent at alle "straffer" gratispassasjerer ved å la være å bidra selv. Slike strategier er lettere å gjennomføre i små grupper fordi det er enklere å observere hva de andre gruppemedlemmene gjør. Hvis man i tillegg interagerer i flere sammenhenger, kan man også straffe dem som ikke gjør en innsats for fellesskapet ved selv å la være å samarbeide på andre fronter. Denne logikken har blitt brukt til å forklare samhandling på lokalnivået i utviklingsland, hvor de samme personene gang etter gang må velge hva de vil gjøre i ulike samhandlingssituasjoner. Da trenger en ikke å postulere uegennyttig motivasjon for å forklare hvorfor kollektive goder fremskaffes på frivillig basis. I større grupper er det mindre sannsynlig at omfanget av frivillig innsats vil kunne påvirkes av denne typen mekanismer.

En innvending mot styringssvikthypotesen har vært at tjenestene frivillige organisasjoner leverer ofte ikke er kollektive goder. De fleste typer offentlig politikk tilfredsstiller imidlertid Mancur Olsons (1971: 15) definisjon: "the achievement of any common goal or the satisfaction of any common interest means that a public or collective good has been provided for that group." Grupper som ikke vinner frem i den politiske kampen har ulike forutsetninger for å tilfredsstille sine behov privat. Kommersielle foretak kan finne det attraktivt å tilby tjenester til relativt velstående grupper, for eksempel religiøse grupper som ønsker skoler med et annet innhold enn den offentlige. Slike grupper er også i stand til å finansiere de faste kostnadene ved å drive fortjenestefrie virksomheter hvis de ønsker en slik løsning. Lavinntektsgrupper har i mange tilfeller ikke ressursene som skal til for å fremskaffe egne kollektive goder. Ressursmangel kan også gi lavt konsum av private goder. I begge tilfeller kan andres innsats forbedre situasjonen. Hvorvidt denne innsatsen finner sted på frivillig basis, avhenger av om andre anser dette som sitt anliggende slik at lavinntektsgruppens konsum eller velferd blir et kollektivt gode for en utvidet "gruppe". Det kan skje med utgangspunkt i altruisme, gleden ved å gi eller pliktetikk grunnet i en religion eller ideologi.¹⁰

⁸ Mer presist demonstrerer han at dersom antallet individer som nyter godt av et kollektivt gode går mot uendelig, vil bare én gruppe individer bidra. Med identiske preferanser, vil dette være de rikeste. Han viser også at en økning i den offentlige støtten ikke vil gi noen endring i totalforsyningen av godet når antallet individer går mot uendelig og at selv i relativt små grupper vil økningen være meget beskjedent.

⁹ Teorien om gjentatte spill med komplett informasjon viser at dersom aktørene regner med å interagere i all fremtid eller det er usikkert når spillet vil ta slutt, finnes det likevekter med mer samarbeid enn i et engangsspill dersom aktørene legger tilstrekkelig vekt på fremtidige utfall. Det skal imidlertid legges til at dette kun er en mulighet; de fleste av disse spillene har mange likevekter, inkludert en med samme resultat som engangsspillene.

¹⁰ Altruisme er et mer dekkende begrep i disse tilfellene, hvor en person har andre individers velferd eller konsum som et argument i sin målfunksjon, enn i de situasjonene hvor det er snakk om et kollektivt gode som

Grunnlaget kan variere fra tilfelle til tilfelle, men de empiriske resultatene fanges best opp ved å anta at individer er imperfekte altruister. Det kan forklare både hvorfor en ser frivillig innsats for svake grupper side om side med offentlig innsats og hvorfor finansiering går igjen som et problem i beskrivelser av frivillige organisasjoners virksomhet.

De frivillige organisasjonene løser ikke gratispassasjerproblemet, som er det viktigste eksempelet på det man kan kalle frivillighetssvikt.¹¹ Men dersom det er behov for et organisatorisk rammeverk rundt frivillig sosial innsats kan restriksjonen på anvendelsen av et eventuelt overskudd forklare hvorfor gaver kanaliseres gjennom dem i stedet for kommersielle firmaer. Når ledelse og ansatte ikke har personlig gevinst i sikte, har givere større grunn til å forvente at donasjoner blir benyttet til å yte flere tjenester til målgruppen. Undersøkelser av frivillig innsats er konsistent med forventningen om at det medfører at de er mer villige til å gi til fortjenestefrie virksomheter. Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) finner at i 1998 utgjorde arbeid for kommersielle enheter kun 5 % av den totale frivillige innsatsen i Norge målt i tid, mens 80 % av den foregikk i de frivillige organisasjonene. Mer generelt fremstår det som svært viktig hvorvidt den postulerede forskjellen mellom organisasjonsformene er reell. Det reiser spørsmålet om hvem det er som sørger for at et eventuelt finansielt overskudd ikke tilfaller enkeltindivider i fortjenestefrie virksomheter. Sosialt entreprenørskap gir heller ingen garanti for at de som handler på vegne av andre faktisk legger til grunn deres beste slik disse selv vurderer det. De særegne ansvarsforholdene i denne typen organisasjoner krever derfor en nærmere drøfting.

3 Principal-agent relasjoner

3.1 Incentivproblemer i hierarkier

Teoriene ovenfor gir nyttig innsikt i hvilke roller organisasjonsformene fra de ulike sektorene spiller. De behandler imidlertid organisasjonene som monolittiske enheter. Ytterligere forståelse av de fortjenestefrie aktørenes særtrekk kan oppnås ved å studere organisasjonsintern adferd. Alle organisasjoner av en viss størrelse er hierarkiske. Hierarkier kan betraktes som en kjede av principal (oppdragsgiver) – agent (oppdragsutfører) relasjoner. I hierarkier vil det som følge av mangelfull og asymmetrisk informasjon og interessekonflikter være ulike typer incentivproblemer. Arbeidsdelingen som er innebygd i hierarkier skaper kontrollproblemer for principalene, som ikke kan være direkte involvert i det daglige arbeidet til alle agentene. Disse forsterkes av at agentene på grunn av spesialisering gjerne har kunnskaper som ikke principalene har. Agentene vil for eksempel ofte inneha ekspertise på sine felt i kraft av sin utdanning og erfaring. I tillegg får de gjennom sitt daglige arbeid tilgang til informasjon som ikke nødvendigvis tilflyter principalene. Dette gir dem spillerom til å fremme egne interesser på bekostning av principalenes. Alle typer organisasjoner står derfor over adferds- og utvalgsrisiko. Noen incentivproblemer er imidlertid viktigere i organisasjoner som ikke har profitt som hovedmålsetting, som frivillige organisasjoner og forvaltningsenheter.¹² Fokuset er følgelig på multiple principaler, mange målsettinger og problemer knyttet til resultatmåling.

personen selv nyter direkte godt av. For en diskusjon av disse og andre typer menneskelig motivasjon som kan være relevant for å forstå uegennyttig adferd som å gi til ideelle formål, se Rose-Ackerman (1996).

¹¹ Salamon (1987) fremhever fire former for frivillighetssvikt: i) Filantropisk utilstrekkelighet; ii) filantropisk partikularisme; iii) filantropisk paternalisme; og iv) filantropisk amatørskap. i) og iv) er knyttet til gratispassasjerproblemet, som gir lav frivillig innsats i forhold til omfanget av mange sosiale problemer. Ressursmangel kan også føre til at det er vanskelig å betale fast ansatte med den nødvendige kompetansen til å drive profesjonelt. Partikularisme henspiller på at det kan være lettere å få til frivillig innsats innenfor enkelte grupper, for eksempel etniske eller religiøse, mens andre grupper også vil mangle et tilbud fra frivillig sektor; mens paternalisme kan være et trekk ved relasjonen når en gruppe yter tjenester til en annen på frivillig basis.

¹² Se spesielt Baker (2002), Dixit (1996, 2002a) og Tirole (1994).

3.2 Incentivproblemer i frivillige organisasjoner

Frivillige organisasjoner har ingen eiere. I juridisk forstand er organisasjonenes formelle principaler enten medlemmene (i medlemsorganisasjoner) eller styret (i stiftelser). Andre aktører kan ses på som uformelle principaler. Givere ønsker vanligvis at gavene i størst mulig grad brukes til å begunstige organisasjonenes målgrupper. Klientene har også sterke interesser med hensyn til hvordan organisasjonene drives. Som oftest har de imidlertid ikke ressurser til å gjøre disse gjeldende. Offentlige myndigheter spiller i en del tilfeller en regulerende rolle, for eksempel ved å avgjøre hvorvidt en organisasjon tilfredsstillende kravene til å få skattefritak, som i mange land er knyttet til hvorvidt formålet er allmenntilgjengelig slik loven definerer det. De kan også være krevende oppdragsgivere som stiller organisasjonene til ansvar for forvaltningen av offentlige midler. Mer generelt er kunder en viktig interessegruppe hvis organisasjonene driver kommersiell virksomhet i tillegg til den gavefinansierte.

Når mange aktører med motstridende interesser forsøker å påvirke organisasjonene, vil nettoeffekten kunne være at ledelse og ansatte ikke er utsatt for noe sterkt press til å prestere i noen retning. Det gir dem i så fall spillerom til å fremme sine egne prioriteringer. Resultatet av et slikt krysspress kan også være at noen av de uformelle principalene ender opp som de reelle oppdragsgiverne. Bekymringen for at frivillige organisasjoner som tar på seg oppdrag for offisielle bistandsorganisasjoner vil svikte sin "misjon" ved å tilpasse seg målsettingene til oppdragsgiverne i håp om å vinne flere kontrakter kan forstås i dette perspektivet.

I tillegg til mange interesser, har frivillige organisasjoner ofte mange målsettinger. De er gjerne relativt vagt definert og avveiningen mellom de ulike målene er sjelden eksplisitt. Det gjør det svært vanskelig å måle resultater og derigjennom knytte avlønning av de ansatte til organisasjonens mål. Med mange målsettinger med ulike grader av målproblemer, vil det være uheldig å gi sterke incentiver i de dimensjonene hvor avlønning lar seg knytte til resultater siden disse da vil prioriteres fremfor andre målsettinger. Med andre ord tilsier manglende muligheter til å spore til noen typer måloppnåelse at man også er nødt til å gi relativt svake incentiver med hensyn til andre organisatoriske mål. Frivillige organisasjoner kan for eksempel bruke overskuddet sitt som resultatmål, slik private bedrifter gjør. I motsetning til disse er imidlertid overskuddet i beste fall et delmål knyttet til organisatorisk overlevelse. Som et mål på prestasjoner med hensyn til andre målsettinger er det ofte lite egnet. Problemet med lav korrelasjon mellom overskuddet og organisatoriske hovedmål forsterkes av at fortjenestefrie organisasjoner som hovedsakelig baserer seg på gaver i begrenset grad opererer i kommersielle markeder for produktene og tjenestene de tilbyr og innsatsfaktorene de benytter. Det fører til at en ofte mangler viktige objektive målestokker på inntekts- og utgiftssiden.

Andre aktuelle resultatmål kan også være svært upresise, for eksempel fordi de ansattes innsats bare er en av mange faktorer som bidrar til organisatorisk måloppnåelse. Hvis de ansatte er risiko-averse, er det ikke hensiktsmessig å knytte avlønningen deres sterkt til slike mål. Resultatet kan bli et fokus på "input" som beslutningsnotater og budsjetter i stedet for output eller resultater som tjenesteomfang og brukertilfredshet. Hvis man ikke har bedre mål å basere vurderingene på, kan det være rasjonelt til tross for at korrelasjonen mellom mange typer input og output er relativt lav. I frivillige organisasjoner får de ansatte som oftest en fast lønn.¹³ Det kan gi svake incentiver til å gjennomføre både input- og output-relaterte oppgaver.

¹³ Se Ballou og Weisbrod (2003) og Roomkin og Weisbrod (1999) for undersøkelser av bruken av eksplisitte incentiver for ledelsen i kommersielle, offentlige og fortjenestefrie amerikanske sykehus. Som forventet benytter de kommersielle sykehusene incentiver knyttet til finansielle variabler i større grad samtidig som ordningene gir en sterkere sammenheng mellom resultater og avlønning. Offentlige sykehus synes å anvende de svakestest incentivordningene, mens fortjenestefrie sykehus er generelt i en mellomstilling, med noe variasjon mellom religiøse og sekulære institusjoner.

Muligheten for forfremmelse eller eksterne jobbtillbud kan da virke disiplinerende. Problemene knyttet til resultatmåling innebærer imidlertid at denne typen beslutninger ofte baseres på subjektive vurderinger av de ansatte. Subjektive vurderinger kan medføre at faktorer som er viktige for måloppnåelse men vanskelig å måle eksplisitt og objektivt blir tatt hensyn til. Ulempen er at implisitte og subjektive kriterier gir incentiver til å gjennomføre de aktivitetene som de ansatte antar vil slå positivt ut på vurderingene til de overordnede. Denne typen aktiviteter bidrar ikke alltid til at resultatene forbedres.

I slike situasjoner kan en "misjon" spille en rolle ved å fokusere en organisasjons arbeid omkring noen av de mange målsettingene den forventes å fremme. Selv om "misjoner" ofte forbindes med frivillige organisasjoner, kan også offentlig forvaltningsenheter være "misjonsdrevne", slik den amerikanske statsviteren James Wilson (1989) har vist. Wilson (1989: 95) definerer en misjon på følgende måte: "When an organization has a culture that is widely shared and warmly endorsed by operators and managers alike, we say that the agency has a sense of mission." Når betingelsene for en organisasjons virke er av den karakter som antas her, er det en fordel om de ansatte deler organisasjonens hovedmålsetting(er) fordi de da vil yte en innsats selv om de personlige materielle incentivene er svake, eventuelt være villige til å arbeide for lavere lønn enn det de kunne ha fått i alternativ sysselsetting.

Hvorvidt dette gir organisasjonene en kostnadsfordel i form av at de fast ansatte er villige til å arbeide til en lavere lønn, er a priori uklart. For det første avhenger dette av om disse tillegger egen innsats spesiell vekt (Francois 2000, 2003). Dersom de er utfallsorienterte oppstår det et klassisk gratispassasjerproblem. Det er bedre at noen andre tar jobben slik at en selv kan få i både pose og sekk: Høyere lønn et annet sted, som gir høyere privat konsum, samtidig som en nyter godt av at det kollektive godet fremskaffes. Alt annet like, vil bare de som er motivert av den gode følelsen av egen innsats føle at den kompenserer for lavere lønn.

For det andre er ikke graden av uegennyttig motivasjon nødvendigvis sterkt positivt korrelert med evner og kompetanse. En organisasjon som utelukkende baserer seg på frivillig innsats kan bli oppfattet som lite profesjonell. I kombinasjon med at omfanget av frivillig innsats som oftest vil være lite i forhold til målene denne typen organisasjoner setter seg, betyr det at de må ut i arbeidsmarkedet for individer med høy kompetanse hvis de ønsker å øke aktivitetsnivået utover det tidsgavene tilsier. Da får de for det første et vanskelig utvalgsproblem: Hvordan skal de kunne tiltrekke seg ansatte som både er kompetente og egenmotiverte? Det kan løses gjennom selv-seleksjon: Dersom det finnes tilstrekkelig mange kompetente personer med den rette motivasjonen, må organisasjonen sette lønnen lavt nok til at bare disse vil finne det interessant å søke stilling. Hvis det ikke er tilfelle, er det vanskelig å si noe generelt om kompetanseøkningen kompenserer for de økte kostnadene, som inkluderer svakere indre incentiver til innsats dersom den gjennomsnittlige egenmotivasjonen går ned når kompetansekravene øker og lønnen høynes som et ledd i en profesjonaliseringsprosess.¹⁴

Organisasjonen må også ta hensyn til at lønnen kan påvirke oppfatningene til utenforstående (som givere) som ikke kan observere de ansattes motivasjon og kompetanse (Rowat og Seabright 2006). En lav lønn kan være et signal om at de ansatte har stor grad av egenmotivasjon eller at de er lite kompetente. Motsatt kan høy lønn bli oppfattet som at kompetansenivået er høyt, eller som et tegn på at ledelse og ansatte forsøker å omgå beskrankningen på anvendelsen av overskuddet. Enda vanskeligere kan det være for utenforstående å avgjøre hvorvidt arbeidsforholdene eller innsatsen er den samme som i tilsvarende virksomheter. Det kan gi muligheter for ansatte og ledelse til å omsette et potensielt overskudd i flotte kontorlokaler eller en fredelig arbeidsdag. Et viktig spørsmål i et komparativt organisasjonsmessig perspektiv er hvorvidt beskrankningen binder i noen grad og dette er kjent for giverne. Hvis det er tilfellet, vil en fortjenestefri leverandør være en mer

¹⁴ Se Frey (1997) og Le Grand (2003) for drøftinger av hvordan ytre motiverende faktorer som lønn kan redusere indre motivasjon.

troverdig leverandør enn private firmaer fordi frynsegoder generelt ikke er like mye verdt for de på innsiden som et tilsvarende beløp i kontanter.¹⁵ De kan dermed bli foretrukket fremfor kommersielle bedrifter av givere som ønsker mest mulig igjen for pengene i form av kvantum og kvalitet på tjenestene som målgruppene mottar.

De formelle principalene kan ha svake incentiver til å sørge for at organisasjonene effektivt forfølger sine mandater. I fortjenestefrie organisasjoner kan ikke styremedlemmene gis monetære incentiver til å overvåke virksomheten. Medlemsdemokrati kan kompensere for dette i misjonsdrevne organisasjoner. I andre tilfeller kan også ikke-monetære incentiver være mangelfulle, for eksempel i medlemsorganisasjoner med svake demokratiske organer eller stiftelser.¹⁶ Disse problemene kommer i tillegg til at de som er involvert i den daglige driften vil ha beslutningsrelevant informasjon som kontrollørene ikke har. Manglende kontroll med styret kan medføre at de blir en del av problemet. Hvorvidt andre aktører kan utøve en kontrollfunksjon eller gi incentiver til effektiv drift er derfor et viktig spørsmål.

Gavefinansierte frivillige organisasjoner konkurrerer i mange tilfeller ikke med kommersielle aktører, i alle fall ikke med hensyn til de gavefinansierte aktivitetene. Manglende produktmarkedskonkurranse kan bidra til at denne typen fortjenestefrie aktører har et kostnadsnivå som krever skattefordeler, subsidier eller kontinuerlige tilførsel av donasjoner for å sikre fortsatt drift. Denne ulempen kan reduseres dersom potensielle givere verdsetter effektiv drift – kanalisere støtten til organisasjonene som gir mest igjen for pengene i form av tjenesteyting – vil ”gavemarkedet” kunne fungere som kapitalmarkedet gjør for bedrifter. En sektor hvor produsentene utelukkende er fortjenestefrie og gavefinansierte er derfor ikke nødvendigvis preget av stor grad av ineffektivitet. På den andre siden ønsker givne alt annet like at organisasjonene skal ha lave administrasjonskostnader, inkludert utgifter til ”fund-raising”. For organisasjonene innebærer denne aktiviteten derfor en vanskelig balansegang mellom å være synlig og å fremstå som kostnadseffektive.

Ikke alle sider ved konkurranse er fordelaktig for samfunnet. For eksempel representerer reklame som kun skifter kunder fra en bedrift til en annen sløsing med ressurser; kostnadene øker uten at det produseres flere varer og tjenester. Motstykke i frivillig sektor er reklame som har til hensikt å skaffe større gaveinntekter til en organisasjon. Dersom markedet ikke øker ved at nye givere kommer til eller gamle gir mer samlet sett slik at støtten bare dreies fra en organisasjon til en annen, er innsamlingsaktiviteten alt annet like ensbetydende med ressursløsning.¹⁷ En slik bekymring er utbredt i den offentlige debatten om de frivillige organisasjonenes innsamlingsmetoder, spesielt ettersom de i større grad bruker kommersielle aktører som agenter. Det er selvsagt også mulig at reklame flytter støtten fra mindre til mer effektive organisasjoner. Men dersom fordelene til de fortjenestefrie aktørene er at ledelsen og de ansatte er dedikerte til å forfølge organisasjonenes målsettinger, kan innsamling flytte penger fra mer til mindre seriøse aktører fordi aktiviteten oppleves som byrdefull for dem som ønsker å fokusere på organisasjonenes ”misjon”.¹⁸ Det kan videre være vanskelig for publikum å skille mellom disse typene organisasjoner. Veldedighetens historie gir mange eksempler på svindel i forbindelse med innsamling av midler til ideelle formål. Dette er en viktig begrunnelse for offentlig regulering i mange land.

¹⁵ Se for eksempel Glaeser og Shleifer (2001) og Castaneda og Garen (2004).

¹⁶ For en diskusjon av stiftelser involvert i utviklingsarbeid, se DAC (2003b), som påpeker at endringer i stiftelsers praksis og/eller mandat kan fortolkes på to måter: Som en naturlig tilpasning til endringer i omgivelsene eller som et uttrykk for at det sittende styret har målsettinger som avviker fra stifternes.

¹⁷ Dette har også betydning for hvorvidt antallet organisasjoner er samfunnsøkonomisk optimalt. Aldashev og Verdier (2006) viser at for gitt markedsstørrelse vil en få overetablering av organisasjoner i et gavemarked.

¹⁸ I litteraturen om innsamlingsaktivitet i ideelle organisasjoner forutsettes det ofte at en viktig kostnad ved aktiviteten er de ansattes aversjon mot den, jevnfør Andreoni og Payne (2003), som finner at offentlig støtte fører til redusert innsats for å skaffe seg gaveinntekter.

Offentlige myndigheter regulerer frivillig sektor på flere ulike måter. Det er som nevnt vanlig å sette krav til at organisasjonenes aktivitet skal være allmennyttig for at de skal kvalifisere for skatte- og avgiftslettelse. Offentlige myndigheter har også gjerne ansvaret for å kontrollere at stiftelser drives i henhold til sitt mandat. I noen land kontrollerer de innsamlingsaktiviteten og setter krav til offentlig regnskapsrapportering.¹⁹ Amerikanske studier indikerer at både givernes og organisasjonenes adferd varierer systematisk med omfanget av de facto offentlig regulering.²⁰ Strengere regulering synes for eksempel å gi organisasjonene incentiver til å bruke en større andel av budsjettet på aktiviteter som direkte er knyttet til offisielle mål og til at givne er villige til å akseptere at de skaffer seg større finansielt spillerom gjennom akkumulering av fond til dekning av fremtidige utgifter.

Som private firmaer kan frivillige organisasjoner også drive selv-regulering når den offentlige reguleringen ikke er tilstrekkelig til å forhindre adferd som svekker organisasjonenes tillit i befolkningen. Stiftelsen Innsamlingskontrollen er et norsk eksempel på en slik institusjon. Hvorvidt selv-regulering er effektiv avhenger i stor grad av om en klarer å etablere sanksjoneringsmekanismer for å disiplinere enkeltorganisasjoner. Det viktigste tiltaket er å ekskludere medlemmer som ikke tilfredsstillt adferdsnormene som kollektivet vedtar slik at medlemskap blir et kvalitetsstempel. Gratispassasjerproblemet er et av flere problemer som kan gjøre det vanskelig å etablere et velfungerende privat substitutt for offentlig regulering.

Målgruppene for gavefinansierte organisasjoners virksomhet har som nevnt sjelden stor innflytelse på deres virke. De har vanligvis ingen formelle rettigheter i den interne beslutningsprosessen, og mangler ressurser til å gjøre seg gjeldende gjennom mer uformelle kanaler. Selv om organisasjonenes juridiske ansvar er "oppover", til medlemmer, styre og offentlige myndigheter, er det i siste instans arbeidet for målgruppene som gir dem legitimitet. Betydningen av ansvarlighet i relasjonen på "nedsiden" forsterkes for organisasjoner som har mer ambisiøse målsettinger enn tradisjonell veldedighet, som målgruppenes deltakelse i beslutningsprosessen og styrking av deres evne til å handle på egen hånd. Behovet for denne formen for ansvarlighet er mindre dersom aktører på oppsiden er opptatt av effektene for målgruppene og kan skaffe seg god nok informasjon gjennom direkte undersøkelser eller rapporteringskrav. Drøftingen her viser at disse forutsetningene ikke alltid er til stede. Massemedia kan da potensielt spille en viktig rolle ved å undersøke organisasjonenes metoder og resultater, men heller ikke disse aktørene har nødvendigvis de rette incentivene. Vurderingen av hva som er nyheter er i mange tilfeller mer preget av hva som antas å gi høye opplags- eller seertall enn de samfunnsmessige gevinstene ved undersøkende journalistikk. Det finnes mange eksempler på at mediadekning påvirker de private bistandsorganisasjonenes prioriteringer i uheldige retninger, spesielt i forbindelse med humanitære katastrofer (jvnfør Vedlegg 5). Organisasjonene er selvsagt klar over medias betydning for legitimitet og inntekter, og i likhet med både offentlige og kommersielle aktører, forsøker mange aktivt å påvirke hva, hvem og hvordan media dekker deres interessesfære.²¹

3.3 Partnerskap mellom offentlig og frivillig sektor

Styringssvikthypotesen kan som nevnt forklare hvorfor man observerer både frivillig og offentlig innsats på et felt, men gir ingen begrunnelse for hvorfor myndighetene og organisasjonene samarbeider. Denne typen samarbeid har imidlertid lange tradisjoner i mange land, og har blitt mer utbredt i de siste tiårene gjennom en delegering av selve tjenesteproduksjonen fra offentlig til frivillig sektor. De vanligste begrunnelsene for en slik omorganisering er valgfrihet og effektivitet.

¹⁹ I Norge kontrollerer ikke offentlige myndigheter innsamlingsvirksomheten. Bistandsaktuelt 8 (2005): 10-11 gir noen eksempler på at det gir rom for uheldig innsamlingspraksis.

²⁰ Desai og Yetman (2005) og Fisman og Hubbard (2003, 2005).

²¹ For en kritisk analyse av de norske organisasjonens mediastrategier på bistandsfeltet, se Tvedt (2003).

Webers definisjon av byråkrati er en hierarkisk organisasjon som styrer etter generelle regler. Selv om regelstyring ofte brukes som et bevis på ineffektivitet i offentlig sektor, kan det gis et rasjonale dersom en ser det politisk-byråkratiske hierarkiet i sammenheng. Mens byråkratene er spesialister som arbeider med et saksfelt til daglig, er politikerne generalister som vil ha vanskelig for å fastslå hvorvidt agentene følger detaljerte instruksjoner til punkt og prikke. Forvaltningsenheter har gjerne mange mål som ikke er klart presisert eller prioritert, og mål-middel relasjonene er komplekse på mange politikkområder. Det gjør resultatmåling komplisert og gir i utgangspunktet byråkratene rom til å forfølge egne målsettinger, enten det nå er størst mulig budsjett og makt eller egne profesjonsmessige synspunkter på hvordan driften skal foregå. Det gir også interessegrupper mulighet for å øve innflytelse i implementeringsfasen. For de egentlige principalene, velgerne, er det enda vanskeligere å kontrollere om de politiske og byråkratiske agentene handler i tråd med deres ønsker. Det er mye enklere å sjekke om generelle regler og normer – som et uniformt tjenestetilbud - er brutt. Således kan disse ses på som en rasjonell respons fra velgere og politikeres side på asymmetrisk informasjon og manglende muligheter for å skrive komplette kontrakter med agenter. Ulempen er den manglende fleksibiliteten, for eksempel med hensyn til tilpasning til den enkelt brukers behov, og den omfattende og tidkrevende saksbehandlingen som ofte fremheves i den offentlige debatten.

Delegering av selve tjenesteproduksjonen til enheter utenfor den tradisjonelle forvaltningen kan dermed tenkes å gi velferdsgevinster. En mulighet er fristilling innenfor rammen av offentlig sektor ved å gi resultatansvar til relativt uavhengige institusjoner, noe som kan gi effektivitetsgevinster. En annen er å åpne for konkurranse om tjenesteyting fra private aktører, kommersielle eller fortjenestefrie. Det kan gi et mer variert tilbud til brukerne. Det kan også gi kostnadsbesparelser, direkte eller indirekte. Konkurranse gir mulighet for å velge den billigste leverandøren, gjennom anbud eller kostnadssammenlikninger på tvers av kontraktsforhold, noe som ikke er mulig under et offentlig monopol. Private bedrifter vil i mange tilfeller ha sterke incentiver til å drive effektivt. På den andre siden drar fortjenestefrie organisasjoner nytte av frivillig innsats, noe som gir dem en kostnadsfordel. Er kvalitet et viktig element i tillegg til pris, impliserer markedssvikthypotesen at den offentlig kjøperen kan fortrekke frivillige organisasjoner som tjenesteleverandører.²²

Kvalitativt sett er incentivproblemene knyttet til mange interessenter, mange mål og problemer med resultatmåling som nevnt de samme i forvaltningsenheter og frivillige organisasjoner. Begge organisasjonsformer kan altså tjene på å tiltrekke seg "public spirited" personale. Det offentlige kan imidlertid ha noen relative ulemper i et konkurransemessig perspektiv. For det første vil ekstern påvirkningsaktivitet generelt være et større problem. For det andre er mange frivillige organisasjoner relativt små, og de hierarkiske kontrollproblemene er økende i organisasjonsstørrelse. Begge deler medfører at organisasjonene kan være mer fleksible i betydningen mindre regelstyrte og har muligheten til å bruke noe sterkere incentiver. Forvaltningsenheter risikerer dermed i større grad at de svake incentivene som tilbys ikke bare tiltrekker seg egenmotiverte individer, men også de som er risiko-averse, har lav kompetanse eller er lite initiativrige. Et relativt ugunstig utvalg av jobbsøkere kan også oppstå fordi antallet forvaltningsenheter er lavt i forhold til antallet frivillige organisasjoner. Således vil individer med uegennyttig motivasjon lettere finne en aktør i den tredje sektoren

²² Skatte- og avgiftsfritak for frivillige organisasjoner kan i slike situasjoner virke konkurransevidende i det organisasjonene får en konkurransefordel uten at de nødvendigvis er mer effektive. Fra et velferdsøkonomisk perspektiv er det dessuten ikke klart hvordan frivillig innsats skal verdsettes; selv om den ikke avlønnes eksplisitt, har den en samfunnsøkonomisk alternativkostnad.

med en misjon som de finner det verdt å arbeide for.²³ Det kan forklare hvorfor omfanget av frivillig innsats er mye større i denne type organisasjoner enn i det offentlige. Muligens er det i sin tur årsaken til at de frivillige organisasjonene nyter større tillit i den norske befolkningen enn kommunale og statlige myndigheter og til at mange er av den oppfatning at tjenestene de leverer er av høyere kvalitet enn de offentlige tjenestene (Wollebæk, Selle og Lorentzen 2000). Argumentene gir også en begrunnelse for hvorfor offentlig sektor kan finne det gunstig å sette ut tjenesteyting til fortjenestefrie virksomheter.

Det er imidlertid ikke uproblematisk å benytte misjonsdrevne organisasjoner som agenter. Hvis frivillige organisasjoner er drevet av ”misjoner” som tildels avviker fra målsettingene for den offentlige oppdragsgiveren, bør en i utformingen av kontraktene for denne typen oppdrag forsøke å ta hensyn til dette. Om avvikene er store nok og en ikke har alternativer, kan utfallet bli relativt dårlig for oppdragsgiver (Dixit 2002b). Konkurransen mellom ulike potensielle fortjenestefrie leverandører vil i slike tilfeller styrke det offentliges stilling i kontraktsforhandlingene, og kan gi gevinster i form av både reduserte kostnader og mindre behov for å tilgodese organisasjonenes målsettinger (Chau og Huysentruyt 2006). Siden organisasjonene har muligheten til å avstå fra å ta på seg offentlige oppdrag, er det selvsagt en grense for hvor sterkt oppdragsgiver kan presse dem. Hvor grensen går fra organisasjonens synsvinkel, kan det være uenighet om. Ansatte og medlemmer kan for eksempel ha ulike syn på prioriteringen av målsettinger. Det kan forklare hvorfor offentlig oppdragsvirksomhet enkelte ganger avføder debatter om hvorvidt ”misjonen” har måttet vike for organisasjonsvekst og prestisje.

I sum er det klart at samspillet mellom frivillighet, stat og marked påvirker den mer spesifikke formen organisasjonene tar, målsettingene som forfølges og de konkrete aktivitetene som gjennomføres. I fravær av faktorer som kan utøve et uniformerende press, slik markeds-konkurransen gjør med kommersielle aktører (bare de meste effektive organisasjonsformene overlever i det lange løp), må man forvente betydelig variasjon i funksjoner og resultater. Heterogenitet preger da også den tredje sektoren både i nord og sør.

4 Den tredje sektor i sør

4.1 Frivillig innsats på lokalplanet

En omfattende frivillig innsats finner sted på lokalplanet i fattige land, på landsbygda så vel som i storbyslummen. Noen ganger er den i regi av lokalsamfunnsorganisasjoner, men det er liten tvil om at mesteparten er uorganisert virksomhet hvor medlemmer av småsamfunn går sammen om å bygge en skole, hjelpe hverandre når ulykken er ute eller opprette kollektive spare- og kredittordninger for å muliggjøre små investeringer. Det er gjerne kun på papiret at det offentlige tjenestetilbudet dekker hele landet, og den formelle markedssektoren finner det sjeldent profitabelt å tilby sine varer og tjenester der hvor betalingsevnen er liten og kostnadene høye. Denne typen aktivitet er dermed ofte avgjørende for fremskaffelsen av kollektive goder, sikring av et minimumsnivå på konsumet og omfanget av inntekts-genererende virksomhet.

Tidvis har disse ulike formene for kollektiv selvhjelp blitt beskrevet som en før-industriell idyll hvor menneskene følte tilknytning til samfunnene de levde i og oppførte seg altruistisk overfor de andre medlemmene. Andre observatører har gått til den motsatte ytterlighet og beskrevet landsbygdbefolkningen som irrasjonelle og bakstreverske når det gjelder å adoptere moderne produksjonsmetoder. Nyere studier tegner et mer nyansert bilde, hvor en tar hensyn til at risikoen for avlingssvikt, sykdom og liknende er avgjørende for handlingsmønstrene til mennesker som lever på eksistensminimum. Det viser seg ofte at samhandlingen kan forklares

²³ Som Besley og Ghatak (2005) påpeker, kan dermed variasjon være en fordel ikke bare på etterspørselssiden, men også gi effektivitetsgevinster på tilbudssiden. Dette gjelder som diskutert i forrige seksjon spesielt dersom det har en egenverdi å arbeide i den rette organisasjonen.

som rasjonelle responser på behovet for å minimere konsekvensene av slike sjokk, utviklet i små og langvarige fellesskap.

Dette betyr ikke at gjensidige forsikringsordninger og arrangementer for å forvalte felles ressurser som skog og beitemark er sosialt optimale i videre forstand.²⁴ For eksempel kan småsamfunn bare klare å redusere risikoen knyttet til husholdsspesifikke sjokk som tapet av et husdyr, ikke felles sjokk som tørke. Ressursgrunnet er ikke stort nok til å tillate mer omfattende forsikring. Dessuten er institusjonell endring ofte en vanskelig og langvarig prosess. Til tross for at disse institusjonene kan løse en del problemer som medlemmene i tradisjonelle jordbruksamfunn står overfor, er de mindre egnet til å understøtte økonomisk utvikling. Det finnes mange eksempler på sosiale sanksjoner mot personlig økonomisk fremgang som skyldes frykten for at individer som opparbeider seg en formue som er stor nok til at de kan klare seg uten solidariske forsikringsordninger vil melde seg ut av fellesskapet og slik redusere mulighetene for risikodeling. Sterkt egalitære normer virker som en skatt på sparing og akkumulasjon, og svekker dermed incentivene til å forsøke å komme ett steg videre i økonomisk forstand. På den andre siden kan påvirkning fra storsamfunnet, for eksempel mulighetene for migrasjon til områder med bedre økonomiske muligheter eller økt utdanningsnivå blant de unge, bidra til å erodere etablerte samhandlingsmønstre og derigjennom forverre situasjonen for de som ikke kan eller vil benytte seg av mulighetene.

Denne typen sosiale arrangementer er heller ikke nødvendigvis egalitære; fattige samfunn er sjelden homogene, og individer som av etniske, sosiale eller økonomiske grunner står over andre får her som de fleste andre steder en større del av gevinstene ved felles innsats. I land med stor skjevhet i fordelingen av land, inngår de fattige på landsbygden gjerne i patron-klient forhold hvor den relativt velstående patronen (for eksempel en stor landeier) holder hånden sin over sine klienter ved å hjelpe dem med små gaver, strøjobber eller mindre lån mot gjenytelser, som oftest i form av at arbeidskraft stilles til disposisjon for patronens økonomiske eller politiske prosjekter mot lite eller ingen avlønning. Disse relasjonene av skjev gjensidighet danner mange ganger grunnplanet i sosiale hierarkier, som i såkalte neopatrimoniale stater strekker seg helt til topps i staten.²⁵

Det er både teoretisk og empirisk uavklart hvorvidt heterogenitet har en negativ eller positiv innvirkning på samhandling i grupper.²⁶ Mancur Olson (1971) postulerte at grupper hvor noen medlemmer har spesielt sterke ønsker om at et kollektiv gode fremskaffes vil ha større sannsynlighet for å lykkes. Hvis etterspørselen etter kollektive goder øker med inntekt, vil de mest velstående ha høyest etterspørsel. Individene i en gruppe hvor alle er fattige kan finne det for kostbart å bruke ressurser på et kollektivt gode fremfor privat konsum. Slik sett kan større ulikhet føre til bedre forsyning av kollektive goder. Mange teoretiske analyser kommer til liknende resultater, men det finnes også arbeider som peker i motsatt retning. Empirien er også sprikende, men med hensyn til etnisk heterogenitet synes det å være klarere at samhandling i grupper vanskeligjøres. Et eksempel på dette er Miguel og Gugertys (2005) studie fra Kenya, hvor foreldrene i stor grad bidrar til finansieringen av grunnskolen. Skoler i etnisk heterogene lokalsamfunn har der svakere finansieringsgrunnlag og dårligere fasiliteter, noe som synes å bunne i problemene med å samarbeide på tvers av gruppene.²⁷

Selv om det altså er vanskelig å generalisere over hvorvidt forskjellige former for ulikhet bidrar til at lokalsamfunn i fattige land ikke klarer å fremskaffe viktige kollektive goder, er helt klart at det generelt er elitene som drar den største nytten av intervensjoner utenifra, selv

²⁴ Ostrom (1990) og Platteau (2000). Institusjonene kan i en del tilfeller karakteriseres som beskranket effisiente; de fører til den beste mulige allokeringen av lokalsamfunnets ressurser gitt skrankene de står overfor.

²⁵ Se for eksempel Bratton og van der Walle (1997), Chabal og Daloz (1999) og Migdal (1988).

²⁶ Se Mansuri og Raos (2004) gjennomgang av litteraturen om lokalsamfunnsbasert og -drevet utvikling.

²⁷ Se også Alesina og La Ferraras (2005) oversiktsartikkel om etnisk heterogenitet og økonomiske utfall. Liknende resultater finnes i litteraturen om sosial kapital som diskuteres i Vedlegg 6.

når disse har et fattigdomsfokus. I de fleste tilfellene klarer de å kontrollere strømmen av ressurser, enten det nå er gjennom å operere som mellommenn mellom lokalsamfunn og eksterne aktører eller ved å påvirke fordelingen av midler og aktiviteter til sin fordel. Konklusjonene til Galasso og Ravallion (2005: 724), som undersøker effektene av et statlig bangladeshisk program hvor utvelgelsen av deltakerne skjedde lokalt, er illustrerende for de generelle årsakene til problemene:

"[W]e find no sign of a self-correcting mechanism whereby community-based targeting allows the program to reach the poor better in more unequal villages. Indeed, we find evidence of a mechanism whereby inequality is perpetuated through the local political economy; the more unequal the initial distribution of assets, the better positioned the nonpoor will be to capture the benefits of external efforts to help the poor. ... A number of other factors emerge as influences on program performance in reaching the poor. We find evidence that isolation (geographic or poor communications with the outside world) worsens performance. And we find evidence of substitution between private and public transfers; villages in which there are already transfers to the poor tend to be ones in which the program's resources go relatively more to the nonpoor."

Et viktig spørsmål er om frivillige organisasjoner har en fordel relativt til offisielle aktører i slike sammenhenger. For å svare på det spørsmålet, er det nødvendig å se nærmere på rollene til frivillige organisasjoner i sør og resultatene de oppnår.

4.2 Frivillige organisasjoner i sør

Lokalplanet er et viktig operasjonsområde for frivillige organisasjoner, nasjonale så vel som utenlandske. Imidlertid foregår det også fortjenestefri tjenesteyting i stor skala også på nasjonalt plan i mange utviklingsland. Utdannings- og helseinstitusjoner drevet av religiøse institusjoner som den katolske kirken er velkjente eksempler. Gitt at det er stor mangel på gode data og at det som finnes indikerer stor variasjon på tvers av land, vil vi i det følgende bruke erfaringene fra to land, Uganda og Bangladesh, som en illustrasjon på de generelle trekkene som tross alt finnes. Disse to landene er for det første viktige både fordi de har mottatt mye bistand generelt og fordi de er norske hovedsamarbeidsland. For det andre tilhører de den store gruppen av utviklingsland hvor styresettet ikke kan betraktes som verken spesielt godt eller spesielt dårlig i absolutt forstand. For det tredje er det store kontraster mellom de frivillige sektorene, både med hensyn til hvilke aktiviteter som dominerer (sosial tjenesteyting i Uganda, mikrokreditt i Bangladesh) og skala (de bangladeshiske er mye større i både absolutt og relativ forstand). Den fjerde og viktigste årsaken er at de første landsomspennende undersøkelsene av frivillig sektor i sør nylig har blitt gjennomført i disse landene.²⁸ Selv om de ikke kan regnes som representative i statistisk forstand, gir de derfor et nyttig innblikk i roller og resultater for frivillige organisasjonene i sør.

Eksempel 1: Uganda

Utviklingen i Uganda viser mange felles trekk med andre afrikanske land. I kolonitiden var misjonsorganisasjoner viktige tilbydere av sosiale tjenester. Etter uavhengigheten ønsket staten å overta primæransvaret for både finansieringen og forsyningen av disse. Det medførte at frivillig sektors relative betydning ble redusert. Etter hvert fikk statlig tjenesteproduksjon mange steder problemer på grunn av rask befolkningsvekst, fiskale kriser, korrupsjon eller liknende. I tråd med hypotesen om at fortjenestefri produksjon er et resultat av styringssvikt, økte derfor den private innsatsen igjen.

I Uganda medførte vanstyret under Amin og Obote at staten mer eller mindre brøt sammen, og frivillige organisasjoner av ulike slag oppsto for å tilby basistjenester til befolkningen.

²⁸ Johns Hopkins prosjektet dekker også en del u-land, inkludert Uganda. Disse dataene vil bli diskutert i 4.3. Studiene er foreløpig publisert i en form som er svært nyttig for å sammenlikne noen nøkkeldata på tvers av land, men ikke gir detaljert innsikt i roller eller resultater for sivilsamfunnsaktører i det enkelte land.

Etter at situasjonen normaliserte seg under president Museveni, har denne sektoren blitt enda mer betydelig bidragsyter innen velferdsproduksjon. En forsøksvis representativ undersøkelse av helsevesenet gjennomført av Verdensbanken rundt tusenårsskiftet viste at 81 av 155 helseinstitusjoner var offentlige, 30 private og kommersielle og 44 private og fortjenestefrie (Lindelov, Reinikka og Svensson 2003). De fleste av de siste ble drevet av ulike trossamfunn.²⁹ Religiøse velferdsorganisasjoner har som nevnt lange tradisjoner, og for dem er brukerbetaling den viktigste inntektskilden. Private midler er også viktige i finansieringen av utdanningssektoren. På første halvdel av nittitallet kom mer enn 50 % av inntektene til grunnskolene fra Parent-Teacher Associations (Reinikka og Svensson 2004). Disse organisasjonene supplerer mangelfull statlige finansiering ved å kanalisere ressurser fra både foreldre og utenforstående til skolene for å subsidiere lærerlønninger, betale for mat og transport og kjøpe lærebøker og skoleuniformer (Passi 1997).

En årsak til at den tredje sektor fortsatt spiller en viktig nasjonal rolle i sosial tjenesteyting, er at styringssvikt fremdeles et problem til tross for store fremskritt. Reinikka og Svensson (2004) finner for eksempel at i første halvdel av nittiårene mottok grunnskolene i gjennomsnitt kun 13 % av et spesielt tilskudd per elev. Medianen var null. Med andre ord så de fleste skolene ingenting til midlene sentralmyndighetene kanaliserte gjennom systemet. Det er likevel verdt å merke seg at som i mange andre bistandsavhengige land, var ekstern finansiering viktig for ekspansjonen i frivillig sektor (Nabuguzi 1997): Internasjonale frivillige organisasjoner og bilaterale og multilaterale donorer responderte på behovene ved å kanalisere midler utenom den ugandiske staten og til lokale organisasjoner. De internasjonale organisasjonene etablerte også en betydelig lokal tilstedeværelse. Den ovennevnte landsomfattende undersøkelsen inkluderer ikke trossamfunnenes velferdsorganisasjoner fordi de ikke er frivillige organisasjoner i henhold til ugandisk lov.³⁰ Det gjør den mindre representativ for sektoren som helhet, men samtidig kommer effektene av bistand klarere frem. Selv om de offisielle givene etter hvert har fått et mye mer positivt syn på statens vilje og kapasitet, preger ekstern støtte fortsatt organisasjonslandskapet.³¹

Veldig mange frivillige organisasjoner synes å være inaktive. I Kampala klarte forskergruppen kun å finne 25 % av de registrerte organisasjonene; i distriktene på landsbygden som var med i undersøkelsen, under halvparten. Forskerne konkluderer med at mange organisasjoner ikke klarer å skaffe seg finansiering. At så mange organisasjoner som har blitt opprettet, mislykkes og likevel eksisterer (i alle fall på papiret), tyder på at det potensielt sett er veldig attraktivt å etablere og drive denne typen virksomhet i Uganda. Inntrykket styrkes av at det på undersøkelsestidspunktet fantes nesten ni ganger så mange registrerte frivillige organisasjoner som det fantes registrerte private selskaper.

Et annet funn er relatert til dette: Blant de undersøkte organisasjonene er det en veldig skjev fordeling av ressurser. For eksempel gikk halvparten av de totale inntektene til tre store organisasjoner. Det er riktignok store dataproblemer her; selv om 93 % av de undersøkte organisasjonene hevdet at de førte regnskap, var det bare 199 av 295 som kunne oppgi inntekter og utgifter. Av disse var det igjen bare 62 hvor disse tallene stemte noenlunde overens. Det forsterker inntrykket av en sektor med noen få dominerende organisasjoner og et haleheng av små enheter, hvorav mange ikke driver profesjonelt.

Når det gjelder inntektskildene er det derfor informativt å se på både sektorgjennomsnittet og den gjennomsnittlige organisasjonen. Den gjennomsnittlige organisasjonen fikk i 2001 nesten

²⁹ Reinikka og Svensson (2005) refererer til en senere nasjonal undersøkelse som fant at 82 % av de fortjenestefrie enhetene var kontrollert av de katolske, protestantiske og muslimske paraplyenhetene for helse.

³⁰ Undersøkelsen har gitt opphav til følgende dokumenter som det trekkes på her: Barr, Fafchamps og Owen (2003, 2005), Barr og Fafchamps (2004) og Fafchamps og Owen (2005).

³¹ Dette reflekteres blant annet i at i et komparativt perspektiv er "filantropi" en veldig høy andel av inntektene i frivillig sektor, jevnfør Nyangabyaki et al. (2004).

50 % av inntektene sine i form av overføringer, hovedsakelig fra utenlandske aktører. Internasjonale frivillige organisasjoner sto for omlag 30 % av totale inntekter (60 % av overføringene), bilaterale donorer 10 %. Det vektete gjennomsnittet for sektoren som helhet gir et enda sterkere inntrykk av at finansieringen kommer utenfra: 4/5 av inntektene var stønader, hvorav internasjonale frivillige organisasjoner sto for 43 % av totalen og bilaterale donorer 28 %. Dette skillet reflekteres også i at andre inntektskilder er viktigere for den gjennomsnittlige organisasjonen enn for sektoren som helhet: 'Medlemsavgifter og fundraising' og 'kommersielle inntekter' sto for henholdsvis 27 % og 16 %, mot kun 2,5 % og 7 % av inntektene for sektoren som helhet. Dette mønsteret gjenfinner man i mange land fordi givene på grunn av sin manglende kjennskap til lokale organisasjoner gir mest støtte til de som allerede har vist seg å fungere tilfredsstillende. Dette reduserer kostnadene ved å evaluere og kontrollere bruken av midlene, men gjør det vanskelig for nye og ukjente aktører å konkurrere med de som allerede er på innsiden.

Et fjerde poeng er at skjevhetene i organisasjonslandskapet også er synlig med hensyn til antall ansatte (betalte og frivillige). De tre store organisasjonene disponerte ¾ av disse ressursene. Likevel er medianantallet ansatte (18) langt høyere enn for private kommersielle firmaer. Om lag 40 % av de ansatte i den gjennomsnittlige organisasjonen er heltids eller deltids frivillige. Dette er mye lavere enn det tilsvarende tallet for tredje sektor som helhet (60 %, jevnfør Nyangabyaki et al. 2004). En mulig fortolkning er at de religiøse velferdsorganisasjonene nyter langt større tillit i befolkningen enn organisasjonene som er med i undersøkelsen, og at de derfor i langt større grad kan basere seg på frivillig innsats.

Hva driver organisasjonene med? I stor grad er det "informasjonsvirksomhet": Hele 96,6 % sier at "raising awareness" er en av aktivitetene. På andre plass følger "advocacy and lobbying" (59,1 %). Rett bak følger den tredje viktige aktiviteten ifølge organisasjonene selv, "education and training" (57,4 %), som i stor grad er knyttet til bevisstgjøringsarbeidet deres. Ikke overraskende definerer dermed ikke organisasjonene seg som tilbydere av spesifikke tjenester. I stedet definerer de seg med hensyn til målgruppe eller generelle aktiviteter som "community development". Forskerne konkluderer med at fleksibiliteten med hensyn til hvilken aktivitet man bedriver nok er potensielt gunstig når det gjelder å tiltrekke seg støtte, men neppe en fordel når det gjelder å høste spesialiseringsgevinster.

Forskerteamet gjennomførte også en brukerundersøkelse for å finne ut hvem organisasjonene når og hvordan arbeidet verdsettes. Jevnt over synes brukerne å være rimelig fornøyd med organisasjonenes innsats. Men tilfredsheten varierer systematisk med lokalsamfunnets karakteristika: På landsbygden er brukerne i mer velstående lokaliteter mindre fornøyd enn de som lever i fattigere strøk. Forskerne fortolker det som at organisasjonene setter inn relativt større ressurser blant fattige. De finner imidlertid også at i mer isolerte områder er brukerne mindre fornøyde, noe som tyder på at organisasjonene av kostnadsgrunner har en relativt mindre omfattende virksomhet der. De konkluderer med at organisasjonene neppe når de fattigste lokalsamfunnene, som gjerne er de mest isolerte.

Denne konklusjonen støttes av at de fleste organisasjonene er medlemsorganisasjoner og tilbyr tjenester til både dem og utenforstående.³² Det er med andre ord ikke slik at de omfordeler fra givere og medlemmer til mottakere utenfor organisasjonen, slik tilfellet er med nordlige frivillige medlemsorganisasjoner som er involvert i utviklingsarbeid. Selv om medlemsavgiftene ikke er høye, vil de i noen grad ekskludere på grunnlag av kjøpekraft. Likhet i tilbudet er også en bekymring med hensyn til trossamfunnets velferdsorganisasjoner siden brukerbetaling er en viktig inntektskilde for dem. På den andre siden synes de å opptre altruistisk (Reinikka og Svensson 2005): De ansetter velkvalifiserte personer som jobber for

³² 80 % er medlemsorganisasjoner, 14 % betjener kun medlemmer, mens 5 % utelukkende yter tjenester til individer som ikke er medlemmer.

mindre enn markedslønn, og sammenliknet med kommersielle tjenesteleverandører tilbyr de i større grad tjenester som kommer de fattige til gode og tar lavere priser.

Fafchamps og Owen (2005) finner at inntektene fra medlemsavgifter øker for organisasjonene i undersøkelsen når de får mer støtte fra utlandet. Dette står i kontrast til forskjellene på tvers av organisasjonene: De som får mest utenlandsk støtte har mye lavere inntekter fra 'Medlemsavgifter og fund-raising'. Sammen med sterke indikasjoner på at ledernes personlige egenskaper og nettverk har stor betydning for hvorvidt man oppnår ekstern støtte, tyder dette i følge Fafchamps og Owen (2005) på at givne i stor grad ser på organisasjonene som "kommersielle" underleverandører, ikke som altruistiske ytere av tjenester til de fattige, muligens fordi de kan respondere mer fleksibelt på givernes behov og er lettere å kontrollere enn myndighetene.³³ Barr, Fafchamps og Owen (2003, 2005) viser da også at den sterke kontrollen av aktiviteten foretas av de utenlandske støttespillerne, ikke myndighetene eller medlemmene.

I sum synes frivillig sektor i Uganda – de viktigste religiøse organisasjonene unntatt – i stor grad å være drevet av bistandsmidler som finansierer aktiviteten til personer fra den ugandiske middelklassen, som slik er i stand til å skaffe seg en levevei. Den viktigste paraplyorganisasjonen, NGO-Forum, konkluderer med at resultatet er sterke organisasjoner i et svakt sivilsamfunn. Dette betyr ikke nødvendigvis at de frivillige organisasjonene ikke leverer det de får betalt for. Mange gjør sannsynligvis det, men det store antallet inaktive organisasjoner, mangelen på et klart fokus med hensyn til aktivitet og avhengigheten av utenlandsk støtte betyr at sektoren i tillegg til å være ekstern drevet har en overkapasitet som ikke vil kunne opprettholdes hvis bistanden uteblir.³⁴

Eksempel 2: Bangladesh

Bangladesh er et annet av Norges hovedsamarbeidsland, hvis NGO-sektor også nylig har blitt gjort gjenstand for en omfattende undersøkelse (Gauri og Galef 2005). Selv om Bangladesh på mange måter er svært forskjellig fra Uganda og studien er mindre representativ med hensyn til det totale universet av organisasjoner,³⁵ er det likevel instruktivt å se nærmere på den. Dessuten finnes det mye annet materiale om de frivillige organisasjonene, særlig med hensyn til mikrokreditt, noe som skyldes den internasjonale oppmerksomheten som Grameen Bank har fått. Suksessen har medført at andre frivillige organisasjoner har begynt med mikrokreditt i stort omfang, både på eget og på de internasjonale donorenes initiativ.

Til tross for at Bangladesh er langt mindre bistandsavhengig enn Uganda, har bistandsorganisasjoner (private så vel som offisielle) spilt en viktig rolle i utviklingen av landets frivillige sektor. Det er derfor ikke overraskende at undersøkelsen finner at de er betydelige bidragsytere til mange lokale organisasjoner. Blant de mindre organisasjonene som har mottatt overføringer fra andre organisasjoner eller institusjoner, kommer halvparten fra

³³ At de fleste organisasjonene er små og ikke spesialiserer seg, får Fafchamps og Owen (2005) til å avskrive kostnadseffektivitet som en årsak til at utenlandske givere benytter seg av dem.

³⁴ Ugandiske organisasjoner er selvsagt klar over disse problemene. For eksempel listes følgende utfordringer for sivilsamfunnet opp i NGO-Forums strategiplan for 2004-2008: "the sector is still young, with high 'infant mortality' rates; quasi-contracting firms pass as NGOs; governance and rights awareness issues are not being adequately addressed; lack of a social base; heavy reliance on donor support altering the nature and behaviour of CSOs; limited capacity for policy and poverty analysis; limited understanding of public policy and Government operations, inadequate basis for CSO programming; failure to mainstream critical issues; limited or no networking; lack of shared values and common ideology."

³⁵ En årsak til at den bangladeshiske studien ikke er like dekkende som den ugandiske, er at det absolutte organisasjoner er langt større i Bangladesh enn i Uganda. I Bangladesh konsentrerte man seg derfor om organisasjoner som drev med "utviklingsaktiviteter" og som hadde eller kunne ha søkt om utenlandsk støtte. Til tross for denne avgrensingen, hadde man i utgangspunktet et utvalg på mer enn 6500 organisasjoner (lokalavdelinger inkludert); hvis lokalavdelingen til Grameen Bank, som ikke er registrert som en frivillig organisasjon, hadde blitt inkludert, ville en hatt mer enn 1000 flere enheter på listen. I tillegg fant man i felten i gjennomsnitt 20 % flere organisasjoner enn de som var registrert.

utenlandske givere (bilaterale 22 %, internasjonale frivillige organisasjoner 21 % og FN-organisasjoner 7 %). Fordi undersøkelsen ble gjort ”i felten” – blant lokalenheter av store og små organisasjoner samt hovedkontorene til mindre NGOs - finnes det dessverre ikke tall for bistand gjennom de fire store organisasjonene. Som i Uganda, er sektoren dominert av noen få store aktører. Spesielt gjelder det BRAC og ASA, men også Proshika og Caritas har en betydelig størrelse sammenliknet med andre organisasjoner. Ifølge Fruttero og Gauri (2005) viser imidlertid årsrapportene for 2002 at BRAC fikk 22 % av inntektene sine fra eksterne givere, Proshika 25 % og Caritas 80 %.³⁶ Lokalkontorene til disse organisasjonene som var med i undersøkelsen, var i stor grad selv-drevne; 60 % av inntektene var brukeravgifter. Men selv blant de mindre organisasjonene utgjorde dette mer enn 1/3 av inntektene.

Årsaken til dette finansieringsmønsteret er at hele 92 % av organisasjonene regner mikrokreditt som en av sine aktiviteter. På de neste plassene følger helse og sanitærtjenester. I motsetning til hva som var tilfellet i Uganda, definerer altså de fleste organisasjonene seg som tjenesteleverandører. Det betyr ikke at de ikke engasjerer seg i informasjonsarbeid og lobbyvirksomhet; hele 93 % av dem hevder at de driver bevisstgjøringsarbeid omkring minst ett viktig tema. Balansen mellom tjenesteyting og de mer rendyrkede politiske aktivitetene synes imidlertid å ha skiftet over tid, mot en vektlegging av det første aspektet.³⁷ Bangladeshiske organisasjoner har sine røtter i de omfattende humanitære lidelsene som løsrivelsen fra Pakistan og flere store naturkatastrofer i det første tiåret etter uavhengigheten forårsaket. Internasjonale frivillige organisasjoner som engasjerte seg i dette arbeidet spilte en viktig rolle som fødselshjelpere for lokale organisasjoner. Mange av disse var ledet av karismatiske personligheter fra middel- eller overklassen med sterke visjoner om å engasjere de fattige og kjempe for deres rettigheter.³⁸ Både myndighetene og islamske grupper har motarbeidet eksternt finansiert grasrotaktivisme som truer eksisterende privilegier. Giverne har også vært en drivkraft bak skiftet i vektleggingen fordi de har ønsket å bruke organisasjonene som tjenesteytere i et land hvor korrupsjon i offentlig sektor er et meget stort problem. Stiles (2002) viser at bistand gjennom frivillige organisasjoner vokste kraftig i løpet av nittitallet. Det gjorde også antallet organisasjoner som fikk bistandsmidler, spesielt antallet bangladeshiske organisasjoner, som steg fra 395 i 1990-91 til 1149 i 1998-99. Mer enn 10 % av bistanden til landet har i lang tid blitt kanalisert gjennom frivillige organisasjoner.

Det synes klart at de ansatte i organisasjonene har hatt sterke incentiver til å satse på tjenesteyting, ikke minst mikrokreditt. At verdens mest kjente institusjon på feltet er bangladeshisk, har naturlig nok inspirert andre innenlandske organisasjoner til å satse på denne strategien for fattigdomsbekjempelse. Fra et organisasjonsperspektiv har det nok også hatt betydning at aktiviteten er inntektsgenererende. Å finansiere driften er en utfordring for frivillige organisasjoner, og kommersielle inntekter kan være et viktig supplement til gaver. Gauri og Galef (2005) finner dessuten indikasjoner på at de ansatte har sterke incentiver til å ekspandere aktiviteten gjennom å opprette nye lokalavdelinger: Lønnsnivået er stigende i antall avdelinger og verdien av låneporteføljen, og fallende i antall ansatte i dem. De finansielle incentivene mikrokreditt gir organisasjonene og de ansatte er sannsynligvis drivkraften bak en bemerkelsesverdig konvergens i organisasjonsform og aktiviteter:

”Both big and small NGOs utilized a branch and headquarters structure with limited autonomy for branches, conducted similar kinds of activities and focused overwhelmingly on credit services, drew principally on service fees for revenue and had limited branch-level interaction with donors, relied almost exclusively on salaried rather than volunteer staff, claimed no religious affiliation, and hired middle-class college educated men as managers.”
(Gauri og Galef 2005: 2064)

³⁶ Ifølge Stiles (2002), er Caritas Bangladesh nå styrt og drevet av bangladeshere.

³⁷ Blair (2005) og Edwards (1999).

³⁸ Se for eksempel Hossain og Moore (2005), som analyserer den nasjonale elitens holdninger til fattigdom.

Mange har påpekt at programmene til mikrokredittinstitusjoner ikke når de fattigste av de fattige. Selv om fattige er målgruppen,³⁹ vil behovet for å sikre en høy grad av tilbakebetaling føre til at lån gis til fattige personer som antas å kunne betjene gjelden med en relativt høy sannsynlighet. Det vil typisk være individer som har noen eiendeler selv og/eller bor i områder av landet hvor den offentlige infrastrukturen er godt utbygd slik at mulighetene for å bruke kreditten til inntektsgenererende virksomhet er relativt gode. Behovet for å kunne tilby en konkurransedyktig rente trekker i samme retning fordi organisasjonene har incentiver til å starte og drive virksomhet der hvor etablerings- og driftskostnadene er relativt lave, noe som generelt ekskluderer de mest isolerte lokalsamfunnene. Sharma og Zeller (1999) viser da også at kredittprogrammene til ASA, BRAC og Proshika oppretter lokalkontorer i fattige lommer av relativt velstående områder. Mer generelt finner Fruttero og Gauri (2005) svært få tegn til at fattigdomsrelaterte variabler påvirker hvor de frivillige organisasjonene driver aktivitetene sine. I stedet ser det ut til at de mindre kjente organisasjonene lokaliserer ny aktivitet der hvor det ikke finnes andre organisasjoner (muligens for å kunne demonstrere resultater for givne), mens de større gjør det motsatte (muligens for å beskytte ryktet sitt gjennom å vanskeliggjøre attribusjon dersom resultatene skulle utebli).

Mange observatører understreker betydningen av patron-klient forhold i Bangladesh, som er en medvirkende årsak til at heller ikke andre parter når de fattigste av de fattige.⁴⁰ Disse nettverkene gjennomsyrrer andre sivilsamfunnsaktører som politiske partier, fagforeninger og næringslivsorganisasjoner. Det er bemerkelsesverdig at de frivillige organisasjonene i stor grad synes å ha klart å unngå å bli en del av disse relasjonene samtidig som virksomheten har nådd et omfang som gjør at de hjelper millioner av fattige.⁴¹ Således opererer de i en helt annen skala enn sine motparter i Uganda, men likevel synes den samme konklusjonen nærliggende: Organisasjonene er sterke, men sivilsamfunnet er svakt.

4.3 Konklusjon: Frivillige organisasjoners roller og resultater i sør

Teoriene som er diskutert over skulle tilsi at den tredje sektoren er større i fattige land. For det første er det rimelig å anta at omfanget av styrings- og markedssvikt er større der. Leonard (2002) bruker dette som argument for å forklare hvorfor fortjenestefrie virksomheter spiller viktige roller i helsevesenet i mange afrikanske land. For det andre er mange av samfunnene i sør svært heterogene med hensyn til religion, etnisitet og inntekt, noe som burde gi stor residual etterspørsel i henhold til styringssvikhypotesen. Basert på et tverrnasjonalt datasett, finner James (1993) en viss støtte for denne prediksjonen innenfor utdanningssektoren. Dataene fra Johns Hopkins-prosjektet som gjengis i Tabell 1 stemmer imidlertid ikke med denne forventningen.

Tabell 1: Den tredje sektor i utviklingslandene

	Merverdi (% av BNP)	Arbeidsstyrke i fulltids-ekvivalenter (% av økonomisk aktiv befolkning)	Frivillige (% av arbeidsstyrke i tredje sektor)	Hovedinntektskilde (% av totale inntekter)	Tjenesteyting (% av fulltids-ekvivalente ansatte)
Argentina	3,2	4,8	40,1	Avgifter (73,1)	71
Brazil	0,9	1,6	11,9	Avgifter (73,8)	75
Colombia	1,5	1,4	24,0	Avgifter (70,2)	73
India	0,6	1,4	56,0	Avgifter (51,0)	83

³⁹ Sharma og Zeller (1999) viser at ASA, BRAC og Proshika alle har klare kriterier for fattigdom som brukes til å bestemme hvem som kan få kreditt. Ifølge dem benyttes disse i stor grad i praksis.

⁴⁰ Jevnfør studien til Galasso og Ravallion (2005) som er sitert i forrige seksjon. Se også Marin og Hulmes (2003) analyse av et BRAC-program støttet av Verdens Matvareprogram og Blairs (2005) generelle diskusjon.

⁴¹ Grameen Bank har over 2 millioner låntakere. Fruttero og Gauri (2005) finner at på landsbygda hadde 91 % av lokalsamfunnene minst ett NGO-program i 2000.

Kenya	1,3	2,1	39,1	Avgifter (81,0)	60
Mexico	0,3	0,4	33,5	Avgifter (85,2)	57
Pakistan	0,3	1,0	40,8	Avgifter (51,1)	83
Peru	1,1	2,5	38,2	Avgifter (69,8)	95
Filippinene	1,5	1,9	63,8	Avgifter (91,6)	60
Sør-Afrika	1,4	3,4	47,0	Off. støtte (44,2)	59
Tanzania	4,2	2,1	75,2	Avgifter (53,1)	51
Uganda	0,8	2,3	59,4	Avgifter (54,7)	69
Hele utvalget	3,0	4,5	38,4	Avgifter (53,4)	64

Kilde: Salamon og Sokolowski (2004) og Salamon, Sokolowski og List (2004).

Det er i alle fall tre mulige årsaker til det.⁴² For det første foregår mye av den frivillige innsatsen i utviklingsland i relativt uformelle former på grasrotnivå. Selv om man har forsøkt å fange opp uformelle så vel som formelle organisasjoner, er det sannsynlig at en del av denne har forblitt uregistrert. For det andre vil betalingsviljen for tjenestene organisasjonene leverer være lav i gjennomsnitt fordi disse landene er fattige. Frivillighetssvikt er derfor også et stort problem, spesielt med hensyn til pengegaver, selv om dette i en del tilfeller kompenseres av overføringer fra offisielle og private bistandsorganisasjoner. På den andre siden er inntektene ofte svært ujevnt fordelt, og det finnes rike eliter som kan og vil betale for tjenester av høy kvalitet. Statene i sør leverer ikke alltid det. Det kan forklare hvorfor avgifter er den viktigste inntektskildene i de aller fleste landene som er representert i Tabell 1.

Den tredje og muligens viktigste faktoren som kan forklare hvorfor den tredje sektor synes overraskende liten, er myndighetenes politikk. Statene i sør har ikke alltid vært villige til å bruke deler av sine stramme budsjetter til å subsidiere frivillig innsats. De har mange ganger betraktet frivillige organisasjoner som uønskede konkurrenter i kampen om legitimitet i befolkningen og givernes penger. Dessuten har det juridiske rammeverket for frivillig sektor i mange tilfeller bidratt til å redusere omfanget av den.⁴³ Mangler ved lovverk og regulering har tillatt useriøse aktører å etablere seg innenfor sektoren. Statene har ikke hatt kapasitet til å drive kontrollvirksomhet i stort omfang, og den som måtte finne sted er gjerne preget av styringssvikt som korrupsjon og nepotisme. Således sier den formelle statusen som fortjenestefri aktør sannsynligvis lite om en tilfeldig valgt organisasjon, og faren for opportunistisk atferd er høyst reell. Det har medført at publikums tillit til organisasjonene er lav i mange land. Viljen til å gi gaver er dermed også lav.⁴⁴ Mange regjeringer har dessuten ønsket å føre streng kontroll med frivillige organisasjoner for å forhindre at de blir en politisk trussel. Dette har naturlig nok hatt mest å si for interesseorganisasjoner. Men også tjenesteytende organisasjoner har opplevd å få sitt virke beskrænket av myndigheter som har ønsket å bygge sin legitimitet på et godt tjenestetilbud. Etter Arusha-erklæringen nasjonaliserte for eksempel den tanzanianske staten mye av infrastrukturen som de frivillige organisasjonene hadde bygd opp. Selv om beslutningen nå er reversert, illustrerer Tanzania at samspillet med staten kan hemme utviklingen av frivillig sektor på både tilbuds- og etterspørselssiden (Kiondo et al. 2004: 137):

“[T]he sector’s development has been marred by heavy-handed government control, mutual suspicion, and even hostility. Although economic and political reforms that took place after 1985 substantially improved these relations, the legacy of mistrust remains. As a result, the

⁴² En fjerde mulighet er at utvalget av land ikke er representativt; store utviklingsland er for eksempel klart overrepresentert i utvalget. Siden land med en stor befolkning får mindre bistand per capita enn land med få innbyggere (jevnfør Vedlegg 4), er utvalget derfor heller ikke representativt med hensyn til effektene av bistand på frivillig sektor i sør.

⁴³ Se Mayhew (2005), Salamon og Toepler (2000) og Salamon og Sokolowski (2004) for generelle data.

⁴⁴ Som Moore og Stewart (2000) påpeker, er det derfor i organisasjonenes kollektive interesse å danne institusjoner for selv-regulering av sektoren.

level of transparency, especially in reporting revenues and revealing revenue sources, is very low among Tanzania's civil society organizations, which seriously undermines public accountability and trust in the sector."

Når det gjelder frivillige organisasjoners roller og resultater i sør, er den første konklusjonen man kan trekke at det som forventet er stor variasjon utviklingslandene sett under ett. I tillegg til stat og marked, bidrar en type aktører som ikke spiller noen rolle i organisasjonslivet i nord – utenlandske bistandsorganisasjoner - til dette. Og selv om den sosiale heterogeniteten ikke nødvendigvis slår ut i en stor frivillig sektor, betyr ikke det at organisasjonenes roller og resultater ikke farges av samfunnene de er en del av. Chabal og Daloz (1999: 23) beskriver et fenomen som er av videre relevans enn den afrikanske konteksten:

"The use of NGO resources can today serve the strategic interests of the classical entrepreneurial Big Man just as well as state coffers did in the past. Leaving aside those cases where NGOs are used purely for commercial purposes, it is as well to recognize now that there is today an international 'aid market' which Africans know how to play with great skill. Indeed, there is very little doubt that NGOs spend an excessive proportion of their budget on furnishing their members with sophisticated and expensive equipment (from computers to four-wheel-drive vehicles), leaving too little for the development projects which justify the work of the NGO in the first place."

Det er slike observasjoner som har fostret karakteristikker som "Personal NGOs" og "Brief-case NGOs"; organisasjoner som i hovedsak tjener interessene til en person eller liten klikk, hvor et eventuelt medlemsdemokrati kun er en formalitet. Det er selvsagt like lite overraskende at frivillige organisasjoner tar slike former i samfunn preget av klientelistiske nettverk som det er at statene blir preget av korrupsjon og nepotisme, spesielt fordi organisasjonsentreprenørene i de senere årene ofte har kommet fra staten. Når Verdensbanken (1999: ix) definerer frivillige organisasjoner som "private organizations that pursue activities to relieve suffering, promote the interests of the poor, protect the environment, provide basic social services, or undertake community development", tyder det på at giversamfunnet ikke har tatt innover seg slike realiteter i tilstrekkelig grad. Den raske veksten i antallet frivillige organisasjoner er i mange bistandsavhengige land en følge av givernes misnøye med staten, noe som både har ført til en reduksjon i antallet statlige ansatte og en mulighet for en del av disse til å skaffe seg et utkomme gjennom organisasjonene. Men selv om individene kan stå overfor ulike beskrankninger i de to sektorene, kan man ikke forvente at motivasjonsgrunnlaget endrer seg når de bytter sektor.

Beskrivelsene fra Bangladesh og Uganda eksemplifiserer videre det generelle trekk at lederne i frivillige organisasjoner som oftest kommer fra middel- og overklassen. Det må understrekes at dette ikke nødvendigvis impliserer at organisasjonene ikke gjør noen nytte for seg utover å berike noen få personer.⁴⁵ Det finnes mange eksempler på at frivillige organisasjoner har gått nye veier for å involvere mottakergrupper, og i gjennomsnitt er det sannsynlig at de i større grad enn andre aktører involverer disse. Selv på lokalplanet har imidlertid deltakelse i samfunnslivet også sine kostnader, ikke minst i form av tidsbruk. I den ugandiske undersøkelsen av brukertilfredshet, finner Fafchamps og Owen (2005) at i Kampala fører større vekt på deltakelse til mindre tilfredshet. Dette er det motsatte av hva som er tilfellet på landsbygda, noe de tolker i lys av at kostnadene ved å bruke tid på denne typen aktiviteter sannsynligvis er høyere i det mer velstående hovedstadsområdet.

Deltakelse er også en vanskelig aktivitet på andre måter, som kan produsere overraskende resultater selv i godt utformede prosjekter. Platteau og Abrahams (2002) beretning om erfaringene til en belgisk organisasjon i et land i Sahel er illustrerende i så måte. Den lokale

⁴⁵ Noe også Chabal og Daloz (1999) gjør i forlengelsen av det ovenstående sitatet: "We are not arguing here that NGOs are failing entirely in the aims they set for themselves. Nor are we implying that NGOs do not employ sincerely dedicated personell who want to alleviate poverty and suffering."

læreren, som var sønn av høvdingen i landsbyen, spilte en avgjørende rolle i å formidle kontakt mellom organisasjonen og lokalsamfunnet. Han ble også valgt til leder av den lokale styringsgruppen for prosjektet. Da organisasjonen etter en tid ble varslet om at han hadde forsynt seg av ressursene som var stilt til disposisjon, viste det seg at de fleste landsbyboerne fant det helt rimelig at han fikk mer av godene enn dem siden han hadde gjort en stor innsats som mellommann. I slike tilfeller er det vanskelig å få til utjevning.

Studier av både desentralisering i offentlig sektor i fattige land og bistandsprosjekter finner da også at riktignok gir lokal deltakelse ofte en bedre tilpasning til lokale behov, men denne fordelene må avveies mot det faktum at lokale maktforhold kan medføre en betydelig skjevhet i den interne fordelingen av gevinsten av tiltakene. Dette gjelder for utenlandske så vel som innenlandske aktører, sentralmyndigheter så vel som frivillige organisasjoner og for velfunderte så vel som for mindre gjennomtenkte intervensjoner. Det viser seg også å være vanskelig å nå de fattigste av de fattige, noe som igjen er felles for alle typer aktører som forsøker å drive fattigdomsreducerende arbeid på lokalplanet i utviklingsland.⁴⁶ En årsak til at frivillige organisasjoner ikke nødvendigvis oppnår mer enn andre, er at selv altruister må ta kostnadshensyn når ressursene er begrensede (Barr og Fafchamps 2004). En annen er at en må forvente stor variasjon i prestasjonene til organisasjonsformer som kan være preget av alt fra uegennyttig arbeid for ideelle formål til forfølgelse av private mål om rikdom, makt og status. I sør som i nord gjelder dette både frivillige og offentlige organisasjoner. Konklusjonen på Tendlers (1997: 163) studie fra Brasil er derfor generelt dekkende:

”The cumulative impression of these studies, together with [my] findings, suggest that if one is looking for a way to characterize NGOs as distinct from governments in the provision of services, the empirical record does not help much. On the contrary, these findings add up to a significant body of evidence against the argument that NGOs have a particular purchase on flexible and client-centric behaviour, or that NGOs have desirable traits that are mirror images of undesirable traits of government. If there are any patterns to be found in this evidence, they run across the public-private divide rather than along it.”

Hva så med utviklingseffekter? Kumar og Corbridge (2002) påpeker at det indiske programmet de studerer var svært vellykket når det gjaldt å stimulere jordbruksproduksjonen, nettopp fordi de mest ressurssterke individene, som hadde de største mulighetene til å ekspandere virksomheten, i større grad klarte å dra nytte av det. Således var programmet kun mislykket i forhold til målsettingen om at deltakelse skulle medføre en grunnleggende endring i de fattiges relative sosiale og økonomiske situasjon, ikke som utviklingsprosjekt. Tilsvarende kan en ikke forvente at mikrokreditt-intervensjoner skal forbedre situasjonen til de aller fattigste så lenge de i noen grad skal være selvfinansierende og inntektsgenererende. Det er derfor viktig å påpeke at de frivillige organisasjonene kan oppnå gode resultater selv når de ikke når sine mest ambisiøse mål.

Det er imidlertid klart at organisasjonene med sine begrensede ressurser når ut til kun en brøkdel av verdens fattige. Selv Grameen Bank, med sine tusenvis av lokalkontorer og flere millioner låntakere, blir liten i det store bildet: Lånene utgjør kun 0,1 % av den totale tilgjengelige kreditten i Bangladesh (Streeten 1997). På tross av mange gode prosjekter og programmer, finner en derfor ofte det velkjente bildet av øyer av relativ velstand skapt av organisasjonene i et hav av fattigdom. I stedet for å se dette som en dom over deres arbeid, bør en betrakte det som en naturlig konsekvens av at det er grenser for hva frivillig innsats kan oppnå, selv med betydelige eksterne tilskudd.

⁴⁶ Generelle diskusjoner av disse to konklusjonene finnes i Conning og Kevane (2002), Platteau og Abraham (2002), Platteau og Gaspart (2003) og Pozzoni og Kumar (2005). Eksempler fra andre land enn Uganda og Bangladesh gis av Gugerty og Kremer (2002, Kenya), Johnson (2001, Thailand), Shaw (1999, Sri Lanka) og Kumar (2002) og Kumar og Corbridge (2002) (begge fra India).

Som i nord forhindrer ikke dette at de kan levere tjenester for andres regning. Hvorvidt de er konkurransedyktige vil da imidlertid måtte bedømmes fra sak til sak. I en del fattige land har lokale frivillige organisasjoner – særlig de som har bakgrunn i ulike trossamfunn - mange tiårs erfaring med å levere sosiale tjenester og vil antakeligvis fortsette å ha stor betydning i disse sektorene selv om den utenlandske støtten skulle forsvinne. Organisasjoner som har oppnådd å spille en viktig rolle hovedsakelig ved hjelp av bistandsmidler vil kunne ha større problemer. I alle fall har bistanden i mange land bidratt til overkapasitet i den forstand at sektoren ikke vil være i stand til å opprettholde aktivitetsnivået dersom givene skulle redusere pengestrømmen. Slik sett er den nåværende situasjonen at mange organisasjoner ikke vil overleve et kraftig fall i overføringene fra utlandet.

5. Nordlige frivillige organisasjoner, bistand og utvikling

5.1 Privat bistand

Fattigdomsreduksjon i sør kan betraktes som et globalt kollektivt gode. Selv om det er stor variasjon i både årsakene til at velstående individer engasjerer seg i problemet og i hvilken grad de gjør det, er engasjementet tilstrekkelig omfattende i geografisk utbredelse til at en slik karakteristikk synes dekkende. De fattiges egeninteresse i å få bedret situasjonen er uomtvistelig. Hva er årsaken til at frivillige organisasjoner har fått en relativt betydelig rolle i dette arbeidet?

Styringssvikt i betydningen underforsyning sett fra noen gruppers synsvinkel er en viktig faktor. I den internasjonale bistandsdebatten har det i alle år vært mange som har hevdet at de rike landene gir for lite til de fattige. De som står for dette standpunktet synes de får for lite igjen over skatteseddelen i form av bistand, og kan derfor ønske å gi ytterligere bidrag selv. Gratispassasjerproblemet er imidlertid meget stort for globale kollektive goder. En indikasjon på det, er at internasjonal virksomhet kun står for 1 % av den samlede aktiviteten i frivillig sektor i de landene som er med i Johns Hopkins-prosjektet. Mer spesifikke tall for omfanget av privat bistandsvirksomhet internasjonalt er svært usikre. OECDs anslag (DAC 2006, Tabell 13) indikerer at de frivillige organisasjonene i DAC-landene overførte i overkant av 11 milliarder dollar i 2004, noe som utgjør omlag 12,5 % av den totale nettobistanden til de tradisjonelle utviklingslandene (ODA pluss privat bistand). Tabell 6 i den samme publikasjonen antyder at privat bistand utgjør en noe høyere andel når bistanden til andre mottakerland (hovedsakelig tidligere kommunistland i Øst-Europa og Sentral-Asia) inkluderes. Forskjellen i volum mellom de to tabellene på cirka 3,5 milliarder stemmer imidlertid ikke med Tabell 40, hvor det oppgis at de frivillige organisasjonenes overføringer til disse landene var på 0,2 milliarder. Det er vanskelig å vite om tallene overdriver eller undervurderer omfanget av den privat bistanden. På den ene siden er det sannsynlig at DAC ikke får kjennskap til alle overføringer gjennom private organisasjoner. Tallene er basert på rapporter fra paraplyorganisasjoner i DAC-landene, men ikke alle organisasjonene er medlemmer av disse. Hvis de fleste store organisasjonene er medlemmer, er underrapporteringen sannsynligvis liten. At det ikke er registrert privat bistand fra Norge i verken 2003 eller 2004, tyder imidlertid på at problemet kan være betydelig. På den andre siden er det ikke rimelig å forvente at verken organisasjonene som rapporterer til DAC eller medlemmene deres tar på seg hele kostnaden ved å bearbeide regnskapene slik at den offentlige bistanden som de forvalter kan skilles ut. Som Vedlegg 1 viser, utgjør dette betydelige beløp. I den grad noen av disse midlene inkluderes i tallene for organisasjonene, overvurderes både den private bistanden (absolutt og relativt) og den totale.

Til tross for usikkerheten omkring tallene, er det klart at private bistandsorganisasjoner forvalter betydelige beløp. Asymmetrisk informasjon og kontraktsproblemer kan forklare hvorfor privatpersoner ønsker å benytte fortjenestefrie virksomheter som agenter i stedet for kommersielle firmaer. Privat bistand er faktisk det første eksempelet Hansmann (1980) gir for

å illustrere markedssvikthypotesen. I denne typen transaksjoner kan givere ikke stole på at kommersielle bedrifter vil levere det de lover fordi kontrollproblemene er uoverstigelige; de fleste givere vil aldri besøke de fattige som får gaven eller kommunisere med dem om hvorvidt en kontrakt er overholdt. Når givene står overfor en "broken feedback-loop", vil bare organisasjoner hvor de ansatte ikke forventes å ha incentiver til å søke egen vinning gjennom å redusere tjenestens omfang eller kvalitet når betalingen er mottatt være troverdige. Å bruke frivillige organisasjoner som mellommenn har også en annen fordel for private givere som ønsker å kanalisere midler til fattige land. Det er svært kostbart å finne frem til de individene i sør som trenger overføringene mest, eller, mer generelt, å finne ut hvordan pengene best kan bidra til å oppfylle ønsker som å redusere nedhugging av regnskog, beskytte urfolk eller styrke kvinners stilling. Mens kommersielle firmaer har et incentiv til å øke profitten ved å redusere innsatsen for å evaluere hvor og hvordan givernes penger kaster mest av seg i henhold til deres preferanser, i forvisning om at givene ikke kan overprøve avgjørelsene, har fortjenestefrie virksomheter svakere incentiver til å handle på denne måten. Medlemsorganisasjoner tilbyr dessuten givene muligheten til å utøve direkte kontroll med virksomheten. Gevinsten ved kontroll er større kostnadseffektivitet og/eller større grad av måloppnåelse. Den har dermed karakter av et kollektivt gode for alle potensielle givere. Et gratispassasjerproblem oppstår derfor også her. Hvor viktig det er, avhenger av i hvilken grad de involverte individene føler glede ved å bidra selv. Siden empirien som ble gjennomgått i seksjon 2 støtter hypotesen om imperfekt altruisme, vil en eksplisitt kanal for kontroll med virksomheten kunne bidra til å redusere styringsproblemene i denne typen organisasjoner. Kontrollen vil kunne ha størst effekt på kostnadsnivået. Gitt at styrken i ønsket om å gjøre en egeninnsats varierer i befolkningen og det er vanskelig å gi både tid og penger til organisasjoner som arbeider på den andre siden av kloden, kan en få et hierarki hvor de som føler minst behov for å bidra direkte gir pengegaver eller er støttemedlemmer, individer med sterkere motivasjon deltar aktivt i organisasjonens virke på hjemmebane, mens de som føler dette sterkest drar ut som frivillige eller betalte ansatte eller blir entreprenører som starter egne private bistandsorganisasjoner. For givere og medlemmer som ikke er ute i felten, vil det være svært vanskelig å kontrollere om arbeidet bidrar til måloppnåelse. I mangel på feed-back fra målgruppene, kan resultatet bli at kontrollarbeidet fokuseres på input som lønn, budsjetter og strateginotater. Selv om dette kan virke disiplinerende på ledelse, ansatte og utarbeidende frivillige i tilfeller hvor det er målkonflikter i organisasjonen, svekker det incentivene til å arbeide for resultater i alle dimensjoner. En kan alt annet like forvente at styringsproblemene er mindre i organisasjoner som fokuserer på enkeltsaker enn i organisasjoner med et bredt spekter av målsettinger.

Frivillige organisasjoner løser ikke gratispassasjerproblemet. I bistandssammenheng kan de imidlertid indirekte bidra til større privat innsats på to måter. For det første vil de som diskutert i seksjon 3.3 kunne bidra til at det er et større tilbud av mulige "misjoner". Et offentlig monopol gir et begrenset sett av målsettinger som kan forfølges. Mer diversitet i organisasjonslandskapet gir større muligheter for at selv individer med svært spesifikke krav til hvilke typer organisasjoner de ønsker å bidra til kan finne det verdt å gjøre en egeninnsats. Alt annet like vil det øke omfanget av både den private og den totale bistanden. På kostnadssiden svekker større spesialisering mulighetene til å realisere stordrifts- og samdriftsfordeler, samtidig som større fokus kan gi reduserte styringsproblemer. Når det gjelder resultater, vil svaret avhenge av faktorer som hvilke "misjoner" som har oppslutning og hvilke aktiviteter og metoder som velges for å forfølge dem.

Den andre måten som private bistandsorganisasjoner bidrar til større innsats på er gjennom å omdanne det kollektive gode global fattigdomsreduksjon til et privat gode, den enkeltes bidrag til langt mindre omfattende oppgaver som redusert fattigdom i en spesifikk landsby i et

spesifikt land.⁴⁷ Ved å presentere konkrete prosjekter for potensielle givere, redusere de kostnadene ved å søke etter mulige måter å hjelpe på. Siden det er stordriftsfordeler i denne aktiviteten – det samme prosjektet kan selges til flere givere uten at kostnadene øker proporsjonalt – bidrar organisasjonene isolert sett også til en mer effektiv kanalisering av midler fra nord til sør. Flytter konkurranse om gavene midler fra mer til mindre effektive organisasjoner, for eksempel fordi individer som ønsker å fokusere på arbeidsoppgavene i sør finner denne aktiviteten byrdefull, stiller saken seg annerledes. Gavekonkurranse er uansett kostbart. Ifølge Biekart (1999) har gavefinansierte organisasjoner administrative kostnader på opptil 30 %, noe som ifølge ham er tre til fire ganger gjennomsnittet i organisasjoner som mottar offentlige midler. Totalmarkedet må dermed øke kraftig om gavekonkurranse skal føre til at større summer brukes i sør.

I sum kan private bistandsorganisasjoner bidra til å mobilisere større innsats i sør. Selv om OECD-tallene viser en fordobling av den private bistanden i nominelle termer fra 1994 til 2004, er det likevel ikke disse bidragene som er hovedårsaken til at de frivillige organisasjonene har fått en langt større rolle i bistanden. Det aller meste av veksten i både antallet organisasjoner og ressursene de disponerer skyldes at de forvalter en høyere andel av den offisielle bistanden i dag. For Norges del har andelen vært i underkant av 25 % i hele det siste tiåret, jevnfør Vedlegg 1. Hva er årsakene til dette skiftet i den offisielle bistandspolitikken?

5.2 Nordlige frivillige organisasjoner som kanal for offentlig bistand

Selv empirien viser at frivillige organisasjoner spiller viktige roller når det gjelder å kanalisere private midler fra nord til sør, kommer det aller meste av bistanden i form av tvungen beskatning av borgerne i nord. Dette er i tråd med det en skulle forvente i en situasjon med store gratispassasjerproblemer dersom myndighetene forsøker å maksimere velferden. Bistandsallokeringslitteraturen som gjennomgås i Vedlegg 4 viser imidlertid at en ikke nødvendigvis kan slutte at offisiell bistand er basert på altruistiske motiver som å bidra til det kollektive godet global fattigdomsreduksjon. Tvert om har mye av den offisielle bistanden vært motivert av de rike landenes politiske og kommersielle interesser. Det forklarer hvorfor slutten på den kalde krigen ga et kraftig fall i ODA. Det er likevel mulig å hevde at økningen etter 1997 skyldes at det nå er større sammenfall mellom egeninteressene til rike og fattige land. For noen bistandsorganisasjoner har dessuten mottakerbehov alltid vært en viktig del av beslutningsgrunnlaget. Uansett motivasjon, har en offisiell giver like stor interesse av at bistanden går til det tiltenkte formålet som en privat giver. Betyr det at teoriene om styringssvikt og markedssvikt igjen kan brukes til å forklare hvorfor frivillige organisasjoner blir valgt som kanal for bilateral bistand?

Bilateral bistand var i utgangspunktet overføringer fra stat til stat. Med andre ord skulle bistanden primært gå gjennom staten i mottakerlandene, som den naturlige agenten for å få utført oppdrag i sør. Til en viss grad var dette mer teori enn praksis allerede fra starten av. Giverne innså raskt at staten i mange mottakerland ikke hadde de nødvendige ressursene til å administrere de store og komplekse investeringsprosjektene som var det viktigste instrumentet i bistandens tidlige fase. Direkte implementering av bilaterale bistandsorganisasjoner var derfor relativt utbredt, og økte i omfang i perioder hvor giverne syntes styringssvikten på mottakersiden ble for omfattende. En mer utbredt misnøye med den måten statene i sør forvaltet sin rolle som utviklingsagent på ga i kombinasjon med et ideologisk skifte i de rike landene i retning av mindre stat og mer privat innsats i 1980-årene støttet til en mer omfattende omlegging av den offisielle bistandspolitikken. En større andel ble kanalisert utenom mottakerlandenes myndigheter, og mye av disse midlene gikk via frivillige

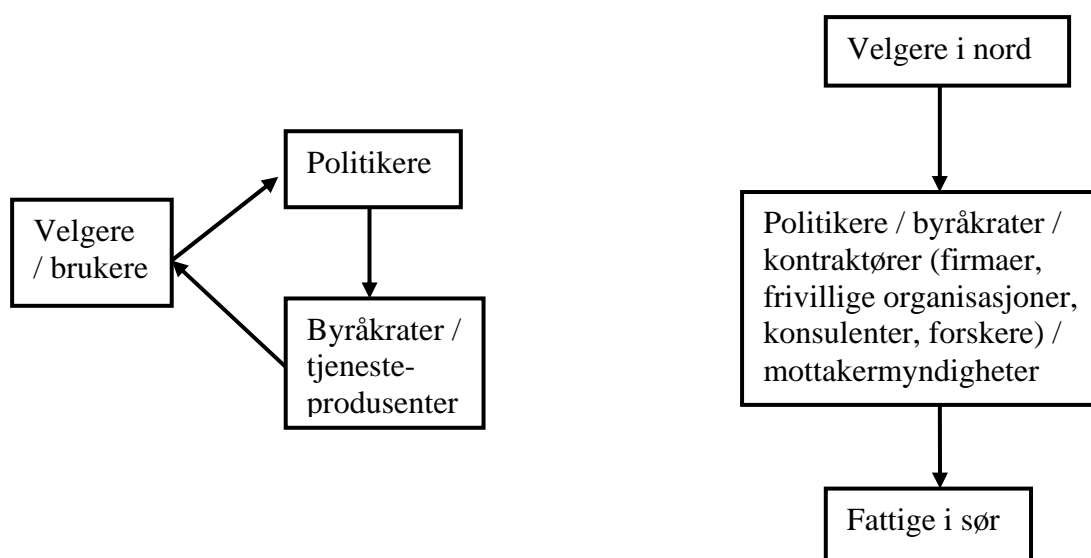
⁴⁷ Se Biekart (1999) og Fowler (1992).

organisasjoner, i første omgang hovedsakelig organisasjoner fra nord. Ved den kalde krigens slutt ble DAC-landenes incentiver til å støtte autokratiske stater bare fordi de var på rett side borte. Med demokratibyggning som et nytt satsingsområde fikk de frivillige organisasjonene enda en rolle å spille i bistandssammenheng; i kraft av å være sivilsamfunnsaktører skulle de bygge levedyktige demokratier i sør. Selv om denne rollen naturlig nok ble tilskrevet frivillige organisasjoner i sør, har mesteparten av støtten hittil gått via organisasjoner i nord. Slik har man bidratt til vekst i den tredje sektoren i både nord og sør.

Skiftet i bistandspolitikken skyldtes altså i hovedsak misnøye med og manglende tiltro til staten, særlig i sør, men også til de offisielle bistandsorganisasjonene. Det ble det rasjonalisert i form av komparative fortrinn som de frivillige organisasjonene angivelig har: De er mer fleksible, mer grasrot- og fattigdomsorienterte og mer kostnadseffektive enn statlige aktører. Studiene av frivillige organisasjoner i sør som drøftes i 3.4 indikerer liten generell støtte for disse påstandene. Den mer metodiske gjennomgangen av evalueringene av bistandsarbeidet til nordlige organisasjoner som foretas i Vedlegg 2 underbygger denne konklusjonen. Teorien som ble diskutert i 3.3 gir heller ingen sterke grunner til å forvente klare, generelle resultater. Incentivproblemer finnes i alle hierarkiske organisasjoner og relasjoner, men det er grunn til å tro at disse er spesielt utbredte i organisasjoner som ikke har profitt som hovedmålsetting, som forvaltningsenheter og frivillige organisasjoner. Bistandsfeltet er ikke annerledes i så måte (Easterly 2002). Det sterke fokuset på antallet bistandskroner som mål på innsatsen i stedet for resultater kan for eksempel forstås som et utslag av problemet med å koble innsats til resultater når målene er mange, diffuse og uprioriterte, mål-middel relasjonene komplekse og interessentene mange. Det kan også forklare hvorfor det er sterke incentiver til å bruke opp budsjettene: Hvis prestasjonene måles i antall kroner, vil faren for reduserte budsjetter som oftest være nok til at man klarer å finne måter å anvende bevilgningene på. Det kan for eksempel føre til en preferanse for store, kapitalintensive prosjekter fordi budsjettene slik kan brukes opp med minst mulig innsats fra administratorenes side (Tendler 1975). Utbetalingsincentivene har som vist i Vedlegg 4 i sin tur også store konsekvenser for hvordan mottakerne ser på kravene som følger bistanden og dermed for effektene av den.

Denne typen incentivproblemer er sannsynligvis større i bistand enn i offentlig forvaltning generelt. I motsetning til hva som er tilfellet for innenlandske støtteordninger, tilhører ikke de som gir og mottar støtte samme politiske jurisdiksjon. Det finnes dermed ingen institusjonaliserte kanaler for tilbakemeldinger fra støttemottakerne om hvordan støtten virker. I tillegg er skattebetalerne i nord og de fattige i sør separert av store geografiske avstander som vanskeliggjør individuell kommunikasjon. Bistandssystemet mangler med andre ord en "feedback-loop", jevnfør Figur 1.⁴⁸

⁴⁸ For nærmere analyse av betydningen av denne mangelen for incentivene i bistandssystemet, se Martens (2002, 2004) og Svensson (2006).



Figur 1: The Broken Feed-Back Loop

Denne situasjonen gir aktørene innenfor systemet en form for autonomi; de blir i liten grad stilt til ansvar for resultatene av aktiviteten. Det gir rom for å forfølge egne mål, noe som for eksempel kan forklare hvorfor så mye av bistanden har vært bundet til tross for at man har vært klar over at dette reduserer verdien for mottakerlandene kraftig: Kommersielle interesser i nord kan ha stor innflytelse selv når det offisielle målet er fattigdomsreduksjon i sør. Det kan også forklare hvorfor incentivene til å skaffe seg informasjon om hvilke former for bistand som er mest effektiv og anvende denne synes relativt svake. Et eksempel fra norsk bistandshistorie illustrerer det (Ruud og Kjerland 2003: 108). De refererer til forsøk på å beregne hva ekspertbistanden kostet:

”De sprikende anslagene er slående. De antyder at så sent som i 1987 satt bistandsmyndighetene uten sikre tall for kostnadene ved personellbistanden. Hvor mye bistand de og mottakeren fikk for pengene, var ikke kjent. Norad ønsket heller ikke å finne ut av det før de ble tvunget til det. Det skjedde da pressen begynte å fatte interesse for saken.”

Eksempelet illustrerer også at pressen ofte synes å spille en viktigere rolle i bistanden enn i andre offentlige programmer (Svensson 2006).⁴⁹ Siden mediene ofte er velgernes eneste kilde til informasjon om hvordan bistanden fungerer, blir hva som er nyheter viktig. Dette er ikke alltid en god rettesnor for effektiv bistand, et problem som er spesielt stor når det gjelder humanitær bistand (jvnfør Vedlegg 5). Når media er mest interessert i ”skandaler” og ”katastrofer”, kan det medføre at både bistandsmyndigheter og andre aktører velger aktiviteter som er mindre utsatt for å resultere i negative presseoppslag. Men risikominimering er ikke nødvendigvis den beste måten å drive bistand på.

I sum er det altså betydelige incentivproblemer på bistandsfeltet og kvalitativt sett er de like for offisielle og private, fortjenestefrie bistandsorganisasjoner. Styringsvikt i sør kan i noen grad forklare hvorfor givermyndighetene i perioder har brukt begge organisasjonsformene for å forsøke å omgå staten i mottakerlandene. Styringsvikt i nord kan i noen grad forklare hvorfor en skiftet fra direkte implementering av bilaterale bistandsorganisasjoner til frivillige organisasjoner. Mangelen på resultatorientering i bistand impliserer likevel at en skal være forsiktig med å legge for stor vekt på effektivitet som rasjonale for omlegginger av bistandspolitikken. Det er sannsynligvis like viktig at fattigdom fortsatt er et stort globalt problem, noe som medfører et visst press på myndighetene i giverlandene om å gjøre ”noe”. Medieoppslag om sult og nød bidrar til dette presset, men gir sjelden klare føringer på hva

⁴⁹ Van Belle, Rioux og Potter (2004) foretar empiriske analyser av bistanden til Canada, Frankrike, Japan, Storbritannia og USA som bekrefter at media har innflytelse på allokeringen av midler mellom mottakerland.

som bør gjøres. Det medfører blant annet at bistandsbransjen gjennomgår stadige motesvingninger med hensyn til løsningsmodeller.⁵⁰ Overgangen til en sterk satsing på frivillige organisasjoner som kanal for offisielle bistandsmidler er en del av dette mønsteret; de frivillige organisasjonene har i hele bistandsepoken hatt stor legitimitet i befolkningen, en legitimitet som blant annet er bygd på medias dekning av de humanitære organisasjonenes innsats i katastrofesituasjoner. Fra myndighetenes side har bruken av dem derfor delvis utgangspunkt i behovet for å gi legitimitet til egen bistandsinnsats. Som diskutert i Vedlegg 4, synes en omlegging av bistandspolitikken i retning av sterkere resultatorientering å være i emning. Det kan bidra til at rolledelingen mellom ulike aktører i større grad vil reflektere effektivitetshensyn.

5.3 Nordlige frivillige organisasjoner som kontraktører i tradisjonell prosjektbistand

Som agenter for offisielle bistandsorganisasjoner har frivillige organisasjoners hovedrolle tradisjonelt vært å utføre prosjekter innenfor sosial tjenesteyting. Dette er fremdeles en viktig inntektskilde, spesielt for amerikanske organisasjoner. Europeiske organisasjoner benyttes i økende grad som kanaler for å nå organisasjoner i sør. Den rollen diskuteres i 5.4. Fokuset er her på tradisjonell prosjektbistand.

Siden de offisielle bistandsorganisasjonene disponerer langt større summer enn en enkelt giver kan de i større grad bære kostnader ved å utarbeide eller kontrollere prosjekter som gjennomføres i sør. Det kan for eksempel forklare hvorfor privat kontraktører benyttes i prosjekter innenfor energi og samferdselssektorene. Gitt de store summene som slike kontrakter innebærer, vil dessuten private leverandører ha sterke incentiver til å utføre prosjektene til oppdragsgivers spesifikasjoner for å øke sannsynligheten for å få fremtidige oppdrag. Det er mer kostbart å vurdere kvaliteten på sosiale tjenester. Selv om de offisielle bistandsorganisasjonene har midler til å kontrollere om denne typen prosjekter gjennomføres i henhold til inngåtte avtaler, kan det derfor likevel lønne seg å sette ut oppdragene til agenter som det er mindre grunn til å kontrollere. Fortjenestefrie virksomheter tilfredsstiller ideelt sett det kriteriet, og fortrinnet kan styrkes dersom de er misjonsdrevne.

Bistandssektoren viser at offentlige enheter også kan tilfredsstille slike kriterier. De fleste bilaterale bistandsorganisasjonene har etablert såkalte fredskorps. Hovedoppgavene til fredskorpene har vært kompetansebygging og institusjonsutvikling på lokalplanet i mottakerlandene. De har sendt personale ut for å tjenestegjøre under forhold som ikke atskiller seg fra dem mange frivillige organisasjoner arbeider under og på betingelser som er relativt like dem man ser i frivillig sektor. Humanitær bistand er derfor muligens det feltet hvor man sterkest kan argumentere for at frivillige organisasjoner skiller seg ut som misjonsdrevne organisasjoner: Mange av de eldre sekulære organisasjonene har sitt utspring i spontane reaksjoner på menneskelige lidelser i krig og konfliktsituasjoner.

Å kontrahere fortjenestefrie organisasjoner er imidlertid administrativt krevende. Drøftingen i 3.3 viser at det ikke alltid er klart om nivået på lønnen er et signal på de ansattes egenmotivasjon eller deres kompetanse. Humanitær bistand eksemplifiserer dette: De ansatte i noen av FN-organisasjonene utfører også oppdrag under de byrdefulle forholdene som ofte karakteriserer dette arbeidet. Det skjer på vilkår som vanligvis er langt gunstigere enn de som frivillige organisasjoner tilbyr. Skyldes det at FN-ansatte har større kompetanse eller at styringsproblemene er større i FN-systemet? Det er heller ikke slik at frivillig innsats for organisasjonene uten videre kan fortolkes som at de er preget av en samlende organisasjonskultur fokusert på et populært allmennyttig formål. At Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) finner at det gjøres frivillig innsats for norske bedrifter antyder at

⁵⁰ Easterly (2001) gir en lettest oversikt over de ulike motesvingningene.

motivasjonen bak kan være mer kompleks enn et ønske om selv å bidra til en slik organisasjon. Som Menchik og Weisbrod (1987) påpeker, kan frivillig innsats også reflektere et ønske om å skaffe seg arbeidserfaring. Gratisarbeidet kan være en investering som en håper skal kaste av seg i form av høyere lønn i fremtiden. I amerikanske data finner Menchik og Weisbrod (1987) at dette kan være en relevant tilleggsforklaring. Det er rimelig å tro at grensene for hvor langt denne typen frivillig arbeidskraft er villig til å strekke seg for å bidra til at organisatoriske mål nås er snevrere enn hva tilfellet er for dem som føler at dette er en personlig sak. Som Wilson (1989) understreker i forhold til forvaltningsenheter, kan en heller ikke nødvendigvis forvente at frivillige organisasjoner er preget av en samlende misjon. I enkelte tilfeller kan det oppstå ulike sub-kulturer, enten rundt noen av de offisielle målsettingene eller rundt mål som ikke offisielt forfølges, noe som igjen har uheldige konsekvenser for hvordan de fungerer.

Hvis frivillige organisasjoner er drevet av ”misjoner” som tildels avviker fra målsettingene for den offentlige oppdragsgiveren, bør en i utformingen av kontraktene for denne typen oppdrag forsøke å ta hensyn til dette. I bistandssammenheng finner en problemstillingen igjen i den norske debatten om den såkalte nøytralitetsparagrafen. Hovedsiktemålet med den var å forhindre at misjonsorganisasjonene benyttet offisielle bistandsmidler til misjon. Hvorvidt en paragraf er det beste virkemiddelet for å forhindre at offisielle bevilgninger benyttes til å finansiere en aktivitet som ikke er ønskelig fra statens side er tvilsomt, men illustrerer at problemstillingen har vært oppfattet som reell. Om avvikene er store nok og en ikke har alternativer, kan utfallet bli relativt dårlig for oppdragsgiver. Konkurransen mellom ulike potensielle leverandører vil i slike tilfeller styrke det offentliges stilling. Gitt at organisasjonene og bistandsmyndighetene stort sett har vært enige om de overordnede målene for norsk bistand, noe som blant annet reflekteres i at mange personer har arbeidet i begge sektorene (Tvedt 2003), er det sannsynligvis ingen stor interessekonflikt mellom disse partene.⁵¹ Paragrafen ble da også tatt ut av retningslinjene for støtten til de frivillige organisasjonene i 2001. Uansett kan det offentlige tjene på å slippe til flere leverandører, både fordi en ved å sammenlikne innsatsen deres kan få et grunnlag for å anslå hva som er den meste kostnadseffektive måten å drive på og kan gi de mer effektive flere oppdrag på bekostning av de mindre effektive, noe som er svært vanskelig innenfor et offentlig monopol. Internasjonal konkurranse om oppdragene er en måte å oppnå slike gevinster på.

Et annet viktig spørsmål i valget av kontraktør er hvorvidt de har kompetanse til å gjennomføre prosjektene på en tilfredsstillende måte. Nå stiller de fleste offentlige bistandsorganisasjoner formelle kompetansekrav i forbindelse med de viktigste støtteordningene for frivillige organisasjoner. Å gjennomgå en profesjonaliseringsprosess for å kunne tilfredsstille slike krav, vil medføre kostnader for organisasjonene. Dette kan ses på som en investeringskostnad som gjør den enkelte organisasjon mer konkurransedyktig i oppdragsmarkedet. Mange av de store og mellomstore organisasjonene synes allerede å ha tatt denne kostnaden. I alle fall tyder evalueringsstudiene på at norske organisasjoner stort sett er gode prosjektgjennomførere. Dette har nok også sammenheng med at mange av dem etter hvert har betydelig erfaring. Slik sett synes de konkurransedyktige i kampen om denne typen oppdrag. Det er likevel vanskelig å se at dette er en konsekvens av spesielle trekk ved organisasjonsformen, og organisasjonsvekst medfører som oftest byråkratisering fordi de interne styringsproblemene øker. Noen hevder da også at organisasjonene er blitt miniatyrkopier av Norad (Ruud og Kjerland 2003).

⁵¹ I norsk sammenheng er dette ikke spesielt for bistand. Ifølge Wollebæk, Selle og Lorentzen (2000) er de norske frivillige organisasjonene langt mer statsvennlige enn det som er vanlig internasjonalt. Men på grunn av økningen i omfanget av offentlige bistandsmidler som kanaliseres via de nordlige organisasjonene, er det heller ikke uvanlig internasjonalt at personer i frivillig sektor får nye arbeidsgivere i offisielle bistandsorganisasjoner.

Heterogeniteten som preger denne organisasjonsformen peker i retning av at dersom en skal inngå store kontrakter med slike aktører, er det nødvendig å foreta grundige evalueringer på organisasjonsnivå. Det er administrativt kostbart. En kontraktsform som balanserer disse kostnadene mot hensynet til å ivareta konkurranse om oppdragene, er rammeavtaler av noen års varighet. En bør i den sammenheng vurdere hvorvidt avtalene gir organisasjonene synergier eller finansierer aktiviteter som uansett ville blitt gjennomført slik at midler frigjøres til å realisere mål som ikke nødvendigvis er felles for de to typene aktører. Sist, men ikke minst, må en vurdere hvorvidt inntektene vil redusere den frivillige innsatsen i form av tid og gaver, og om dette er et argument for en eller annen form for samfinansiering.

5.4 Nordlige frivillige organisasjoner som mellomledd

Trenden i bistand gjennom nordlige frivillige organisasjoner er at de i større grad opererer som mellomledd mellom de offisielle bistandsorganisasjonene og organisasjoner i sør. Det to viktigste oppgavene nordlige frivillige organisasjoner har i denne sammenheng er for det første å velge ut hvilke sørlige organisasjoner som er støtteverdige og for det andre å drive kapasitetsbygging av dem. I dag er disse ofte kombinert ved at det inngås partnerskap på selvstendig grunnlag mellom en nordlig og en sørlig organisasjon. Det er imidlertid også en trend at de bilaterale giverne gir mer direkte støtte til sistnevnte type organisasjoner. Det kan derfor være nyttig å diskutere disse to rollene separat.

Når det gjelder evalueringsrollen, utføres den best av aktører som har inngående land- og organisasjonskunnskaper. Myndighetene i mottakerlandene kan være en slik aktør. I land med godt styresett tilsier omleggingen av bistandspolitikken at myndighetene selv må bestemme hvorvidt og hvordan frivillige organisasjoner (lokale så vel som utenlandske) skal involveres i tjenesteyting. Øremerket bistand av den typen det er snakk om her er derfor mer aktuell i land hvor viljen til å føre en fattigdomsreducerende politikk er til stede, men kapasiteten mangler. Myndighetene kan da for eksempel velge ut organisasjonene som skal disponere sektorprogrammer finansiert av bistandsmidler. I andre sammenhenger synes det mindre naturlig å gå gjennom dem. Det er likevel ikke opplagt at det er mest effektivt å sette oppdraget ut til en frivillig organisasjon. Å drive effektiv stat-til-stat bistand krever også grundige landkunnskaper. Mer omfattende delegering til ambassadene, noe som både er mulig og for tiden faktisk gjennomføres av mange giverland, vil gi bedre kapasitet i det bilaterale systemet. Ekstern kompetanse og kapasitet tilbys dessuten ikke bare av nordlige organisasjoner, noe studiene av frivillig sektor i Uganda og Bangladesh illustrerer.⁵² Selv om denne typen undersøkelser sannsynligvis ikke klarer å kartlegge alle potensielt beslutningsrelevante faktorer for de offisielle giverne, må man derfor argumentere for at de nordlige organisasjonene vil gjøre det bedre. Det kan skyldes erfaring fra organisasjons-samarbeid. Siden en enkelt frivillig organisasjon ikke vil ha arbeidet med alle organisasjonene i et mottakerland, er ikke dette et spesielt viktig argument. Det kan riktignok være at informasjon om de ulike organisasjonene sirkulerer lettere innenfor sektoren enn mellom denne og de offisielle giverne, men dette kan likevel gi et for spinkelt grunnlag til å bære tunge beslutninger om bevilgninger.

I praksis synes det likevel som om dette arbeidet er for ressurskrevende til at ambassadene kan forventes å være det beste valget. Gitt at oppgaven delegeres til frivillige organisasjoner, kan man finne et rasjonale for å bruke nordlige organisasjoner som agenter i stedet for mottakerlandets. Det er mye enklere for myndighetene i nord å kontrollere hva deres egne frivillige organisasjoner driver med. Reguleringen av organisasjonene er strengere i nord enn i sør og mulighetene for å ta rettslige skritt ved kontraktsbrudd langt større. Siden de også har

⁵² Forskningsinstitusjoner regnes også som frivillige organisasjoner av for eksempel Norad, men er ikke den typen frivillig organisasjon som ellers diskuteres her.

langt bedre kunnskap om disse organisasjonene i utgangspunktet, synes det heller ikke å være noen stor ulempe at principal agent-kjeden blir lengre, noe som i utgangspunktet bør forventes å være mindre effektivt.⁵³

Når det gjelder organisasjonspartnerskap, er det to spesialtilfeller som krever nærmere analyse. Det første er der hvor en norsk organisasjon etablerer en lokalavdeling i mottakerlandet, enten alene eller i samarbeid med andre organisasjoner innenfor sitt internasjonale nettverk, som i varierende grad styres og bemannes lokalt. Det andre spesialtilfellet er det som gjerne blir omtalt som naturlige samarbeidspartnere, det vil si samarbeid mellom organisasjoner i nord og i mottagerlandene som har felles oppgaver og funksjoner, men som ikke primært er bistandsorganisasjoner. Samarbeidet mellom religiøst forankrede organisasjoner, fagforeninger, og funksjonshemmedes organisasjoner er eksempler på dette. Begge disse spesialtilfellene er forventningsvis av en slik karakter at organisasjonssamarbeidet vil fungere godt. Naturlige partnerskap har i tillegg den fordel at de er sikret god forankring lokalt. Begge formene er imidlertid basert på en form for selv-seleksjon som ikke gir noen garanti for at den mest effektive samarbeidspartneren velges. Om dette er å foretrekke fremfor en videre søkeprosess i universet av lokale frivillige organisasjoner vil derfor avhenge av hvilken type oppdrag man ønsker å få gjennomført.

Når det gjelder kapasitetsbygging av lokale organisasjoner, er det viktig å spesifisere hva slags type kapasitet det er snakk om. Hvis det snakk om teknisk, administrativ eller økonomisk kompetanse, er det liten grunn til å tro at en frivillig organisasjon bringer en merverdi inn i arbeidet. Hovedsaken er om organisasjonen besitter den nødvendige faglige og pedagogiske kompetansen. Det er dessuten liten grunn til å gi denne formen for bundet bistand. Gitt at man i utgangspunktet har vurdert den sørlige organisasjonen dit hen at den er støtteverdig, vil den som oftest komme bedre ut av det ved å søke det beste tilbudet i markedet for den aktuelle kompetansen.

Med hensyn til andre typer informasjonsarbeid kan det ha en større verdi at en annen frivillig organisasjon er mellomledet. Grasrotorganisering eller "empowerment" kan være eksempler på dette. Det finnes både teori og empiri som indikerer at informasjonsoverføring er lettere mellom to parter som vet at de har relativt sammenfallende målsettinger.⁵⁴ Hvis den ene parten kun snakker med den andre fordi den er betalt for det, vil kommunikasjonen antakeligvis fungere dårlig. Naturlige partnerskap mellom frivillige organisasjoner kan tenkes å være velegnede i denne sammenheng, også fordi den lokale parten vil kunne forvente at den utenlandske organisasjonens egne erfaringer kan være relevante for den selv. Grasrotorganisering fremstår i det perspektivet som den sørlige partens naturlige rolle. Bidraget til organisasjonen fra nord vil da være å understøtte dette arbeidet. Edwards og Hulme (1996) refererer imidlertid til studier som viser at sørlige frivillige organisasjoner ikke nødvendigvis lykkes bedre i arbeidet på lokalplanet. Det skyldes de tidligere omtalte problemene knyttet til at de ofte er dominert av elitene i mottakerlandet. På den andre siden er ikke status som en nordlig frivillig organisasjon noen garanti for troverdighet i relasjonen med en tilsvarende organisasjon i sør fordi førstnevnte kan bli oppfattet som agenter for sine offisielle bistandsmyndigheter så lenge de har omfattende forbindelser med disse. Den store skjevheten i finansiell styrke kan også føre til at partnerne i sør i større grad gjør og sier det de antar skal til for å opprettholde overføringene enn det de faktisk mener og ville ha gjort for egne midler.

Dette er noe av bakgrunnen for at en del av de som ønsker at de frivillige organisasjonene skal være entreprenører for alternative utviklingsmodeller argumenterer for at de nordlige

⁵³ På hvert trinn oppstår det transaksjonskostnader som en følge av adferds- og utvalgsrisiko. Dersom myndighetene har relativt god informasjon og kraftige virkemidler for å motvirke problemene, vil transaksjonskostnadene kunne være relativt små i relasjonene de har til "sine" organisasjoner.

⁵⁴ Den delen av spillteorien som analyserer såkalt "løst snakk" (cheap talk) er et eksempel på dette.

organisasjonene må vende tilbake til det de mener er deres eksistenberettigende rolle som kanal for engasjerte individer i eget land i stedet for å satse på organisasjonsvekst gjennom oppdrag for bistandsmyndighetene.⁵⁵ De hevder at endring av grunnleggende normer og institusjonsbygging er aktiviteter som tar tid og som ikke er tjent med å være ressursintensive, og er bekymret for at bistandsavhengigheten skal føre til at organisasjonene tilpasser seg de offisielle bistandsorganisasjonenes prioriteringer.

Spørsmålet om organisasjonene står ansvarlige overfor de egentlige principalene er komplekst. For det første er ikke sammenhengen mellom antallet eksterne interessenter og trofasthet mot misjonen nødvendigvis lineær. Dersom en frivillig organisasjon som i utgangspunktet fungerer godt fra denne synsvinkelen får en betydelig ekstern oppdragsgiver, kan det tenkes å gi denne innflytelse over organisasjonens virke. Får organisasjonen da tilgang til en ny finansieringskilde av liknende størrelse som har interesser som er i konflikt med den førstes, vil det kunne redusere problemet fordi forsøkene på å øve innflytelse fra den ene eksterne aktørens side kan motvirke presset fra den andre. For det andre avhenger effektene av betingelsene som knyttes til pengestrømmen. Frie midler gir organisasjonene maksimal innflytelse over prioriteringene. Størsteparten av midlene – i Norge så godt som all støtte – har vært aktivitetsbasert. Likevel finnes det mange søknadsbaserte ordninger, og så lenge rammene for disse er relativt vide kan organisasjonene ta i mot pengene uten å måtte tilpasse virksomheten i særlig grad. Dessuten trenger selv ikke spesifikke oppdrag for offisielle bistandsaktører å bety at man har forlatt organisasjonens grunnleggende kurs. Mange organisasjoner har strategiske målsettinger som er tilstrekkelig vage og generelle til at de godt kan gjennomføre et oppdrag for offentlige midler i et annet land eller på et annet felt enn det de i utgangspunktet hadde planlagt uten å gå på akkord med disse. For det tredje er det vanskelig for utenforstående å avgjøre om det empiriske faktum at frivillige organisasjoner i både nord og sør tilpasser seg ressuroverføringene reflekterer styringsproblemer som gjør at ledelse og ansatte kan forfølge mål om vekst og prestisje på bekostning av de offisielle målene. Når det gjelder de nordlige organisasjonene, er det ut i fra et offentlig styringsperspektiv dessuten ønskelig at de utfører oppdragene de gis i tråd med intensjonene, om det så bare er for å maksimere sannsynligheten for å få nye oppdrag.

5.5 Nordlige frivillige organisasjoner som systemovervåkere

Frivillige organisasjoner kan i prinsippet supplere medias arbeid med å overvåke bistandssystemet for å påse at det i størst mulig grad fungerer slik at utviklingseffekten av midlene blir maksimert. I den grad borgerne i nord genuint har velferden til de fattige i sør i tankene når de vurderer hvor mye bistand som skal gis og hvordan, vil de tjene på å at noen aktører tar på seg arbeidet med å kontrollere at bistandssystemet faktisk fungerer i henhold til de offisielle intensjonene. Organisasjonene har ofte mye kunnskap om og erfaring fra felten og gode kontakter i sør. Slik sett er de i gjennomsnitt sannsynligvis bedre stilt enn massemediene i nord til å bidra til bistandsdebatten. I motsetning til mediene har de imidlertid egne agendaer, så velgerne kan ikke nødvendigvis stole på at informasjonen er upartisk. I norsk sammenheng er det som nevnt liten grunn til å tro at organisasjonene generelt har en agenda som går på tvers av hovedmålsettingen om fattigdomsorientering og økonomisk vekst som et bredt politisk flertall gang på gang har stadfestet.⁵⁶ At de har interesse av å forsvare sin nåværende posisjon, som både gir stor tilgang til ressurser og gode muligheter for å påvirke den mer detaljerte innretningen av politikken, er mer plausibelt. Siden den offisielle bistandens startfase har myndighetene i alle tradisjonelle DAC-land illustrerende nok bevilget til de frivillige organisasjonene penger for at de skal drive opplæring av velgermassen (om enn i

⁵⁵ Se for eksempel Fowler (2000), Malhotra (2000) og Smillie (2000).

⁵⁶ Denne typen problem kan imidlertid være et større problem i andre land.

noe varierende omfang fra land til land). Selv om tanken bak disse bevilgningene i utgangspunktet nok var en moralsk begrunnet bekymring for at befolkningen ikke var tilstrekkelig opptatt av verdens fattigdomsproblemer til å se nytten av store bistandsbudsjetter, er dette relativt unikt for et politikfelt i demokratier. Det er således mer nærliggende å tro at det reflekterer noe spesielt ved feltets karakter, nærmere bestemt den manglende koblingen mellom de som egentlig skal nyte godt av bistanden og de som i siste instans skal betale for den, som i kombinasjon med de incentivproblemene som finnes i alle hierarkiske systemer har bidratt til et fokus på innsats målt i penger i stedet for resultater.

Vedlegg 4:
Langsiktig bistand, fattigdomsreduksjon
og vekst

1 Innledning

Bistandspolitikken er under omlegging internasjonalt. Basert på erfaringene med et halvt århundres bistand kan det spores et skifte fra et system som har vært giverstyrt, men likevel ukoordinert; lite resultatorientert til tross for mange målsettinger; og sterkt fragmentert med hensyn til antall aktører og aktiviteter til et system basert på

- eierskap og partnerskap, dvs. at det er mottakerne som skal lede samarbeidet med giverne;
- resultatorientering av innsatsen;
- selektivitet i allokeringen av bistandsmidler basert på resultater;
- harmonisering av praksisen til givere og mottakere, og samordning av giverne.

Omleggingen forventes å gi økt bistandseffektivitet, noe som er svært viktig gitt at bistandsnivået sannsynligvis vil øke kraftig frem mot 2015. Komplementære reformer er overgang til mer generelle bistandsformer som sektor- og budsjettstøtte, som allerede har pågått en tid. I dette vedlegget drøftes rasjonale for den pågående endringen. Det vil fremkomme at til tross for at ikke alle sidene ved politikken er uproblematisk, er den godt forankret i både teoretiske og empiriske studier av hvilke faktorer som fremmer utvikling. Hovedutfordringen er å sørge for at omleggingen gjennomføres i tråd med intensjonene.

2 Det internasjonale bistandssystemet: Aktører og interesser

Forløperne til den offisielle bilaterale bistanden til dagens fattige land finner man i overføringene fra kolonimaktene til koloniene og i Marshall-hjelpen. Antallet offisielle bilaterale bistandsorganisasjoner fikk et kraftig oppsving tidlig på 1960-tallet da mange OECD-land etablerte sine egne institusjoner. Siden har antallet giverorganisasjoner steget som en følge av inntektsøkning i de fattigste OECD-landene som Hellas, Portugal og Spania. Nye OECD-medlemmer som Sør-Korea har også etablert egne programmer. Konkurransen mellom stormaktsblokkene under den kalde krigen bidro til at andre østblokkland etter hvert fulgte etter Sovjet-Unionens eksempel og ga bistand til den Tredje Verden. Kina har for eksempel lenge gitt støtte til mange afrikanske land. Noen arabiske land med store oljeinntekter gir også bistand, hovedsakelig i form av overføringer til andre arabiske land. De utgjør i dag det viktigste alternativet til vestlig bistand, målt i volum (Neumayer 2004). Sett under ett, er det imidlertid ingen tvil om at medlemmene av OECDs samarbeidsforum på feltet, DAC, nå er de viktigste bilaterale bistandsaktørene og at DACs roller som diskusjonsforum og normutformer er av stor betydning for utviklingen i bistandssystemet. USA har alltid vært den klart største givernasjonen i volum. I de seinere år har landet stått for i overkant av en femtedel av DAC-landenes totale bistand til de tradisjonelle utviklingslandene. En liten gruppe av donorer som er små i absolutte termer – Danmark, Luxembourg, Nederland, Norge og Sverige – er imidlertid som de eneste som oppfyller FN's målsetting om å gi minst 0,7 % av BNI de største giverlandene relativt sett.

Dagens system av multilaterale bistandsorganisasjoner har sitt utspring i Bretton Woods-institusjonene og de ulike FN-organisasjonene som ble etablert rett etter den andre verdenskrigs slutt. Verdensbankens første oppgaver var knyttet til gjenoppbyggingen av Europa, men ettersom utviklingen her gikk relativt raskt fremover ble fokus vendt mot fattige land, spesielt de nye statene som oppsto som en følge av avkoloniseringsprosessen. Det førte til at IDA ble opprettet i 1960. Siden har Verdensbankgruppen fått nye tilskudd i form av IFC og MIGA. En har også fått et sett av regionale utviklingsbanker som komplementerer Verdensbanken og IMF, som i dag teller de fleste land i verden blant sine medlemmer. Sistnevnte institusjon har i stadig stigende grad befattet seg med utviklingsspørsmål etter at den på midten av 1970-tallet mistet sin opprinnelige rolle som vokter av det internasjonale valutakurssystemet som ble etablert i Bretton Woods. Dette har ført til at arbeidsdelingen

mellom de to søsterorganisasjonene tidvis er mindre klar enn den opprinnelig var. Relativt til Verdensbanken, er likevel IMF mye mindre når det gjelder omfanget av bistanden som kanaliseres til fattige land.

FN-systemet utgjør den andre hoveddelen av det tradisjonelle multilaterale sub-systemet innenfor bistand. Her skiller en gjerne mellom fondene/programmene og særorganisasjonene. Fondene og programmene, eksempelvis UNDP, UNICEF og WFP, finansieres gjennom frivillige bidrag fra FNs medlemsland. I utgangspunktet er dette bistandsorganisasjonene innenfor FN-systemet. Særorganisasjonene, som FAO, UNESCO og WHO, finansieres av en kombinasjon av medlemsavgifter og frivillige bidrag. Deres primæroppgave er i prinsippet å være fora for utarbeiding av internasjonale normer og standarder; for innsamling, bearbeiding og spredning av data og informasjon; og for initiering av internasjonale forskningsprogrammer og holdningskampanjer på sine felt. De fleste av dem har imidlertid etter hvert engasjert seg i bistandsaktiviteter. Dette har, sammen med manglende sentral styring, ført til at FN i en del tilfeller har fremstått mer som en stor gruppe bistandsorganisasjoner enn som et system av kompetansesentra og finansieringskilder som arbeider samlet mot felles målsettinger.

Den aller nyeste varianten bistandsorganisasjoner er de globale fondene. Samarbeid mellom de tradisjonelle multilaterale institusjonene, bilaterale givere og private aktører har i de senere årene ført til etablering av nye former for multilaterale organer. Det Internasjonale Vaksinefondet og Det Globale Fondet for Bekjempelse av AIDS, Tuberkulose og Malaria er eksempler på dette. Disse organisasjonene har et relativt snevert fokus på noen få aktiviteter, men har likevel fått tilført relativt betydelig midler på kort tid. Deres ressurser er imidlertid små i forhold til de to klart største multilaterale aktørene, EU og IDA, som er omtrent like store. Volummessig er disse mindre enn Japan, det nest største giverlandet, men større enn Frankrike, Storbritannia og Tyskland. Totalt er likevel bilateral bistand klart dominerende, og forholdstallet mellom den bilaterale og den multilaterale andelen av overføringene har lenge holdt seg rundt 2:1.

Når bistandens bidrag til langsiktig utvikling skal vurderes basert på historiske data, kan en ikke nødvendigvis forvente å finne ubetingede positive effekter. Hovedargumentasjonen for offisielle overføringer til fattige land har rett nok alltid vært basert på behovene i mottakerlandene. Et uttrykk for dette er at militærstøtte og lån på rene kommersielle vilkår ikke regnes som ODA. Det finnes imidlertid en stor litteratur som viser at en viktig motivasjon bak fordelingen av bistand har vært donorenes egeninteresser knyttet til utenrikspolitiske og kommersielle mål, spesielt for de store giverlandene sin del.¹ Mye av støtten har ikke vært gitt med den hensikt å fremme økonomisk utvikling i mottakerlandene.

Moderne bistand startet som nevnt under den kalde krigen og ønsket om å demme opp for kommunismen var, i en blanding med altruistiske motiver som varierte fra land til land, et element i bistandspolitikken til de fleste vestlige land.² Tilsvarende incentiver fantes på den andre siden av den ideologiske skillelinjen. Andre eksempler på denne typen egeninteresser i bilateral bistandspolitik er USAs sterke støtte til Egypt og Israel etter Camp David-avtalen, Alesina og Dollar (2000: 40) karakteriserer de total overføringene til disse to landene på følgende måte: "Egypt and Israel receive much more aid than other countries with similar characteristics. Egypt receives 481 per cent more and the value for Israel is basically off the scale." Frankrikes fokus på sine tidligere kolonier og Japans prioritering av land i Asia som det har tette økonomiske forbindelser til er en del av dette bildet.

¹ Utvalgte eksempler er Alesina og Dollar (2000), Boone (1996) og Chauvet (2002).

² I Norge synes etableringen av et bilateralt bistandsprogram også å ha hatt en innenrikspolitisk begrunnelse; det var en kompensasjon til venstresiden i Arbeiderpartiet fordi Norge hadde blitt medlem i Nato og rustet forsvaret kraftig opp, jevnfør Simensen (2003).

Det har vært noe mindre oppmerksomhet rundt allokeringen av multilateral bistand. Eksisterende studier indikerer imidlertid at denne i langt større grad bestemmes av nivået på sosiale og økonomiske indikatorer for mottakerlandene.³ Det fremheves også ofte at de rike landenes kommersielle interesser har mindre spillerom der. Innkjøpsprosessene er gjerne mer åpne og i større grad basert på internasjonal konkurranse. Noen små bilaterale givere – de nordiske land og Nederland - likner på multilaterale aktører i så måte; mottakerlandenes økonomiske og sosiale karakteristika synes å være viktigst når bistandsmidlene skal fordeles.⁴ Det forklares ofte med henvisning til at de ikke har en fortid som kolonistormakter og relativt svake kommersielle interesser i utviklingslandene. Norges egen bistandshistorie demonstrerer at dette ikke har forhindret bruk av for eksempel bundet bistand, men i et komparativt perspektiv kommer likevel medlemmene av denne gruppen relativt godt ut.

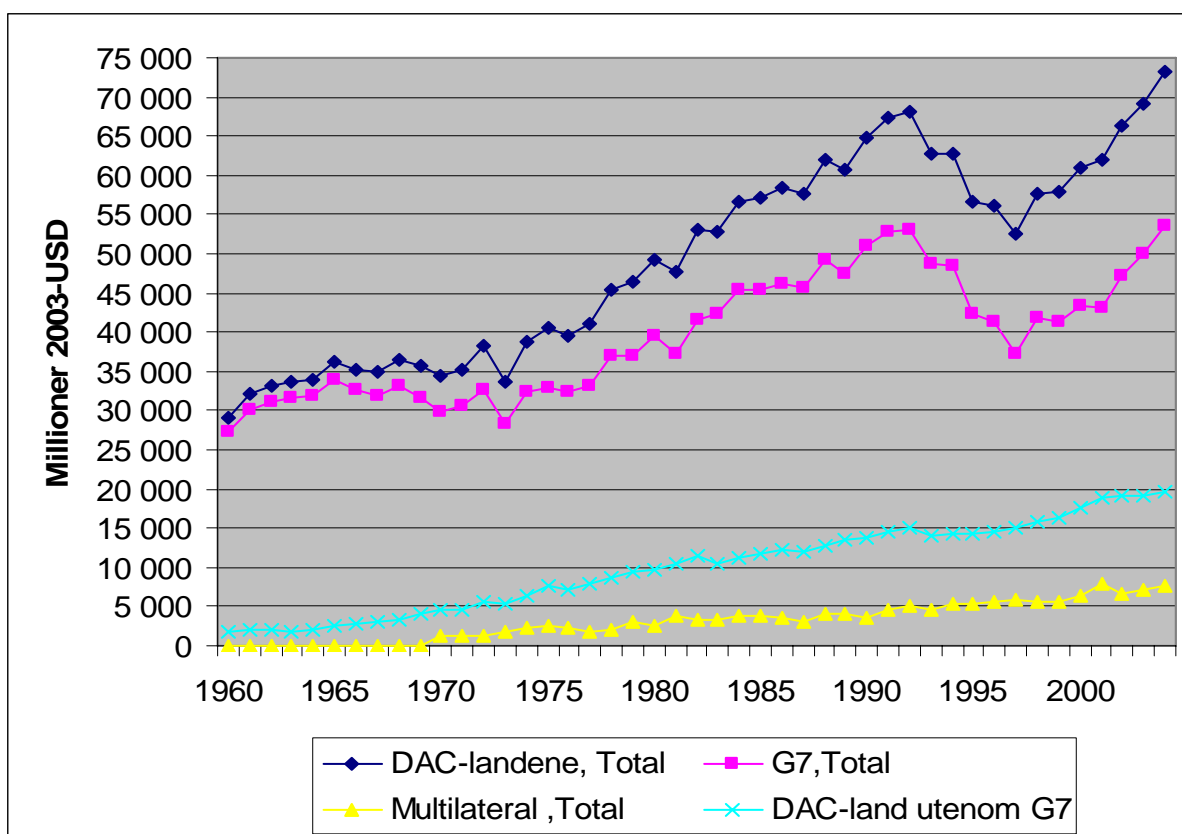
Samlet sett har bistandsallokeringen gitt systematiske skjevheter. For det første har det vært en skjevhet i fordelingen mellom lavinntekts- og middelinntektsland i favør av sistnevnte gruppe. For det andre har små mottakerland målt i befolkningsstørrelse fått mer bistand per capita enn like fattige land med flere innbyggere.

Donorenes strategiske interesser har også hatt betydning for bistandsnivået. Gitt at bistand fra de store DAC-landene under den kalde krigen i stor grad ble brukt til å holde regimer i mottakerlandene på vestlig side, er det ikke overraskende at Berlin-murens fall ble etterfulgt av en reduksjon i bistandsnivået, jf. Figur 1. Mange observatører fortolket dette som et utslag av bistandstretthet i giverlandene etter tiår med u-hjelp som ikke hadde virket i henhold til forhåpningene om en rask nedgang i fattigdom og ulikhet i verden. Det er imidlertid mer sannsynlig at hovedårsaken til fallet var at mye av det realpolitiske rasjonale for bistanden forsvant. For det første har ikke støtten i den offentlige opinion endret seg i særlig grad. For det andre burde dette ha medført at overføringene fra alle givere gikk ned. Som Figur 1 viser, skyldes imidlertid den totale nedgangen fra 1992-97 i all hovedsak reduksjon i G7-landene. De har som nevnt hatt sterkere utenrikspolitiske og kommersielle interesser knyttet til gavene enn andre bilaterale donorer. Reduksjonen i USAs bistand sto alene for halvparten av fallet i de store landenes bidrag. Bistand fra andre DAC-land falt kun fra 1992 til 1993. Deretter økte den igjen. Det samme gjelder for multilateral bistand. Økonometriske analyser bekrefter at det er slutten på kalde krigen som er hovedårsaken til bølgedalen i bistandsnivået på 1990-tallet.⁵

³ Studier av allokeringene til ulike multilaterale organisasjoner er blant annet gjort av Cashel-Cordo og Craig (1997), Frey og Schneider (1986), Maizels og Nissanke (1984) og Neumayer (2003).

⁴ Se spesielt Gates og Hoeffler (2004). En detaljert sammenlikning av de nordiske donorene finnes i Selbervik og Nygaard (2005).

⁵ Boschini og Olofsgård (2003) og Berthelemy og Tichit (2004). Sistnevnte studie viser at bare en liten del av nedgangen motsvares av at tidligere Østblokkland er nye mottakere av bistand. Disse overføringene registreres imidlertid separat av DAC (under betegnelsen Official Aid).



Figur 1: ODA 1960-2004

En viktig konklusjon man kan trekke av litteraturen om bistandsallokering er altså at det at en del studier finner liten effekt av slike overføringer på vekst ikke beviser at bistand ikke kan fremme økonomisk utvikling, bare at midlene som har vært gitt ikke har hatt denne effekten. Samtidig gir resonnetet rundt Figur 1 grunn til å tro at bistand nå kan bli et mer effektivt redskap for fattigdomsreduksjon. Det samme gjør trenden med hensyn til andelen av bilateral finansiell bistand som er bundet til kjøp av varer i giverlandet, en praksis som reduserer verdien av midlene kraftig for mottaker.⁶ Det er liten grunn til å forvente at bistandspolitikken blir fri for utenrikspolitiske interesser i den nærmeste fremtiden, men mange argumenterer nå for at det er stor grad av sammenfall mellom interessene til rike og fattige land fordi fattigdom fører til miljøødeleggelse, migrasjon i stor skala og væpnede konflikter som også har negative konsekvenser for verdens privilegerte. Enigheten om Tusenårsmålene kan ses på som et uttrykk for dette sammenfallet, samtidig som det signaliserer en resultatorientering av bistanden mot disse målene.

Dette kan forklare hvorfor bistandsnivået har tatt seg opp igjen det siste tiåret. Hvis veksten reflekterer givernes egeninteresser, er det imidlertid ikke gitt at allokeringen mellom fattige land vil forbedre seg.

3 Politikk, institusjoner og økonomisk vekst

Bistandens normative rasjonale har alltid vært varig fattigdomsreduksjon. I et slikt perspektiv bør ressursoverføringene fra nord til sør være hjelp til selvhjelp: De skal sette mottakerne i

⁶ Den mest kjente studien er Jepma (1991), som anslår at de direkte kostnadene er på mellom 15 % og 30 %. I tillegg kommer indirekte kostnader som fokus på prosjekter med høye importandeler og lignende. I DAC (2003) anslås det at andelen av den finansielle bilaterale bistanden som er ubundet har steget fra nesten 60 % tidlig på 1980-tallet til over 80 %. Det må imidlertid påpekes at teknisk samarbeid, som for det aller meste er knyttet til kjøp av tjenester i giverlandene, utgjør omtrent 1/3 av total ODA men er ikke inkludert i disse tallene. Dessuten lar store land som Italia og USA være å rapportere om bindingsgraden til bistanden sin.

stand til å styre sin egen utvikling. Den opprinnelige oppskriften for bistand som hjelp til selvhjelp var omtrent som følger: Årsaken til at noen land er fattige, er at de har lite kapital; med lav inntekt blir den innenlandske sparingen også lav; dette betyr i sin tur et lavt investeringsnivå og dermed fortsatt fattigdom. Internasjonale kapitalmarkeder kan ikke forventes å frembringe denne typen risikokapital. Ved å gi dem investeringsmidler i form av bistand kan industrilandene hjelpe utviklingslandene med å gjøre et krafttak for å bryte ut av fattigdomsfellen. Når vekstprosessen først er kommet i gang, vil de selv kunne spare det som er nødvendig for å kunne fortsette fremgangen. Til tross for den store økningen i tilgangen på privat kapital siden 1950-tallet, synes denne tankerekken fortsatt å være nærliggende for mange sett på bakgrunn av den økonomiske utviklingen i sør. Forfatterne bak FNs Millenniumsprosjekt (UNDP 2005: 50-52) argumenterer slik for denne modellen:

“Many Least Developed Countries, especially in Sub-Saharan Africa, are stuck with low or negative growth. Why? Because their saving rates are too low to offset population growth and depreciation, and they are unable to attract the needed investments from abroad... A big push of aid-supported investment that puts the country on the path of increased savings and self-propelling growth is far more efficient than low quantities of aid that do not change the fundamental growth potential of the economy.”

Denne opprinnelige varianten av denne teorien, basert på Harrod-Domar modellen samt en implisitt forutsetning om at all bistand investeres, er forlenget diskreditert av empirien (Easterly 1999). Teoretisk var denne modellen utdatert allerede den gang den ble adoptert som rettesnor for bistandsallokering av de multilaterale finansinstitusjonene. Selv om det også finnes nyere vekstmodeller som illustrerer mekanismer som forårsaker fattigdomsfeller, synes heller ikke empirien å understøtte dette som en generell forklaring på hvorfor land forblir fattige, i alle fall ikke så lenge en med det mener en situasjon med tilnærmet nullvekst.⁷

Den neo-klassiske vekstmodellen, som ble utviklet av Nobelprisvinner Robert Solow på midten av 1950-tallet, kan brukes som grunnlag for et mer optimistisk scenario for fattige land. Den predikerer at dersom to land er like med hensyn til alle relevante faktorer bortsett fra kapitalbeholdningen, vil det fattigste landet vokse raskest fordi kapitalavkastningen vil være høyest her. En kan fortolke det som at investeringsmulighetene er bedre i fattige land alt annet like fordi det er flere gode prosjekter igjen å gjennomføre. Hypotesen om absolutt konvergens i inntektsnivåene finner imidlertid ingen støtte i dataene.

En årsak er selvsagt at det er andre forskjeller mellom fattige og rike land enn mengden realkapital som de har til disposisjon. Fattige land har strukturelle ulemper som kan gjøre det vanskelig å få til økonomisk utvikling. En del har klimatiske, topografiske og geografiske ulemper som gir høye produksjons- og transportkostnader. Mange er små og svært avhengige av utviklingen i internasjonale vare- og faktormarkeder, som eksempelvis kan føre til makroøkonomiske styringsproblemer. Rike land har ført en økonomisk politikk som har skadet interessene til en del utviklingsland, med jordbrukspolitikken som det mest kjente eksempelet. Botswana illustrerer imidlertid at slike faktorer ikke behøver å være avgjørende. Landet har en liten befolkning, er uten tilgang til havet og store områder består av ørken eller halvørken. Ved uavhengigheten i 1965 var innbyggerne fattige og uten utdanning. Likevel klarte de å utnytte inntektene fra en eneste naturressurs til å vokse raskere enn noen andre land i siste halvdel av det tjuende århundre. Som vi skal se, klarte Botswana også å forvalte bistanden landet mottok på en meget god måte. Forklaringen på dette er landet bygde opp gode offentlige institusjoner og førte en økonomisk politikk som i hovedsak var fornuftig. Dette er i tråd med nyere vekstteori, hvor økonomisk politikk spiller en avgjørende rolle gjennom å påvirke incentivene til å investere i real- og humankapital og til å drive med forskning og utvikling, samt ved å påvirke produktiviteten til innsatsfaktorene. Selv om

⁷ Jevnfør Easterly (2005a), Kraay og Raddatz (2005) og Rodrik (2006).

resultatene av empiriske studier av sammenhengene mellom økonomisk politikk og vekst varierer med hensyn til hvilke variabler som er signifikante, er hovedpoenget her at litteraturen gir sterk støtte til prediksjonen om betinget konvergens: For gitte verdier på politikkvariablene vokser fattige land raskere enn rike. En annen innretning på politikken kan altså øke vekstraten.

Fokuset på økonomisk politikk har naturlig ledet til at en har fått økt oppmerksomhet omkring et lands institusjoner, ofte kollektivt betegnet som styresettet. En dekkende definisjon av styresett er den som Kaufmann, Kraay og Mastruzzi (2003: 254) benytter:

“Governance is defined as the exercise of authority through formal and informal traditions and institutions for the common good, thus encompassing: (1) the process of selecting, monitoring, and replacing governments; (2) the capacity to formulate and implement sound policies and deliver public services, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.”

Styresettet er knyttet til valget og håndteringen av de politiske, byråkratiske og rettslige institusjonene i et land, formelle så vel som uformelle. En rekke nyere studier har påvist at variasjoner i kvaliteten på slike institusjoner forklarer mye av variasjonen i inntektsnivået mellom land, som er et uttrykk for langsiktige forskjeller i vekstrater.⁸ De skiller ikke alltid klart mellom ulike sider ved styresett, men den vanligste fortolkningen er at resultatene demonstrerer betydningen for økonomisk utvikling av at private eiendomsrettigheter beskyttes. At rettsstatsprinsipper etterlevs generelt og at en har et uavhengig og velfungerende rettsvesen spesielt, er viktig fordi det skaper sikkerhet omkring økonomisk aktivitet, særlig investeringer i realkapital. Korrupsjon og ineffektivitet som øker usikkerheten og kostnadene ved å benytte rettsvesenet som tvisteløsningsmekanisme kan ha sterkt negative konsekvenser for investeringsviljen.

Statens betydning for utvikling i kraft av sin rolle som leverandør av viktige kollektive goder kommer også klart frem i disse studiene. Lav kompetanse, korrupsjon, nepotisme og sterk grad av politisering er karakteristika ved den offentlige administrasjonen i mange fattige land.⁹ Hvis en med byråkrati mener den klassiske weberianske administrasjonen bestående av godt betalte, kompetente medarbeidere som følger universelle regler i sitt arbeid, kan en hevde at fattige lands problem i mange tilfeller er for lite byråkrati. Den økte vektleggingen av statsbygging i bistandssammenheng i de senere år, bygger på en erkjennelse av at en velfungerende stat er en nødvendig forutsetning for å oppnå økonomisk utvikling på lang sikt. Studier av effektene av politisk regime på økonomisk utvikling har en lang tradisjon. Teoretisk er det uklart om demokrati skal forventes å være bra for vekst eller ikke.¹⁰ Historien gir mange eksempler på både vekstfremmende og veksthemmende diktaturer. Resultatene av de mer systematiske empiriske studiene kan kort oppsummeres som at det ikke synes å være robuste forskjeller mellom demokratier og autokratier med hensyn til den gjennomsnittlige vekstraten.¹¹ Demokratier ser imidlertid ut til å gi en viktig velferdsgevinst utover egenverdien av politisk frihet - en mer stabil økonomisk utvikling - noe som sannsynligvis

⁸ Acemoglu, Johnson og Robinson (2001, 2002), Easterly og Levin (2003), Hall og Jones (1999) og Rodrik, Subramanian og Trebbi (2004). Viktige forløpere er Knack (1996) og Keefer og Knack (1997), som demonstrerer betydningen av denne typen institusjonelle variabler i mer tradisjonelle vekstregresjoner.

⁹ Hagen (1999a) drøfter disse problemstillingene.

¹⁰ Se diskusjonen i Hagen (1999b).

¹¹ Tre nyere studier eksemplifiserer dette generelle resultatet. Barro (1997) finner en ikke-lineær sammenheng, hvor vekstraten først går opp og så faller med økninger i graden av demokrati. Przeworski et al. (2000) avdekker ikke forskjeller mellom politiske regimer med hensyn til veksten i økonomien totalt sett, men inntekt per capita vokser raskere i demokratiene i deres datasett fordi befolkningsveksten er lavere. Tavares og Wacziarg (2001) konkluderer at humankapitalen øker raskere og realkapitalen saktere i demokratier, og at nettoeffekten er svakere veksttakt under slike regimer. Resultatene varierer altså med datasett og metoder, og det er ingen tendens til konvergens i retning av et klart ja eller nei på spørsmålet om demokrati er bra for økonomisk vekst.

skyldes at det finnes formelle prosedyrer for utvelgelse av ledere og velfungerende konflikthåndteringsmekanismer (Rodrik 1997).

Det er relevant å spørre om ikke dette også er en form for fattigdomsfelle? Siden institusjoner per definisjon har en viss varighet og mange av disse studiene finner at røttene til denne typen institusjoner kan spores tilbake til landenes kolonihistorie, klima og geografi, betyr vel disse funnene at noen land er ”dømt” til å forbli fattige? Dette resonnementet er ikke korrekt. For det første kan institusjoner endres, selv om det kan være vanskelig. For det andre forklarer ikke forskjeller i institusjonell kvalitet all variasjon i inntektsnivået mellom land. Det er for eksempel rom for at godt lederskap kan gjøre betydelig forskjell, spesielt i diktaturer hvor prosessen for å selekttere politiske ledere ikke er institusjonalisert (Jones og Olken 2005). For det tredje snakker vi som nevnt her om vekst på veldig lang sikt. På kort til mellomlang sikt finner man mange eksempler på rask vekst i land som ikke har det man vanligvis tenker på som godt styresett (Hausmann, Pritchett og Rodrik 2005). Man ser også mange eksempler på rask vekst i land og regioner – for eksempel i Afrika - hvor utviklingen på lengre sikt har vært mye svakere. Hovedproblemet med svake institusjoner er altså ikke å generere vekst, men å opprettholde veksten over tid.

4 Øremerking av bistandsmidler

Hvilken rolle spiller bistand i dette bildet? Som nevnt var fokuset i bistandens tidlige fase på investeringer i utviklingslandene, og da spesielt i infrastruktur som veier og dammer. Den dominerende bistandsformen var derfor prosjekter for å gjennomføre denne typen aktiviteter. Jevnt over ga (og gir) disse prosjektene god økonomisk avkastning ex post. På makronivå ble imidlertid den raske veksten i utviklingslandene på 1960-tallet avløst av svak eller negativ utvikling i inntekt per capita, spesielt etter prissjokkene på råvarer på 1970-tallet. En fikk dermed et mikro-makro paradoks (Mosley 1987): De gode resultatene på prosjektnivå brakte ikke fremgang for økonomien som helhet. En mulig forklaring er at penger er omfordelbare (fungible); hva giverne tror de finansierer er ikke nødvendigvis det de faktisk finansierer. Ved å ”selge” gode prosjekter til bistandsorganisasjonene, kan myndighetene i mottakerlandene bruke sine egne midler på andre tiltak. Hvis disse anvendelsene har lavere samfunnsøkonomisk avkastning enn prosjektene donorene gjennomfører, vil bistandens reelle virkning være lavere enn det en skulle forvente ut i fra en evaluering av prosjektavkastningen.

Det finnes mange studier av effektene av bistand på ulike deler av mottakernes budsjetter. De viktigste av dem er oppsummert av Devarajan og Swaroop (2000). En kortversjon av de mange ulike resultatene som kommer ut av disse arbeidene er at effektene varierer mellom land og sektorer. For eksempel, når det gjelder Indonesia fra 1966 til 1986 finner Pack og Pack (1990) at mesteparten av den øremerkede bistanden ble anvendt i henhold til donorenes intensjoner. Deres analyse av det samme spørsmålet i den Dominikanske Republik i omtrent samme tidsrom leder derimot til konklusjonen at det hadde foregått en betydelig omallokering av ressurser i forhold til givernes målsettinger (Pack og Pack 1993). Tilsvarende finner Feyzioglu, Swaroop og Zhu (1998) at i et tverrsnitt av land var subsidierte lån til jordbruks-, utdannings- og energisektorene fullt omfordelbare, mens tilsvarende lån til transport- og kommunikasjonsformål i sin helhet ble benyttet innenfor sektoren. En nærliggende forklaring på variasjonen er at prosjekter innenfor transport og kommunikasjon er så omfattende og kapitalintensive at mottakerlandene faktisk ikke er i stand til å realisere dem selv. Forskjellene mellom land gjenspeiler sannsynligvis blant annet forskjeller i bistandsnivået.¹²

¹² Hagen (2006a) viser dette teoretisk. Resultatene til Boone (1996) tyder på at disse hypotesene har noe for seg. Han finner at “...[i]n small countries, or countries where the aid/GNP ratio is extremely large (over 15 % of GNP) [...] aid does lead to higher investment.” Dette er i kontrast til hovedkonklusjonen hans - “[t]he marginal propensity to consume is insignificantly different from one...” – som indikerer at bistand, som hovedsaklig har vært gitt til investeringsformål, er fullt omfordelbar.

I seg selv beviser ikke det faktum at prosjektbistand har vært delvis omfordelbar at avkastningen av midlene har vært lav. Som diskutert over, har ikke giverne alltid hatt mottakernes beste som eneste motivasjon for å gi penger. Det er også rimelig å tro at selv bistand som har vært gitt i den hensikt å bidra til utvikling ikke alltid har tatt et lands særegenheter i betraktning i tilstrekkelig grad. Således kan det tenkes at mulighetene for omallokering har økt bistandseffektiviteten, ikke redusert den. For eksempel finner Devarajan, Rajkumar og Swaroop (1999) at en dollars bistand til en gruppe afrikanske land i perioden 1971-95 i gjennomsnitt medførte en økning i offentlige utgifter på omtrent 90 cents og at løpende utgifter, investeringer og betaling av avdrag på utenlandsgjeld økte omtrent i samme takt. Som de påpeker, har intensjonen med mesteparten av bistanden vært å øke investeringsbudsjettet, ikke å gi skattelette eller å finansiere løpende utgifter eller tilbakebetaling av gjeld, men det kan likevel være gode økonomiske grunner bak disse valgene. Marginalkostnaden ved å finansiere offentlige utgifter er sannsynligvis ganske høy; midler anvendt på drift og vedlikehold kan ha minst like høy avkastning som nye investeringer, særlig når giverne vanligvis ikke har vært villige til å bidra på denne måten; og nedbetaling av utenlandsgjelden kan ha bidratt til å sikre tilgangen på ny ekstern kapital.

Det er således viktigere å finne ut hva bistand faktisk finansierer enn å avdekke om den har fortrennings effekter. Det er imidlertid en vanskelig eksersis, som ideelt sett krever en kontrafaktisk analyse av hva mottakerne ville ha gjort hvis de ikke hadde fått overføringene. Implikasjonen er at tradisjonelle analyser av avkastningen av prosjekter har lite for seg. Dette har blitt brukt som et argument for å evaluere kvaliteten til mottakerlandenes programmer på mer aggregerte nivåer. Denne typen problemer er også en viktig faktor bak den pågående overgangen fra prosjektbistand til sektor-, program- og budsjettstøtte, samt interessen for PET ("Public Expenditure Tracking") og PERs (Public Expenditure Reviews).

Til tross for muligheten for at omfordeling av bistandsmidler har hatt positive effekter i noen land og perioder, tyder mikro-makro paradokset på at i gjennomsnitt har overføringene faktisk finansiert formål som ikke har bidratt til økonomisk utvikling. Korrupsjon, som er et stort problem i mange mottakerland, er en mulig forklaring.¹³ En annen er at pengene egentlig har blitt brukt på politiske prestisjeprosjekter med ingen eller negativ samfunnsøkonomisk avkastning. Det finnes mange eksempler på slike "hvite elefanter". Collier og Hoeffler (2005) finner at bistand fører til økte militærutgifter, en annen kategori relativt uproduktive utgifter. Giverne har sin del av ansvaret for denne situasjonen. Utenrikspolitiske interesser har ført til at de mange ganger har ignorert militær opprustning og korrupsjon.¹⁴ Økonomiske interesser har gjort at de har sett gjennom fingrene med feilslått politikk, for eksempel fordi de nevnte prestisjeprosjektene ga gode muligheter for næringslivet i giverlandene. En viktig del av omleggingen av bistandspolitikken er derfor at den økonomiske politikken og institusjonene i mottakerlandene nå vurderes i sterkere grad.

5 Fra kondisjonalitet til eierskap

Den økonomiske politikken i utviklingslandene er en annen mulig årsak til mikro-makro paradokset som har fått vel så mye oppmerksomhet som muligheten for omallokering av øremerket bistand til mindre gunstige formål. De fleste av landene i sør valgte i den første etterkrigstiden en statsledet utviklingsmodell kombinert med sterke restriksjoner på

¹³ Det finnes mange anekdoter om korrupsjon i bistandsprosjekter. De mer systematiske studiene på makronivå spriker noe i sine konklusjoner. Mens Alesina og Weder (2002) tentativt konkluderer med at bistand fører til mer korrupsjon, slår Tavares (2003) fast at i tverrsnittsdataene hans er det motsatte tilfellet. Svensson (2000a) finner at effektene avhenger av etnisk heterogenitet: Over (under) et kritisk nivå på denne variabelen øker (reduserer) bistand korrupsjon.

¹⁴ Alesina og Weder (2000) og Svensson (2000a) finner for eksempel ingen tegn til at giverne generelt har gitt mindre bistand til land hvor korrupsjonen er høy.

internasjonal handel og kapitalbevegelser. Det er verdt å merke seg at denne strategien ble anbefalt av vestlige akademikere og internasjonale organisasjoner på 1950- og 1960-tallet. Årsaken var at en mente at markedssvikt både nasjonalt og internasjonalt var det dominerende problemet. I kombinasjon med det faktum at de rike land var industrialiserte og en antakelse om at bedrifter i fattige land ikke ville være konkurransedyktige i startfasen, ble rådet industrialisering i statsregi bak høye tollmurer.

Som diskutert over, synes det klart at politikken som mange utviklingsland har ført ikke har bidratt til økonomisk fremgang. Givernes viktigste tiltak for å forsøke å løse dette problemet har vært å knytte krav om politikkendringer – *kondisjonalitet* – til overføringene. Et viktig spørsmål er derfor hvorvidt bistand betinget på reformer har bidratt til en endring av politikken. Det generelle svaret er: I liten grad. Giverne oppdaget raskt hvor vanskelig det var å få myndighetene i utviklingslandene til å gjennomføre reformene de ble pålagt for å få lån. I første omgang førte det til enda mer omfattende og strengere betingelser. Etter hvert som flere og flere studier dokumenterte at gjennomføringsgraden var lav i mottakerlandene, ble det imidlertid vanskeligere og vanskeligere for giverne å argumentere for flere og mer omfattende krav.¹⁵ Killicks (1998: 171-172) konklusjon er en presis oppsummering av det en rekke

¹⁵ Mosley, Harrigan og Toye (1991) var tidlig ute med å påvise at gjennomføringsgraden i Verdensbankens programmer var langt mindre enn 100 %.

landstudier kommer frem til: “[D]omestic political forces normally carry the day in decisions about economic policy.”¹⁶

Økonometriske studier av Verdensbankens og IMF's strukturaljusteringsprogrammer finner at variabler som indikerer finansinstitusjonenes innsats i utforming og oppfølging av disse ikke påvirker sannsynligheten for at reformer gjennomføres.¹⁷ Variabler som reflekterer politikken i låntakerlandene gjør imidlertid det. Hovedkonklusjonen fra disse og liknende arbeider blir dermed at det som er bestemmende for hvorvidt økonomisk politikk blir gjennomført og opprettholdt over tid er graden av *eierskap* til politikken på mottakersiden.

Det er to viktige forklaringer på disse resultatene. Den første forklaringen er manglende institusjoner. Bistandskontrakter kan ikke håndheves på samme måte som kontrakter mellom private parter.¹⁸ Det gjelder både avtaler med de internasjonale finansinstitusjonene og den typen ”Memorandum of Understanding” som mange bilaterale givere benytter seg av. Kontraktene må derfor være selvhåndhevende; det må være i partenes interesse å oppfylle betingelsene *ex post*. Selv om en finner eksempler på at aktører i mottakerlandene har hatt nytte av slike avtaler på hjemmebane - spesielt de som er inngått med Bretton Woods institusjonene – fordi de enten har ønsket å legge skylden for upopulære tiltak på eksterne aktører eller har forsøkt å binde mindre reformvennlige krefter til masten, synes det klart at det vanligste har vært at det er de eksterne aktørene som har presset de fleste av betingelsene inn i avtalene. Det er derfor vanligvis de som må sørge for å gjennomføre dem ved å holde pengene tilbake hvis mottakerne ikke overholder sine inngåtte forpliktelser.

Den andre viktige forklaringen på de generelt dårlige erfaringene med *ex ante* kondisjonalitet er dermed at givne sjelden har ønsket å sette makt bak kravene når det kommer til stykket. Det har gjentatte ganger vist seg at bortsett fra i ekstreme tilfeller er givne lite villige til å stoppe overføringene. Adferden deres kan dermed karakteriseres som dynamisk inkonsistent. Det er flere mulige årsaker til at donorenes opptreden får denne karakteren. En forklaring er at givne er ”samaritaner” som er opptatt av effektene av bistanden i mottakerlandene. I utgangspunktet vil selv en samaritan ønske å sette strenge krav til bistanden sin. Men dersom mottakeren velger å la være å gjennomføre tiltakene og således ikke blir bedre stilt, vil samaritanen ha vanskelig for å ignorere den fortsatte fattigdommen. Det kan faktisk være slik at mottakeren hadde sett seg tjent med å reformere politikken dersom den ikke forventet overføringer, men lar være å gjennomføre dem fordi den tross alt kommer bedre ut av det med mer bistand. Selv reformer som har nettogevinster på lang sikt har ofte relativt betydelige kortsiktige kostnader knyttet til gjennomføringen, spesielt politisk. Dessuten vil mottakeren kunne få mer bistand ved å la være å implementere dem. Samaritanens Dilemma er dermed at altruistisk motivert bistand kan ha negative incentiveffekter for mottakeren og føre til bistandsavhengighet, jf. Pedersen (1996).¹⁹

¹⁶ In sin oppsummering av et sett av landstudier fra Afrika gjennomført i regi av Verdensbanken uttrykker Devarajan, Dollar, og Holmgren (2001: 34-35) seg enda sterkere: “All of the case studies agree that economic policy is primarily driven by domestic politics, not by outside agents. [...] In the pre-reform phase in which the government is not committed to reform, conditional loans have generally been a farce in which the government agrees to measures it does not believe in as a way to get funding, fail to carry them out, and then receives the funding from donors anyway.”

¹⁷ Dollar og Svensson (1998), Easterly (2005b) og Ivanova Et Al. (2003).

¹⁸ I så måte likner de på gjeldskontrakter mellom myndigheter og utenlandske aktører.

¹⁹ Tilsvarende effekter kan oppstå selv om bistandsnivået er gitt dersom allokeringen mellom land avhenger av deres relative fattigdom, se Hagen (2006b), Pedersen (2001) og Svensson (2000b). Bistandskonkurranse kan altså også gi mye budsjettsskranker og lav innenlandsk ressursmobilisering.

Spillteori viser at dynamisk inkonsistens kan motvirkes ved å delegere beslutninger til en agent med andre målsettinger - et annet mandat – enn ens egne.²⁰ Karakteriserer man Norge som en samaritan, kan det således tenkes at det ville vært gunstig å delegere ansvaret for å allokere norsk bistand til for eksempel Verdensbanken, hvor norske politikeres innflytelse over målsettingene er langt mindre enn i UD/Norad.²¹ Det er imidlertid ikke bare politiske målsettinger som kan gi opphav til dynamisk inkonsistens. Byråkratens incentiver til å bruke bistanden slik at utviklingseffekten maksimeres kan være svake. Det er for eksempel velkjent at en kombinasjon av Verdensbankens finansielle og organisatoriske struktur medfører at de ansvarlige for långivingen belønnes for å gi lån, ikke for kvaliteten på dem.²² Men denne typen adferd er ikke unik for verken denne institusjonen eller bistand. Den er et spesialtilfelle av de problemene som oppstår i organisasjoner hvor det er vanskelig å knytte de ansattes avlønning til resultatene som oppnås, jf. Vedlegg 3. I bistandssammenheng impliserer dette at noen telefoner til de lokale givendelegasjonene i desember kan gi svært god avkastning for en finansminister i et mottakerland og at regjeringen ikke trenger å være bekymret for at manglende oppfylld av kondisjonalitet faktisk vil medføre reduserte overføringer.

Boks 1: Mottakerorientering, mottakeransvar og eierskap

I norsk bistand var mottakerorientering det begrepet først som ble benyttet for å karakterisere hvordan forholdet mellom giver og mottaker ideelt skulle være. Mottakerorientering innebar at norsk bistand skulle foregå på mottakerens premisser. I så måte likner det på eierskapsbegrepet, men innebar i langt større grad carte blanche for mottakermyndighetene. Man antok i den tidlige bistandsfasen at de var interessert i å skape en utvikling som kom de brede lag av befolkningen til gode. Etter hvert som man innså at det ikke nødvendigvis er tilfellet, ble det behov for å redefinere Norads relasjon til mottakerne. Man lanserte da begrepet mottakeransvar. I motsetning til mottakerorientering innebar dette mottakeransvar at det i større grad ble fokus på ansvaret som myndighetene i sør hadde for å bidra til utvikling av landene de styrte. Norad skulle bidra til å sette dem i stand til å ta det ansvaret. Mottakeransvar innebar dermed en kontraktsteoretisk tilnærming til forholdet mellom giver og mottaker. Eierskapsbegrepet har mye av det samme innholdet som mottakeransvar. Det kombineres imidlertid gjerne med begrepet partnerskap, hvor partnerne er giverne og mottakeren. Således settes det inn i en multilateral relasjon, hvor rollene har vært noe mer uklare enn i den bilaterale relasjonen som mottakeransvar karakteriserer. Verdensbankens CDF-initiativ kan ses på som et forsøk på å klargjøre relasjonene i partnerskapet. Det samme kan prosessene som har munnet ut i Roma- og Paris-erklæringene.

Kilde: Selbervik (2003b).

I kombinasjon har manglende institusjoner for håndheving av bistandskontrakter og dynamisk inkonsistent adferd av donorene medført at ex ante kondisjonalitet etter hvert har fått et meget dårlig rykte. Mange har derfor trukket den samme konklusjonen som Dollar og Svensson (1998: 4): “[T]he role of adjustment lending is to identify reformers not to create them.” Med andre ord bør giverne slutte å forsøke å redusere adferdsrisikoen de står overfor gjennom avtaler med mottakere som de ikke en gang selv klarer å leve opp til og i stedet fokusere på valget av partnere i utviklings samarbeidet. Dette valget bør være basert på graden av eierskap til en utviklingsfremmende politikk på mottakersiden. At motparten føler eierskap til politikken betyr at det er mottakerens prioriteringer som skal være bestemmende for

²⁰ Man kan også oppnå troverdighet gjennom ryktebygging i gjentatte spill eller i spill hvor en står overfor mange andre aktører. Forutsetningene for at de fremtidige gevinstene ved å ikke gi etter skal være store nok til å oppveie de kortsiktige kostnadene er sannsynligvis ikke oppfylt i bistandssammenheng. Selv når de samme bistandsorganisasjonene er til stede i et mottakerland over lang tid, vil jo både de politiske føringene og personellet skifte. Hvordan en giver forholder seg til et mottakerland har sannsynligvis hatt begrenset betydning for hvordan andre mottakerland vurderer kravene den stiller fordi landfordelingen ofte er bundet opp politisk.

²¹ For analyser av potensielle gevinster av strategisk delegering i bistandssammenheng, se Hagen (2006b) og Svensson (2000b).

²² Selbervik (2003a) dokumenterer et ekstremt eksempel fra Tanzania. Da de nordiske landene til slutt klarte å bestemme seg for å vise at de var lei av den manglende reformviljen på tanzaniansk side ved å holde tilbake bistand, la Verdensbanken et betydelig press på dem. Banken var bekymret for sitt eget program, som kunne bli kansellert fordi tanzanianske myndigheter ikke ville klare å overholde sine forpliktelser uten bistand fra de nordiske landene, som var betydelige givere.

samarbeidet med giverne, partnerskapet. Eierskap er dermed relatert til det særnorske begrepet mottakeransvar (Boks 1), som Norad introduserte lenge før eierskapsbegrepet ble anvendt internasjonalt. Erfaringene med kondisjonalitet indikerer at økt eierskap på mottakersiden vil medføre at sannsynligheten for at politikken blir satt ut i livet og opprettholdt over tid øker, noe som vil redusere en type usikkerhet som har vist seg å ha uheldige effekter på investeringer og vekst.

Nå er selvsagt ikke eierskap noe man kan måle med stor grad av sikkerhet. Hvis man tar de negative resultatene av tradisjonell kondisjonalitet til det ekstreme, kan det synes som om man fort ender i en tautologi: Det at man observerer en viss politikk betyr at mottakeren har eierskap til den. Men i svært bistandsavhengige land er det urimelig å tro at ikke mottakerne skjeler til hva som vil være akseptabelt for giverne.²³ En slik adferd er heller ikke å forvente av donorene selv om de skulle basere sine beslutninger utelukkende på betraktninger om hva som bidrar til fattigdomsreduksjon i et gitt mottakerland. Williamson (2000: 1-2) har uttrykt dette viktige poenget på følgende måte: "We want the strategy to be widely owned, but, even more crucially, we want it to embody good policies." Dette er opplagt en beskrankning på utøvelsen av eierskap, men den er ikke til å unngå for resultatorienterte givere. De må på selvstendig grunnlag vurdere hva som vil være best. I tillegg kan man ikke forvente at bistand noen gang blir helt fri for betingelser; et minimum for giverne vil alltid være at de er ansvarlige overfor skattebetalerne hjemme og således må kreve noen form for bevis for at pengene benyttes til det forutsatte formålet. Likevel er eierskapsbegrepet viktig fordi det minner en på at forutsetningen for å få til langsiktig utvikling er at landene i sør tar ansvaret selv. De rike landenes oppgave er å understøtte de som tar dette ansvaret.²⁴ Det innebærer større selektivitet i fordelingen av bistand mellom land enn det som har vært tilfellet til nå.

6 Selektivitet i bistandsallokering

Betyr måleproblemene at eierskap er et begrep uten operasjonelt innhold? Nei. På grunn av måleproblemene vil det være asymmetrisk informasjon om graden av eierskap i partnerskapet: Mottaker kjenner den, mens giverne må anslå den. Den beste måten å gjøre det på, vil være å se på hva som har skjedd. Mottakers "track-record" blir dermed et viktig element i vurderingen for resultatorienterte givere. Siden en egentlig er opptatt av fremtidige resultater og graden av eierskap kan endre seg, for eksempel fordi en ny regjering kommer til makten i et mottakerland, kommer en selvsagt ikke unna en kvalitativ vurdering av eierskap. Spesielt i slike situasjoner vil det være nyttig å evaluere den institusjonelle kvaliteten i mottakerlandet. Både teori og empiri tilsier at den endrer seg langsamt, og mål på denne gir således en god indikasjon på hvilke utfall man kan forvente. Men godt styresett spiller også en viktig rolle for resultater selv når myndighetene føler sterkt eierskap til en fornuftig politikk. For eksempel, hvis det administrative apparatet ikke er i stand til å sette planene ut i livet eller andre interesser har stor innflytelse i implementeringsfasen, noe som slett ikke er uvanlig i fattige land, får selv velmenende myndigheter problemer med å levere resultater. I totalvurderingen av hvorvidt bistand til et spesifikt land kan påregnes å føre til langsiktig fattigdomsreduksjon, er det derfor nyttig å forsøke å måle både utfall til dags dato og institusjonell kvalitet. Boks 2 skildrer kort hvordan de beste tilgjengelige indikatorene for godt styresett utarbeides.

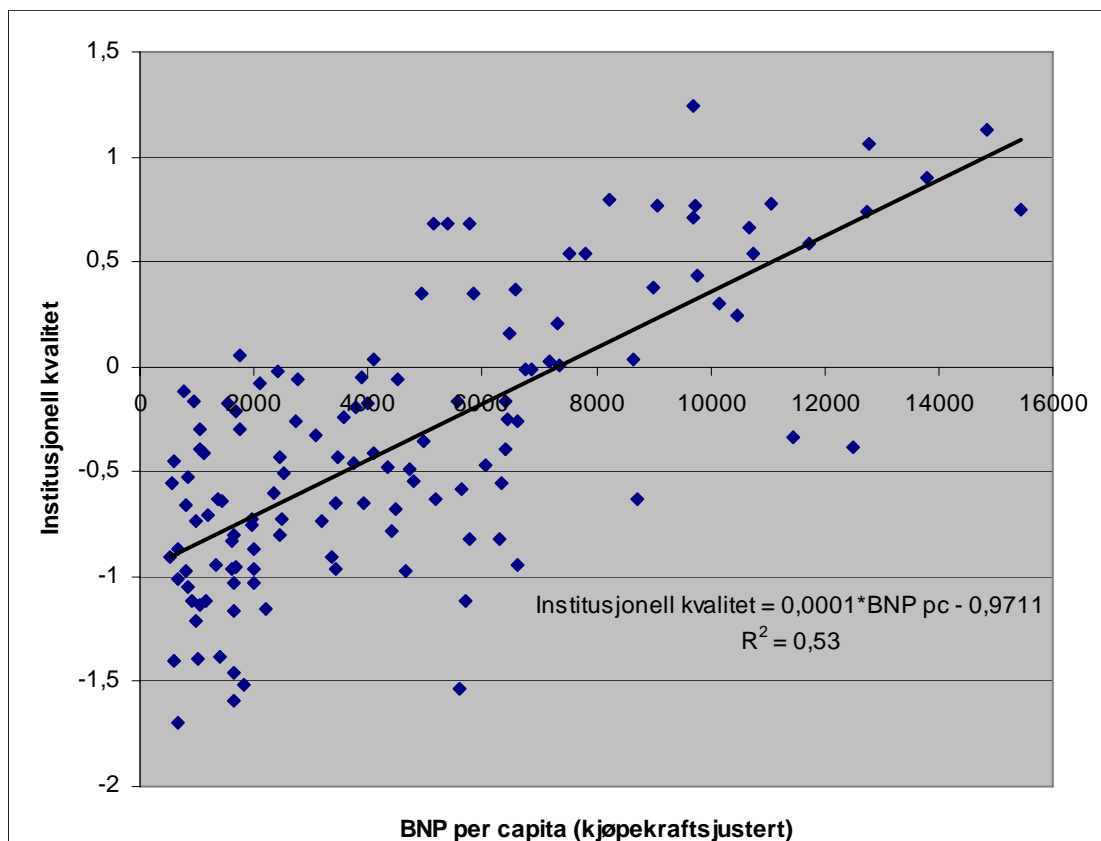
²³ Mer generelt vil utfallene man observerer være utfallene av spill mellom mottakere og givere, jf. over. Det er ikke sikkert at noen av partene oppnår akkurat det de ønsker, og da vil utfallene ikke reflektere kun en av partenes preferanser, de vil være en funksjon av preferansene og ressursene til alle aktørene.

²⁴ DAC (1996) er et tidlig uttrykk for de bilaterale givernes politiske støtte til partnerskapsmodellen for utviklingssamarbeid.

Boks 2: Fattigdomsorientering og godt styresett

Det finnes mange indikatorer for institusjonell kvalitet. De som er vanligst i vekstlitteraturen er laget av kommersielle selskaper som lever av å selge risikoanalyser til utenlandske investorer. Andre, som Transparency Internationals korrupsjonsindeks, er basert på spørreundersøkelser. Atter andre, som de Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) som Verdensbanken, AfDB og ADB utarbeider, laget av organisasjoner til internt bruk. Gitt vanskelighetene med å måle institusjoner på objektivt vis, kan man i utgangspunktet ikke basere seg på en enkelt kilde. I Verdensbanken har det imidlertid i en del år pågått et arbeid med å utarbeide indikatorer som baserer seg på mange av de eksisterende indikatorene. Ved å bygge på en rekke kilder, kan man unngå en del av problemene knyttet til både målefeil og systematiske skjevheter. De innsamlede dataene kombineres i seks indekser – Voice and Accountability, Political Stability, Government Effectiveness, Regulatory Quality, Rule of Law og Control of Corruption – som er ment å fange opp ulike sider av det man kan kalle institusjonell kvalitet. De konstrueres slik at indeksverdiene er normalfordelte over land i hver periode med forventning lik 0 og standardavvik lik 1, noe som igjen betyr at indeksverdiene stort sett varierer fra -2,5 til 2,5 (for en forklaring av metoden, se Kaufmann, Kray og Mastruzzi (2005) og referansene der). Det rapporteres også standardavvik og antall kilder som punkttestimatet til hvert av de 209 landene er basert på. Således er det mulig å foreta sin egen vurdering av sikkerheten i anslagene. Dessuten kan man sammenlikne land basert på intervaller som med en viss sannsynlighet inneholder den "sanne" verdien i stedet for å bruke punkttestimatene, som kan gi et feilaktig bilde av forskjeller mellom land.

Figuren under viser den velkjente positive partielle sammenhengen mellom inntektsnivå og institusjonell kvalitet. Institusjonell kvalitet er her uttrykt som gjennomsnittet av de seks indikatorene for hvert land i 2004. Inntektsnivået er uttrykt ved BNP per capita i 2003 justert for internasjonal kjøpekraft. Det er viktig å merke seg at det er betydelig variasjon rundt gjennomsnittet uttrykt ved regresjonslinjen på ethvert inntektsnivå. Med andre ord kan man på ethvert inntektsnivå finne både land som gjør det dårligere enn man skulle forvente ut i fra inntekten og land som gjør det bedre. Selv om man ønsker å selekttere på styresett, er det derfor fullt ut mulig å være fattigdomsorientert; en må selekttere etter relativ institusjonell kvalitet, ikke absolutt. I figuren er det observasjoner for 127 lav- og middelinntektsland. Nøyaktig halvparten av disse (64) gjør det bedre enn predikert. Siden noen av disse er middelinntektsland med relativt høy inntekt, kan det være naturlig å beskjære utvalget ytterligere ved å sette en øvre grense for inntekt. Går denne ved 3000 internasjonale dollar, står man igjen med 26 land (skillet går mellom Vanuatu og Nicaragua). Blant dem finner man velkjente mottakere av norsk bistand som Tanzania, Uganda og Zambia. Alle unntatt Mongolia har dårligere enn gjennomsnittlig institusjonell kvalitet i utvalget (definert som gjennomsnittet av gjennomsnittet for hver indikator, som er null). Det kan derfor også være ønskelig å sette en nedre grense for det absolutte nivået på indikatoren for styresett. I en mer rigorøs analyse ville en tatt hensyn til inntektsnivå, fattigdom, styresett og andre relevante variabler for å informere bistandspolitiske valg, gjerne i en to-stepsprosess hvor en først velger mottakere og så benytter regresjonsanalyse a la Collier og Dollar (2001, 2002) til å lage estimater for en god fordeling av bistanden mellom disse.



I prinsippet kan selektivitet øke bistandseffektiviteten på to ulike måter. For det første vil en dreining av pengestrømmene mot land med godt styresett og eierskap fra land hvor disse betingelsene ikke er til stede direkte heve den gjennomsnittlige effektiviteten. Collier og Dollars (2002) anslag er at dette kan nesten fordoble antallet individer som den globale bistanden kan løfte permanent ut av fattigdom. Den indirekte effekten av en slik politikk vil være at den gir incentiver for myndighetene i land som får mindre penger til å beskaffe sitt bo på en bedre måte. Det er sannsynlig at dette også kan ha en betydelig positiv effekt siden dårlig styresett er nært knyttet til både lav gjennomsnittlig inntekt og stor fattigdom.

En avveining som må gjøres er mellom å basere resultatrettet bistand på utfallsvariabler (som fattigdom eller spedbarnsdødelighet) eller politikkvariabler (som planlagt underskudd på statsbudsjettet eller hvor stor andel av helsebudsjettet som vies primærhelsetjenester). Til nå har det siste vært det vanligste, av i alle fall to grunner. Den praktiske årsaken er at slike data er både sikrere og lettere tilgjengelig enn informasjon om utfall, som gjerne kommer først etter flere års ventetid. Den prinsipielle årsaken er at det mottakerne faktisk kontrollerer er politikken. Gitt at fattige land hyppig utsettes for sjokk som endringer i bytteforholdet med utlandet og tørke, vil urimelig mye av risikoen for endringer i bistanden som følge av manglende resultatoppnåelse veltes over på mottakeren.

Til dette kan det innvendes at bistanden tradisjonelt har vært meget variabel, mer variabel enn offentlige inntekter for eksempel. Lovnader om støtte har hatt liten sammenheng med pengestrømmene som har materialisert seg. Bistanden har dessuten vært medsyklisk i stedet for motsyklisk.²⁵ Antagelig er dette et uttrykk for at donorene egen økonomiske situasjon spiller en betydelig rolle for bistandsnivået. Gitt at utviklingslandenes konjunktursyklus følger syklene i industrilandene som er deres viktigste handelspartnere vil da oppgangskonjunkturer (nedgangskonjunkturer) der føre til både oppgangskonjunkturer (nedgangskonjunkturer) og økt (reduert) bistand i mottakerlandene. Det er derfor liten grunn til å tro at resultatorientering vil føre til større variabilitet i bistandsstrømmene.

I tillegg er slike skift en uunngåelig del av resultatorientert bistand. Dersom en aldri flytter midlene som respons på svake prestasjoner hos mottakerne, vil de ha svake incentiver til å gjennomføre tiltak for å øke bistandseffektiviteten. Det betyr ikke at en skal bytte samarbeidspartnere hyppig eller foreta store skift i bevilgningene fra år til år. Usikkerheten i resultatmåling tilsier ikke svært følsomme allokeringsregler. Men nettopp fordi en ikke vil kunne fastslå utfall med rimelig grad av sikkerhet før det har gått en viss tid, vil slik betinging nødvendigvis gi en gradert respons. Ytterligere et moment er at innrettingen av politikken i stor grad bestemmes av styresettet.²⁶ Kontrollerer en for den siste faktoren, er det altså ikke behov for å fokusere på den første. Sist, men ikke minst, det er utfall man egentlig er opptatt av (Kanbur 2005). Således bør resultatorientert bistand basere seg på dem i størst mulig grad.

Det hevdes ofte at dersom en betinger bistand på godt styresett, eierskap og utfall vil fattigdomsorientering av bistanden bli umulig fordi det er en sterk positiv korrelasjon mellom institusjonell kvalitet og inntektsnivå. Det er enkelt å motbevise denne potensielt alvorlige innvendingen. Det er nemlig ikke slik at det er et 1:1 forhold mellom inntekt og godt styresett. På ethvert inntektsnivå finner man variasjon i den institusjonelle kvaliteten. Dette demonstreres i boks 2. Det er altså fullt mulig å velge samarbeidspartnere blant de fattige landene som gjør det bedre på en slik skala enn inntektsnivået skulle tilsi. Med andre ord vil det hvis en kombinerer fattigdomsbekjempelse og selektivitet basert på godt styresett være relativ institusjonell kvalitet som er av betydning, ikke absolutt. Om en vil kan en dessuten basere seg på flere ulike indikatorer. Det er altså fullt mulig å komme frem til en gradert og differensiert respons som tar hensyn til det endelige målet for bistand, varig fattigdoms-

²⁵ Unntaket er matvarehjelp, som naturlig nok har vært gitt i respons til negative sjokk. Om bistandsvariabilitet, se Bulir og Hamann (2003) og Pallage og Robe (2001).

²⁶ Jevnfør Acemoglu Et Al. (2003) og Easterly og Levine (2003).

reduksjon. Det er imidlertid viktig å ta inn over seg at kausaliteten synes å være fra styresett til inntektsnivå, ikke omvendt.²⁷ En kan altså ikke forvente at et eventuelt bistandsindusert bidrag til den økonomiske veksten vil bedre den institusjonelle kvaliteten. Det indikerer at det er rimelig å sette en nedre grense for det absolutte nivået for styresett, på samme måte som en setter en øvre grense for inntektsnivået. Under denne nedre grensen, er det ikke rimelig å forvente at partnerskapsmodellen for bistand skal fungere fordi myndighetene her ikke har vilje eller kapasitet til å føre en fattigdomsreducerende politikk. Hvis en betrakter styresett som et kontinuum, hvor godt styresett er den ene ytterligheten og ikke-fungerende styresett (failed states) den andre, vil skillet gå et sted i midten hvor den store gruppen av land med svakt styresett (fragile states) befinner seg.²⁸ Selv om en i praksis ikke kan fastslå helt nøyaktig hvor grensen går, kan en bruke eksisterende kvantitative indikatorer og kvalitative studier til å danne seg en mer presis oppfatning.²⁹

En vanlig innvending er at det ikke er moralsk forsvarlig å overlate de fattige i land med relativt dårlig styresett til seg selv. Selv om vi her drøfter selektivitet i forhold til langsiktig bistand, ikke humanitær bistand, er det også et argument som fortjener å vurderes nøye. Det er i alle fall tre mulige motargumenter. For det første klarer vi heller ikke i dag å hjelpe alle fattige i verden. Bistandsbudsjettene er begrensede, så realiteten er at det må foretas vanskelige prioriteringer. Det er ikke opplagt at resultatorientert langsiktig bistand vil gi en fordeling av midlene som er mindre moralsk enn den som kommer ut av dagens allokeringssprosess, hvor en har mange eksempler på urimelige forskjeller mellom mottakerland.³⁰ For det andre er det en viktig lærdom at det er svært vanskelig å hjelpe de fattige i et utviklingsland om ikke myndighetene spiller på lag i rimelig grad. I et system hvor en liten elite i utgangspunktet sørger for å beholde mesteparten av samfunnskaken selv, er det liten grunn til å tro at effektene av bistanden vil være mer fattigdomsorientert enn en hvilken som helst annen type økning i statens inntekter. Det tredje og sannsynligvis viktigste punktet følger av det forrige: En reduksjon i bistanden vil stort sett ramme eliten. Det er grunn til å tro at de da i mange tilfeller kan vil være villig til å bytte mer bistand mot en litt mindre del av den, det vil si at de vil være villige til å gjennomføre reformer som bedrer de fattiges kår og gjør det enklere for bistanden å påvirke deres situasjon. Denne typen incentiveeffekter vil være en stor potensiell gevinst ved å resultatorientere bistanden i større grad.

7 Det fragmenterte bistandssystemet

Bistandens historie forteller om en utvikling mot en stadig større fragmentering. Antallet bistandsorganisasjoner har økt i femti år. Resultatet er et uhyre komplekst system hvor forbindelseslinjene mellom ulike typer aktører er mange og intrikate.

Hvilke implikasjoner har så det faktum at det globale antallet bistandsaktører er meget høyt for bistandseffektiviteten? Siden de fleste av dem har aktiviteter i mange mottakerland, betyr det at myndighetene der må forholde seg til mange av disse. Acharya, de Lima og Moore (2004) har regnet ut at i 2000 hadde en mottaker av ODA i gjennomsnitt 26 bilaterale og

²⁷ Se for eksempel Kaufmann, Kraay og Mastruzzi (2004).

²⁸ Det har vært en betydelig grad av terminologisk pluralisme i debatten omkring styresett, spesielt med hensyn til land som i ulik grad kan sies å ha et svakt styresett. For eksempel har DAC brukt betegnelsen "vanskelige samarbeidsland", DFID "vanskelige omgivelser" og Verdensbanken "lavinntektsland under stress". Det synes imidlertid nå som om en samler seg om begrepet fragile states, som her oversettes med svake stater.

²⁹ Verdensbankens Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) benyttes for eksempel av både denne institusjonen og DAC til å definere grensen, om enn på litt ulik måte og for litt ulike formål. I Vedlegg 7 diskuteres innretningen av bistandspolitikken i land med svakt styresett nærmere.

³⁰ Jevnfør Levin og Dollars (2005) analyse av bistanden til land med svakt styresett.

multilaterale donorer. Det var ganske nøyaktig halvparten av det totale antallet. I tillegg kommer de frivillige bistandsorganisasjonene. Det er ikke uvanlig at det er langt flere av dem enn de offisielle bistandsorganisasjonene, og det finnes eksempler på at flere hundre har vært til stede i ett og samme land samtidig. Noen ganger opererer denne typen organisasjoner uten myndighetens viten og godkjenning. Men selv når de har fulgt alle prosedyrene for offentlig registrering, bidrar de til et veldig uoversiktlig bilde for de som har ansvaret for å planlegge aktiviteten i offentlig sektor.

Knack og Rahman (2004) har konstruert en indeks for donorfriksjonering for ulike mottakerland.³¹ Indeksen er økende i antallet donorer, og stiger også dersom donorenes andel av bistanden til et land blir likere. De finner at i gjennomsnitt har graden av friksjonering målt på denne måten steget helt siden midten av 1970-tallet. Regresjonene deres gir kvantitative indikasjoner på at friksjonering reduserer kvaliteten på byråkratiet i mottakerlandene. Acharya, de Lima og Moore (2004) kalkulerer indekser for både friksjonering og for det de kaller bistandsspredning, som altså er et mål på i hvilken grad givere sprer midlene sine tynt utover på mange land. Det viktigste funnet deres er at det er givene med den største spredningen som er hovedansvarlige for friksjoneringen. Med andre ord, dersom disse givene hadde konsentrert bistanden sin på færre land ville dette hatt en merkbar innvirkning på mottakernes situasjon. Nå er ikke friksjonering basert på andeler av den aggregerte bistanden den eneste mulige måten å estimere friksjonering i et land på; den kan også kalkuleres på aktivitetsnivå.³² Det vil muligens kunne gi et annet bilde i det man i prinsippet kan tenke seg at givere som allokere midler til mange land gir støtten i relativt konsentrert form, for eksempel som generell budsjettstøtte. Hovedpoenget her er imidlertid at disse resultatene støtter opp om en bekymring som er utbredt, nemlig at bistandsindustrien påfører ”kundene” betydelige transaksjonskostnader når det leverer sine goder.

Hvilke kostnader er det snakk om? Alle donorene har sine egne regler, prosedyrer og rutiner for alle stadier i prosessen fra evaluering av potensielle aktiviteter til evaluering av de som er gjennomført. I tillegg kommer mer generelle studier av forholdene i et land, for eksempel med hensyn til omfanget av fattigdommen. De fleste evalueringene og studiene gjennomføres av den enkelte giver og medfører at delegasjon etter delegasjon ankommer mottakerlandet og krever å få snakke med de ansvarlige på mottakersiden. Når det er snakk om hundrevis av delegasjoner og tusenvis av rapporter av ulikt slag i løpet av et år, er det klart at belastningen på mottakerens byråkrati blir ekstrem og at dette går utover de arbeidsoppgavene som ”normalt” skal utføres.³³ Siden mange byråkrater, spesielt på høyere nivåer, er blant de høyest utdannede i fattige land, legger givene på denne måten beslag på en stor del av det som kanskje er den knappeste ressursen de har. Ofte er det helt rasjonelt for myndighetene å benytte disse personene, som i kraft av sin utdanning gjerne snakker givernes ”språk” og forstår tankegangen deres, til å pleie donorene. På kort sikt kan dette gi høy avkastning i form av fortsatte eller økte bistandsstrømmer. De langsiktige effektene av at de ikke konsentrerer seg om å utvikle gode planer for den økonomiske politikken, lage realistiske budsjetter eller sørge for at velfunderte tiltak gjennomføres kan imidlertid være svært høy. Det er liten tvil om at dette i en god del tilfeller har bidratt til bistandsavhengighet.

Givene kan også direkte redusere kvaliteten på byråkratiet i mottakerlandene. De konkurrerer med myndighetene om de samme velkvalifiserte individene, og er i stand til å betale mye

³¹ Se også O’Connell og Soludo (2001) for liknende indekser for afrikanske land.

³² Roodman (2006) gjør dette for lovnader om støtte til prosjekter i mottakerland registrert i DACs Creditor Reporting System. Han viser at i gjennomsnitt over perioden 2001-2003 ble det planlagt omkring 1500 nye prosjekter hvert år i de ti største mottakerne av bistand målt på denne måten (Mosambik topper med 1921). Selv om ikke alle prosjekter som innrapporteres gjennomføres, innebærer også disse arbeid for mottakernes byråkrati.

³³ Tanzania har i de senere årene tatt konsekvensen av dette og anmodet givene om å respektere en stille periode – noen måneder i året hvor bare det aller nødvendigste av besøksaktivitet som involverer myndighetene planlegges.

høyere lønninger. Mer indirekte har givene mange ganger undergravet statsadministrasjonen ved å etablere parallelle administrative strukturer eller alliere seg med aktører som ikke sier nei takk til egne prosjekter selv om disse ikke står i den nasjonale planene (som linjeministerier eller lokale myndigheter). Det finnes også eksempler på at givene har fordelt det administrative ansvaret for ulike distrikter mellom seg fordi de anså det som nødvendig å omgå den innenlandske statsadministrasjonen, som var for ineffektivt, korrupt eller lignende.³⁴ Det synes i ettertid opplagt at dette vanskelig kan føre til at aktiviteten er opprettholdbar om donorene skulle trekke seg ut, og erfaringene bekrefter denne hypotesen.

Boks 3: Bistandsadministrasjon i Botswana

Botswana tok allerede fra starten av lederskapet i forhold til givene. Ingen bistandsprosjekter ble akseptert uten at de var inkludert i de nasjonale femårsplanene, som måtte godkjennes av parlamentet. Ansvaret for å sørge for at denne regelen ble overholdt lå hos Ministeriet for finans og utviklingsplanlegging. Dette ministeriet førte tett kontroll med aktivitetene til linjeministeriene. Det forhandlet også med donorene, og takket nei til prosjekter som ikke passet inn i myndighetenes planer. I motsetning til i de fleste andre mottakerland skjedde dette ikke multilateralt i form av rundebordskonferanser og liknende, men bilateralt. Myndighetene i Botswana mente at de sto sterkere i bilaterale forhandlinger enn i multilaterale fora. Da kunne de for eksempel allokere prosjekter som de selv prioriterte å implementere til donorer i stedet for at sistnevnte påtvang dem sine ønskeprosjekter.

Mange vil hevde at det er enkelt å være kresen når man kan velge og vrake. Botswanas gode institusjoner og økonomiske suksess førte raskt til at tilbudet av bistandsmidler økte. Den økonomiske fremgangen skyldes opplagt delvis den heldige skjebne at det fantes store diamantforekomster i landet. Men som utallige andre eksempler på ressursrikdom viser, inkludert i andre afrikanske land som Angola, Nigeria og Sierra Leone, er rikdom fra naturens siden ingen garanti for suksess. Og institusjonene som i alle fall har en stor del av æren for at rikdommen ble forvaltet på en fornuftig måte ble bygget opp fra bunnen av etter uavhengigheten. Britene anså Botswana som så lite attraktivt at de styrte landet fra Sør-Afrika. Det var derfor lite eller ingen koloniadministrasjon å bygge på i startfasen. Landet hadde i tillegg kun en håndfull med innbyggere med høyere utdanning i 1965. Hovedgrunnen til at de fikk en meget kapabel administrasjon til tross for det svake grunnlaget i form av menneskelige ressurser var at de i motsetning til de fleste andre afrikanske land benyttet utenlandske eksperter inntil helt til det fantes innenlandske statsborgere som var like kvalifisert til å fylle postene som disse. Ekspertene hentet de på verdensmarkedet for slik kompetanse og plasserte i linjeopposisjon i stedet for i isolerte rådgiverposisjoner. Det sørget for at kunnskapene ble overført i langt større grad enn det som har vært normen for teknisk assistanse, som kun ble benyttet dersom det var avdekket et behov for flere ansatte (verifisert av Ministeriet for finans og utviklingsplanlegging, som også hadde ansvaret for denne typen planlegging). Toppstillingene var de første som ble fylt med innlendinger. Slik sørget de for at egne prioriteringer, om enn basert på velkvalifiserte råd fra den innleide staben, vant frem. Med andre ord var eierskap sjelden et problem i Botswana.

Botswanas erfaringer viser at med en klar strategi kan mottakerlederskap drastisk redusere transaksjonskostnadene knyttet til bistand. Forutsetningene for dette i form av nivået på humankapitalen og den institusjonelle kvaliteten synes objektivt sett å ha vært så svake at det bør være mulig å etterfølge eksempelet selv i land som nå synes å ha et dårlig utgangspunkt. At Botswana i startfasen kun måtte forholde seg til en dominerende giver, den tidligere kolonimakten Storbritannia, kan imidlertid være en viktig forskjell fra den situasjonen en har i mange andre mottakerland i dag.

Kilder: G. Maipose, G. Somolekae og T. Johnston (1997) og H.K. Nordås, G. Sekgoma og G. Somolekae (1998)

Det er tegn til endring også med hensyn til denne dimensjonen av bistandseffektivitet. Roma- og Pariserklæringene er et uttrykk for at det finnes en vilje til å gjøre noe med problemene.³⁵ Som for Tusenårsårene, er det etablert et sett av målbare indikatorer som skal benyttes for å kontrollere progresjonen i henhold til målsettingene. Tiltakene grupperes gjerne i tre kategorier: eierskap, samordning og harmonisering. Som vi allerede har diskutert betyr eierskap at mottakerlandene skal definere prioriteringene. I henhold til Roma-erklæringen bør de også lede arbeidet med koordinering av bistanden. Samordning av donor og mottaker skal skje på to måter: Ved at givene innretter seg etter disse prioriteringene og ved at de tar i bruk mottakernes administrative systemer, det vil si gir sektor- og programstøtte gjennom deres systemer og tilpasser sine rapporteringsrutiner, budsjettcykluser, osv. Det forutsettes imidlertid at disse tilpasses internasjonale standarder. Modellen for samordning mellom givere og mottaker burde kanskje i stedet være afrikansk, jevnfør Boks 3. Harmonisering mellom donorene skal skje på mange fronter og medføre bedre koordinering, mer informasjonsutveksling og en forenkling av prosedyrene deres. For eksempel skal kondisjonalitet samordnes og evalueringsdelegasjoner koordineres. En nyvinning som

³⁴ Dette er noe som også Norge har vært med på, jevnfør for eksempel Ruud og Kjerland (2003).

³⁵ Erklæringene er gjengitt i henholdsvis DAC (2003) og DAC (2005).

demonstrerer at endringer faktisk finner sted er de såkalte stille partnerskapene. De innebærer at en eller flere givere overlater administrasjonen av hele eller deler av sin bistand i et land til en annen giver. Norge og Sverige har slike avtaler for Mali og Malawi, med Norge som den stille partneren i førstnevnte land. Stille partnerskap reduserer transaksjonskostnadene knyttet til overføringene. Gevinstene for mottakerne av enkelte andre forslag på agendaen er mindre opplagte. Det gjelder spesielt giverkoordinering. Dette har tradisjonelt blitt betraktet som en fordel for givne fordi en mottaker da ikke kan spille dem ut mot hverandre. Teoretisk sett er ikke dette like klart.³⁶ I praksis er det dessuten store utfordringer knyttet til å få til koordinering. Ikke bare er koordinering ressurskrevende for de ansatte i felten, givernes egeninteresser utfordres også siden den enkelte givers bidrag blir mindre synlig. På samme måte kan en overgang fra prosjektstøtte til bistandsformer hvor donorenes midler samles i en felles pott fremstå som mindre attraktiv politisk sett fordi det blir vanskeligere å koble aktiviteter og resultater spesifikt til en givers innskudd. Interne konflikter i bistandsorganisasjonene kan oppstå ved et skifte fra prosjekt- og sektorbidand til programbidand og budsjettstøtte fordi endringene krever andre typer kompetanse enn den de ansatte i prosjekt- og sektorenheter innehar. Slike faktorer kan være med å forklare hvorfor arbeidet med harmonisering og samordning foreløpig ikke har kommet så langt (ODI i.d.). Uansett er det klart at eventuell progresjon i dette arbeidet vil innebære mindre donorstyring og dermed en styrking av eierskapet som mottakersiden har til politikken, programmene og prosjektene bistandsmidlene skal understøtte. Det vil i så fall sannsynligvis gi bedre resultater.

8 Den nye bistandspolitikken: En helhetsvurdering

I 1998 ga Verdensbanken ut en rapport med tittelen *Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why*. Der hevdes det at bistand virker i den forstand at den fører til økt vekst i mottakerlandene, men kun dersom den gis til land der myndighetene fører en "fornuftig" økonomisk politikk. Denne konklusjonen, som er basert på regresjonsanalysene til Burnside og Dollar (2000), har medført en heftig akademisk debatt til tross for at det er flere grunner til at resultatene deres ikke er oppsiktsvekkende.

For det første har selvsagt nødhjelp og humanitær bistand en negativ korrelasjon med vekst. For det andre vil enkelte typer bistand som potensielt kan tenkes å bidra til økonomisk vekst ha effekter først på mye lengre sikt enn det som vanligvis studeres i litteraturen. Om en ønsker å avdekke virkningen av bistand på vekst på kort til mellomlang sikt bør en derfor fokusere på overføringer som i prinsippet kan tenkes å påvirke denne variabelen over en slik tidshorisont. I motsetning til mange andre forskere gjør Clemens, Radelet og Bhavnani (2004) det og finner en klar og sterk effekt som er noe sterkere i land med gode institusjoner.

En tredje viktig årsak til at en ikke nødvendigvis kan forvente å finne ubetinget positive effekter av bistand på vekst basert på historiske data, er at bistandspolitikken har vært dynamisk inkonsistent. Obstfeld (1999) viser at i mange tilfeller vil det være optimalt å konsumere mesteparten av bistanden, spesielt dersom den oppfattes som permanent. Problemene knyttet til tradisjonell kondisjonalitet demonstrerer at mottakerne nok i mange tilfeller har oppfattet overføringene som relativt permanente. Sist, men ikke minst, som diskutert i seksjon 2 har veldig mye av støtten ikke har vært gitt med utvikling for øye. Siden resultatet til Burnside og Dollar (2000) er selve kjernen i den nye bistandspolitikken som synes å vokse frem, er det likevel viktig å se nærmere på kritikken som har fremkommet.

Debatten har i stor grad dreid seg om hvorvidt resultatet er robust. Dalgaard og Hansen (2001) demonstrerer at det kun fremkommer dersom en utelater fem observasjoner fra datasettet. De

³⁶ I en situasjon hvor en bedring av situasjonen til de fattige i mottakerlandet er et felles mål for myndighetene og givne innebærer gratispassasjerproblemet at en enkelt donor ikke nødvendigvis responderer på en reduksjon i myndighetenes innsats med en kraftig økning i sin, noe koordinerte givere vil ha større tendens til å gjøre, jevnfør Torsvik (2005).

viser også at det ikke synes å være spesielt gode grunner til å utelate disse fremfor andre observasjoner, i alle fall ikke dersom en baserer seg på standard kriterier for å fjerne "avvikende" datapunkter. Men dersom en ikke fjerner dem eller bruker andre kriterier for å luke ut data som ikke er representative, er ikke interaksjonsleddet mellom bistand og politikk signifikant. Deres hovedkonklusjoner er at veksttakten er en strengt konkav funksjon av størrelsen på overføringene og at denne sammenhengen ikke avhenger av politikken som føres. Med noen variasjoner i datasett og metoder, trekker for eksempel Hansen og Tarp (2000, 2001) og Lensink og White (2001) de samme slutningene.³⁷

Disse arbeidene beviser at Burnside og Dollars (2000) resultat ikke er robust. Det må likevel påpekes at akkurat som deres resultater derfor ikke kan tas til inntekt for at bistand ikke kan fremme økonomisk utvikling uten at politikken i mottakerlandene er god, kan ikke ovennevnte studier brukes som støtte for en konklusjon om at bistandseffektiviteten ikke varierer mellom land. For det første kan det stilles spørsmålsteget ved hvor godt Burnside og Dollars (2000) indeks adekvat uttrykker hva som er "fornuftig" politikk.³⁸ For det andre har noen studier som bruker andre mål på politikk eller institusjoner funnet støtte for hypotesen.³⁹ For det tredje, selv om det skulle være sann at bistand alltid og overalt har en viss positiv effekt på vekst og fattigdomsreduksjon – og ingen har bevist det – er det som vi har sett rimelig å forvente ut i fra både økonomisk teori og de siste tiårs erfaringer at bistand vil virke bedre i land med en rimelig fornuftig økonomisk politikk. Det er dermed en potensiell gevinst ved å konsentrere støtten i land hvor en får mer igjen for pengene i denne forstand.

Det er altså et velbegrunnet rasjonale for at stadig flere bistandsorganisasjoner resultat-orienterer bistanden sin. Allokeringer av midler fra IDA er allerede i prinsippet basert på Verdensbankens vurderinger av mottakerlandenes politikk og institusjoner. Utbetalinger fra fondene til AfDB og ADB er basert på lignende typer kriterier.⁴⁰ Blant bilaterale donorer er USAs Millennium Challenge Account det mest fremtredende eksempelet.⁴¹ Mer generelt viser Dollar og Levin (2004) at selektivitet nå, i motsetning til hva som var tilfellet på 1980-tallet, gjenspeiler seg i landfordelingen av bistand fra både multilaterale og bilaterale organisasjoner. De finner også at giverne som er mest selektive med hensyn til politikk og institusjoner er de mest fattigdomsorienterte, noe som viser at resultatorientering ikke trenger å stå i motstrid til en fattigdomsfokusert bistandsstrategi. Det er selvsagt fortsatt forskjeller mellom giverlandene, og DAC (2005) peker på at noen av de gamle skjevhetene i fordelingen mellom utviklingslandene – at middelinntektslandene får en større andel av bistanden enn deres andel av verdens fattige skulle tilsi og at små land får mye mer bistand per capita enn befolkningsrike land - fremdeles ikke er borte.

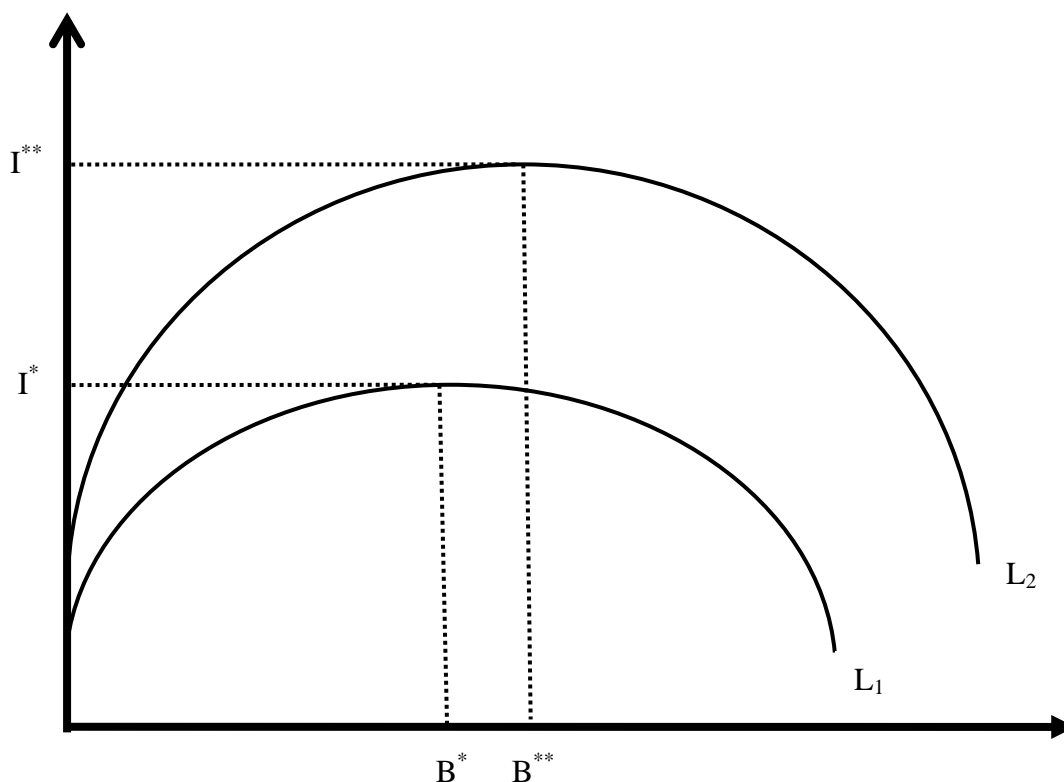
³⁷ Se også Easterly, Levine og Roodman (2004), som viser at resultatet heller ikke er robuste dersom rådatasettet utvides med flere land og tidsperioder, samt Burnside og Dollars (2004a) respons.

³⁸ De bruker de estimerte koeffisientene til tre variabler – inflasjon, budsjettunderskudd og et mål på graden av "åpenhet" i økonomien - fra regresjoner av vekst på et relativt standard utvalg av høyresidevariabler som ikke inkluderer bistand til å konstruere indeksen sin. I denne sammenhengen er det nok å påpeke at ingen av disse tre strengt tatt er politikkvariabler.

³⁹ Se Collier og Dollar (2002), som bruker Verdensbankens CPIA og Burnside og Dollar (2004b), som bruker indeksen diskutert i Boks 2. Det finnes også studier som viser at avkastningen av verdensbankfinansierte prosjekter er høyere når politikk og styresett er bedre (Isham og Kaufmann 1999, Dollar og Levin 2005).

⁴⁰ I den totale vurderingen legger førstnevnte mindre vekt enn IDA på sin CPIA generelt og indikatorene for styresett spesielt, sistnevnte mer, jf. IDA (2004). For en beskrivelse av prosessen som munner ut i Bankens CPIA, se Gelb, Ngo og Ye (2004), som også analyserer egenskapene til indikatoren.

⁴¹ Som for IDA, kvalifiserer land seg for vurdering basert på inntektsnivået sitt. Hvor godt de gjør det på 16 indikatorer for politikk og institusjoner relativt til de andre kvalifiserte landene er det neste hinderet de må forbi på veien mot støtten. Den endelige beslutning tas av styret i Millennium Challenge Corporation (Radelet 2003). I motsetning til hva tilfellet er for IDA, er det altså ikke en mekanisk forbindelse mellom prestasjon og tildeling.



Figur 2: Bistandseffektivitet og kapasitet til å absorbere bistand

Hvis en antar at omleggingen fortsetter, vil resultatorientering og selektivitet medføre en viss konsentrasjon av bistanden til land som leverer gode resultater. Noen av viktigste innvendingene mot selektivitet er derfor de samme som de mest uttrykte bekymringene rundt de kraftige økningene i bistandstilførsel som er forespeilet i prosessen for å nå Tusenårsmålene. Som nevnt over, er den gamle antagelsen om at avkastningen av bistand faller med volumet nå en veletablert empirisk regularitet. Studiene viser at for veldig høye nivåer kan ytterligere økninger i støtten faktisk føre til en reduksjon i vekstraten. Figur 2 illustrerer dette. Anta at sammenhengen mellom veksttakten og bistandsnivået er som angitt ved kurven merket L_1 . Uten assistanse antar vi at økonomien i mottakerlandet vil ha en positiv vekst angitt ved skjæringspunktet mellom kurven og Y-akselen. Dersom en begynner å gi bistand, vil veksten øke inntil en når B^* . Gis det mer bistand enn dette, vil den imidlertid avta. Vekstraten I^* er dermed den høyeste oppnåelige i denne økonomien og B^* er et uttrykk for evnen til å "absorbere" midler fra utlandet. Anslagene på hvor mye bistand et land kan motta før marginaleffekten blir negativ varierer i de omtalte studiene fra i underkant av 20 % av brutto nasjonalinntekt til om lag 50 %.⁴² Dette er høye tall, men ikke høyere enn at en del utviklingsland mottar overføringer i denne størrelsesordenen. Blant Norges hovedsamarbeidsland i 2003, for eksempel, var bistand/BNI på 29,8 % i Malawi, 25,1 % i Mosambik og 16,3 % i Tanzania. Således kan det være grunn til å være bekymret for effektene av en massiv økning av bistand til disse landene.

Avtakende marginal effekt av bistand kan være en konsekvens av at mottakerlandene har begrenset administrativ kapasitet til å forvalte midlene på en fornuftig måte. Denne typen problemer har vært knyttet til bistanden helt siden starten. Det sannsynlige omfanget av dem må opplagt vurderes dersom en ønsker å gjennomføre en kraftig opptrapping av bistanden til et land. Men siden utgangspunktet med selektivitet vil være at det har velfungerende institusjoner, er det viktigere å forsøke å fastslå hvorvidt kapasiteten blir påvirket negativt av slike økninger. De økonometriske studiene til Knack (2001) og Brautigam og Knack (2004)

⁴² For en oversikt over de ulike anslagene, se Clemens og Radelet (2003).

finner slike effekter. Den mest sannsynlige forklaringen er de som ble diskutert i seksjon 7: Når pengene kanaliseres gjennom et sterkt fragmentert system, vil mer bistand kunne forsterke problemer som hjerneflukt fra offentlig sektor og undergraving av helheten i administrasjonen på grunn av bistandskonkurranse mellom ulike enheter. Teknisk assistanse for å bygge kapasitet i offentlig sektor er det mest nærliggende virkemiddelet for å motvirke slike effekter, men gitt de relativt svake resultatene som denne typen utviklingshjelp har oppnådd opp igjennom årene er det ikke grunn til å tro at dette vil løse alle problemene.

For stor innstrømming av u-hjelp kan også føre til kraftige anfall av Hollandsk syke. Symptomene på sykdommen er en appresiering av den reelle valutakursen som reduserer lønnsomheten av produksjon i konkurranseutsatte sektorer. Med perfekte markeder er dette ikke en sykdom og symptomene bare et uttrykk for en optimal reallokering av ressurser fra konkurranseutsatt til skjermet virksomhet. All erfaring tilsier imidlertid at overflytting av innsatsfaktorer fra en næring til en annen medfører i alle fall noen realøkonomiske problemer, som midlertidig arbeidsledighet. Enda større problemer får en dersom vekstpotensialet er større i konkurranseutsatte enn i skjermede sektorer, for eksempel fordi den teknologiske utviklingen er raskere. En midlertidig nedgang i produksjonen i konkurranseutsatte næringer kan da gi et varig tap av inntekt.

Men også her er lærdommen at gode institusjoner produserer bedre utfall. Bistand har mange likhetstrekk med inntektene fra utvinning av naturressurser. Mehlum, Moene og Torvik (2006) finner at "ressursforbannelsen" – stagnasjonen eller nedgangen i inntekt per capita som mange land med store naturressursforekomster har opplevd – faller på de som har dårlige institusjoner. Det er dermed mindre grunn til bekymring for at selektivitet basert på styresett, som vil dreie den langsiktige bistanden fra land med svake til land med sterke institusjoner, vil medføre problemer av den typen vi nettopp har diskutert. Figur 2 viser at dersom kurvene merket L_1 og L_2 tilhører to land med ulik bistandseffektivitet, vil landet med det høyeste nivået "tåle" mer bistand: $B^{**} > B^*$. Reformen som forbedrer bistandseffektiviteten – et skift fra L_1 til L_2 - vil dessuten sette et land i stand til å absorbere mer støtte uten at en risikerer at marginaleffekten blir negativ. Det kan likevel være behov for koordinering på giversiden for å unngå at $B > B^{**}$ i prioriterte mottakerland, særlig om det globale bistandsnivået øker kraftig. Sannsynligvis er den største faren knyttet til den nye bistandsagendaen at den ikke vil bli realisert fordi den ikke gjør noe med to grunnleggende problemer med bistand. Det første er dynamisk inkonsistens. Om giverne ikke finner troverdige måter å binde seg til strategien på, vil mottakerne innse at det er ikke resultatene som til syvende og sist bestemmer bistandsallokeringen. Det andre grunnlagsproblemet er knyttet til forutsetningene for læring og resultatorientering i bistandssammenheng. Femti års erfaring har vist det er vanskelig å løse verdens fattigdomsproblemer raskt og effektivt. Utviklingsprosesser er kompliserte. Dessuten er hver enkelt aktørs bidrag til sluttresultatet som oftest liten. Den store rollen som andre faktorer enn en enkelt givers bistand spiller gir svake incentiver til eksperimentering, læring og endring for risiko-averse aktører, jf. Vedlegg 2 og 3. Fokuset faller da naturlig på "output" som antall rapporter og hvor mange penger som går gjennom systemet (Easterly 2002). I motsetning til hva som er tilfellet for innenlandske stønadsprogrammer, er det heller ingen kanal for kommunikasjon mellom de egentlige donorene og mottakerne.⁴³ Det er derfor svært vanskelig for skattebetalerne i nord å få kunnskap om hva som bør gjøres av de fattige i sør, noe som gir aktørene i bistandssystemets kjerne – politikere, byråkrater, andre bistandsarbeidere, konsulenter og forskere – muligheten til å operere i en verden som er relativt skjermet fra spesifikke krav om endringer for å oppnå bedre resultater. At fattigdom fortsatt er et stort globalt problem medfører likevel et press på aktørene om å gjøre "noe", ofte formidlet gjennom medieoppslag om sult og nød. Det medfører blant annet at

⁴³ Martens (2002, 2004) og Svensson (2006).

bistandsbransjen gjennomgår stadige motesvingninger med hensyn til begreper og løsningsmodeller.⁴⁴ I motsetning til mange av disse, er dagens bistandsagenda godt forankret i teoretiske og empiriske studier av hvilke faktorer som fremmer utvikling. Det som mangler er de nødvendige grep fra giversamfunnets side for å forhindre at den går av moten.

⁴⁴ Easterly (2001) gir en lettlest oversikt over de ulike motesvingningene.

Vedlegg 5: Humanitær bistand

1 Introduksjon

Humanitær bistand skiller seg fra annen bistand, ved at den er av kortsiktig karakter og knytter seg til akutte kriser. I OECD-DACs statistikk har humanitær bistand (humanitarian action) vært snevert definert som "emergency and distress relief". I forbindelse med the Good Humanitarian Donorship Initiative (GHDI) har man jobbet med å finne en bredere definisjon av humanitær bistand, og kommet med følgende forslag som knytter denne type bistand til fire dimensjoner (Harmer et al, 2004):

- *Formål:* Formålet med humanitær bistand er å redde liv, redusere lidelse og opprettholde menneskelig verdighet i og etter krise-situasjoner
- *Sammenheng:* En krise er en situasjon, anerkjent av FN eller Røde Kors, som er et resultat av menneskeskapte kriser eller naturskapte katastrofer
- *Samsvar med internasjonale humanitære prinsipper:* Humanitær bistand skal føres etter de humanitære prinsippene menneskelighet, upartiskhet, nøytralitet og uavhengighet
- *Målgruppe og aktiviteter:* Humanitær bistand inkluderer beskyttelse av sivile og de som ikke lenger deltar i krigshandlinger, og fremskaffelse av mat og vann, sanitær- og helsetilbud og andre goder, som gjennomføres til gode for rammede mennesker og for å fasilitere gjenopptakelsen av normalt liv og utkomme. Dette inkluderer også støtte til krise-forberedelser.

En skiller videre mellom to typer kriser som humanitær bistand retter seg mot (Adinolfi et al, 2005):

- *Komplekse kriser (menneskeskapte):* Humanitær krise som inntreffer i et land, en region eller et samfunn, hvor det er et totalt eller betydelig sammenbrudd av autoritet som et resultat av indre strid og/eller aggresjon utenfra; som krever internasjonal respons utover det mandat eller den kapasitet enkelt-organisasjoner har.
- *Større katastrofer (naturkatastrofer):* Situasjon som truer et stort antall mennesker eller en stor andel av en befolkning, og som ofte krever omfattende multi-sektor assistanse.

Krisen i Darfur-provinsen i Sudan er et eksempel på en kompleks krise (complex emergency), mens tsunamien i Det indiske hav i 2004 er et eksempel på en større katastrofe (major emergency).

Det er etablert et omfattende internasjonalt system for bistand til land som er rammet av humanitære kriser. En stor del av de totale bistandsmidlene brukes på denne type kortsiktige tiltak, og det er et stort antall aktører involvert i å formulere og sette ut i livet aktiviteter som er rettet mot å avhjelpe humanitær nød. Aktørene omfatter giverlands myndigheter, de ulike organisasjonene innen FN-systemet, Røde Kors, frivillige organisasjoner, og mottakerlands myndigheter.

Selv om internasjonal innsats har bidratt i stor grad til å avhjelpe humanitær nød, er det rettet sterk kritikk mot det humanitære systems effektivitet og mot utilsiktede virkninger av den kortvarige humanitære innsats. Det humanitære systemet fremstår som fragmentert og ukoordinert. I tillegg er det et problem at ressursene ikke alltid kanaliseres dit behovene er størst.

Dette vedlegget gir et grunnlag for forståelse av hva som er svakhetene ved det internasjonale humanitære system slik det er idag. Vedlegget begynner med en deskriptiv del som gir et bilde av hvordan det humanitære systemet ser ut. Her gjennomgås hovedtrekkene ved det internasjonale humanitære system, inkludert pågående reformer rettet mot å avhjelpe noen av de problemer som systemet er kritisert for (del 2). Deretter foretas en lignende presentasjon av det norske systemet for humanitær bistand (del 3).

Den deskriptive oversikten danner grunnlaget for en analytisk del, hvor det legges vekt på å forstå hvorfor man observerer de problemene knyttet til humanitær bistand som man gjør (del 4). Hvordan kan fragmentering og manglende koordinering, og manglende samsvar mellom bistand og behov, forklares gjennom de involverte aktørenes interesser og eksterne rammebetingelser? En forståelse av hva som ligger til grunn for aktørenes handling og samhandling, viser hva som er begrensningene ved de pågående reformprosesser i det internasjonale humanitære system, og peker mot en del grunnleggende grep som må tas for å forbedre systemets evne til å avhjelpe humanitær nød effektivt. Dette har også implikasjoner for hvordan det norske systemet for tilskudd til de frivillige organisasjonene bør utformes.

2 Det internasjonale systemet for humanitær bistand

2.1 Omfang og aktører

Globalt ble omlag 7.8 milliarder USD gitt i humanitær bistand i 2003, hvilket utgjør 11 % av total bistand (Development Initiatives 2005). Dette inkluderer ikke private donasjoner til frivillige organisasjoner, som i 2001 er estimert til å ligge mellom 700 millioner og 1.5 milliarder USD (Development Initiatives 2003).

Et stort antall land gir humanitær bistand. I tillegg til de 22 giver-landene som er medlem i OECD-DAC, har 61 andre land rapportert å gi humanitær bistand i perioden 2002-2004, og ytterligere ni land har gitt bistand i forbindelse med tsunamien i 2004/2005 (Development Initiatives, 2005).

Omlag 60 % av humanitær bistand ble i 2001 brukt bilateralt, mens 40 % ble kanalisert gjennom multilaterale organisasjoner; FN (30 %) og EU (10 %). En rekke FN-organisasjoner driver med humanitær bistand i større eller mindre grad, disse inkluderer Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), World Food Programme (WFP), Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA), United Nations Children's Fund (UNICEF), World Health Organization (WHO), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), United Nations Development Programme (UNDP) og United Nations Population Fund (UNFPA). Hoveddelen av FNs humanitære bistand går imidlertid gjennom WFP, UNHCR og UNRWA. I tillegg driver internasjonale organisasjoner som the International Committee of the Red Cross (ICRC), the International Federation of the Red Cross and Red Crescent Societies (IFRC) og the International Organisation for Migration (IOM) med denne typen bistand (Development Initiatives 2003).

Det er vanskelig å få eksakte tall på hvor mye av den humanitære bistanden som kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner, men det estimeres at langt over 1.5 milliarder USD av den totale offisielle humanitære bistanden (bilateral og multilateral) i 2001 gikk via frivillige organisasjoner som tilskudd eller kontrakter (Development Initiatives 2003).

2.2 Koordineringsmekanismer

Gitt det store antall giverland og organisasjoner som er aktive på feltet humanitær bistand, har det blitt utviklet et antall mekanismer for å koordinere de forskjellige aktørenes aktiviteter. Adinolfi et al (2005) skiller mellom koordineringsmekanismer innen FN-systemet, innen Røde Kors-systemet, og mellom frivillige organisasjoner.

De viktigste koordineringsfunksjonene under FN-systemet utføres av the Emergency Relief Coordinator, the Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), the Inter-Agency Standing Committee, og UN Humanitarian Coordinators i det enkelte land.

OCHA ble etablert i 1998 som en del av FNs sekretariat. Dets mandat er å koordinere FNs humanitære innsats i situasjoner som går utover enkelt-organisasjoners kapasitet eller mandat. OCHA samarbeider med mange aktører, inkludert regjeringer, frivillige organisasjoner, FN-organisasjoner, internasjonale organisasjoner, og individer, for å sikre at alle jobber innen et samlet rammeverk.

OCHA utøver sin koordineringsfunksjon på flere måter:

- Inter-Agency Standing Committee (IASC): Lederen for OCHA, the Emergency Relief Coordinator, er formann i IASC, som består av representanter for alle større humanitære aktører, inkludert Røde Kors bevegelsen, og tre konsortier av frivillige organisasjoner. IASC skal se til beslutninger som tas på tvers av organisasjoner i respons på komplekse katastrofer. Dette inkluderer behovsvurdering, ressursmobilisering, koordinering i felt, utvikling av humanitære retningslinjer, og uttalelser om humanitære spørsmål.
- Consolidated Inter-Agency Appeal Process (CAP). Administreres av OCHA på vegne av det humanitære samfunn. Rammeverk for felles programmer, prioritering og ressursmobilisering ved komplekse kriser.
- Støtte til UN Humanitarian Coordinator (HC). HC har det overordnede ansvaret for koordinering av humanitær innsats i felt. OCHA gir støtte til HC i form av behovsvurdering, avviksplanlegging, og formulering av humanitære programmer.
- Executive Committee for Humanitarian Affairs (ECHA). OCHA har formannskapet i ECHA, som gir anbefalinger til FNs generalsekretær, og utvikler en felles FN posisjon om humanitære spørsmål.

Innenfor Røde Kors systemet er koordineringsmekanismene nedfelt i Sevilla avtalen. Denne innebærer at ved operasjoner knytte til væpnet konflikt og intern strid, er ICRC "lead agency", mens IFRC leder og koordiner arbeidet i forbindelse med naturkatastrofer.

Frivillige organisasjoner er koordinert på IASC nivå, gjennom tre konsortier. Disse er Interaction, International Consortium of Voluntary Agencies (ICVA), og the Steering Committee for Humanitarian Response (SCHR). Interaction er en allianse av over 160 USA-baserte frivillige organisasjoner innen utvikling og humanitær bistand. ICVA består av over 75 medlemsorganisasjoner fra hele verden, som arbeider innen utvikling, humanitær bistand og menneskeretter. Disse inkluderer ICRC/IFRC, Flyktningehjelpen, og ACT (som Kirkens Nødhjelp er en del av). SCHR er en allianse av ni store internasjonale humanitære institusjoner og nettverk; Care International, Caritas Internationalis, ICRC, IFRC, International Save the Children Alliance, Lutheran World Federation, Médecins sans Frontières, Oxfam og World Council of Churches.

2.3 Reformprosesser i det internasjonale systemet

Svakheter i det internasjonale systemet for humanitær bistand har resultert i en rekke initiativ for reform. Noen av disse er drevet av FN og IASC, andre av giverne. Tabell 1 viser en oversikt over pågående initiativ av relevans for det humanitære samfunn. En britisk studie som ser nærmere på disse initiativene, argumenterer for at de innebærer moderat heller enn radikal reform av systemet, og viser at de spesielt er rettet mot (ODI 2005):

- Finansieringsmekanismer: Hvordan få inn mer ressurser til udekkede behov, og hvordan sørge for en bedre allokering av ressurser
- Ledelses- og responskapasitet: Hvordan forbedre kvalitet, hurtighet, og effektivitet av internasjonal responskapasitet
- Behovsvurdering og evaluering: Hvordan måle og sammenligne behov, med implikasjoner for prioritering, upartiske beslutninger, og evaluering av innsats.

Det eksisterer i hovedsak to initiativ knyttet til *finansieringsmekanismer*. Den første av disse går ut på å utvide FNs Central Emergency Response Fund (CERF). Målet er å midoble beløpet som kanaliseres inn i dette fondet, fra det nåværende beløpet på 50 millioner USD. Formålene med dette er å skape en mekanisme for rask respons på nye kriser, og å ivareta behov i pågående og i dag underfinansierte kriser. Ifølge ODI (2005) er det humanitære samfunnet delt i synet på dette initiativet. Det argumenteres for at økningen i midler er relativt beskjeden i forhold til det som totalt sett brukes på humanitær assistanse globalt, og det settes

spørsmålstegn ved om en utvidelse av fondet representerer en økning i humanitære ressurser globalt, eller om midler kun vil omallokeres. Det pekes også på at det ikke er lagt til rette for gjenoppfylling av fondet etter hvert som det tømmes. I tillegg pekes det på at kapasiteten for effektiv og god respons bestemmes av en rekke andre faktorer i tillegg til finansiering, slik som behovsvurdering, lederskap, og implementeringskapasitet. Om responstiden vil reduseres med det nye forslag henger i stor grad på hvor effektive FN organisasjonene er i å finne og leie inn utførende partnere.

Tabell 1: Oversikt over de viktigste reform initiativer

Initiative	Details/intent	Process and progress
Expanded Central Emergency Response Fund (CERF)	<p>Adds a grant element to existing CERF mechanism. Aim is to generate \$500m annually in advance, un-earmarked funds through public and private contributions to be allocated as needed to UN agencies by the UN Emergency Response Coordinator.</p> <ul style="list-style-type: none"> • \$450m grant facility, replenished through voluntary contributions • \$50m revolving loan facility (safeguarded from previous CERF facility) • two-thirds of the CERF for rapid disbursement (up to \$30m per crisis) • one-third for 'neglected crises' • an Advisory Group of 8 contributors and 4 experts to provide oversight. 	<p>Proposal put before ECOSOC in July 2005. ECOSOC adopted a resolution calling on member states to improve the CERF by adding a grant facility.</p> <p>Implementation requires a UN General Assembly resolution. Set to be debated in the General Assembly in November 2005.</p> <p>Donor support: UK, Netherlands, Luxembourg, Sweden, Ireland, Switzerland, Norway; \$187 million pledged at time of writing.</p>
Common funding at country level	<p>Multi-donor up-front funding, linked to the CHAP/country strategic workplan. Three models proposed – common fund, allocation model and consultative model. Under each model, the Humanitarian Coordinator has varying degrees of influence over funds disbursement – from decision-making authority to influence through bilateral consultations according to priorities identified in the CHAP/workplan.</p>	<p>UK proposal with some donor support. To be trialled in Sudan and in the DRC in 2006, dependent on 60% of donor funds being channelled through one of the three models proposed.</p>
Benchmarking	<p>To develop consensus on definitions and collective use of a core set of indicators (malnutrition and mortality and coverage of core services) to inform prioritisation and enable more accurate tracking of the speed and scale of response, and to better inform resource allocation.</p>	<p>UK proposal. Attempts to build on the SMART process.</p> <p>Advisory Group comprising Sphere members, UN agencies, SCHR, ICVA, NGOs. UK (DFID) is supporting WHO and OCHA-led process to identify how these data might be gathered and analysed routinely. Proposals to be submitted to the IASC in January 2006.</p>
Good Humanitarian Donorship Initiative	<p>22 donors (DAC + EC) committed to a set of principles and good practice for humanitarian action. Includes efforts to agree common indicators of donor performance in timely and flexible financing according to need, reporting requirements and peer review for humanitarian response.</p>	<p>UK government current chair of the GHD initiative. Informal working groups on sectoral issues meet in Geneva on an <i>ad hoc</i> basis.</p>
Humanitarian Response Review (independent study commissioned by the ERC)	<p>Identified systemic capacity deficiencies in protection, camp management, emergency shelter, watsan, nutrition and feeding, logistics and emergency telecommunications, and reintegration and recovery.</p> <p>Recommendations resulted in IASC proposal for 'cluster leads' for sectors:</p> <ul style="list-style-type: none"> UNICEF – watsan, nutrition IFRC – shelter in natural disasters UNHCR – shelter and camp management in conflict situations, protection WHO – health WFP – logistics UNDP – early recovery 	<p>IASC Principals developing implementation plans by December 2005.</p> <p>IASC Principals have agreed to set preparedness targets for 2–3 new emergencies in 2006, and trial the cluster system in three ongoing emergencies in 2006.</p>

Forts. Tabell 1: Oversikt over de viktigste reform initiativene

Report on Integrated Missions (independent study commissioned by OCHA and DPKO)	Integrated structures supported as the most appropriate for large complex missions, while acknowledging that the level of integration should be context-specific. Regarding the role of humanitarian coordination, key recommendations included:	Subject to ongoing ECHA deliberations.
Broader UN reform: <ul style="list-style-type: none"> • High Level Panel Report on Threats Challenges and Change (HLP) • In Larger Freedom (ILF) 	<p>The HLP was an independently commissioned report for the Secretary-General, and ILF was his response to it in the lead-up to the World Summit in September 2005. Recommendations largely concerned the international peace and security architecture, and measures to strengthen the coherence and effectiveness of the UN system in the face of security threats, including the institution of an intergovernmental Peacebuilding Commission and Peacebuilding Support Office within the UN Secretariat.</p> <p>Both recommended improvements to aspects of the humanitarian system and issues of humanitarian concern, including the protection of civilians and disaster preparedness and mitigation.</p>	<p>2005 World Summit Outcome Document outlined various commitments, including a decision to institute a Peacebuilding Commission and Peacebuilding Support Office (to be operational by December 2005); strengthening the UN country presence and its ability to ensure humanitarian access; improving the CERF; and a declaration of preparedness to 'take collective action, in a timely and decisive manner, through the Security Council [if peaceful means are insufficient] if national authorities are manifestly failing to protect their populations from genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity'. The General Assembly is to continue deliberations on the 'responsibility to protect'.</p>

Kilde: ODI (2005)

Det andre initiativet knyttet til finansiering, dreier seg om felles (pooled) finansiering på landnivå. Dette går ut på at gi flere kanaliserte ressurser direkte til the UN Humanitarian Coordinator. Formålet med dette vil være å sikre fleksibel beslutningstaking til rett tid, som gir HC anledning til strategisk prioritering av ressurser etter behov. ODI (2005) konkluderer med at dette initiativet har følgende svakheter: Kvaliteten på HC varierer mellom land, og med mindre man styrker disse, vil initiativet i praksis kun ha betydning for noen velfungerende HC. I tillegg vil denne type ordning sette HC i press mellom ulike organisasjoner som vil bedrive lobby-virksomhet, med det resultat at det kan stilles spørsmål til om politiske forhold ligger bak ressursallokeringen. Det uttrykkes i tillegg bekymring for at ordningen kun innfører et ekstra skikt med byråkrati.

Blant reformer knyttet til *ledelses- og responskapasitet*, har flere bredere FN-initiativ implikasjoner for humanitær bistand. Dette omfatter blant annet "responsibility to protect" prinsippet som fulgte the High Level Panel on Threats, Challenges and Change, og det gjelder også en studie om integrerte missions, hvor spørsmålet om senioritet blant FN personell blant annet er behandlet. Et initiativ med mer direkte implikasjoner, er studien Humanitarian Response Review, som ble bestilt av ERC. I oppfølgingen av dette har IASC forfulgt tanken om at det bør utnevnes en såkalt ledende organisasjon (lead agency) fra FN systemet for hver sektor (cluster) i alle kriser. ODI (2005) rapporterer at denne tilnærmingen er forsøksvis

anvendt i Pakistan, med positive resultater for kollektiv respons i felt. Det har imidlertid også vært mange innvendinger mot denne tilnærmingen: Den ledende organisasjon har ikke alltid kapasitet til oppgaven, ordningen kan føre til økt kamp mellom organisasjoner om midler, og byråkratiet kan øke. Det sies også at det er uklart hvilken rolle organisasjoner utenfor FN-systemet skal ha i denne ordningen, og at koordinering av FN representerer en fare for frivillige organisasjoners uavhengighet.

Ser en på reformer knyttet til *behovsvurdering og evaluering*, er det særlig initiativ for å lage felles benchmarks knyttet til indikatorer på nød, data-innsamling og respons-kriterier som er relevante. Storbritannia har fulgt opp det såkalte SMART initiativet (Standardized Monitoring and Assessment of Relief and Transitions), og man analyserer nå bruken av indikatorer for dødelighet og underernæring. Viktig her er også the GHDI, som diskuteres i mer detalj i neste seksjon. ODI (2005) peker på at selv om mange støtter prosessen mot felles kriterier, er det også utbredt skepsis blant involverte aktører til standardisering og til verdien av ytterligere innsamling av data. Det fremholdes også at prosessen mot evaluering og ansvarliggjøring av aktørene innen humanitær bistand, er preget av uklare roller og ansvar mellom de forskjellige delene av det internasjonale humanitære system.

2.4 Good humanitarian donorship initiative

For å fremme at givene som er involvert i humanitær bistand utøver sin rolle på en god måte, etablerte 16 OECD-DAC giverland i Stockholm i 2003 the Good Humanitarian Donorship Initiative (GHDI). Grunnlagsdokumentet består her av en set av felles mål for humanitær bistand, en felles definisjon av humanitær bistand som skal utvikles videre innen OECD-DAC, et sett med generelle prinsipper for good donorship, og et sett med områder for god utøvelse av humanitær respons (se boks 1). Initiativet er senere utvidet til å ha deltakelse fra 22 donorer ved videre møter i Ottawa i 2004 og New York i 2005. Disse er: Australia, Østerrike, Belgia, Canada, Danmark, EU, Finland, Frankrike, Tyskland, Hellas, Irland, Japan, Luxembourg, Nederland, New Zealand, Norge, Portugal, Spania, Sverige, Sveits, Storbritannia, og USA.

Det ble også utviklet en implementeringsplan for dette initiativet, som vektla følgende:

- Prinsippene og god praksis skulle bli anvendt på minst en krise underlagt CAP
- OECD-DAC ble bedt om å bedre inkludere humanitær bistand i peer review prosessen
- Givere skulle i fellesskap undersøke muligheten for å harmonisere rapporterings- og ledelseskrav til implementerende humanitære organisasjoner
- Givere skal sammen med FN og OECD-DAC finne en felles definisjon av offisiell humanitær assistanse, for rapporterings- og statistikkformål
- Givere skal fremme bruken av prinsippene og god praksis, og invitere alle interesserte donorer til å være med i oppfølgingen av implementeringsplanen.

En britisk studie fra 2004, ser nærmere på oppfølgingen av implementeringsplanen og anvendelsen av prinsippene for god giverpraksis (Harmer et al, 2004). Hovedfunnene fra denne er at:

- Få givere har innarbeidet den nye definisjonen i sine retningslinjer for humanitær bistand.
- Få donorer har laget planer for implementeringen av initiativet.
- Dialog om initiativet med utførende partnere har vært begrenset, og berørte parter har i begrenset grad holdt givere ansvarlige for gjennomføringen av initiativet.
- Det er liten og ujevn fremgang i å operasjonalisere prinsippene for humanitær bistand. Mens upartiskhet stort sett støttes, er det mindre oppslutning og felles forståelse om målene om nøytralitet og uavhengighet.

- Det har vært signifikante fremskritt i å inkludere humanitær bistand i peer review prosessen under OECD-DAC (dette ble blant annet inkludert i evalueringen av Norge i 2004).

Implementering av prinsippene har vært prøvd i to pilot-land; Burundi og DR Kongo. En DFID-evaluering av implementeringen i Burundi konkluderer med at initiativet er kjent, men dårlig forstått i felt (Gregory 2005). Mange donorer appliserte ikke prinsippene tilstrekkelig på egen praksis, eller prøvde ikke å finne forbedringer som kunne øke effektiviteten av humanitær bistand. En av grunnene angitt er at enkeltdonorer ikke har kapasitet til å drive arbeidet med å implementere prinsippene i tillegg til alle andre forpliktelser.

Boks 1: 23 principles and good practice of humanitarian donorship

PRINCIPLES AND GOOD PRACTICE OF HUMANITARIAN DONORSHIP

Endorsed in Stockholm, 17 June 2003 by Germany, Australia, Belgium, Canada, the European Commission, Denmark, the United States, Finland, France, Ireland, Japan, Luxemburg, Norway, the Netherlands, the United Kingdom, Sweden and Switzerland.

Objectives and definition of humanitarian action

1. The objectives of humanitarian action are to save lives, alleviate suffering and maintain human dignity during and in the aftermath of man-made crises and natural disasters, as well as to prevent and strengthen preparedness for the occurrence of such situations.
2. Humanitarian action should be guided by the humanitarian principles of *humanity*, meaning the centrality of saving human lives and alleviating suffering wherever it is found; *impartiality*, meaning the implementation of actions solely on the basis of need, without discrimination between or within affected populations; *neutrality*, meaning that humanitarian action must not favour any side in an armed conflict or other dispute where such action is carried out; and *independence*, meaning the autonomy of humanitarian objectives from the political, economic, military or other objectives that any actor may hold with regard to areas where humanitarian action is being implemented.
3. Humanitarian action includes the protection of civilians and those no longer taking part in hostilities, and the provision of food, water and sanitation, shelter, health services and other items of assistance, undertaken for the benefit of affected people and to facilitate the return to normal lives and livelihoods.

General principles

4. Respect and promote the implementation of international humanitarian law, refugee law and human rights.
5. While reaffirming the primary responsibility of states for the victims of humanitarian emergencies within their own borders, strive to ensure flexible and timely funding, on the basis of the collective obligation of striving to meet humanitarian needs.
6. Allocate humanitarian funding in proportion to needs and on the basis of needs assessments.
7. Request implementing humanitarian organisations to ensure, to the greatest possible extent, adequate involvement of beneficiaries in the design, implementation, monitoring and evaluation of humanitarian response.
8. Strengthen the capacity of affected countries and local communities to prevent, prepare for, mitigate and respond to humanitarian crises, with the goal of ensuring that governments and local communities are better able to meet their responsibilities and co-ordinate effectively with humanitarian partners.
9. Provide humanitarian assistance in ways that are supportive of recovery and long-term development, striving to ensure support, where appropriate, to the maintenance and return of sustainable livelihoods and transitions from humanitarian relief to recovery and development activities.
10. Support and promote the central and unique role of the United Nations in providing leadership and co-ordination of international humanitarian action, the special role of the International Committee of the Red Cross, and the vital role of the United Nations, the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organisations in implementing humanitarian action.

Good practices in donor financing, management and accountability

(a) Funding

11. Strive to ensure that funding of humanitarian action in new crises does not adversely affect the meeting of needs in ongoing crises.
12. Recognising the necessity of dynamic and flexible response to changing needs in humanitarian crises, strive to ensure predictability and flexibility in funding to United Nations agencies, funds and programmes and to other key humanitarian organisations.
13. While stressing the importance of transparent and strategic priority-setting and financial planning by implementing organisations, explore the possibility of reducing, or enhancing the flexibility of, earmarking, and of introducing longer-term funding arrangements.
14. Contribute responsibly, and on the basis of burden-sharing, to United Nations Consolidated Inter-Agency Appeals and to International Red Cross and Red Crescent Movement appeals, and actively support the formulation of Common Humanitarian Action Plans (CHAP) as the primary instrument for strategic planning, prioritisation and co-ordination in complex emergencies.

(b) Promoting standards and enhancing implementation

15. Request that implementing humanitarian organisations fully adhere to good practice and are committed to promoting accountability, efficiency and effectiveness in implementing humanitarian action.
16. Promote the use of Inter-Agency Standing Committee guidelines and principles on humanitarian activities, the Guiding Principles on Internal Displacement and the 1994 Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organisations (NGOs) in Disaster Relief.
17. Maintain readiness to offer support to the implementation of humanitarian action, including the facilitation of safe humanitarian access.
18. Support mechanisms for contingency planning by humanitarian organisations, including, as appropriate, allocation of funding, to strengthen capacities for response.
19. Affirm the primary position of civilian organisations in implementing humanitarian action, particularly in areas affected by armed conflict. In situations where military capacity and assets are used to support the implementation of humanitarian action, ensure that such use is in conformity with international humanitarian law and humanitarian principles, and recognises the leading role of humanitarian organisations.
20. Support the implementation of the 1994 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief and the 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies.

(c) Learning and accountability

21. Support learning and accountability initiatives for the effective and efficient implementation of humanitarian action.
22. Encourage regular evaluations of international responses to humanitarian crises, including assessments of donor performance.
23. Ensure a high degree of accuracy, timeliness, and transparency in donor reporting on official humanitarian assistance spending, and encourage the development of standardised formats for such reporting.

Source: <http://www.reliefweb.int/ghd/a%2023%20Principles%20EN-GHD19.10.04%20RED.doc>

3 Det norske systemet for humanitær bistand

3.1 Omfang og aktører

Norge er en ledende aktør innen humanitær bistand (OECD 2005). Tabellen under viser at norsk bistand innen det som er kategorisert som "emergency and distress relief" av OECD-DAC. Andelen av humanitær bistand i total bistand har i den siste tiårsperioden ligget mellom 12 og 18 %. I samme periode lå bistand innen samme kategori for DAC-landene som helhet mellom 4-8 %. Norge ligger altså betydelig over gjennomsnittet i hvor mye av den totale bistanden som brukes på humanitære formål.

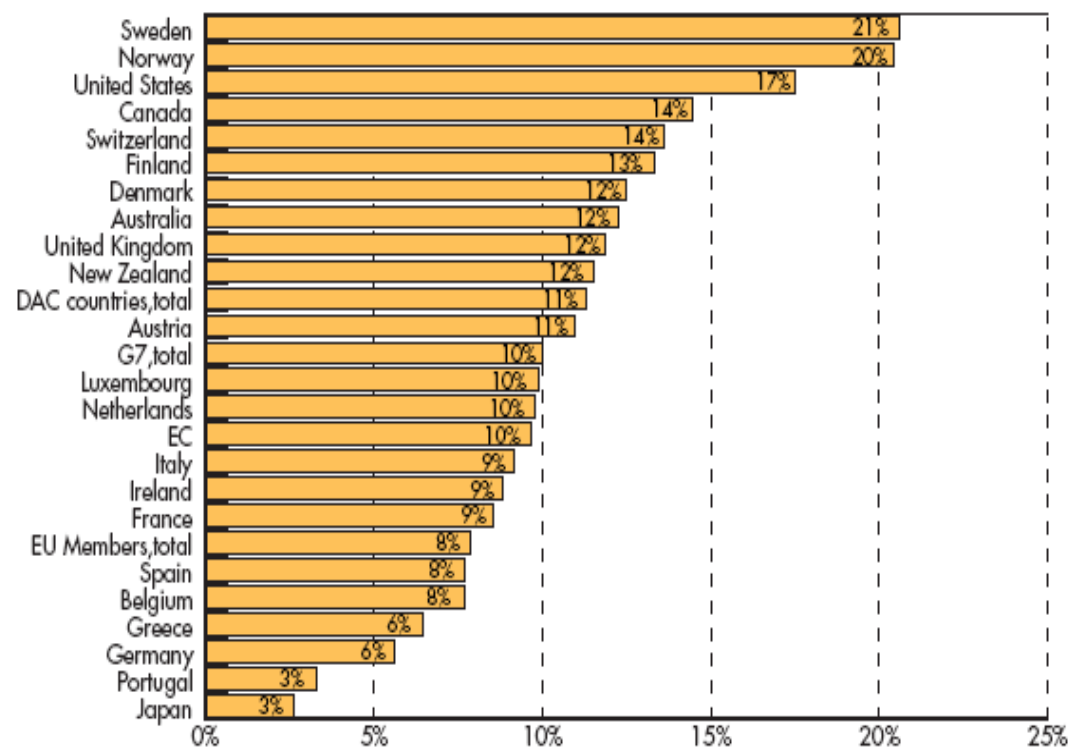
Tabell 2: Nødhjelp som andel av total ODA for Norge, 1994-2004

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
ODA (\$ mill.)	1138.31	1247.8	1314.21	1308.95	1327.46	1374.97	1269.55	1350.3	1701.17	2049.04	2204.25
Emergency/Distress Relief (\$ mill.)	180.75	183.78	198.76	192.08	212.6	244.24	203.51	180.02	252.25	349.87	260.72
Nødhjelp/ODA (%)	16	15	15	15	16	18	16	13	15	17	12

Kilde: OECD-DAC

En mer detaljert sammenligning med andre land gis i figuren under. Diagrammet viser andelen total humanitær bistand i ODA for DAC-landene. Total humanitær bistand inneholder her i tillegg til "emergency and distress relief" også ODA til UNRWA og UNHCR og i tillegg ODA til WFP justert etter WFPs andel humanitært arbeid (Development Initiatives 2003). Etter Sverige er Norge det landet som gir mest av sin bistand til humanitære formål.

Figur 1: Total humanitær bistand som andel av ODA, DAC land, 2003



Kilde: Development Initiatives, 2005

Norsk humanitær bistand kanaliseres i hovedsak gjennom FN-systemet, norske frivillige organisasjoner og Det internasjonale Røde Korssystemet. I 2004 ble 37 % av midlene kanalisert gjennom FN, mens omlag halvparten gikk gjennom norske frivillige organisasjoner (inkludert Den internasjonale Røde Korskomiteen). I tillegg til FN-organisasjonene er Flyktninghjelpen, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors de viktigste kanalene. Norges Røde Kors var i 2004 største mottaker blant de norske frivillige organisasjonene med 276 mill. kroner. Dette inkluderer den omfattende støtten til det internasjonale Røde Korssystemet (St.prp. 1 2005/2006).

Norge legger vekt på FN's sentrale rolle i å koordinere innsatsen i humanitære kriser, og er med i "the OCHA donor support group". Dette reflekteres også i Norges omfattende bruk av

multilaterale kanaler i det humanitære arbeidet, blant annet gjennom store bidrag til the Consolidated Inter-Agency Appeals (CAP). Norge var i 2003 det land som ga mest til CAP målt i forhold til bruttonasjonalproduktet (OECD 2005). St.prp. 1 2005/2006 slår også fast at ”Norge vil arbeide for at FNs humanitære organisasjoner står bedre rustet til å håndtere kriser som inntreffer på kort varsel, bl.a. gjennom utvidelse av eksisterende nødhjelpsfond”. Videre er Norge ett av de 16 opprinnelige giver-landene som stod bak the GHDI, og er medlem av the Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action (ALNAP).

De norske frivillige organisasjonene har prioritert nødhjelpsinnsett høyt, det å redde liv og gi beskyttelse i katastrofer og krig har vært et overgripende mål for mange av dem. Måten de organiserer sitt arbeid på varierer imidlertid sterkt. De ’fem store’ organisasjonene, som er Kirkens Nødhjelp, Flyktningehjelpen, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Røde Kors – har formalisert sin koordinering, virksomhet og kontakt med Utenriksdepartementet og Utenrikskomiteen gjennom Kontaktutvalget.

Kirkens Nødhjelp har en spesialisering på vann og sanitær assistanse, men den viktigste og raskeste responsen skjer ofte via deres lokale partnerorganisasjoner (også ikke-kirkelige) eller via nettverk som Action of Churches Together (ACT). Flyktningehjelpen har som navnet tilsier en flyktningorientering, med spesialisering i leirdrift og beskyttelse av fordrevne. Av de norske organisasjonene er Flyktningehjelpen den som jobber tettest opp i mot FN systemet, spesielt UNHCR, og har en beredskapstjeneste som på kort varsel kan bistå FN-organisasjoner med fagpersonell. Redd Barna er barneorientert i sin nødhjelpsstøtte, inkludert beskyttelse, og kan nyttiggjøre seg Redd Barna-Alliansen for å nå ut med nødhjelpsstøtte. Norsk Folkehjelp prioriterer det langsiktige utviklings samarbeidet i sitt internasjonale arbeid, men de vil også bidra med akuttinnsett i områder der de har en tilstedeværelse. De er en av de største internasjonale aktørene innen minerydding, en aktivitet som er viktig for å legge til rette for nødhjelpsleveranser. Røde Kors har kanskje den klareste nødhjelpsprofilen av de fem største norske organisasjonene, og har gjennom sitt samarbeid med ICRC, IFRC og de nasjonale Røde Kors og Rød Halvmåne organisasjonene både et internasjonalt og nasjonalt nettverk å trekke på.

I tillegg til de fem store er det også andre norske organisasjoner som i hovedsak yter nødhjelpsassistans, mest profilert er nok Leger Uten Grenser med sitt fokus på å dekke de medisinske behov i kriser og utsending av norske helsemedarbeidere. Andre større organisasjoner som Care Norge kombinerer langsiktig assistans og nødhjelp, med et spesielt kvinnefokus. Mange spesialiserte organisasjoner, også de mer assistansorienterte, vil kunne yte nødhjelp når de har tilstedeværelse i områder der slike behov oppstår.

3.2 *NOREPS*

Et sentralt instrument for Norges kapasitet til å respondere på akutte kriser, er the Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS). NOREPS ble etablert i 1991 av UD i samarbeid med norske humanitære organisasjoner, Norges Eksportråd, og norske leverandører av nødhjelpsutstyr. NOREPS omfatter nå 6 frivillige organisasjoner: Care Norge, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Norges Røde Kors, Flyktningehjelpen, og Redd Barna. Mens det i perioden 1999-2004 årlig ble formidlet varer for rundt 200 millioner kroner til kriseområder gjennom NOREPS, ble det i 2005 formidlet varer for hele 428 millioner kroner.¹

Formålet til NOREPS er å bidra med utstyr, personell og service-pakker i forbindelse med kriser. Materielt utstyr skal kunne flys inn til katastrofeområder innen 24 timer og omfatter medisinske produkter, mat, kommunikasjonsutstyr, utstyr for fremskaffelse av drikkevann, verktøy, telt, og transportmidler. Personell tilordnes gjennom NORSTAFF, som består av omtrent 300 erfarne personer med ulike yrkesbakgrunn som kan sendes ut i felt innen 72 timer. De såkalte service-pakkene innen de ulike fagfeltene innebærer at utstyr og personell integreres, og norske frivillige organisasjoner spiller en viktig rolle her. Kirkens Nødhjelp har ansvaret for en Emergency Water and Sanitation Preparedness Package (EWSP). Norges Røde Kors er ansvarlig for medisinsk utstyr. Og Norsk Folkehjelp har ansvaret for en Emergency De-mining Package.

3.3 *Evaluering av norsk humanitær bistand*

Det norske systemet for humanitær bistand ble evaluert som en del av OECD-DACs peer review av norsk bistand i 2004 (OECD 2005). Følgende sterke sider ved norsk innsats på dette området ble trukket frem:

- Norge har inntatt en ledende rolle blant internasjonale humanitære givere.
- Norge er en stor giver til multilaterale organisasjoner.
- FN, internasjonale organisasjoner og frivillige organisasjoner ser på Norge som leverandør av rask og fleksibel finansiering.
- Erfaring fra humanitær innsats og fredsprosesser, har klargjort sammenhengen mellom innsats for utvikling og fred, og lagt grunnen for systematisk innsats innen overgangsbistand og fredsbygging.

En del svake sider og utfordringer ble også notert:

- Det finnes ikke noe overordnet strategi-dokument for Norges humanitære politikk, noe som gjør det vanskelig å vurdere hvordan midler prioriteres, og om grunnleggende humanitære prinsipper ligger til grunn.
- Administrasjonsstrukturer og prosedyrer er komplekse, og det er utfordringer knyttet til koordinering innad i og mellom ministerier.
- Bedre prosedyrer for behovsvurdering bør benyttes etter hvert som de utvikles internasjonalt, for å forbedre allokeringen av midler.
- Mottaker-medvirkning er en utfordring også for Norge.
- Økt sivilt og militært samarbeid i Irak og Afghanistan gir utfordringer knyttet til upartiskhet, effektivitet og sikkerhet.
- Uklare definisjoner, vag rapportering, og mangel på relevante data, gjør det vanskelig å vurdere effektivitet av humanitær innsats. Dette er et problem som også omfatter norsk bistand.

¹ Kilde: NOREPS.

OECD (2005) konkluderer derfor med at man for norsk humanitær bistand bør utvikle et overordnet policy-dokument, styrke koordinering innad i og mellom ministerier og innta en ledende rolle internasjonalt i å utvikle retningslinjer for militært og sivilt samarbeid innen det humanitære området og i arbeidet med å forbedre rapporterings- og oppfølgingssystemet for humanitær innsats.

Fra annet hold påpekes det at det i Norge er formalisert et nettverk som raskt kan respondere på katastrofer og som gjennom samarbeid ivaretar en stor bredde av tiltak og kan trekke på internasjonale kontakter for å raskt få informasjon, mobilisere ressurser og ekspertise og nå ut til katastrofeområdene (Strand 2006). Det norske systemet synes å ha en genuin evne til rask utløsning av nødhjelpsmidler, tett samhandling mellom diplomati og humanitære aktører og dermed også større grad av fleksibilitet og planmessige overganger fra nødhjelp, via rehabilitering til utviklingsstøtte. Foreløpige tilbakemeldinger på bruk av NOREPS utstyr til de jordskjelvrammede i Pakistan er positive, spesielt vektlegges kvaliteten på de norske produktene.

Truslene ved et system preget av samrøre og uklare grenser mellom organisasjoner og administrasjon kan imidlertid være flere (Strand 2006). Det kan medføre fravær av selvkritisk refleksjon (både organisasjonene imellom og i forhold til Utenriksdepartementet), innsynsproblematikk, mindre grad av selvjustis fra de som er innenfor systemet og at nye og mindre aktører ikke får anledning til å markere seg. Og, for organisasjonene, at de kan bli sett på som en forlenget arm av norsk utenriks- og fredspolitikk. Det kan være en potensiell fare for at systemet, slik det er i dag, blir en sovepute i forhold til å forbedre kvalitet, øke vilje til egenlæring og eksponering av negativ læring og evne til tilpassning til stadig skiftende internasjonale realiteter. Det er også en notert bekymring blant de mindre organisasjonene for at de fem store skal fullstendig monopolisere nødhjelpsmarkedet og at man dermed mister noe av mangfoldet og alternative lokale kontaktnett. Prinsipielt bør det vel også legges til at det kan være betenkelig at NOREPS systemet baserer seg på leveranser fra norske bedrifter.

4 Aktører og interesser i det humanitære system

4.1 Introduksjon

To sentrale problemer ved internasjonal humanitær bistand slik den gis i dag, er mangelfull koordinering mellom de involverte aktørene, og at bistanden ikke går dit de humanitære behovene er størst.² Det internasjonale humanitære system fremstår som svært fragmentert, med mange organisasjoner som svermer inn med sine flagg og kommandosentraler, i nye og sterkt synlige kriser. Samtidig vet vi at det finnes andre kriser som blir glemt og oversett av aktørene i det internasjonale systemet, såkalte glemte kriser.

Problemene med manglende koordinering og behovsretting av humanitær bistand er ikke av ny karakter, og det har vært forsøkt gjennomført ulike reformer for å bøte på disse problemene (sml. del 2). Gitt at disse problemene fortsatt fremstår som store, kan en stille spørsmålsteget ved effekten av tidligere reformer i det internasjonale humanitære system. Mer fundamentalt bør en stille spørsmål om hva det er som skaper problemene ved det humanitære system, og hvorfor reformene som gjennomføres har så liten effekt.

Dette kapitlet argumenterer for at problemene med manglende koordinering og behovsretting, i stor grad kan forstås ut fra interessene til de forskjellige aktørene i det humanitære system. Utenrikspolitikk har for mange givnerlands myndigheter vært viktigere enn å avhjelpe nød (del 4.2). FN-organisasjoner og frivillige organisasjoner kjemper om midler fra givere, om synlighet og innflytelse, og vil dermed også kunne forfølge andre mål enn å avhjelpe nød mest mulig effektivt (del 4.3). Ut fra en forståelse av aktørenes interesser, har en et bedre

² Dette trekkes også frem som de to mest sentrale problemene i en survey av 13 donorer foretatt i Humanitarian Response Review (Adinolfi et al 2005).

utgangspunkt for å innrette reformer slik at de adresserer de grunnleggende problemene ved det humanitære systemet. Herunder kan en også trekke implikasjoner for hvordan det norske systemet for humanitær bistand gjennom frivillige organisasjoner bør organiseres (del 4.4). I tillegg til en forståelse av interessene til aktørene på giversiden, bør reformer av det humanitære system ta inn over seg konteksten humanitær bistand vanligvis gis i. Humanitær bistand gis oftest til såkalte ikke-fungerende stater (failed states), hvor det er et fravær av fungerende offentlige institusjoner, politisk undertrykking, og/eller konflikter mellom ulike grupperinger. Det har vært påpekt at humanitær bistand i slike situasjoner kan undergrave muligheten for langsiktig utvikling, gjennom negative konsekvenser på lokal økonomi, og gjennom å bidra til fortsatt undertrykking eller konflikt. En forståelse av hvordan humanitær bistand fungerer i denne typen stater, har implikasjoner for hvordan systemet for humanitær bistand bør utformes (del 4.5).

4.2 Utenrikspolitikk vs nød

Vi vet at humanitær bistand styres av andre faktorer enn hvor stor nød det er i kriserammede land og samfunn. Humanitær bistand er sterkt politisert, og brukes i mange sammenhenger som et redskap til å fremme giverlandenes interesser. Man kan skille mellom tre hovedtyper utenrikspolitiske mål som påvirker hvilke nasjoner som gis bistand og hvor mye de mottar (Meernik, Krueger og Poe 1998). Den første er mål knyttet til nasjonal sikkerhet, det vil si i hvilken grad et giverland er militært involvert i et mottakerland, eller mottakerlandet er alliert med eller av strategisk interesse for giverlandet. Den andre er økonomiske mål, hvor giverland allokere sin bistand etter hvor stor effekt man forventer at dette vil ha på egen økonomi, for eksempel ved å gi mer bistand til nære handelspartnere, eller på en måte som gir gevinster for giverlandets næringsliv. En tredje type mål er ideologiske mål, hvor giverlandet prøver å spre eller befeste en bestemt type ideologi i mottakerland, for eksempel i form av demokrati eller menneskerettigheter.

Det finnes empirisk støtte for at alle tre typer mål påvirker allokeringen av bistand, herunder humanitær bistand, internasjonalt. En studie av USA sin politikk innen matvarebistand i perioden 1955-1991, viser at matvarebistanden gjennomgående har tjent interessene til amerikanske produsenter av jordbruksprodukter (Diven 2001). Studien finner en positiv sammenheng mellom matvarebistand og private og offentlige lagre av matvarer, hvilket indikerer at matvarebistand fungerer som en sikkerhetsventil for å kontrollere matvarelagre, med den hensikt å redusere lagringskostnader, og hindre negative effekter på inntjeningen til amerikanske jordbruksprodusenter som ville oppstått ved at varene ble sluppet ut på markedet. Det vises videre at matvarebistand er negativt forbundet med eksportvolum av jordbruksprodukter, noe som tyder på at matvarebistand brukes for å kompensere produsentene for lav omsetning på det internasjonale markedet. Det påvises også en inkrementell økning i matvarebistand fra år til år, hvilket tyder på en forståelse mellom jordbrukslobbyen i USA og byråkratiet som forvalter bistanden. Det avdekkes derimot ikke noen negativ sammenheng mellom jordbruksproduksjon i de minst utviklede land, og matvarebistand. Samlet indikerer dette at det er innenlandske kommersielle interesser i USA som styrer volumet av matvarebistand over tid, snarere enn behov i mottakerlandene. Barrett og Maxwell (2005) noterer at de største matvaredonorene også er de største eksportørene av jordbruksprodukter i verden (med unntak av Japan), hvilket antyder at økonomiske forhold kan ha betydning også for matvarebistand fra andre land enn USA.

En analyse av OECD-landenes samlede bistand i post-konflikt situasjoner viser tilsvarende at andre mål i tillegg til humanitær nød er viktige bestemmende faktorer for fordelingen og omfanget av bistand (Kang og Meernik 2004). For det første mottar land mer post-konflikt bistand i tilfeller hvor OECD stater intervensjoner militært i konflikten. Om FN intervensjoner militært har imidlertid ingen effekt på bistandsnivået. Kang og Meernik argumenterer for at

det er en naturlig sammenheng mellom villigheten til å ofre menneskelige ressurser og finansielle ressurser i en situasjon, men begge deler reflekterer trolig de strategiske interessene til giverlandene. For det andre finner man større bistand til land med mer omfattende handel med OECD land, noe som kan indikere at giverland forfølger økonomiske egeninteresser, eller at land som er bedre i stand til å absorbere bistand, mottar mer. For det tredje påvises det at land som gjennomgår et regimeskifte mottar mer bistand, mens demokrati i seg selv ikke gir mer bistand. Et land som har gjennomgått en konflikt om styringssystem mottar også mer bistand enn land hvor konflikten dreier seg om territoriale spørsmål, noe som kan reflektere at konflikter av sistnevnte type lettere bryter ut på nytt, hvilket gir mer usikkerhet knyttet til bistandens effekt. Det skal legges til at studien også finner at humanitær nød (målt ved mottakers BNP per capita), påvirker nivået på OECD-landenes bistand.

En studie av USA, EU, WFP og NGOers matvarebistand i perioden etter 1990 utfyller dette bildet noe (Neumayer 2005). Alle fire donorer tar hensyn til humanitære behov i en aller annen forstand, når de allokere matvarebistand mellom land. EUs matvarebistand ser ut til å være mer influert av humanitære behov enn amerikansk matvarebistand. Andre forhold enn behov har også betydning. Matvarebistand fra alle fire donorer er positivt påvirket av geografisk nærhet til Vesten. Og matvarebistand ser ut til å brukes til å belønne allierte, målt ved graden av stemmelikhet i FN. Ingen av donorene synes derimot å være influert av økonomiske interesser, målt ved graden av eksport til mottakerlandene. Militærstrategiske interesser synes heller ikke å spille noen rolle, men det eneste målet som brukes her er graden av militær bistand fra USA, som i begrenset grad kan fange opp interessene til de andre donorene.

I tillegg til enkelte av giverlandenes utenrikspolitiske interesser, er det også viktige kontekstuelle faktorer som påvirker bistandsallokeringen. Medias dekning spiller en sentral rolle her. Jakobsen (2000:131) argumenterer for at:

"The media ignores most conflicts most of the time. The coverage of the pre- and post-violence phases is negligible at best and only a few armed conflicts are covered in the violent phase. As focus and funds follow the cameras, the 1990s have witnessed a transfer of resources from more cost-effective, long-term efforts directed at preventing violent conflict and rebuilding war-torn societies to short-term emergency relief. Selective media coverage also contributes to an irrational allocation of short-term emergency relief because coverage is determined by factors other than humanitarian need."

Effekten av mediedekning av en konflikt eller katastrofe, er at presset mot giverlands myndigheter øker, noe som ofte utløser betydelig humanitær bistand, for å gi inntrykk av at man gjør noe med situasjonen. Medias dekning av konflikter og katastrofer er imidlertid systematisk skjev. Pre- og post-konfliktfasene fremstår som mindre synlige og dramatiske og får dermed mindre omtale enn selve konfliktfasen. I den grad man tar for seg det langsiktige arbeidet med gjenoppbygging, har man en tendens til å fokusere på feilslått politikk snarere enn suksesshistorier. Dekningen av konflikter påvirkes av faktorer som geografisk nærhet til Vesten, kostnader, logistikk og restriksjoner ved dekning, journalisters sikkerhet, nasjonale interesser m.m. En kort blodig krig gjør seg bedre på TV enn en langtrukket konflikt, og massive flyktningestrømmer eller massakrer utløser større dekning. Dette kan for eksempel forklare at Somalia fikk større oppmerksomhet enn Sudan på begynnelsen av 1990-tallet, på tross av sammenlignbare humanitære problemer (Livingston 1996).

Leger uten grenser publiserer årlig en liste over de 10 mest underreporterte humanitære historiene.³ Listen for 2005 bestod av: Kongo, Tsjetsjenia, Haiti, HIV/AIDS-forskning, Nordøst India, Sør-Sudan, Somalia, Colombia, Nord-Uganda, og Elfenbenskysten. Disse katastrofene fikk til sammen åtte minutter sendetid på de tre store amerikanske TV-

³

http://www.msf.org/msfinternational/invoke.cfm?objectid=BE9D3CA3-A88C-5381-2B0F0FDC6FE53946&component=toolkit_report&method=full_html

nettverkens nyhetsendinger i 2005, med seks minutter til Kongo, og to minutter til Tsjetsjenia, og ingenting til de åtte andre. Til sammenligning var sendetiden for tsunamien på 250 minutter, og Irak 1534 minutter (Moeller 2006).

I en mer systematisk studie finner Eisensee og Stromberg (2005) at en tørkekatastrofe må ha 40 000 så mange ofre som et jordskjelv, for å ha samme sannsynlighet for å bli dekket av de store amerikanske TV-nettverkene. Mediedekningen er også i disfavør afrikanske kriser; det må være 46 ganger så mange ofre i en katastrofe på afrikansk jord, som for en krise i Øst-Europa, for at sannsynligheten for TV-dekning skal være like stor. Denne studien viser også at helt andre faktorer enn karakteristika ved en krise også påvirker TV-dekningen, slik som tilfanget av andre nyheter, noe som ytterligere forsterker skjevheten mellom mediedekning og humanitær nød.

For land i krise, har graden av mediedekning stor betydning for hvor mye humanitær bistand som mottas. På 1990-tallet mottok godt belyste kriser som Tsjetsjenia, Kosovo, Rwanda og Jugoslavia bortimot all nødvendig finansiering gjennom the UN Consolidated Inter-Agency Humanitarian Assistance Appeals, mens glemte kriser mottok langt mindre (Jakobsen 2000). Mediedekning påvirker også den tidsmessige profilen på bistand til land i krise. Både i Rwanda og Jugoslavia toppet pengestrømmene seg da mediedekningen var på sitt mest intense, for så å falle (Millwood 1996, Jakobsen 2000).

Problemet har også vist seg ved nyere katastrofer, som oppsummert i følgende uttalelse av Jan Egeland, FNs Undersecretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief (siteret i Moeller 2006):

“We asked for \$1 billion in the tsunami. We got 90 percent in no time....In northern Pakistan, we asked for only half of that, \$550 million, and we have less than half of that three months into the effort....If [the Pakistan earthquake] had happened in the middle of western Christmas and New Year's break, if the media had followed it as much, if we had had as many tourists there and as many video clips to run on CNN and BBC and so on around the clock, as we did at that time, we might have had the same kind of a response. But this happened in October. There are no images of how people died, how people struggled in the rubble. And we got much less.”

Siden medias dekning bestemmes av faktorer som har lite med humanitær nød å gjøre, får man tilsvarende skjevheter i allokeringen av humanitær bistand. Konsekvensene av medias skjeve dekning og innflytelse på giverne, er altså at humanitær bistand ikke går til dem som trenger den mest eller hvor den kan gjøre størst nytte, og at man får en utpreget kortsiktighet i det humanitære arbeid, hvor midler kanaliseres ett sted en måned og et annet sted neste måned. Mindre ressurser kanaliseres til langsiktig arbeid med å forebygge konflikter og å bygge opp igjen samfunn etter konflikter, på tross av at bistand gjerne kaster mer av seg i disse fasene enn i selve konfliktfasen. Dette kan også være en årsak til at beredskap er et underprioritert område i det internasjonale humanitære system (Adinolfi et al 2005), ettersom man oppnår mindre oppmerksomhet ved å forberede noe som kan komme til å skje eller hindre noe i å skje, enn ved å reagere på noe som har skjedd.

4.3 Finansiering, synlighet og innflytelse

I tillegg til giverlands politiske myndigheter, er humanitære frivillige organisasjoners aktiviteter også påvirket av medias dekning. Frivillige organisasjoner er svært forskjellige, i idegrunnlag og graden av kommersiell innretning. En ting frivillige organisasjoner likevel har felles, er behovet for å tiltrekke seg finansielle ressurser for å fortsette å drive humanitær virksomhet.

For å tiltrekke seg humanitære midler fra private eller offentlige kilder, må en organisasjon være synlig til stede i det humanitære landskap. Og synlighet oppnår man lettest ved å være til stede i kriser som er velpubliserte. Når det i tillegg er slik at private og offentlige midler til

humanitær bistand, kanaliseres overproporsjonalt til kriser som gis stor mediedekning, er det rasjonelt for frivillige organisasjoner å innrette seg etter hvor kameraene befinner seg. Dette observeres også i praksis, i ”glemte kriser” ser man typisk at få frivillige organisasjoner er aktive, mens antallet organisasjoner som opererer i høyprofilerte krisesituasjoner typisk overskrider 200 (Jakobsen 2000).

Det kan argumenteres for at man i glemte kriser dermed får en underetablering av frivillige organisasjoner, mens man i høyprofilerte kriser får en overetablering. I glemte kriser vil trolig de eksisterende aktiviteter dra nytte av at nye organisasjoner kom på banen med komplementære aktiviteter, mens i høyprofilerte kriser vil rommet for komplementær aktivitet være fylt, og organisasjonene går isteden i beina på hverandre. Det grunnleggende problemet ved denne typen situasjoner, er at effekten hver organisasjon har på andre organisasjoners effektivitet, ikke påvirker organisasjonen selv, og den har dermed ikke noe incentiv til å ta hensyn til den. Selv om allokeringen av aktiviteter er rasjonell fra hver organisasjons perspektiv, blir dermed innretningen på organisasjonenes samlede innsats ineffektiv.

For å få finansiering må organisasjoner også innrette sine aktiviteter etter donorenes interesser. Dette er spesielt et omdiskutert tema knyttet til matvarebistand. Mange frivillige organisasjoner mottar bistand i form av matvarer fra donorer, spesielt gjelder dette bistand fra amerikanske myndigheter, gitt gjennom amerikanske organisasjoner, men også organisasjoner fra andre land mottar denne type støtte. Barrett og Maxwell (2005) argumenterer for at selv om organisasjonene ofte er kritisk til matvarebistand, og ville foretrukket bistand i form av penger, er de for avhengige av denne type støtte til å avstå fra å motta den.

De delene av FN-systemet som er involvert i humanitær bistand, står på mange måter overfor lignende utfordringer som de frivillige organisasjonene. For å overleve i sin eksisterende form, må de humanitære FN-organisasjonene tiltrekke seg finansielle midler fra giverland. Dette innebærer ikke sjelden at organisasjonene må respondere på kriser i samsvar med giverlandenes interesser, noe som for eksempel kan gi seg utslag i en overføring av ressurser fra det sørlige Afrika til Irak. Pådriverfunksjonen til FN har også blitt underordnet den operasjonelle nødvendigheten av å oppfylle givernes interesser; man hører sjelden FN eller dens Emergency Relief Coordinator utfordre giverlandene til å gi humanitær bistand på en mer rettferdig, konsistent og forutsigbar måte (Kent 2004).

På den annen side kan enkelte av initiativene til reformer i det humanitære system som drives frem av FN mistenkes for å være utformet for å tjene FN's interesser heller enn å føre til bedre humanitær assistanse. Blant annet påpeker enkelte donorer at the UN Consolidated Inter-Agency Humanitarian Assistance Appeals (CAP) fremstår som en shopping liste presentert av FN, som skal sikre interessene til organisasjonene selv, i like stor grad som den kriserammede befolkning (Kent 2004, Dalton et al 2003).

Det har også fremkommet kritikk mot graden av konflikt mellom ulike FN-organisasjoner. Denne typen kritikk har gjort FN-systemet mer selvopptatt, og mer opptatt av å sikre harmoni innad enn i å forfølge sine andre roller knyttet til lederskap og koordinering (Kent 2004). Et mulig utslag av dette er også at det i CAP prosessen i flere tilfeller har vært inkludert irrelevante prosjekter, for å unngå intern konflikt mellom organisasjoner (Dalton et al 2003).

Det ligger en iboende konflikt i at FN på den ene side er utpekt til å koordinere ulike humanitære aktørers aktiviteter, mens FN's organisasjoner samtidig er operasjonelle aktører på det humanitære området og konkurrerer om program- og prosjektfinansiering med andre aktører, deriblant frivillige organisasjoner (Kent 2004). Det er et inntrykk at andre deler av det humanitære system ser på FN som selvcentrert, at man ikke har tilstrekkelig tillit til FN som partner og at FN ikke fremmer en ide om fellesskap i kampen mot humanitær nød.

4.4 Implikasjoner for koordinering og behovsretting

En gjennomgang av hvordan de forskjellige delene av det internasjonale humanitære system handler (sml. 4.2 og 4.3), gir grunnlaget for å gjøre tre viktige observasjoner. For det første forfølger aktørene andre mål, i tillegg til (eller i verste fall i stedet for) å hindre humanitær nød i størst mulig grad. Giverlands myndigheter legger utenrikspolitiske mål til grunn for sine valg av allokering av humanitær bistand. Frivillige organisasjoner og FN-systemet er opptatt av å sikre egen organisasjons eksistens og betydning.

For det andre har aktørene ulike og i noen tilfeller motstridende interesser. Giverlands politiske interesser fører til en allokering av bistand som gjør at humanitære organisasjoner i og utenfor FN-systemet i begrenset grad kan arbeide der de selv vurderer at nytten er størst. Organisasjoner innad i FN-systemet kjemper seg imellom om ressurser og innflytelse. Og organisasjoner i og utenfor FN-systemet konkurrerer seg i mellom om å få forvalte private og offentlige bistandsmidler. Det vil i tillegg kunne være ideologiske forskjeller i synet på hva som defineres som målet for humanitær bistand, og hvordan man best oppnår dette.

Koordinering er et punkt hvor de motstridende interesser kommer særlig godt til uttrykk. FN koordinatører beskriver sine forsøk på å koordinere frivillige organisasjoner som "herding cats" (Donini 1996), en umulig oppgave. Samtidig opplever mange frivillige organisasjoner at FN prøver å tvinge dem inn under sin ledelse og strategier, som kan være i motstrid til organisasjonens mandat. Den internasjonale Røde Kors Komiteen henviser til Genève konvensjonene i forhold til å måtte være uavhengige i et koordinerings system, de kan delta og dele informasjon, men er ikke forpliktet til å følge tilrådninger eller policy satt (se Boks 2). I mange tilfeller er det også konflikt innad i FN systemet, om hvilken organisasjon som skal ha koordineringsansvar og om hvilken autoritet den koordinerende FN organisasjonen skal ha over andre FN organisasjoner (og nasjonalstater). Enkelte donorer er ofte de som er minst innstilt på å inngå i forpliktende koordineringsarrangementer (Strand 2006).

Boks 2: Den Internasjonale Røde Kors Komiteen

Den internasjonale Røde Kors-komiteen (ICRC) er blitt gitt et mandat av det internasjonale samfunnet. Mandatet har to kilder:

- Genèvekonvensjonene, som sier at ICRC i situasjoner med internasjonal væpnet konflikt, har rett til å besøke krigsfanger, gjenforene fraskilte familier samt gjennomføre nødhjelpsoperasjoner og lignende humanitære aktiviteter.
- Røde Kors-bevegelsens statutter, som oppfordrer ICRC til å utføre de samme tjenestene i situasjoner med interne voldeligheter hvor Genèvekonvensjonene ikke kommer til anvendelse

Genèvekonvensjonene er bindende internasjonal rett som forplikter alle verdens stater. Røde Kors-bevegelsens statutter er vedtatt av Den internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmånekonferansen hvor alle statspartene til Genèvekonvensjonene deltar, og anses derfor som politisk bindende (soft law).

For det tredje fører aktørenes rammebetingelser til at beslutninger og handlinger i det humanitære system preges av kortsiktighet. Giverlandenes allokeringer følger medias dekning av katastrofer og kriser, som følge av press fra pressgrupper eller med bakgrunn i politiske profileringsgevinster. Også de humanitære organisasjonene følger medias søkelys, både direkte av profileringshensyn, men også indirekte ved at det er der nødhjelpsbevilgningene tar veien. Dette innebærer at den humanitære innsatsen er omskiftelig (fokus endrer seg fra måned til måned), og at det blir vanskelig å få en varig utviklingseffekt som følge av den humanitære bistanden.

Med bakgrunn i disse observasjonene, introduseres her noen enkle begreper. Formålet med å gjøre dette er todelt. For det første vil begrepene klargjøre hva som er viktige mangler ved pågående reformprosesser i det internasjonale humanitære system. For det andre vil begrepene være med å belyse hva slags grep og mekanismer man kan ta i bruk for å få til

forbedringer i det internasjonale systemet. Det viser seg at enkelte av disse grepene kan ha direkte implikasjoner for utformingen av det norske systemet for humanitær bistand gjennom frivillige organisasjoner.

Et koordineringsspill kan defineres som en situasjon hvor to eller flere aktører skal velge mellom alternative handlinger, og hvor det er slik at hver aktør kommer best ut av det hvis aktøren velger det samme alternativet som de andre aktørene. Hvor godt en aktør kommer ut av situasjonen, avhenger altså av hva de andre gjør, og på en slik måte at det lønner seg å velge samme type løsning som de andre. Et kollektivt handlingsproblem kan tilsvarende defineres som en situasjon der flere aktører kan velge å foreta en handling, og der alle vil ha nytte av at noen gjør det, men der denne nytten ikke er stor nok til å oppveie kostnaden en enkelt aktør har ved å velge handlingen. Et typisk eksempel er et kollektivt gode, et gode som alle drar nytte av hvis det finnes, men som hver enkelt ikke ser seg tjent med å fremskaffe.

Pågående reformprosesser i det internasjonale humanitære system synes å ta utgangspunkt i at de problemer systemet står overfor, har karakter av å være koordineringsspill eller kollektive handlingsproblemer. Prosessene bygger på en antagelse om at dersom man peker på bestemte alternativer som man ønsker koordinering rundt, eller hvis man sørger for at kostnaden med å fremskaffe kollektive goder blir tatt, vil man oppnå en forbedring i måten systemet fungerer på. Hvis man for eksempel etablerer en bestemt definisjon av humanitær bistand og humanitær nød, og sørger for å utvikle metoder for å måle nød i ulike situasjoner, ser man for seg at de ulike aktørene i det humanitære system skal adoptere disse.

Problemet med dette er at koordineringsspill og kollektiv handlingsproblemer forutsetter at aktørene har sammenfallende interesser. Og som vi har sett er det store interessekonflikter mellom institusjonene og organisasjonene som utgjør det internasjonale humanitære system. Det er ikke gitt at donorer vil adoptere prinsipper for good humanitarian donorship, eller prosedyrer for konsistent behovsvurdering, hvis disse fører til at de ikke vil få gjennomført sine utenrikspolitiske mål. Og det er ikke nødvendigvis slik at dersom man etablerer en koordineringsfunksjon innen FN, så vil andre organisasjoner føle seg forpliktet til å forholde seg aktivt til denne.⁴ Pågående reformer er dermed utilstrekkelige i forhold til å gi reelle forbedringer av det internasjonale humanitære system, de forholder seg ikke til de vanskelige valgene og beslutningene der noen aktørers interesser må vike.

For å få til reformer i det internasjonale humanitære system som gir en reell økning i systemets effektivitet, må man ta hensyn til at noen viktige reformer ikke vil være i alles interesse. For organisasjoner og institusjoner hvis interesser ikke tjenes av en bestemt reform, har man i hovedsak to valg. Det ene er å begrense aktørenes handlingsrom, det andre er å gi dem incentiver som gjør at reformen blir i deres interesse. Med henblikk på det norske systemet for tilskudd til frivillige organisasjoner, er det nærliggende å tenke seg at organisasjonene gis incentiver til å koordinere arbeidet sitt under eller med FN, ved stille dette som en forutsetning for tilgang til humanitære midler fra norske myndigheter. Det er vanskelig å se for seg andre måter å koordinere innsats ved større katastrofer, enn gjennom et multilateralt system, i praksis FN-systemet. Dette på tross av at man kan stille store spørsmål ved effektiviteten til FN-systemet, og at det er dilemmaer ved at FN samtidig skal være ansvarlig for militær intervensjon. Prosessen med å forbedre og klargjøre FN-systemets koordinerende rolle bør underbygges av den norske humanitære innsatsen, og systemet for tilskudd bør reflektere dette. Det vil føre til at FNs koordineringsorganer vil få mer autoritet.

Det skal legges til at incentiver av denne typen ikke nødvendigvis er uproblematisk å bruke på motiverte aktører. Eksperimentelle forsøk på individnivå viser at negative incentiver (hvor individer opplever å bli påført et tap dersom de ikke handler på en bestemt måte) reduserer innsatsen individene legger ned (Fehr og Falk 2002). Det argumenteres også for at

⁴ Bello (2006) argumenterer for eksempel for at USA aktivt gikk inn for å marginalisere FN, ved å opprette et eget senter for koordinering etter tsunamien i 2004.

pengeincentiver kan føre til at indre motivasjon for å utføre de aktuelle oppgavene kan forvitte (Frey 1997). Det foreligger imidlertid ikke forskning som tar dette fra individnivå til organisasjonsnivå, så det er uklart om denne typen effekter har noe betydning for bedrifter eller andre typer organisasjoner. Gitt at frivillige organisasjoner allerede befinner seg i et landskap hvor økonomi er relativt sentralt, er det ikke sikkert denne typen mekanismer er av særlig stor betydning.

Et annet perspektiv kan hjelpe oss videre med å forstå og behandle problemet med kortsiktighet i humanitær bistand. Det er velkjent at i enkelte situasjoner kan det være en fordel å ikke ha muligheten til å treffe eller spesielt omgjøre sine valg. For å oppnå dette kreves det at man kan binde seg til en bestemt strategi, på en troverdig måte. For eksempel kan det være slik at giverlands myndigheter best oppfyller sine interesser (enten de er humanitære eller politiske) ved å ikke måtte snu om på humanitære bevilgninger hver gang en krise ble sterkt synlig på mediefronten.

En type strategisk binding som vil kunne disiplinere giverlands myndigheter i så måte er å opprette mer langsiktige bevilgningsordninger for de humanitære organisasjonene. Ved å gå over til rammetilskudd som går over en del år, vil giverlands politikere ha mindre mulighet til å omfordele midler fra år til år. Det er også mulig at denne type ordning vil svekke de frivillige organisasjonenes behov for kortsiktig profilering for løpende å få inn inntekter. Dette vil dermed kunne redusere problemet med kortsiktighet i humanitær bistand, og gi en bedre mulighet for fleksibilitet, kapasitetsbygging i organisasjonene og forberedelser til nye kriser sammenlignet med dagens ordning hvor finansieringen kan variere fra år til år og fra situasjon til situasjon.

Norsk humanitær bistand er ikke immun mot politiske markeringsbehov. OECD-DACs påpekning av at det mangler et overordnet strategidokument for norsk humanitær bistand er relevant her, en nedfelt strategi og klare retningslinjer for tilordning av midler (basert på behovsvurdering) vil gjøre rommet for politiske markeringer mindre. Dersom en vil gå mer offensivt til verks og sikre at norsk humanitær bistand fordeles ut fra behov, snarere enn andre interesser, kan man i tillegg vurdere å skille forvaltningsordningen for rammetilskudd fra det politiske apparat. Ordningen kan settes ut til et uavhengig organ, som fatter beslutninger om tilordning basert på klart fastsatte retningslinjer fundert i humanitære behov. Dette vil gjøre det verre for skiftende regjeringer å bruke midlene for å oppnå kortsiktig politisk gevinst.

4.5 Utfordringer ved humanitær bistand i ikke-fungerende stater

Humanitær bistand gis i stor grad i såkalte ikke-fungerende stater (failed states), karakterisert ved dype og varige konflikter, motsetninger og uro, hvor en regjering gjerne bare utøver kontroll over deler av landet, og hvor statsapparatet ikke sikrer grunnleggende rettigheter, trygghet, infrastruktur eller tilgang til sosiale tjenester, men i stor grad er innrettet for å tjene makthavernes og deres alliertes interesser (Rotberg 2003). Denne gruppen land inkluderer på den ene side diktaturer som Nord-Korea og Kambodsja under Pol Pot, og på den andre side stater som nærmer seg kollaps slik som Somalia på slutten av 1980-tallet, og Bosnia, Libanon, Afghanistan, Nigeria og Sierra Leone på 1990-tallet.

I slike kaotiske og konfliktfylte situasjoner, er det store utfordringer knyttet til å gi humanitær bistand på en måte som gjør at ikke potensialet for langsiktig utvikling forringes. Man kan grovt sett skille mellom to mulige problemer knyttet til kortsiktige humanitære aktiviteters effekt på det langsiktige utviklingspotensialet. Det første består i at humanitære aktiviteter ikke etterlater seg noe varig som den videre utviklingsprosessen kan bygge på. Det andre, og mer alvorlige, innebærer at humanitære aktiviteter direkte ødelegger mulighetene for langsiktig utvikling.

Under det første problemet hører kritikken som ofte kommer frem om at humanitær bistand ofte ikke retter seg mot den grunnleggende årsaken til en krise, men kun behandler

symptomene. Dette gjør det vanskelig å komme forbi fasen hvor humanitær bistand er nødvendig. Denne typen kritikk er blant annet rettet mot humanitær bistand til Zimbabwe, hvor McClelland (2006) argumenterer for at bistandsaktørene har vært for lite rettet mot å endre de grunnleggende politiske og sosiale årsakene til gjentatt matmangel. Problemstillingen er også blitt spesielt omtalt i forbindelse med komplekse kriser. I Joint Evaluation of the International Response to the Genocide in Rwanda (Eriksson 1996) ble det konkludert med at 'humanitarian aid cannot be a substitute for political action', og argumentert for større koherens mellom humanitær innsats og politisk innsats.

I hvilken grad humanitært arbeid legger grunnlaget for senere utvikling, dreier seg også i stor grad om bærekraften til de aktivitetene som gjennomføres. Dette er delvis et spørsmål om timing (Smillie 1998), noen organisasjoner med et begrenset nødhjelpsmandat går raskt inn og ut av nye kriser. Fra Sri Lanka er det kommet eksplisitt kritikk av organisasjoner som går inn på typer av assistanse som ligger utenfor deres kompetanseområde, som større prosjekter for gjenoppbygging av boliger som så blir stående tomme (Strand 2006).

En viktig faktor her er også graden av lokal forankring. Mye av kritikken mot de frivillige organisasjonene (og de multilaterale) er deres manglende lokale forankring, og derav dårligere respons til de utfordringene som de møter når de går inn med forskjellige typer av nødhjelp og humanitær bistand. Her ser en imidlertid veldig store forskjeller i tilnærmelser. De organisasjonene som primært kun driver med nødhjelpsinnsetning eller spesialisierer seg innen ett område vil ofte ikke se behovet for en slik forankring, de er basert på å kunne tilføre et ferdig opplegg med eksterne eksperter og ferdigpakke enheter som raskest mulig kan flyttes ut til katastrofeområdet.

De med en mer helhetlig tilnærning vil kunne ha det samme kriseopplegget, men vil da ofte bruke lokale partnere eller medlemmer i de forskjellige alliansene som allerede er på stedet som implementører. Og de vil kunne tilføre ressurser som sikrer en viss grad av kapasitetsutvikling og øket evne til å møte nye katastrofer. Noen organisasjoner har derfor bevisst og over tid bygd opp nettverk av det som ofte blir omtalt som partnerskapsorganisasjoner, som da kan benyttes både til å skaffe informasjon om situasjon og behov og til gjennomføring av prosjekt eller for å drive med påvirkningsaktiviteter. Graden av likeverdet i partnerskapet og vilje og evne til å styrke de lokale organisasjonen over tid varierer imidlertid sterkt (Strand 2006).

Når det gjelder å undergrave muligheten for langsiktig utvikling, er det flere ulike men relaterte typer kritikk som fremsettes mot humanitær praksis. Disse dreier seg blant annet om i hvilken grad humanitær assistanse skaper avhengighet hos mottakerne, om hvordan lokale priser og markeder påvirkes av denne typen bistand, om hvorvidt den bidrar til økte konflikter, hvordan den kan bidra til å forlenge et undertrykkende styre eller feilslått politikk, og om korrupsjon.

En person (eller et land) kan sies å være avhengig av assistanse hvis grunnleggende behov ikke kan møtes dersom assistansen faller bort. Harvey og Lind (2005) fokuserer på tre ulike former en slik avhengighet kan anta. For det første kan humanitær assistanse virke som et disinsentiv for arbeid, og for utviklingen av lokal jordbruksproduksjon.⁵ For det andre kan assistanse påvirke holdningene eller preferansene individer har til å skaffe sitt eget utkomme. For det tredje kan offentlige institusjoner tilpasse sine aktiviteter til mottak av bistandsmidler. En mye uttrykt bekymring er også at humanitære aktører kan overta og fortrenge lokale myndigheters rolle som leverandør av grunnleggende tjenester (Bello 2006).

Humanitær bistand kan, som annen bistand, ha effekter på lokale faktor- og produktpriser. På den ene siden kan matvarehjelp føre til at lokale priser på matvarer reduseres, med et

⁵ Endel nyere forskning sår imidlertid tvil om de negative incentiveeffektene av matvarebistand. Abdul et al (2005) tester dette med husholdningsdata fra Etiopia, og finner ingen slik effekt. Barrett og Maxwell (2005) argumenterer likeledes for at empiriske studier ikke tyder på at matvarebistand fortrenge lokal produksjon.

tilhørende fall i lokal produksjon. Matvarehjelp utgjør her billige eller gratis importprodukter, noe som ikke i seg selv er et problem for importlandet, da gevinstene for konsumentene av mat vil være større enn produsentenes tap. Men i et mer dynamisk perspektiv, hvis det kreves oppbygging over tid av kompetanse og kapasitet hos produsentene for å produsere for verdensmarkedet, kan billige importvarer føre til at mottakerlandet er dårligere stilt til å dra nytte av sine komparative fortrinn. Tilsvarende kan det internasjonale humanitære apparatet presse opp priser på lokal arbeidskraft i viktige sektorer av arbeidsmarkedet, eller andre sentrale innsatsfaktorer. Dette er heller ikke i seg selv et problem, med mindre de aktuelle ressursene dras bort fra oppgaver som har høyere samfunnsmessig avkastning.

Det har vært påpekt at selv der nødhjelp i en snever forstand er effektiv i å redde liv, kan den nøre oppunder krig og konflikter i området hvor organisasjonene opererer. I ikke-fungerende stater hvor krig og konflikter pågår mellom forskjellige grupper, er det en fare for at humanitær assistanse kan forlenge den voldelige konflikten. Mat er både et våpen, og en nødvendig ressurs for å drive en krig (de Waal 1993). En betydelig mengde av matvarebistand konfiskeres av stridende lokale parter, med det resultat at det er mulig å drive en krig lenger (McGinnis 2000). Det blir hevdet at internasjonal humanitær bistand til Biafra forlenget denne konflikten med 18 måneder (Smillie 1995). Humanitær bistand fant også veien til militære grupper ansvarlige for massakren i Rwanda (Lischer 2003).

Det er relativt vanskelig å opptre helt nøytralt i en konfliktsituasjon. Hvis en øker tilgangen til mat for en gruppe, vil dette samtidig øke denne gruppens relative styrke. Empiriske resultater tyder også på at de finansielle mulighetene for opprør (greed), er viktigere forklaringsfaktorer for utbrudd av konflikter enn grunnleggende urettferdigheter (grievance) (Collier og Hoeffler 2004), hvilket kan innebære at bistand kan bidra til økt konfliktfare. Sterke økonomiske og politiske interesser i mottakerlandet vil også prøve å manipulere bistandsmidler til sin interesse, og lage vansker for bistand som ikke tjener dem (McGinnis 2000). Det er også en fare at internasjonale humanitære organisasjoner, gjennom sin kontakt med lokale myndigheter, gir legitimitet til regimer som utbytter sin befolkning (de Waal 1997).

Anderson (1999) argumenterer for at internasjonal humanitær hjelp kan forverre konflikter på to måter: Den kan fyre oppunder spenninger mellom grupper, og den kan svekke forbindelser mellom grupper. Det viktige i konfliktsituasjoner blir derfor å identifisere og vurdere hvilke motsetninger og spenninger som finnes mellom grupper, og hva slags mulige forbindelser og lokal kapasitet for fredsbygging som finnes. Deretter må man vurdere hvordan beslutninger om humanitær handling påvirker motsetninger og spenninger, og forbindelser mellom grupper, og treffe valg som reduserer eller ikke øker spenninger mellom grupper, og som bygger opp og forsterker forbindelser mellom dem og øker lokal kapasitet for fredsbygging.

Humanitær bistand innebærer at man må forholde seg til og samarbeide med mottakerlands myndigheter. Disse myndighetene kan i ulik grad ha interesse av å avhjelpe humanitær nød, spesielt i land med undertrykkende regimer. Nord-Korea opplevde på 90-tallet en sultkatastrofe som tok livet av minst 1 million mennesker (omlag 5 % av befolkningen), og sendte enda flere ut i ekstrem fattigdom. Krisen fulgte delvis av naturlige årsaker som flom, men feilslått jordbrukspolitikk og utilstrekkelig handling fra Nord-Koreas regjering da krisen var under utvikling spilte også en vesentlig rolle. I 1995 ba landets regjering om nødhjelp fra det internasjonale samfunn. Over det neste tiåret ble det gitt omlag 2 milliarder USD i matvarehjelp til Nord-Korea, med FNs World Food Programme som den dominerende aktøren, men med deltakelse av flere internasjonale frivillige organisasjoner.

Ettersom Nord-Korea er verdens mest lukkede samfunn, er det vanskelig å si noe presist om hvor effektiv nødhjelpen var. Enkelte kilder hevder at fra 10-50 % av matvarehjelpen ble omdisponert til ikke-trengende, som regimets støttespillere og militæret, og at regimet blokkerte tilgang til de hardest rammede delene av landet under den verste krisen (Haggard og Noland 2005). Andre kilder viser til at tilgangen til landet var relativt omfattende, og at den

humanitære bistanden kom viktige utsatte grupper til gode (Smith 2005; Lim 2006). Den humanitære bistanden til Nord-Korea illustrerer uansett en del viktige dilemmaer i bistand til vanskelige politiske regimer generelt. Humanitær bistand kan bidra til å understøtte et autokratisk regime. Bistanden kan også gjøre det mulig å fortsette uheldig politikk over en lengre periode, hvilket innebærer at politikken som skapte krisen kan videreføres.

Humanitær bistand er også sårbar overfor korrupsjon. Effekten av korrupsjon i denne sammenheng er at mindre av bistanden når frem, og at den kan vris bort fra de mest trengende og sårbare mottakerne. Korrupsjon kan også forringe det langsiktige utviklingspotensialet for et samfunn (Mauro, 1995). Humanitær bistand gis ofte i situasjoner som gir store muligheter for korrupsjon: Tidspresset ved kriser, store og omfattende innkjøpsprosesser, rask rekruttering, dramatisk økning i kanaliserte midler, og mange involverte aktører, er alle forhold som bidrar til økt risiko for feildisponering av midler og/eller korrupsjon. Dette er en spesielt aktuell problemstilling i forbindelse med tsunami-katastrofen i desember 2004, hvor det har vært store pengestrømmer fra flere donorer enn normalt, koblet med press på institusjoner og organisasjoner til å bruke penger. The broken feedback loop, det at det ikke finnes noen mekanisme mottakerne av bistanden kan holde giverne ansvarlige gjennom, forsterker dette problemet. I den foreløpig oppsummering med erfaringene med tsunami assistansen, initiert av Tsunami Evaluation Coalition, legges det blant annet vekt på at organisasjonene må styrke sin involvering med og ansvarlighet overfor den berørte befolkningen (Cosgrave 2005).

Det kan tenkes grep på flere ulike plan for å bøte på utfordringene knyttet til humanitær bistand i forhold til langsiktig utvikling. En mulighet er å stille krav til organisasjoner involvert i humanitær bistand, om lokale partnere og analyser av bærekraft, avhengighet, effekt lokalt, effekt på konflikter, og korrupsjon, i forbindelse med bevilgninger av denne typen midler. Spesielt synes lokal forankring og involvering av lokalsamfunn å være sentralt, en Verdensbank-ledet gjennomgang av gjenoppbygging etter fem større katastrofer argumenterer blant annet for at programmer som ikke eksplisitt involverte den krise-rammede befolkning, i større grad har vært feilslått (Arnold 2006). En annen måte å angripe dette på er å sørge for en større integrasjon mellom de offentlige institusjoner som bevilger penger til humanitær og langsiktig bistand. Dette kan skje ved at begge typer oppgaver legges under samme institusjon heller enn å splittes opp på flere, eller ved å formalisere koordinerings-strukturer og –prosedyrer mellom institusjoner som forvalter henholdsvis humanitære og langsiktige midler.

I Norge man også prøvd en annen variant, som går ut på å opprette en egen bevilgning, såkalt overgangsbistand, som skal fylle gapet mellom humanitær innsats og langsiktig bistand. Overgangsbistand skal primært gis til utviklings- og fredsbyggingsarbeid i land som søker å arbeide seg ut av dyptgående voldelige konflikter, sekundært til å styrke internasjonal kapasitet og kompetanse på utviklings- og fredsbyggingsarbeid i land som søker å arbeide seg ut av dyptgående voldelige konflikter. Her gis det prioritet til å følge opp faglige og utviklingspolitiske tema som framstår som særlig sentrale i det internasjonale arbeidet for fredsbygging. Det vil også kunne gis til lavinntektsland som har vært rammet av særlig omfattende og alvorlige naturkatastrofer.

Det uttrykkes kritikk mot at overgangsbistanden i praksis er blitt et politisk redskap for fredsbygging, og at bevilgningen i mindre grad oppfylder formålet om å lukke gapet mellom nødhjelp og langsiktig utvikling. Det er i dag kun et fåtall organisasjoner som mottar støtte fra overgangsbistandsmidlene⁶. Det påpekes også at ansvars- og forvaltningsfordelingen nedfelt i retningslinjene er uklare og skaper unødig forvirring hos organisasjonene. Prinsipielt kan det legges til at overgangsbistanden i første rekke retter seg mot et timing- og

⁶ Kilde: Utenriksdepartementet.

finansieringsgap i overgangen fra nødhjelp til langsiktig bistand, den bidrar i liten grad til å sikre konsistens mellom utførelsen av humanitære oppgaver og langsiktig bistand. Muligheten for at humanitær bistand kan støtte oppunder udemokratisk regimer, eller virke negativt inn på konfliktsituasjonen i ikke-fungerende stater, har implikasjoner både for humanitær bistand generelt og for frivillige organisasjoners rolle. I fravær av en fungerende stat, er det kun FN-systemet som legitimt kan gå inn og innta statens rolle. Det er også mulig en stor multilateral aktør vil kunne ha større påvirkningskraft når det gjelder å stille krav til udemokratiske regimer som mottar støtte. Frivillige organisasjoner vil riktignok også i slike tilfeller ha en rolle å spille gjennom å bidra med lokal kunnskap, og i implementeringen av humanitær assistanse. Det vil da være sentralt at de involverte organisasjonene forstår situasjonen i landet de driver assistanse i og kan engasjere befolkningen på en konstruktiv måte. Systemet for bistand gjennom organisasjonene bør legge vekt på dette, blant annet ved å legge føringer knyttet til organisasjonenes lokale forankring.

Vedlegg 6: Sivilsamfunnet og bistandspolitiske utfordringer

Per Selle¹

¹ Takk til Elisabeth Angell, Rune Jansen Hagen, Jørn Rattsø og Atle Sommerfeldt for nyttige kommentarer.

1 Fra harmoni til konflikt

I dette kapitlet skal vi stille spørsmål ved den brede og langt på vei kontekstfrie sivilsamfunnsorienteringen i bistanden. Utgangspunktet er at ukritisk bruk av begrep som sivilsamfunn, partnerskap, eierskap osv. i seg selv er lite egnet som utgangspunkt for resultatmåling. De er uttrykk for et harmoniserende bistandsspråk som ikke trenger ta inn over seg behovet for virkelige maktanalyser og graden av konflikt. Det er vennlighetens og de gode intensjoner språk, men de tildekker mer enn de åpner. Dyptgripende konflikt, sosial som geografisk, finnes i ethvert samfunn og en hovedoppgave er å finne fram til de krefter som har potensialet til å virke utviklingsfremmende. Kjernen i det vi skal argumentere for er følgende: Satsing på støtte til sivilsamfunnet, både gjennom norske frivillige organisasjoner, og mer direkte til sivilsamfunnsorganisasjoner i sør er en god ide bare under gitte betingelser. Uten en virkelig maktanalyse av menneskelige relasjoner og kultur, lokalsamfunn og statsstruktur er det ikke annet å vente enn at gode intensjoner ikke alltid blir til gode resultat.

Dette kapitlet handler om nødvendige betingelser i sør som må være tilstede for at utvikling skal kunne finne sted. I arbeidet med å lete etter slike betingelser skal vi ta utgangspunkt i trekk ved framveksten og utviklingen i norsk frivillig sektor for å se om her er trekk som kan ha overføringsverdi til helt andre kontekster og dermed være til hjelp i arbeidet med å utvikle en mer realistisk utviklingspolitikk. Hva var det som gjorde at vårt eget sivilsamfunn kunne spille slik en viktig demokrati- og samfunnsrolle, ikke minst i den perioden da Norge utviklet seg fra å være et av de fattige landene i Europa til å bli et av de rike? Den norske (og nordiske modellen) er her særlig egnet som bakgrunn for en slik debatt fordi vi i disse landene finner noen av de mest omfattende organisasjonssamfunn som finnes. Denne diskusjonen skal vi knytte til diskusjonen om betydningen av sosial kapital (tillit, nettverk, sosialt engasjement) for demokratibyggning og utvikling, der vårt land igjen er blant de land som skårer høyest på slike målinger. Denne teoriretningen reiser helt sentrale spørsmål som utfordrer dagens bistandsdiskurs. De betyr ikke at perspektivet gir enkle svar, fordi her er svært ulike tilnæringsmåter og forståelsesformer bygd inn i teoriretningen. Men det gir viktige rammer for hva de strategiske utfordringene bør handle om.

Vi skal først gi et overblikk over hvordan sivilsamfunnet vårt har utviklet seg historisk siden midten av 1800-tallet med særlig vekt på *strukturelle trekk*, for så å relatere disse til en diskusjon om betydningen av sosial kapital for demokratibyggning og utvikling. I siste delen knytter vi denne diskusjonen mer direkte til bistandspolitiske utfordringer og policy konsekvenser. Utgangspunktet er at selv om de norske og nordiske sivilsamfunnet i en mening er unikt og vokste fram i en spesiell periode under spesielle (og fordelaktige) betingelser som ikke kan gjenskapes fullt og helt andre steder, mener vi å se strukturelle trekk som den dag i dag og helt andre steder er nødvendige betingelser (men ikke tilstrekkelige selvsagt) for at sivilsamfunnsorganisasjoner kan virke demokratifremmende og samfunns-utviklende.

Frivillig organisering har selvsagt på et helt generelt nivå noe felles uavhengig av tid og sted, men det er tvilsomt om det er dette "felles" som gir de viktigste rammene for utvikling. En må i hver enkelt tilfelle *kontekstualisere* for å lete etter mulige *mekanismer* for utvikling også når det gjelder frivillig sektors rolle. Det krever dypdykk ned i et lands sosiale, kulturelle og politiske struktur på jakt etter det som åpner og det som er til hinder for utvikling. Manglende slik analyse betyr at overføringer til sivilsamfunnsorganisasjoner i sør, enten det er gjennom norske frivillige organisasjoner eller på andre måter, kan bli til et virkemiddel for å styrke eksisterende maktforhold heller enn betingelser for endring og utvikling. Eller, man støtter opp om organisasjoner som lever sitt eget liv frakoblet de sosiale krefter og strukturer som er selve forutsetningen for utvikling.

Dette krever ikke bare en analyse av regionale, etniske og religiøse motsetninger, eller av statens struktur og lokale maktstrukturer, men det forutsetter også et grunnleggende brudd

med en bærende ide i mye av sivilsamfunnslitteraturen: Ideen om separate autonome sektorer – sivilsamfunn, stat, marked og familie. I mye av bistandstenkingen er disse sfærene sett på som autonome og som en empirisk realitet. Men opprinnelig er dette analytiske kategorier som må etterprøves empirisk i hvert enkelt tilfelle. Sivilsamfunnet er ikke autonomt i noe absolutt forstand - verken hos oss eller andre steder, men knyttet til og springer ut av sosiale og kulturelle forhold. Det gjenspeiler maktforhold og sosiale prosesser i hvert enkelt samfunn, lokalt som sentralt. Autonomigrad, struktur og rolle varierer med andre ord på tvers av kontekst. Det betyr at *det er selve relasjonen mellom sivilsamfunnet og stat og marked (og familie) og forholdet mellom de ulike nivåene i styringssystemet en må gripe fatt i*. Det er for eksempel bare under gitte betingelser at sivilsamfunnsorganisasjoner kan være korrektiv til stat og marked, etc. Det betyr også et brudd med den sivilsamfunnsteori og det statssyn som en gjerne finner i anglo-amerikansk litteratur, der staten blir mer til en ”fiende” enn til en ”venn”. Dette statsuvennlige synet har vel hatt sin storhetstid i bistanden nå. Et mer realistisk syn som vektlegger statens helt avgjørende betydning for utvikling, og dermed også hvordan det som er frivillig og det som er offentlig er koblet sammen, synes å ha økt legitimitet. Dette kapitlet støtter opp under et slikt syn. Det gjør også mulig læring fra norsk kontekst mer relevant. La oss starte med å gi et overblikk over strukturen i det norske sivilsamfunnet, med særlig vekt på den klassiske perioden (1880 – 1960), perioden da vårt sivilsamfunn i særlig grad var en samfunnsomformende kraft. Det gir en viktig referanseramme til hva en kan forvente (og ikke forvente) av frivillig sektor også i helt andre kontekster.

2 Det norske sivilsamfunnet²

2.1 Et politisk og nasjonsbyggende organisasjonssamfunn (1880-1960)

Det mest slående trekket ved norsk frivillighet er at den har vært medlemsbasert og demokratisk oppbygd. Det lokale nivået er kjernen i dette systemet, og det lokale og det nasjonale organisasjonsnivået er knyttet hierarkisk sammen. Selv om det alltid har vært lokallag som ikke har vist interesse for å melde seg inn i regionale og/eller nasjonale organisasjoner, og enkelte nasjonale organisasjoner som ikke har bygd ut lokallag i det hele tatt, har dette ikke vært typisk. Resultatet er at Norge og Skandinavia, i motsetning til de aller fleste andre vestlige land, ikke har hatt et todelt organisasjonssamfunn, dvs. et lokalt og et nasjonalt uten sterke institusjonaliserte kommunikasjonskanaler mellom nivåene.

Det er blant annet relativt autonome lokallag - koblet til det nasjonal politiske systemet gjennom stabile kommunikasjonskanaler – som har vært med på å gjøre de frivillige organisasjonene så viktige for sosiale og politiske mobiliseringsprosesser i Norge og Norden. Organisasjonsstrukturen er desentralisert og det enkelte medlem har spilt en viktig rolle i utviklingen av et nasjonalt integrert organisasjonsvesen. Medlemmene var grunnfjellet i demokratiserings- og nasjonsbyggingsprosjektet. Konsekvensen er at norsk (og nordisk) frivillighet, sammenliknet med frivillige organisasjoner i andre land, har rekruttert uvanlig bredt sosialt. Organisasjonssamfunnet nådde ut til folk flest nærmest uansett hvor en bodde slik at vanlige folk ble gjort til fullverdige samfunnsborgere. Organisasjonsmodellen innebærer at det lokale og det nasjonale nivået ble låst sammen i et skjebnefellesskap. Ingen av nivåene kunne velge å bryte forbindelsen annet enn som et taktisk pressmiddel; de har samarbeidet og påvirket hverandre. Dette har hindret omfattende politisk, sosial og kulturell marginalisering.

Periferien har stått sterkt i norsk politisk kultur, der det har vært sammenheng mellom lokal, regional og nasjonal identitet. Det lokale og regionale har vært i det nasjonale og det

² Det empiriske underlaget for denne delen, som er ei svært komprimert framstilling av struktur og utviklingstrekk i norsk frivillig sektor, finner en i Selle og Øymyr (1995), Wollebæk og Selle (2002), Tranvik og Selle (2003).

nasjonale i det regionale og lokale. Selv om samfunnsforskere har understreket skepsisen den norske "periferien" har hatt mot "sentrum", spenningar som har blitt analyserte ved hjelp av begrepspar som "motkultur" og "sentralkultur" med særlig vekt på kulturelle og religiøse spenningar knyttet til folkebevegelser som lekmannsbevegelsen, avholdsbevegelsen og nynorskbevegelsen (for eksempel Rokkan 1970), så har disse aldri bært i seg separatistiske ambisjoner, selv om de kunne ha klare regionale tyngdepunkt. Dette henger saman med måten det sivile samfunnet har fungert på der skrankene mellom det offentlige, marknaden og det sivile samfunnet tradisjonelt har vært lave. Det sivile samfunnet har derfor hatt ein viktig integrerende funksjon. Regionale spenningar har vært utløst under visse omstendigheter, men de har vært forløste innenfor rammene av det politiske systemet og det er derfor grunn til å hevde at de har virket integrerende på samfunnet. Noe av bakgrunnen for dette er de lave skrankene mellom de sentrale politiske avgjørelsesprosessene og det sivile samfunnet. Svært viktig er også her *at lokale eliter aldri var sterke nok til å hindre iverksettelsen av sentrale politiske vedtak og at økonomiske interessegrupper aldri fikk noe sterk hånd om frivilligheten*. Mens statens representanter lokalt ofte stod sterkt som initiativtakere i den tidlige fase; altså lærer, lensmann og prest, ble dette trekket også tonet ned etter hvert, selv om lærerne lenge spilte en svært viktig rolle som formidler mellom det lokale og det nasjonale (Slagstad 1998). I "ren" form kan norske frivillige organisasjoner sies å bygge på sekundærgruppen, dvs. på mennesker som ikke på forhånd behøvde å ha kontakt med hverandre (sosialt integrerende); organisasjonene var i prinsippet frittstående i forhold til det offentlige (relativt autonome); de bygget på frivillig medlemskap, der medlemmene i prinsippet kan gå inn og ut av organisasjonene som de vil (inkluderende); organisasjonene har egne skrevne statutter, som det enkelte medlem binder seg til (regulerende); de har avgrenset formål og bygger på foreningsdemokrati (spesialiserte og demokratiske); organisasjonene er varige sammenlutninger (stabiliserende); og de er oftest regionale og landsomfattende (territorielt integrerende).

Disse trekkene var med på å gi karakter både til norsk frivillighet og offentlighet, først og fremst gjennom den helt uvanlige graden av statsvennlighet i Norge. Her har de store og politisk orienterte folkebevegelser – og det differensierte og spesialiserte organisasjonslivet rundt folkebevegelser med røtter tilbake til 1800-tallet – vært avgjørende. Dette gjelder bondebevegelsen, arbeiderbevegelsen, avholdsbevegelsen, lekmannsbevegelsen, nynorskbevegelsen og etter hvert idrettsbevegelsen. Samtidig har vi en rik tradisjon av sosiale og humanitære lag, som begynte å vise styrke rundt første verdenskrig. Den siste kategorien organisasjoner har i noen grad vært knyttet til de store folkebevegelser, og de har ivaretatt viktige politiske funksjoner i nært samarbeid med det offentlige, noe som har gitt dem betydelig påvirkningskraft. Historisk har de gjennom sine relasjoner til det offentlige og til folk flest vært *en drivkraft i offentliggjøringen av sosialt ansvar*, og de var en sosialpolitisk kraft til langt inn på 1960-tallet.³ Her var ikkje minst nære relasjoner til partisystemet avgjørende. De var tilknyttet partivesenet og det representative demokrati og spilte en viktig rolle for politikktutforming. De var en svært viktig del av den politiske offentlighet og spilte en viktig rolle som politisk "input" og var noe langt meir enn responenter på politikk utformet av andre (politikkenes output). I stor grad var de tilkoblet de politiske prosessene og det representative system og ikke bare byråkratiet innenfor eget arbeidsområde.

Perioden fra begynnelsen av 1900-tallet og fram til annen verdenskrig kan ses som en videre differensiering og styrking av det organisasjonssamfunnet vi så konturene av rundt år 1900. Det er likevel først i det 20. århundre at organisasjonene innenfor helse- og sosialfeltet vokser seg sterke. Samtidig ser en rekke nye kultur- og naturorganisasjoner dagens lys, i tillegg til at barne- og ungdomssektoren begynner å organisere seg. Snart får vi dessuten tydeliggjort et

³ For en analyse av dette, se Kuhnle and Selle (1992) og Berven and Selle (2001).

annet typisk trekk ved en modell som kombinerer relativt autonome lokallag koblet til det nasjonale politiske systemet gjennom stabile kommunikasjonskanaler - nærheten til og integrasjonen mot det offentlige og åpenheten i de politiske prosessene. Her er ikke bare de store folkebevegelsene viktige, men også organisasjonene innenfor sosialsektoren. Framveksten av sosialpolitikken fra 1930-årene, gjenreisningsarbeidet etter krigen og den keynesianske planleggingstenkningen er faktorer som bidrar til å endre forholdet mellom det offentlige og det frivillige. Det knytter store deler av organisasjonssamfunnet nærmere det offentlige både med hensyn til kontakt og finansiering.

For mange lagstyper er den tidlige etterkrigstiden en stor ekspansjonsperiode, ikke minst for lagstyper innenfor helse- og sosialområdet, og særlig på lokalt nivå. Ekspansjonen innenfor helse- og sosialfeltet skyldes i stor grad at dette var velferdsstatens store ekspansjons- og konsolideringsfase. Offentlig planarbeid knyttet til velferdsstatens fremvekst påvirket frivillige organisasjoners handlingsrom på en ny og langt mer aktiv måte enn før. Det avspeiles i forskyvning av tyngdepunktet mellom lagstyper. Samtidig får vi tydeliggjort et annet hovedkjennetegn. Til tross for et nært samarbeid med og finansiell avhengighet av det offentlige, er organisasjonene *relativt autonome*. Det offentlige blander seg ikke inn i interne organisasjonsprosesser. Konsekvensen av statlig integrasjon og organisatorisk autonomi er at store deler av frivillig sektor ble liggende langt nærmere det offentlige enn markedet.

På 1960-tallet skjer endringer som gjør flere av disse trekkene mindre fremtredende, samtidig som nye kommer til. Vi skal se nærmere på dette retningsskiftet.

2.2 Fritidsorganiseringen (1960-1990)

Perioden fra omkring 1960 til 1990 er en brytningstid i norsk sivilsamfunnsorganisering. I løpet av disse tredivetårene utfordres organisasjonsmodellens hovedkjennetegn, slik vi beskrev dem ovenfor, men uten at den helt mister grepet som referansemodell. Den hadde fortsatt stor betydning for utbredte forestillinger om organisering. Likevel bærer perioden preg av at frivillig organisering endrer karakter. Spirene til strukturell endring vokser og henter næring fra grunnleggende samfunnsprosesser. Folk får mer fritid som fylles med nye aktiviteter og aktivitetsformer. Disse aktivitetsformene peker frem mot det som skjer i 1990-årene, med den tradisjonelle organisasjonsmodellens tydelige svekkelse og gjennombruddet for en organisasjonstype som er mer desentralisert og nettverksbasert.

Tidlig på 1960-tallet viste konturene av et nytt organisasjonssamfunn seg. De historiske sentrale folkebevegelsene endret gradvis karakter. De spilte ikke samme massemobiliserende rolle som tidligere og ble i økende grad profesjonelle og forhandlende institusjoner nært knyttet til det offentlige. Særlig sterk var tilbakegangen for avholdsbevegelsen, som en stund hadde vært den største folkebevegelsen i landet. Dessuten begynte lekmannsbevegelsen å slite tyngre, selv om sterk organisatorisk tilbakegang ikke satte inn før på 1980-tallet. Ekspansjonen i de store helse- og sosialorganisasjonene stoppet opp og gikk snart over i tilbakegang. Samtidig fikk vi en sterk organisasjonsspesialisering innenfor denne sektoren, særlig på handicapområdet. Det førte etter hvert til at de store organisasjonene i helse- og sosialsektoren spilte en mer avgrenset rolle i utformingen av helsepolitikken, og de ble i mindre grad leverandører av helsepolitiske ideer og organisatoriske løsninger. I tillegg endret arbeiderbevegelsen gradvis karakter, slik at uttrykket "kulturbevegelse" ikke passet lenger. Den nære koblingen mellom arbeiderklassekultur og den instrumentelle rollen bevegelsen spilte i kampen om lønninger og rettighetsvern, ble klart svekket.

Det nye med 1960-tallet er først og fremst framveksten av *fritidssamfunnet*. Fritidssamfunnet manifesterte seg bl.a. gjennom at organisasjonslivet på landsbygda gradvis ble langt mer differensiert. Organisasjonstettheten økte sterkt i perioden etter 1960, og organisasjonssamfunnet ble mer mangfoldig. Hovedforklaringen er at fritidssamfunnet førte til grunnleggende endringer i forholdet mellom arbeid og fritid. Folk fikk flere penger mellom

hendene og bedre tid til å bruke dem. Kommunikasjonsforholdene i lokalsamfunnene blir samtidig mye bedre. Vi får et mer sentralisert bosetningsmønster innenfor hver kommune. Dette viste seg i organisasjonslivet gjennom lokal sentralisering. Nå ble det ikke lenger selvsagt å organisere seg med lokallag i hver grend, mens kommuneorganisering og tallet på tverrkommunale lag økte.

Organisasjonsveksten skyldes delvis en videre spesialisering og differensiering av de tradisjonelle folkebevegelsene. Forskjellen er at de nye og ofte fritidsbaserte organisasjonene allerede fra starten har stor grad av autonomi i forhold til moderbevegelsen, og mange blir snart helt selvstendige. Et nytt trekk vi kan registrere, er at en stor del av de nye fritidsorganisasjonene vokser fram på utsiden av folkebevegelsene. Organisasjonssamfunnet blir derfor delvis frikoblet fra disse, samtidig som flere av folkebevegelsene er i tilbakegang. Lag tilknyttet folkebevegelsene utgjør fortsatt en stor men minkende del av organisasjonssamfunnet.

Inn på 1980-tallet kan vi si at det modne fritidssamfunnet gjenspeiler seg sterkt i organisasjonssamfunnet. Kjernen i organisasjonssamfunnet – de fleste av de typiske trekkene ved norsk frivillighet fra siste delen av 1800-tallet – er likevel til å kjenne igjen. Lokallaget står sentralt, og det samme gjør medlemskap i demokratisk oppbygde organisasjoner. På overflaten synes modellen derfor å være like viktig som før.

Perioden viser imidlertid også andre tendenser. Det foregår en økende profesjonalisering både mht. organisasjon og aktivitet, en økende sentralisering der sentralleddet styrker seg på bekostning av lokalt og regionalt nivå, en økende spesialisering med mer begrensede arbeidsoppgaver og en økende egenorganisering med aktivitet primært rettet mot egne medlemmer og støttespillere snarere enn mot samfunnet utenfor. Dette er trekk som etter hvert kommer til å dominere. Idébevegelsene har ikke samme tyngde som før. Dermed blir deres politiske rolle avgrenset. Samtidig påvirker nye idébevegelser – som den moderne kvinne- og miljøbevegelsen – offentlig politikk uten at de har sterk organisatorisk tyngde i form av omfattende medlemskap. Også her ser vi kimen til modellens senere svekkelse: forholdet mellom organisasjonstyngde og politikkinflytelse er i ferd med å bli mer asymmetrisk.

Det er ikke lenger like selvsagt at organisasjonstyngde gir tilsvarende politisk innflytelse. Liten organisasjonstyngde kan nå gi uforholdsmessig stor politisk innflytelse. Asymmetrien mellom organisasjonstyngde og politisk innflytelse fører til at medlemsrekruttering og sosialisering mister noe av sin betydning. Når det ikke lenger er gitt at medlemstunge organisasjoner vil ha mest å si, kan organisasjonene trimmes, strømlinjeformes og effektiviseres. Et fåtall kompetente personer som vet hvordan de skal få opinionen, politikerne, styringsverket eller private bedriftseiere til å lytte til deres argumenter, blir relativt viktigere. En stor medlemsmasse framstår som en ren utgiftspost – den trekker ressurser vekk fra det profesjonaliserte sentralnivåets ”kampanjearbeid”. Sentraliserings- og profesjonaliseringstendensene forsterkes av at mange organisasjoner har mindre bruk for vanlige medlemmer for å sikre økonomien sin fordi staten eller private sponsorer betaler. Medlemsrollen er med andre ord under press, et press som etter hvert får konsekvenser for hvordan folk velger å organisere seg og dermed for hvordan man kobler seg til storsamfunnet. I den siste perioden forsterkes mange av disse utviklingstrekkene og nye kommer til. Nå får vi det definitive bruddet med tradisjonell norsk sivilsamfunnsorganisering. Helt nye organisasjonsformer vokser seg sterke. La oss se nærmere på hva dette betyr.

2.3 Den tradisjonelle organisasjonsmodellen taper kraft

Årene siden 1990 har representert et grunnleggende brudd med den tradisjonelle organisasjonsmåten. Modellens hovedkjenntegn – bred medlemsrekruttering med sosial integrasjon, organisering på tvers av territorielle nivåer og demokratisk styring – er ikke

lenger enerådende som tankemodell. Denne måten å organisere seg på har særlig fått konkurranse fra en ny type organisering – organisasjoner som er meir desentraliserte, nettverksbaserte, spesialiserte og profesjonaliserte. Disse kjennetegnene har vokst fram som et resultat av organisasjonssamfunnets nye logikk – økt egenorganisering med rask tilfredsstillelse av umiddelbart følte behov.

Desentraliseringen er ikkje først og fremst et forsøk på å blåse liv i lokale tradisjoner, identiteter og fellesskap, men et forsøk på å tilpasse foreningslivet så godt som mulig til medlemmenes individuelle forventninger og krav. Mens den tradisjonelle organisasjonsmodellen er forankret i lokale og tradisjonelle fellesskap - hierarkisk-byråkratisk oppbygd på tvers av territoriale nivåer - kan det nye organisasjonssamfunnet beskrives som standardiserte knutepunkter i et slags virtuelt organisasjonsnettverk. Knutepunktene er ikke knyttet sammen på fysisk vis, for eksempel ved hjelp av formelle institusjonelle relasjoner. Medlemmenes vilje til rask tilbaketrekning representerer de usynlige sammenkoblingsmekanismene. Organisasjonene begynner å tenke og handle likt for å holde medlemstallet og aktivitetsnivået oppe. Det betyr bl.a. at når vi flytter fra et sted til det neste, kan vi melde oss inn i de samme organisasjonene som vi deltok i der vi kom fra uten at vi trenger å sette oss særlig inn i lokale forhold.

Grunnen til at organisasjonene standardiseres er det økte tidspresset som organisasjonene innenfor en slik struktur lever under. Hvis organisasjonens levedyktighet avhenger av at den er i stand til å tilfredsstille medlemmenes behov akkurat nå og at den alltid må være beredt til å tilfredsstille raske endringer i behovene, får organisasjonen knapp tid til å institusjonalisere egne særtrekk (eller til å bli formet av det lokale fellesskapet). Tidspresset – krav om raske medlemstilpasninger – fører til at institusjonalisering av kulturelle eller andre særtrekk virker mot sin hensikt. Organisasjonen får en ballast som gjør tilpasninger vanskelige og tidkrevende. Det betyr at denne nye organisasjonstypen lever under konstant trussel om tilbaketrekning, mens deltakelse og lojalitet kjennetegner foreninger som greier å skape og opprettholde mer organisasjonsspesifikke egenskaper bygd på langsiktighet og optimisme.

På denne måten blir organisasjonssamfunnet i økende grad todelt. Organisasjonsformen river opp kommunikasjonslinjene mellom det lokale og det nasjonale nivået. Dermed er vi i ferd med å få et organisasjonssamfunn hvor det lokale og det nasjonale nivået i stadig større grad lever sine liv uavhengig av hverandre. I dette systemet av standardiserte organisasjoner får vi dessuten innslag av større uforutsigbarhet og usikkerhet. Det manifesterer seg bl.a. gjennom asymmetrien i forholdet mellom organisasjonstyngde og politisk innflytelse. Virkningen er gjerne at det blir vanskeligere å forutse og vite hvem som har reelle påvirkningsmuligheter i ulike politiske prosesser. Samtidig får politikken en flyktig karakter som skyldes at den bærer preg av samme logikk som resten av organisasjonslivet - rask endring og tilpasning. Dette blir gjerne beskrevet som "modernisering", "fleksibilitet", "mål- og resultatstyring" eller "konkurransesetting". Utviklingen avspeiles i de politiske partienes rekrutterings- og legitimitetsproblemer. Det som skjer med partiene er en integrert og viktig del av den transformasjonen som skjer med sivilsamfunnet mer allment.

Utviklingstrekkene ovenfor viser at det er først nå vi kan snakke om fragmentering av organisasjonssamfunnet. For første gang i etterkrigstiden ser ekspansjonen i organisasjonssamfunnet ut til å ha stanset opp, og stadig større deler av organisasjonslivet er i motgang. Det er fremdeles vekst i deler av fritidsfeltet, i visse typer av interesseorganisasjoner, innenfor visse former for lokal identitetsorganisering (historie-, museums- og kulturminnelag) og til en viss grad innenfor hybride løsninger i spenningsfeltet mellom næringsliv, husholdning, frivillig og offentlig. Ikke bare folkebevegelsene, men aktiviteter som lenge hadde vokst kontinuerlig – som barne- og ungdomsarbeidet, sang- og musikkaktiviteter – møtte store problemer i 1990-årene. I tillegg øker ikke lenger mangfoldet i organisasjonstyper. Organisasjonsstrukturene – som til nå har vært mer eller mindre like enten man holdt på med

politikk eller bridge – blir langt mindre enhetlige. En av hovedårsakene er at organisasjons-samfunnet etter hvert preges av at det lokale og det sentrale nivået kobles fra hverandre.

2.4 Svekkelsen av organisasjonenes demokratiske rolle

Vendepunktet med hensyn til frivillig organisering karakteriseres av at den tradisjonelle organisasjonsmodellens svekkelse og den nye organisasjonsformens gjennombrudd. Det skjer en vridning i forståelsen av hva frivillig innsats og organisatorisk arbeid skal og bør være: mindre ytelse og mer nytelse. Å bidra til saken eller støtte ideologien er ikke lenger like viktig når organisatorisk deltakelse skal begrunnes. Det dominerende blir nå at deltakerne føler personlig tilfredsstillelse, men overgangen fra ytelse til nytelse behøver ikke å bety at vi blir mer egoistiske. Det kan fortsatt betraktes som viktig å bedre vilkårene for marginaliserte eller vanskeligstilte grupper i samfunnet. Nyttelsesaspektet består isteden av at personlig innsats snarere enn organisasjonens innsats blir viktig. Deltakerne må føle at de gjør en forskjell, og at innsatsen har konkrete effekter. Ytelse, dvs. langsiktig organisatorisk engasjement med usikre eller lite synlige virkninger, tilfredsstiller ikke behovet for rask individuell tilbakemelding.

Medlemsrollens minkende betydning uttrykkes gjennom langt færre medlemsmøter de siste 20 årene. Vi ser ikke samme nedgang i tallet på styremøter, men heller en økning. Dette er et tydelig tegn på maktentralisering. Administrasjonsfiendtligheten demonstreres ved at det er blitt langt vanskeligere å få folk til delta hvor det forventes en langvarig og intensiv kontakt med organisasjonene. Det er lettere å få folk med på kortvarige tiltak der de selv velger hvilke typer aktiviteter de vil være med på. Deltakelseskulturen, med sine høye forventninger om aktivt og forpliktende engasjement, er svekket i løpet av relativt kort tid. Det reduserer dybden i organisasjonsengasjementet og styrken i organisasjons sosialiseringen, dvs. medlemmenes følelse av tilhørighet og identitet. Derfor ser vi at idérettede og politisk orienterte lag utgjør en stadig mindre del av organisasjonssamfunnet. Mange lag prøver så godt de kan å verne om eldre ideer, som oftest uten å lykkes, og selv nyere innflytelsesrike idéstrømninger – som kvinne- og miljøvernbevegelsen - behøver slett ikke å bety sterke medlemsorganisasjoner.

Den nye organisasjonstypen er langt på vei et uttrykk for det motsatte av ideologisk eller idébasert organisering. Idébasert organisering forutsetter langvarig engasjement fordi ideene representerer en form for permanens eller kontinuitet, de antas å være like viktige i morgen som i dag eller i går. I disse organisasjonene jobber medlemmene og ledelsen for *saken* – de er orientert mot ytelse og er forberedt på at belønningen kan la vente på seg. I organisasjoner hvor legitimiteten knyttes til rask behovstilfredsstillelse gir engasjement for saken liten mening fordi det betyr at nytelsen utsettes eller kanskje aldri kommer. Deltakelseskulturen erstattes av aksjonskulturen. Flere deltar i noen demonstrasjoner her eller skriver under et opprop der – alt som er kortvarig, konkret og gir anledning til umiddelbar meningsytring.

Frivillige organisasjoner blir dermed i mindre grad et bindeledd mellom enkeltindividet og det politiske systemet. De påvirker fortsatt offentlig politikk, men fordi medlemsrollen og deltakelseskulturen svekkes, blir det vanskelig å avgjøre hvem organisasjonene taler på vegne av. I et demokratisk system er det avgjørende å vite hvilke grupper ulike organisasjoner representerer. Det kan derfor tenkes at vi ser begynnelsen til slutten på organisasjonssamfunnets dominerende rolle i det nasjonale demokratiet, særlig hvis foreningene ikke lenger er lokalsamfunnets kommunikasjonskanaler mot storsamfunnet. Det vil i så fall svekke det mest typiske trekket ved norsk frivillighet - at lavstatusgrupper har påvirket offentlige politikk både lokalt og sentralt ved å delta i store, tunge og idébaserte organisasjoner.

Bruddet med den tradisjonelle organisasjonsmodellen dreier samtidig foreningenes oppmerksomhet mot egne medlemmers ve og vel. De blir mer innoverskuende, unntatt i kampen om å få tak i offentlige midler. De er derfor lite opptatt av det som foregår utenfor

organisasjonsgrensene, og har få ambisjoner om samfunnsendring. I løpet av de siste 20 årene har det skjedd en betydelig nedgang i samarbeidet mellom ulike typer organisasjoner, samtidig som kontakten med kommunene om praktiske saker av ulik art har økt sterkt. Samtidig har det funnet sted en sterk nedgang i antallet åpne møter – møter for andre enn egne medlemmer – og det avtegner seg en klar tendens i retning av at de typisk egenorganiserte lagene samarbeider minst av alle med andre foreninger, selv om de er svært aktive i forhold til

lokale styresmakter. *Allment svekkes sivilsamfunnets sosiale og politiske representasjonsoppgave.*⁴

Folkebevegelsene og de brede medlemsorganisasjonene var sentrale i utviklingen av det norske styringssystemet. De var rekrutteringskanaler for alternative nasjonale eliter, og de var helt sentrale kommunikasjonskanaler mellom lokalsamfunn og storsamfunn. Gjennom de frivillige organisasjonene kunne brede lag av befolkningen påvirke den offentlige politikken både lokalt og sentralt. Det hadde ikke minst betydning for utviklingen av sosialpolitikk og velferdsordninger. I dette samspillet om velferdsstaten ble folkebevegelsene og de frivillige organisasjonene statsvennlige, men også mer innflytelsesrike enn i de fleste andre land. Vi finner en unik kombinasjon av integrasjon og autonomi på en og samme tid. Dette systemet er nå svekket med store konsekvenser for demokratiet vårt.

Om mye er igjen av ”det gamle”, har dyptgripende endring funnet sted som har endret organisasjonenes samfunnsrolle i betydelig grad. Vi har å gjøre med *et dynamisk felt der sivilsamfunnet over tid i et og samme politiske system endrer karakter og samfunnsrolle*. Det viser begrensningene i allmenne karakteristikk av sivilsamfunnet og dets samfunnsrolle også innenfor et og samme system. Og, sivilsamfunnets rolle og karakter varierer i enda større grad på tvers av politiske system. Det nødvendiggjør bruddet med ideen om allmenne (og gode) karakteristika som definerende for sivilsamfunnet. En slik reorientering og kontekstualisering vil som nevnt innledningsvis ha konsekvenser for hvordan vi tilnærmer oss sivilsamfunnet i ulike utviklingsland. Det forutsetter dyp landkunnskap der en skal operere, der grunnleggende kunnskap om eget sivilsamfunn kan være viktig som bakteppe for en slik analyse.⁵

Her kan ”sosial kapital tilnærmingen” være til hjelp. Dette perspektivet har spilt en viktig rolle i fag- og samfunnsdebatten det siste 10-året og reiser spørsmål som går til kjernen i utviklingsdebatten. Retningen er opptatt av betingelsene for endring og utvikling med særlig vekt på sivilsamfunnets rolle. Kan et dynamisk og demokratisk sivilsamfunn planlegges? Og om så er, i hvilken grad og på hvilken måte? Hva må være utgangsbetingelsene? Hvor langsiktig må en tenke? Mye av bistandspolitikken er preget av gode intensjoner, men urealistiske forestillinger om hvor raskt velfungerende institusjoner kan bygges og dyptgripende endring finne sted.

⁴ Denne utviklingen har selvsagt også konsekvenser for karakteren til en rekke av de organisasjonene som mottar bistandsstøtte. De har endret seg i denne prosessen og har gjerne ikke de egenskapene som har vært med på å gi dem legitimitet også i bistandssammenheng. En studie av bistandsorganisasjonenes karakter er likevel ikke tema for dette vedlegget. Men slike studier burde vært helt sentrale også i bistandssammenheng siden vi formidler en så stor del av bistanden gjennom norske frivillige organisasjoner. Det ville sagt oss noe om hva som kjennetegner organisasjonene og dermed hva vi kan forvente oss av dem.

⁵ Dette impliserer ikke at vi mener de som arbeider ute ikke utvikler kunnskap om de samfunnene de operer i, men at det ofte er en ubalanse i forholdet mellom språk og forventninger i hjemmeorganisasjonen og den realiteten de som skal iverksette planene ute møter.

3 Sosial kapital⁶

3.1 Introduksjon

Begrepet sosial kapital har sin opprinnelse i arbeidene til sosiologer som Pierre Bourdieu (1985), Nan Lin (2001) og James Coleman (1988). Lin og Bourdieu rettet fokus mot individuelle former for sosial kapital, først og fremst sosiale nettverk, og hvordan bevisst investering i disse kan gi tilgang til individuelle goder. Coleman la vekt på betydningen av sterke normer og effektive sanksjoner for å få kollektiver til å fungere.

Det var likevel først med Robert Putnams bok *Making Democracy Work* (1993) at begrepet fikk bredt gjennomslag i academia. Putnam fant store variasjoner i demokratisk vitalitet og institusjonell funksjonsevne mellom Nord- og Sør-Italia. Disse forskjellene ble forklart med eksistensen av århundrelange tradisjoner for frivillig organisering, sosiale nettverk og normer for gjensidighet og tillit – høy sosial kapital – i den nordlige delen av landet. Putnam skilte seg fra de opprinnelige sosiologiske fortolkningene av begrepet ved i sterkere grad å framheve *de kollektive aspektene* ved den sosiale kapitalen framfor de individuelle. Fokus var ikke lenger rettet så mye mot individuelle fordeler som mot å få kollektiv handling til å fungere. Den sosiale kapitalen var da heller ikke hos Putnam et resultat av bevisste investeringer, men primært et biprodukt av alminnelig, dagligdags sosial aktivitet.

La oss se nærmere på hvor studiet av sosial kapital står i samfunnsvitenskapene i dag, med utgangspunkt i debatten rundt arbeidene til Putnam. Vi gir først en presentasjon av Putnams teori, før vi benytter ulike teorier om hvordan sosial kapital skapes som en innfallsvinkel til kritikken teorien har blitt møtt med. Disse kontroversene går rett inn i diskusjonen om sivilsamfunnets mulige rolle for å fremme utvikling.

Putnam (1993:35) definerer sosial kapital som "[...] features of social organisations, such as networks, norms, and trust, that facilitate action and co-operation for mutual benefit". Denne definisjonen har to komponenter: en strukturell (sosiale nettverk) og en kulturell (normer for samarbeid og tillit). Disse letter og muliggjør kollektiv handling, men er i seg selv ikke tilstrekkelige. Et samfunn kan ha uendelige mengder tillit og sosial kontakt, men for at dette skal resultere i utfall som styrker demokratiet, må også individer bry seg om hva som skjer utenfor ens egne private liv. Følgelig kan begrepet dekonstrueres i tre komponenter: tillit, nettverk og sivilt engasjement (Wollebæk 2000).

3.2 Den sosiale kapitalens komponenter: Sosial tillit, nettverk og sivilt engasjement

3.2.1 Tillit

Argumentet for betydningen av tillit er basert på modellen av det rasjonelle individ. Hvis man skal oppnå kollektiv handling, må individer ha tillit til at de det skal samarbeides med ikke vil motarbeide felles mål for å oppnå egen, kortsiktig gevinst. *Tillit blir på denne måten sett på som en vei ut av kollektive dilemmaer* og som noe som minker transaksjonskostnadene. Som en av de grunnleggende forutsetningene for samarbeid, er tillit et essensielt element i enhver konseptualisering av sosial kapital.

Tillit eksisterer i flere former. For det første kan man skille ut en kunnskapsbasert tillit, som man fester til individer man har personlig kjennskap til (for eksempel en pålitelig tannlege eller bilmekaniker) (Rothstein & Stolle 2003). En annen type kan kalles partikulær eller "tykk" tillit, som gjerne oppstår i lukkede sosiale grupper som stammer eller sosiale klikker (Newton 1997). Tykk tillit mellom de som er på innsiden er ofte ledsaget av mistillit mot de som står utenfor. Dette innebærer at sterk tillit innad i en gruppe uten forbindelseslinjer ut av gruppa kan hindre snarere enn muliggjøre kollektiv handling mellom mennesker av ulik

⁶ Denne delen bygger på Wollebæk og Selle (2005).

bakgrunn og dermed skade integrasjon på samfunnsnivå (Woolcock 1998). Når Putnam refererer til tillit i demokratisammenheng, er det derfor først og fremst en tredje type, generalisert eller ”tynn” tillit som omtales. Generalisert tillit er tilbøyeligheten til å stole på andre mennesker, selv om de ikke er del av ens umiddelbare krets av nære venner eller familie, og uavhengig av sosial gruppetilhørighet.

En slags generalisert tillit kjennetegner mange hverdagslige handlinger. Tillit er en viktig bestanddel i de fleste markedstransaksjoner, så vel som i mange andre sosiale sammenhenger. Hverdagslivet inneholder så mange små risikoer at det er umulig å klare seg uten et minimum av tillit til ens medborgere. I og med at moderne samfunn som overskrider en viss størrelse er for store til at alle kan kjenne hverandre personlig, er det denne formen for generalisert tillit som er av virkelig avgjørende betydning for at kollektiv handling, og dermed velfungerende demokrati, skal være mulig. Hva er betingelsene for å utvikle denne type generell tillit i mange utviklingsland som sliter med store etniske, religiøse og regionale motsetninger?

3.2.2 Nettverk

Sosiale nettverk er verdifulle for å oppnå mål både av personlig og samfunnsmessig karakter. Putnam er mest opptatt av sistnevnte type. Han fokuserer på hvordan nettverk genererer tillit og sivilt engasjement, gjennom direkte samhandling mellom individer. Nettverk formidler også tillit, etter som informasjon om tillitverdigheten til andre mennesker ”[...] become[s] transitive and spread[s]: I trust you, because I trust her and she assures me that she trusts you” (Putnam 1993:169).

Imidlertid er strukturen på disse nettverkene avgjørende for hvor viktige de er i et sosial kapital-perspektiv. Graden av horisontalitet vs. vertikalitet, eller maktsymmetri og -asymmetri, avgjør hvor effektivt de skaper og sprer sosial kapital. Selv om en underordnet i et vertikalt nettverk handler i samsvar med ordre, ser Putnam ingen gjensidighet i forholdet; den underordnede kan ikke sanksjonere den overordnede, og opportuniste er et sannsynlig utfall. Vertikale nettverk er derfor for Putnam til liten nytte i løsningen av kollektive dilemmaer: “A vertical network, no matter how dense and no matter how important to its participants, cannot sustain trust and cooperation” (Putnam 1993:174). Om vertikale nettverk alltid har slike negative konsekvenser er omstridt, men diskusjonen er selvsagt høgst relevant for situasjonen i mange utviklingsland, der patron- klientforhold er vanlige og der ideen om medborgerskap (citizenship) i vestlig mening står svakt.

Derimot anser Putnam de frivillige organisasjonene som institusjoner med større grad av horisontalitet. Foreningslivet skaper ”sekundære nettverk” (i motsetning til familiens ”primære”) som foster samhandling ansikt til ansikt mellom mennesker som kanskje ellers ikke ville møttes. Solidaritet og gjensidighet er mer framtrædende trekk ved samhandlingen enn makt og dominans. Også dette er et omstridt synspunkt, ikke minst fordi mange ser mer hierarki (vertikalitet) bygd inn i slike nettverk enn det kan se ut som ved første øyekast.

I store deler av foreningslivet i vest er barrierene mot utenforstående relativt lave, og deltakerne er gjerne samtidig involvert i flere foreninger. Dette gjør dem bedre i stand til å skape løse forbindelser som bygger bro over etablerte lojalitetsmønstre (bridging social capital) (Woolcock 1998; Prakash & Selle 2004), i motsetning til bånd som knytter en gruppe enda tettere sammen (bonding social capital) og som gjerne ledsages av mistillit til dem som står utenfor. Det er den første typen kontakter som er gunstigst for dannelsen av generalisert tillit. Dermed er det særlig brobyggende sosiale kontakter som er viktig for å få til kollektiv handling også mellom mennesker av ulik bakgrunn. Et av de store uavklarte spørsmålene er

hvor mye ”bonding” som er nødvendig for at ”bridging” skal kunne finne sted og under hvilke betingelser det er mulig å organisere på tvers av etnisk og religiøs bakgrunn.⁷

3.2.3 Sivilt engasjement

Tillit og sosiale nettverk er som nevnt bare nødvendige, ikke tilstrekkelige forutsetninger for å få demokratiet til å fungere. Borgerne må også være villige til å delta i diskusjoner med andre og klare å bli enige om felles anliggender med mennesker som er ulike en selv (Torpe 2003). De må også inneha tilstrekkelig kunnskap og ferdigheter til å motta og bearbeide informasjon og formulere tilsvaret. En kompetent og informert befolkning som slutter seg til medborgernormer er en forutsetning for at et deltakerdemokrati skal kunne fungere. Følgelig benytter også Putnam indikatorer som avislesning og politisk interesse som mål på den sosiale kapitalen i USA (Putnam 2000), og det er vanskelig å snakke om sosial kapital i en demokratikontekst uten å inkludere også denne dimensjonen. Dette er et sterkt krav selv i en vestlig kontekst og i mange av utviklingslandene er det svake sivilsamfunnsorganisasjoner og lite sivil engasjement som peker ut over det strikt lokale. Og der slike organisasjoner har et visst omfang er spørsmålet om disse er mest til for å styrke egen gruppe på bekostning av andre (etnisk, religiøs etc; altså ”bonding”) eller om det krysser slike konfliktlinjer.

3.3 Betydningen av organisasjonsdeltakelse

De fleste er enige om at sosial kapital er et reelt og relevant fenomen, og at tillit, nettverk og sivil engasjement er nødvendige, om enn ikke tilstrekkelige, forutsetninger for utvikling og et velfungerende demokrati. Spørsmålet er hvor og hvordan disse ressursene skapes. Er det mest i sivilsamfunnsorganisasjonene, eller er familie, skole og arbeidsplass viktigere? Hos Putnam, som er sterkt påvirket av Alexis de Tocquevilles begeistrede redegjørelse for foreningslivet i 1800-tallets Amerika, er den viktigste kilden aktiv deltakelse i frivillige organisasjoner. Organisasjonene legger til rette for horisontale nettverk mellom individer. Gjensidig tillit utvikles gjennom gjentatt samhandling ansikt til ansikt. Deltakelsen skaper interesse for og kunnskap om offentlige anliggender. Organisasjonene fungerer dermed både som en sosialiserings- og som en læringsarena (skole i demokrati).

Ifølge Putnam er i prinsippet alle typer organisasjoner som innebærer direkte interaksjon like verdifulle produsenter av sosial kapital. Likevel blir organisasjoner uten noe politisk eller ideologisk program i én forstand viktigere enn de mer konfliktorienterte. Upolitiske nettverk vil være mindre preget av makt og dominans (”horisontale” snarere enn ”vertikale”), de vil vanligvis medføre mer direkte interaksjon mellom deltakerne, og de vil oftere krysse etablerte konfliktlinjer i samfunnet. Politiske organisasjoner og interessegrupper blir derimot betraktet som splittende. I noen passasjer blir også reint lokale foretak, det vil si autonome foreninger på lokalnivå, framhevet som bedre egnet til å generere sosial kapital enn foreninger som er del av nasjonale bevegelser, fordi grupper som oppstår nedenfra og opp angivelig mislykkes sjeldnere enn foreninger ”implantert” ovenfra (Putnam 1993:91–92). Organisasjoner som inngår i nasjonale nettverk vil også være mer hierarkiske og ”vertikale” i natur.

Selv om alle typer organisasjonstilknytning blir tillagt en viss verdi, utgjør altså aktiv deltakelse i lokale, upolitiske, horisontale nettverk den viktigste kilden til sosial kapital. I nyere arbeider går Putnam ett skritt videre i understrekingen av det apolitiske, uformelle og lokale, ved at også andre typer sosial samhandling, som kortspill, middagsselskap osv., betraktes som viktige for sosial kapital (Putnam 2000).

Dette betyr også at Putnam i stadig økende grad vektlegger interne effekter av organisasjonsdeltakelse (sosial integrasjon), og i minkende grad organisasjonenes eksterne

⁷ Det finnes også eksempel på vestlige land (særlig Nederland) der denne formen for ”bridging” lenge var lite utviklet, men der en gjennom elitesamarbeid likevel kom fram til prosedyrer for samarbeid som skapte utvikling.

demokratirolle. I *Making Democracy Work* (1993) framhevet også Putnam deres funksjoner som alternative kanaler til innflytelse, og som institusjonelle forbindelser mellom medlemmer og politiske institusjoner. Artikulering og aggregering av interesser blir muliggjort av ”et tett nettverk av sekundære organisasjoner” (Putnam 1993:90), etter som argumenter og standpunkter som slipes gjennom diskusjoner i organisasjoner blir klarere og mer presise. Dette bidrar til å styrke og effektivisere demokratiet.

Når denne delen av argumentet tones ned, og organisasjonenes funksjon i økende grad blir redusert til å være en arena for sosial kontakt, blir koblingen til demokratiargumentet stadig løsere.⁸ Mange har stilt seg undrende til at bowlingklubber og sangkor skal kunne fylle noen sentral funksjon i et demokrati, verken som mellomliggende institusjoner eller som motvekt mot statlig dominans (Berman 1997; Rueschemeyer, Rueschemeyer & Wittrock 1998). Det gjør det viktig å klassifisere ulike typer av sivilsamfunnsorganisasjoner uavhengig av om vi snakker om organisasjonssamfunnet i nord eller sør.

Vektleggingen av organisasjonenes interne demokratifunksjon over deres eksterne betyr også at passivt medlemskap i politisk rettede organisasjoner blir tillagt liten verdi. Flere (Maloney 1999; Skocpol 2003) har påpekt hvordan profesjonelle, sentraliserte organisasjoner med bare løst tilkoblede støttespillere i økende grad tar over den nasjonale, politiske arena for medlemsbaserte organisasjoner. Putnam avviser eksplisitt den økende passive deltakelsen som en motkraft til nedgangen i sosial kapital (Putnam 2000), fordi det ikke skjer noen samhandling ansikt til ansikt mellom medlemmene.

Imidlertid tyder empiriske studier på at mennesker som bruker mye tid til organisasjonsdeltakelse ikke framviser høyere sosial kapital enn de som bare er passive medlemmer, mens det er stor forskjell på medlemmer og ikke-medlemmer (Wollebæk & Selle 2002a). Å være tilkoblet systemet gjennom organisasjoner synest å være viktigere enn mengden av deltakelse. Videre synes passive medlemmer å være sterkere knyttet til organisasjonene sine enn det som gjerne forutsettes (Wollebæk & Selle 2004). Dette tyder på at Putnam overvurderer betydningen av kontakt ansikt til ansikt og undervurderer betydningen av passive medlemskap. Det å være *tilknyttet* organisasjoner er mer avgjørende enn selve deltakelsesnivået. Dette peker også i retning av at Putnam overdriver organisasjonenes rolle som sosialiseringsagent. Mye tyder på at kausalitetsforholdet ofte er omvendt: At det er mennesker med tillit, nettverk og sivilt engasjement som søker seg til frivillige organisasjoner snarere enn at disse egenskapene utvikles som resultat av deltakelsen (Stolle 2001). Om det er tilfelle, hva er de bistandspolitiske implikasjonene?

Et problematisk og svært bistandsrelevant forhold er at Putnam ser den sosiale kapitalen som noe som skapes nedenfra og opp i horisontale, lokale strukturer (lokalorientering). Den fremste kritikeren er her Theda Skocpol (2003). Der Putnam ser demokrati som noe som oppstår ”nedenfra-og-opp” gjennom sosialisering og individuell deltakelse i lokalsamfunn, framhever Skocpol at det store flertallet av de lokale foreningene ble etablert som lokalavdelinger av større, nasjonale organisasjoner. De oppsto som en blanding av lokale og sentrale initiativ på samme måte som vi tidligere har vist for Norge. Som i Norge organiserte man seg i USA etter nivåene i det politiske system, for å kunne oppnå aktivitet lokalt og politisk tyngde nasjonalt. Organisasjonene bidro ikke først og fremst til demokratiutvikling gjennom sosialisering av medlemmene, selv om dette selvsagt også er viktig. Deres primære funksjon var å være representative institusjoner, interessebærere og en motvekt til en statsmakt de søkte å påvirke og omforme. Reint lokale strukturer kan ikke på samme måte kanalisere krav inn mot myndighetene, og de er derfor mindre demokratirelevante i en større sammenheng. En indikasjon på dette er at mens autoritære regimer gjerne oppmuntrer til nærmiljøtiltak og småskalaprosjekter i lokalsamfunn, er det nettopp translokale, hierarkiske

⁸ Dette er bistandsrelevant. Det kan være at mye av det som framstår som et spørsmål om demokrati rett ofte handler mer om betingelser for sosial integrasjon i det lokale.

organisasjonsformer de frykter og aktivt motarbeider (Booth & Richard 2001). Dette er ikke minst relevant i en bistandssammenheng, der denne type lokalorientering og vektleggingen på Community Based Development – uten at en er nok opptatt av det som skal binde det lokale og det sentrale sammen – fremdeles står sterkt.

I et mer institusjonelt perspektiv oppstår altså ikke demokrati automatisk som et biprodukt av sosial omgang på mikronivå. Det krever et samfunnsrettet program og institusjonelle bånd ut av det lokale og inn mot den nasjonale politiske arena. For å forstå endringer i organisasjonenes demokratirolle må man derfor analysere endringer i organisasjonsstruktur og -formål, og hvordan dette påvirker måten den enkelte kobles til samfunnet på gjennom organisasjonsmedlemskap. Uten bindeledd mellom det lokale og nasjonale kan organisasjonene vanskelig fungere som mellomliggende strukturer mellom borger og politiske system. Det er derfor svekkelsen av disse strukturene, ved at lokale avdelinger og nasjonale organisasjoner stadig sjeldnere er knyttet sammen, eller er svakere sammenknyttet enn før, som Skocpol ser på som det mest bekymringsfulle trekket ved den nyere utviklingen, en utvikling vi tidligere har vist også passer på den norske situasjonen. I Putnams perspektiv vil dette ikke nødvendigvis svekke den sosiale kapitalen. Om man som Skocpol toner ned sosialiseringsperspektivet og legger større vekt på organisasjonenes direkte og eksterne roller, er imidlertid diagnosen betydelig mer negativ.

Også den hierarkiske strukturen til de politiske partiene er under press. Innovasjonsimpulsene innen disse kjerneinstitusjonene i de representative demokrati peker i samme retning som for organisasjonssamfunnet generelt – mot økende frakobling mellom lokalt og nasjonalt nivå (Saglie 2002). Den nasjonale arena inntas i dag i økende grad av profesjonelle lobbyorganisasjoner med omfattende innflytelse og økonomiske ressurser, men stadig oftere uten medlemsdemokrati. Noe som likner ser vi også i mange av utviklingslandene: ”politisk korrekte” advocacy organisasjoner i storbyene holdt i live av bistandsmidler. Å gjenreise (i vest) eller utvikle (i sør) reinte lokale grupper, slik Putnam foreskriver, vil være utilstrekkelig. Hos oss har partienes struktur og utvikling hengt nært sammen med utviklingen i sivilsamfunnet mer allment. Hvordan er dette forholdet i mange av utviklingslandene, der partiene ofte er lite ideologiske, personorienterte, klientilistiske og svært skjøre institusjoner relativt frikoblet dynamiske sosiale krefter. Dette er ikke minst viktig siden *det er et av få aksiom i moderne statsvitenskap at demokratisk styring forutsetter reelle partier som er knyttet til sosiale krefter i et land og et relativt stabilt partisystem*. Siden dette ikke er situasjonen i mange av utviklingslandene er det overraskende hvor lite diskusjon det har vært om partiene og det representative demokratis (folkevalgte organ på ulike nivå) rolle for utvikling.

3.4 Makrostrukturelle og statssentrerte perspektiver

Putnam har blitt sterkt kritisert for å overfokusere på sosialisering i frivillige organisasjoner. Mange har vanskelig for å se koblingen mellom de mikrososiologiske prosessene han beskriver og makrofenomen som levedyktige demokratier. En alternativ innfallsvinkel er å snu Putnams perspektiv på hodet, og *analysere i hvilken grad offentlig politikk og kanskje særlig velferdspolitik, og politiske institusjoner er avgjørende for utviklingen av sosial kapital*. Her spiller karakteren til partiene og det representative demokrati sammen med byråkratiet og rettssystemet en avgjørende rolle.

Å bryte med et ”nedenfra-og-opp”-perspektiv innebærer at analyser av sosial kapital plasseres i en politisk og institusjonell kontekst. Man undersøker under hvilke betingelser frivillig organisering virker styrkende på demokratiet og når det virker fragmenterende, istedenfor å anta at effektene er positive. I et slikt perspektiv vil en positiv effekt av organisasjonsdeltakelse opptre bare dersom det politiske systemet er i stand til å kanalisere og integrere kravene til ulike grupper. I tilfeller der befolkningen er svært aktiv mens de politiske

institusjonene er svake, kan høy organisasjonsdeltakelse destabilisere snarere enn styrke demokratiet (Berman, 2001; Huntington 1968). Dette synes likevel ikke å være et hovedproblem mange av utviklingslandene i dag. Problemet er heller svake formelle organisasjoner med få forbindelser ut av det lokale.

En ”ovenfra-og-ned”-tilnærming reduserer også noe av det uavvendelige ved Putnams teori, at den sosiale kapitalen er noe som oppstår som følge av historiske prosesser over flere århundrer. Dermed blir også sosial kapital et mer policy-relevant begrep: Det er mulig å bygge eller ødelegge sosial kapital gjennom politiske valg. Men for at det skal kunne fungere krever det en grunnleggende analyse av mulighetsrommet; altså kontekstualisering og det forutsetter et lengre tidsperspektiv enn det som er bygd inn i bistandspolitikken i dag.

Det mest åpenbare poenget i en makrostrukturell tilnærming til sosial kapital er at forholdet mellom demokrati og sosial kapital går begge veier: et velfungerende demokrati er vel så mye en forutsetning for høy sosial kapital som sosial kapital er en forutsetning for demokrati (Foley & Edwards, 2001). Institusjoner som viser åpenhet mot borgernes krav og stabilitet framstår som viktige nødvendige betingelser for omfattende sosial kapital. Dette vet vi at ikke er situasjonen i mange av utviklingslandene i dag og det er et svært komplisert spørsmål under hvilke betingelser sosial kapital kan skapes (Rothstein og Uslaner 2006) og eventuelt hvilken rolle innføring av midler utenfra kan spille.

Men det er også betydelige variasjoner i sosial kapital mellom stabile og åpne demokratier. Denne variasjonen har selvsagt også relevans for hvordan vi skal forstå sivilsamfunnet karakter og styrke i utviklingsland. Enkelte forklarer dette med variasjoner i offentlige støtteordninger til frivillige organisasjoner, der mye støtte og gode relasjoner mellom det som er offentlig og det som er frivillig fremmer sosial kapital (Hall 2002). En annen viktig faktor er befolkningens utdanningsnivå, eller human kapital, som konsekvent viser seg å ha positiv effekt på et samfunns sosiale kapital. En tredje er som nevnt graden av sosial ulikhet som sammen med etnisk diversitet, ifølge Putnam har en sterkt ødeleggende effekt på tillit, sosiale nettverk og sivilt engasjement.⁹ Dette er helt sentrale spørsmål som går rett inn i bistandsdebatten og bildet er ikke bare negativt. Det finnes for eksempel studier fra India som viser at under gitte betingelser kan sterke entreprenører stå fram som mellommenn også i situasjoner med sterke etniske og religiøse motsetninger. Det kan være med på å skape ”sammenheng” i det lokale samtidig som de spiller en helt avgjørende rolle for den nødvendige kontakten ut av det lokale. En kan med andre ord komme ut av slike negative spiraler (Krishna 2004, Varshney 2002).

I litteraturen knyttes også variasjoner i sosial kapital til ulike velferdsmodeller: Velferdssamfunn som baserer seg på behovsprøving er mer utsatt for korrupsjon, maktmisbruk, tilfeldige avgjørelser av byråkratiet og systematisk diskriminering enn universelle velferdsstater (Rothstein & Stolle 2003, Rothstein og Uslaner 2006). Gjennom svært omfattende internasjonale data vises Rothstein og Uslaner hvordan vektlegging på likhetsverdier og universelle velferdsordninger fremmer tillit og legitimitet, som de ser som avgjørende betingelser for utviklingen av et velfungerende demokrati. Problemet er at i de fleste utviklingsland er forutsetningene for å utvikle denne type institusjoner og policy knapt til stede både av økonomiske (mangel på ressurser) og politiske grunner (etniske og religiøse motsetninger og maktstrukturer mer allment).¹⁰ De slutter seg dermed til det vanligste funnet i analyser av sosial kapital og velferdsnivå: Utvidelsen av det offentlige velferdstilbudet har ikke hatt ødeleggende effekt på sosial kapital (Hall 2002). Dette står i skarp motsetning til

⁹ I hans siste store prosjekt er rollen til frivillige organisasjoner tonet noe ned. Putnam setter fokus på forholdet mellom sosial likhet/ulikhet og etnisk heterogenitet/homogenitet og sosial kapital. Funnene peker entydig i retning av at sosial ulikhet og etnisk heterogenitet er dårlig for sosial kapital. Implikasjonene av dette er selvsagt store. Se http://www.ropercenter.uconn.edu/scc_bench.html.

¹⁰ Rothstein og Uslaner (2006) går i detalj inn på de mekanismer som her er til hinder for utvikling.

neokonservative som Fukuyama (1999), som hevder at stater ødelegger sosial kapital dersom de involverer seg på felt den private sektor eller sivilsamfunnet bør ta seg av. Hvis staten organiserer det meste, forsvinner evnen til spontan kollektiv handling. Liknende argumenter har blitt fremmet med direkte referanse til skandinaviske velferdsstater (Lorentzen 2004; Wolfe 1989). Et slikt perspektiv harmonerer imidlertid svært dårlig med det faktum at de skandinaviske landene, med sine velutbygde velferdsstater, konsekvent plasserer seg i toppsjiktet for alle mål på sosial kapital.¹¹

¹¹ I det store komparative Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project er det utviklet en Global Civil Society Index for å prøve å kategorisere sivilsamfunn/organisasjonssamfunn etter styrke i ulike land (Salamon & Sokolowski 2004). Indeksen består av tre dimensjoner: "Capacity", "Sustainability" og "Impact". Av nærmere 40 land plasserer Norge seg her på 2. plass etter Nederland.

4 Bistandspolitiske utfordringer

4.1 Innledende betraktninger

Gjennomgangen ovenfor viser at sosial kapital perspektivet er opptatt av det som er helt sentrale bistandspolitiske utfordringer. I litteraturen er det ulik vektlegging av det lokale og relativt uformelle og av rollen til politisk orienterte organisasjoner. Tilknyttet dette legger en også ulik vekt på ”bottum-up” vs. ”top-down” prosesser som nødvendige betingelser for utvikling av sosial kapital og demokrati. Det mest lokalbaserte, ”bottum-up” orienterte og minst politisk orienterte perspektivet kan vi knytte til Putnam. Det mest politiske og statsentrettede, med sterk vektlegging på sivilsamfunnets rolle og på hvordan det lokale og det nasjonale er bunde sammen, finner vi hos Skocpol. Ser vi på tenkingen rundt sivilsamfunnets rolle i bistanden kan vi si at bistanden for en tid har hatt en tilnærming som har mye til felles med Putnams perspektiv, men uten i særlig grad å problematisere konsekvensene av tilføring av eksterne midler. De nye hovedmålene i bistanden har mer til felles med Skocpols perspektiv. Det er et steg i rett retning ikke minst fordi statens sentrale rolle blir vektlagt. Det krever likevel en langt tydeligere kontekstualisering enn vi har sett så lang. En slik kontekstualisering peker i retning av økt konsentrasjon i bistanden, tematisk som geografisk. Det gjør også muligheten for læring fra norsk kontekst mer relevant siden det er en bevegelse i retning av vektlegging av betydningen av institusjonelle trekk som lenge var bærende i det norske organisasjonssamfunnet.

Vi skal i den videre diskusjonen ta utgangspunkt i sentrale begreper i sosial kapital litteraturen; ”bonding”, ”bridging” og ”linking”. De gir oss et inntak til å diskutere sentrale problem knyttet til bistanden generelt og bistand gjennom NGO-er spesielt. Utgangspunktet er at selv om vi stiller oss tvilende til Putnams framstilling av samhandling ansikt til ansikt i disse organisasjonene som hovedmekanismen i dannelsen av sosial kapital, er det ikke tvil om at organisasjonsliv, sosial kapital og demokrati er nært knyttet sammen.¹² Ikke minst tror vi *frivillige organisasjoner institusjonaliserer og dermed vedlikeholder sosial kapital* (se Wollebæk & Selle 2004); de viser at samarbeid i kollektiver gir mening, og de gir anledninger for folk til å få til noe i fellesskap. Allment understreker det betydningen av sterke mellomliggende institusjoner i et demokrati.

4.2 Til spørsmålet om nødvendige betingelser

Poenget her er ikke at den norske situasjonen er direkte overførbar til land i den tredje verden, men at det er snakk om *institusjonelle trekk* som vi tror er allment viktige for utvikling. De handler om forholdet stat - sivilsamfunn og rollen til sivilsamfunnet i demokratisering og stat- og nasjonsbygging. Et hovedtrekk ved norsk frivillig organisering har vært høg skore på alle de tre forannevnte dimensjonene. Det voks fram en særegen kombinasjon av ”bonding” og ”bridging”, eksakt uttrykt gjennom Stein Rokkans begrep ”kryssende konfliktlinjer”, som dempet betingelsene for dyptgående konflikt og som samtidig virket samfunnsendrende (Rokkan 1970).¹³ Dette er viktig, for et organisasjonssamfunn som først og fremst uttrykker ”bonding” uten ”bridging” trenger på ingen måte å utvikle seg i retning av demokrati, men

¹² Mer problematisk er relasjonen mellom demokrati og økonomisk vekst. Her er forskningslitteraturen omfattende og konklusjonene langt fra entydige. Siden økonomisk vekst er en hovedmålsetting for bistanden og en nødvendig betingelse (om ikke tilstrekkelig) for at folk skal komme ut av fattigdom, setter dette spørsmålsteget ved om hovedmålene nødvendigvis peker i samme retning. Et hovedinntrykk er at de sivilsamfunnsorganisasjonene i vest som driver bistand er mer opptatt av demokrati og fattigdomsreduksjon enn av betingelsene for økonomisk vekst. Men spørsmålet er jo om du kan få til det ene uten det andre.

¹³ Dette betyr ikke at vi snakker om et harmonisamfunn. Konflikter har vært tydelige, og fram til ”klassekompromisset” midt på 1930-talet kanskje til og med så sterke at de var til hinder for utvikling. Det kan være at bistandsdiskursen i for sterk grad er preget av at alt er vel med demokrati og menneskeretter i donorlandene.

heller i retning av ødeleggende konflikt mellom grupper. Og i mange av utviklingslandene, med stor sosial ulikhet, store regionale forskjeller, mange etniske grupper og religiøse retninger, gjerne i konflikt med hverandre, og ofte tungt påvirket av ”tradisjonell autoritet”, er å utvikle både ”bonding” og ”bridging” på en og samme tid mer enn en utfordring. Det gjelder ikke minst i tidligere kolonistater. Situasjonen blir ikke enklere av at de i mange av utviklingslandene ikke bare er ”bridging” som er lite utviklet, men også ”bonding” gjennom formaliserte strukturer. Vi finner lite formell organisering selv om mer uformelle strukturer kan være sterke. Men rett ofte vet vi lite om graden av egalitet (horisontal) eller hierarki (vertikal) i disse; eller den type makt som er bygd inn i strukturene. Og uten slik kunnskap er det ringe forutsetninger for å ha noen formening om effekten av støtte inn i slike strukturer.

Et viktig spørsmål er hva som skjer med fordelingen av sosial kapital? Et av de mest urovekkende trekkene i flere vestlige land er at sosial kapital i økende grad er et middelklassefenomen: Velstående, høyt utdannede borgere framviser stabilt høye eller økende nivåer for tillit, organisasjonsdeltakelse og politisk engasjement, mens tendensen for lavstatusgrupper synes nedadgående (Hall 2002). Liknende funn er gjort i forhold til organisasjonsdeltakelse i Norge (Wollebæk et al. 2000). Om sosial kapital i økende grad blir et elitefenomen, er det fortsatt en ressurs som binder et samfunn sammen, eller fungerer det som en ekskluderingsmekanisme? (jmfør diskusjonen om ”bridging” og ”bonding”). Dette er åpenbart også relevant for situasjonen i mange utviklingsland, der det er et åpent spørsmål i hvilken grad sivilsamfunnsorienteringen i bistanden støtter opp om en utvikling som peker i samme retning som her hjemme. Det kan bety å styrke eliter som beriker seg selv og sine heller enn å fremme utvikling.

Et hovedtrekk ved det norske systemet i tidlig fase var videre sterk ”linking”, ikke bare gjennom den hierarkiske organisasjonsmodellen, der det i stor grad var et samme organisasjonene som arbeidet lokalt og sentralt, organisasjoner med politisk eller samfunnsendrende siktemål, men også med sterke forbindelser inn i det offentlige både på sentralt og lokalt nivå. Den norske utviklingen var en heldig blanding og sammenveving at lokale ”bottum-up” prosesser og mer ”top-down” planlegging. Det var med andre ord sterke institusjonelle forbindelser mellom sivilsamfunnsorganisasjonene og det offentlige på ulike nivå, forbindelser som også sikret organisasjonene makt og innflytelse på politikken (for eksempel velferdsstatens utforming, alkoholpolitikken etc.). Dette samspillet mellom offentlighet og frivillighet både på lokalt og nasjonalt nivå er et definerende trekk ved vår type av regime, der organisasjonssamfunnet har rekruttert uvanlig breitt sosialt, kulturelt og geografisk. Organisasjonene virket demokratifremmende og sosialt integrerende og spilte en svært viktig rolle i nasjonsbyggingsprosessen. En viktig lærdom kan være at det er mer enn tvilsomt om en konsentrasjon i bistanden om det lokale kan fremme langsiktig og varig utvikling.

Det er utvilsomt slik at det i vårt land siden siste delen av 1800-tallet har utviklet seg en nær relasjon mellom borger - uansett hvor han bor – og staten. Organisasjonssamfunnets tilkobling til det offentlig er med på å forklare både den store tilliten til andre og til samfunnsinstitusjoner, og er med på å forklare både den omfattende frivilligheten og statsvennligheten vi finner hos oss. Hos oss var det omfattende kontakt mellom offentlig og frivillig, kontakt både av korporativ art (institusjonalisert) og mer uformelle relasjoner, altså ulike former for møteplasser mellom offentlig og frivillig. Mens et hovedproblem i sør synes å være hvordan lokal satsing skal få effekt på høyere nivå, er grunntrekkene i den strukturen som vokste fram hos oss at det lokale var i det nasjonale og omvendt helt fra starten. Det er en av de store policyutfordringer i bistanden å skape betingelser for noe som i struktur likner.

I tillegg har forholdet mellom stat og kommune også vært en svært viktig del av vår demokratiske infrastruktur og dette nivåets betydning er ikke mindre viktig i

utviklingslandene. Hos oss har kommunene historisk hatt stor grad av autonomi (men denne er minkende i dag) og har vært viktige politiske arenaer og serviceprodusenter for befolkningen. Strukturen minner om det vi finner i frivillig sektor: Kommunen som viktig mellomliggende institusjon mellom folk og stat og mellom lokalt og nasjonalt nivå (Tranvik og Selle 2005). Verken kommuneinstitusjonen eller frivillig sektor hos er som vi har sett like integrerende og demokratifremmende som i den tidlige fase, men for fattige land med svak stat, svakt lokalstyre og lite utviklet sivilsamfunn er her strukturelle trekk som det er bistandspolitisk vel verdt å se nærmere på. Forbindelseslinjene mellom nivåene både i frivillig og offentlig sektor – de som knyttet folket sammen og koblet dem til storsamfunnet – var helt sentrale for utviklingen i den fasen da Norge gikk fra å være et fattig land med svake statsinstitusjoner og et marginalt organisasjonssamfunn til å bli et moderne demokrati med en sterk stat og et svært sterkt sivilsamfunn.

Det finnes svake slike mellomliggende institusjoner i mange av utviklingslandene. Er det mulig annet enn i et *virkelig langtidsperspektiv* å se for seg framveksten av denne formen for ”linking”? Mange steder er den sentrale elite lite interessert i denne type mobilisering. I tillegg finnes det ikke institusjonelle forutsetninger for denne type av kryssnivå kontakt. Statens karakter åpner ikke for det og sivilsamfunnsorganisasjonene er for lite utviklet og kommunikasjon og infrastruktur for lite utbygget. Noen profesjonaliserte og lobby-baserte NGO-er i storbyene som gjerne eksisterer på grunn av bistandsmidler, der det kan være mer enn uklart hvem de representerer, rører ikke ved hovedbildet. Dette betyr at betingelsene både for omfattende sivilsamfunnsorganisering som er utviklingsrettet og ikke minst betingelsene for å binde sammen det som er lokalt med det som er sentralt, ofte knapt er til stede, eller er svært vanskelig. Etnisitet, religion og det vi kan kalle ”tradisjonelle autoritet” som kan ha lite å gjøre med medborgerskap i vestlig mening, kompliserer ofte mulighetene for integrasjon lokalt og på tvers av nivå. Her reiser sosial kapital litteraturen viktige spørsmål: Kan den sosial kapitalen være sterk i system uten en velfungerende stat med i det minste elementer av demokrati i seg? Kan et utviklingsrettet sivilsamfunn utvikles uten i samspill med demokratisering og statsbygging? Et viktig spørsmål er om og eventuelt i hvilken grad organisasjonstyper som ikke er frivillig organiserte i vestlig mening, men som blander arv og frivillighet og springer ut av mer tradisjonell autoritet, kan ivareta slike funksjoner?¹⁴

Situasjonen blir ikke enklere av at i mange utviklingsland er de regionale forskjellene og motsetningene store og omfavnelsen av sentralmakten begrenset; altså helt andre betingelser enn hos oss. Sterke regioner kan være ødeleggende for nasjonsbygging og her er store utfordringer for bistanden. Hvilke typer av politiske prosesser skal en støtte opp om? Skal en nøre opp under slike regionale motsetninger som kanskje til og med kan føre til ny statsdannelse på sikt, eller skal en støtte den staten som er? Her kan en ikke hjemme seg bak gode intensjoner og fine ord. Det handler om makt og en er plassert midt i ”den historiske realitet”.¹⁵

Dette betyr at støtte til lokale krefter slett ikke alltid vil være nasjonsbyggende og demokratifremmende, men kan heller styrke lokale maktstrukturer som er til hinder for utvikling. Satsningen på lokale partnerskap i bistanden kan dermed være en del av problemet heller enn løsningen, om det ikke ligger en mer fylldig maktanalyse til grunn. Den er uttrykk

¹⁴ For en interessant diskusjon om denne organisasjonsformen og dens betydning i utviklingsland, se Rudolph (2004).

¹⁵ Dette handler om i hvilken grad en skal gå aktivt inn for samfunnsomforming og arbeide for tydelige forskjvninger i maktforholdet mellom grupper. Støtte til overlevelse og tilpasning i det lokale innenfor de strukturer som finnes er langt fra alltid utviklingsrettet støtte. Kan det være at omfattende jordreform og økt urbanisering mange steder er selve forutsetningen for utvikling og økonomisk vekst? Og er ikke selve forutsetningen for framveksten av et omfattende sivilsamfunn dyptgripende endringsprosesser i samfunnet, som fører til framvekst av et sivilsamfunn som responderer på og utvikler tilpasninger til denne nye dynamikken? Hva slags sivilsamfunn blir skapt gjennom eksterne midler der denne dynamikken ikke finnes eller er svak?

for en nødvendig ”bevegelse mot sør”, men er så langt så generell at den gir nordlige NGO-er og andre donorer stor frihetsgrad i å tilpasse den egne interesser. Det kan styrke lokale og regionale eliter i kampen mot sentrum og det kan styrke lokale eliter i forhold til andre lokale innbyggere. Det kan med andre ord styrke tradisjonell autoritet og klientelistiske relasjoner heller enn fremme medborgerskap (citizenship). Og medborgerskap og demokrati er to sider av samme sak; vi kan ikke ha det ene uten et andre. Dette tydeliggjør behovet for kontekstkunnskap og maktanalyse og edruelighet i omgangen med demokratibegrepet. Demokrati er mer enn muligheten for å delta ved valg. Det forutsetter også en rekke andre typer av institusjoner med særlige karaktertrekk eller en velfungerende stat om en vil; kort sagt forutsigbare rettsregler, et effektivt og pålitelig byråkrati og en regjering som er ansvarlig overfor befolkningen, der også et sammenbindende sivilsamfunn selvsagt er viktig.

Det er selvsagt også problemer knyttet til slik kontekstualisering (maktanalyse). Hvor tungt skal en gå inn i et annet land, hvilke krefter er det legitimt å støtte på bekostning av andre etc. Sivilsamfunnsbygging er som annen institusjonsbygging konfliktskapende, der noen vinner og andre taper, og, om den skal ha noe betydning – den er samfunnsendrende. Dyptgripende samfunnsendring, annet enn under omfattende konflikt og med menneskelige kostnader, er vanskelig å se for seg. Men er dette mulig å se for seg i de fattigste landene med de krav som ligger innbakt i bistandspolitikken?¹⁶ Fremveksten av vårt eget sivilsamfunn foregikk i en periode med stor samfunnsendring (og store menneskelige kostnader) nær knyttet til moderniseringen og kommunikasjonsrevolusjonen i siste halvdel av 1800-tallet. Karakteren til våre lokalsamfunn med frie bønder og relativt svake eliter og åpenheten i det politiske system var en avgjørende betingelse for at konflikten ikke ble mer dyptgripende og langvarig enn den ble. Utvikling betyr grunnleggende endringer i struktur og maktforhold og ikke først og fremst en tilpasning til og arbeid for å bedre funksjonaliteten til eksisterende lokale og nasjonale forhold. Det siste finner vi mye av i bistandstenkingen med sine sterke innslag av en konsensusorientering (konfliktaversjon) som den generelle språkdrakten er en del av (plussordene). Det henger nok delvis sammen med problemer med å konsentrere seg om det strikt politisk viktige gitt ”eiendomsstrukturen” og oppbyggingen av de viktigste multilaterale donororganisasjonene. Her finnes ”eiere” som ikke ser seg tent med en slik konsentrasjon.

Et siste punkt må også nevnes, ikke fordi det er marginalt, men fordi det går til kjernen i utviklingsdiskusjonen. Det norske sivilsamfunnet vokste fram innenfor en rettstat og i symbiose med demokratisering og nasjonsbygging, der framveksten av et partisystem i nær relasjon til resten av organisasjonssamfunnet og et representativt demokrati, er bærende element. Faktisk er det som vi har sett slik at organisasjonsmodellen til partiene samsvarte med den dominerende organisasjonsmodellen i sivilsamfunnet mer allment. Situasjonen i mange av utviklingslandene er her svært ulik. I den grad det som framstår som politiske partier er partier i den mening partilitteraturen vektlegger, er de ofte svært skjøre som institusjoner og ofte sterkt personorienterte og klientelistiske, og framkallet ideologiske program og sosiale utviklingsprosesser. Det er vårt syn at politiske partier, representative organ på ulike nivå og et rettsystem med betydelig autonomi i forhold til lovgivende og utøvende makt, er helt nødvendige betingelser for å ta ordet demokrati i sin munn. Å tro på muligheten for å bygge sterke sivilsamfunn og fremme demokrati uten å ta inn over seg de kjernefunksjonene disse institusjonene må ivareta for å få til politisk utvikling, kan knapt fungere. Den moderate eller svake orienteringen mot det representative demokrati og manglende understrekning av betydningen av et rettsvesen med relativ stor grad av autonomi i

¹⁶ Mange av kravene er knyttet til en vid forståelse av menneskerettigheter i kombinasjon med de brede plussordene. Mye av bistanden forsøker trolig her å balansere noe som er vanskelig eller til og med umulig å balansere; omfattende intervensjon samtidig som en er forsiktig med å røre ved grunnleggende maktstrukturer. Resultatet kan være at handlingsrommet for regimene i de fattigste landene, de som har minst autonomi, blir svært begrenset.

forhold til lovgivende og utøvende makt, er sterkt underkommunisert. Men de nye hovedmålene for bistand skulle ikke være til hinder for en helt nødvendig satsning her.

4.3 Det som skiller: Ekstern intervensjon

Om den norske utviklingen av sivilsamfunnet ikke var utelukkende spontan og sprang ut av strikt lokale prosesser, men derimot var sterkt knyttet til selve moderniseringen og kommunikasjonsrevolusjonen i siste delen av 1800-tallet, så vokste ikke organisasjonssamfunnet frem etter noe ”samlet plan”. Det er ikke snakk om ”social engeneering”, men om dynamiske prosesser knyttet til overordnet samfunnsendring, der sivilsamfunnet gjennom sin relative autonomi og tydelige politiske rolle i seg selv ble en viktig samfunnsendrende kraft. Her er situasjonen veldig forskjellig i mange av utviklingslandene, der en gjennom eksterne midler forsøker å ”planlegge” fram et dynamisk sivilsamfunn og samfunn mer generelt, som en etter hvert regner med vil utvikle mange av de kjennetegnene som fører til demokratisering og utvikling. Om det er mulig, gjør det bare den type av kontekstualisering og kunnskap vi argumenterer for, desto mer nødvendig. Dette er et svært komplisert spørsmål som ikke er løst med satsningen på lokale partnere. Slike partnere vil uansett måtte ha begrenset autonomi både i forhold til donor og gjerne også innenfor eget politisk system.¹⁷

Dette har sammenheng med at en i utviklingslandene har å gjøre med noe annet og mer komplekst enn spørsmålet om relasjonen mellom ”bottum up” vs. ”top-down” prosesser. Det er snakk om direkte intervensjon utenfra, eller ekstern påvirkning. Det handler om sterke krav til hva som er rett og galt, føringer på valg av organisasjonsmodeller, bruk av eksterne spesialister, og ikke minst, overføring av betydelige økonomiske midler inn i strukturer en gjerne ikke kjenner godt nok. Avhengig av bistandstenkingen på et gitt tidspunkt går en noen ganger mest via det lokale nivået mens en i andre perioder har satset mer på det sentrale nivået; altså det eksterne kan være knyttet opp til både ”bottum up” og ”top-down” prosesser i de landene en intervensjoner i. Kunnskapen om hvordan innføring av eksternt genererte ideer og ikke minst omfattende midler påvirker lokale og nasjonale prosesser, er som denne rapporten påpeiker usikker, men stadig flere analyser peker i retning av at det er dypt problematisk, fordi det rett ofte styrker eliter som ikke er utviklingsorienterte, øker korrupsjon og fører til større ansvarlighet (accountability) overfor donorer enn eget folk. Dermed blir det til hinder for utvikling av institusjoner som er nødvendige for demokrati og utvikling (utvikling av et velfungerende skattesystem, ansvarlige folkevalgte organ, et effektivt og pålitelig byråkrati, etc., se Moss, Petterson og van de Walle 2006, Brautigam og Knack 2004). Denne debatten har stor relevans ikke bare for diskusjonen om statens rolle og oppbygging i sør, men også for sivilsamfunnets struktur og innhold. Hva er det som blir skapt og på bekostning av hva?

Den type global påvirkning som de fattige landene utsettes for og som bistandssystemet er en del av, er av en helt annen karakter enn den vi ble utsett for under framveksten av vårt eget organisasjonssamfunn (og samfunn). Men ekstern påvirkning er ikke noe nytt. Det var noe allment og tidstypisk ved framveksten av vårt organisasjonssamfunn. Det skjedde noe som liknet i en rekke andre vestlige land, men organisasjonssamfunnene tok likevel ulik form.¹⁸ Det var med andre ord knyttet til karakteren til det samfunnet som tok form, og her var betydelig variasjon. En rekke av organisasjonstypene som vokste fram (for eksempel fagbevegelse, parti, avholdsbevegelse, idrett, lekmannsbevegelse) hentet inspirasjon fra utlandet, særlig fra Tyskland, Storbritannia, Sverige og USA, tydeliggjort gjennom

¹⁷ Selv om begrepet ”partnerskap” gir inntrykk av likeverdighet er selvsagt selve strukturen her sterkt asymmetrisk. Det samme gjelder begrepet ”eierskap”. Hva betyr partnerskap og eierskap når andre betaler og legger til rette for aktivitet? Begrepsbruken kan nok i noen grad skjule denne asymmetrien, men den blir ikke borte for det.

¹⁸ I litteraturen er det vanlig å snakke om en anglo-saksisk, en kontinental og en nordisk modell (se Kuhnle og Selle 1995).

omfattende reisevirksomhet og oversettelse av utenlandske bøker og magasin brukt til intens skoloring og møtevirksomhet hjemme. Det var altså også på denne tiden ekstern påvirkning eller diffusjon, men på en slik måte at dette kunne tilpasses en hjemlig kontekst og hjemlige behov. Her er situasjonen svært ulik i mange av de fattige landene i dag. De mangler denne formen for autonomi og er utsatt for ekstern intervensjon på en helt annen måte og med helt andre konsekvenser. Selv om en snakker om økt sør - orientering er det sterke premiss-leverandører og kontrollregimer en har med å gjøre.

Det er her viktig å understreke at de økonomiske ressursene hos oss ikke var eksterne (noe hjelp fra søsterorganisasjoner kunne forekomme) og dette er selvsagt en fundamental forskjell fra situasjonen i mange av landene som i dag mottar bistand. Norske organisasjoner genererte og genererer i stor grad sine egne midler gjennom medlemsavgifter, basarer, salg, egenandeler, o.a. selv om noen organisasjoner alt tidlig mottok offentlig støtte fordi de så seg selv som, og ble sett på av det offentlige, som viktige for samfunnsutviklingen. Det utviklet seg en nær og tillitsbasert relasjon mellom frivillig og offentlig som sprang ut av omfattende kommunikasjon og kontakt. Noen organisasjoner kunne nok få driftsstøtte, men de store overføringene finner vi der organisasjonene går inn som serviceprodusenter. Etter hvert ble det vanlig at staten her betalte det meste.

Om vi overfører dette til situasjonen i bistanden er det en viss sammenheng mellom situasjonen ute og hjemme så lenge organisasjonene driver serviceproduksjon ute. Det handler om statlige midler i bruk gjennom en tredjepart. Men en overgang mot mer tydelige "advocacy- roller" til organisasjonen betalt av staten bryter grunnleggende med situasjonen hjemme. En bør tenke gjennom i hvilken grad det er statens oppgave å drive direkte politisk arbeid i sør og ikke minst bør organisasjonene tenke gjennom om det gir mening og nok autonomi å drive politisk arbeid ute betalt av den norske staten.

5 Konklusjon

Grunnleggende kontekstkunnskap, som også gir føringer i retning av konsentrasjon i bistanden, er en helt nødvendig betingelse for å kunne påvirke og eventuelt også sette i gang dynamiske utviklingsprosesser. Dette impliserer også en annen type kompetanse enn den "allmenne utviklingskompetansen" forvaltningen nå vektlegger og helt andre former for evaluering enn de tradisjonelle prosjektevalueringene. Resultatene så langt peker dessuten i retning av at ambisjonsnivået ikke bør settes for høyt og at utvikling og institusjonsbygging uansett tar tid, der tilbakeslag vil være vanlig uansett planlegging. Og, det er ikke gitt at norske frivillige organisasjoner automatisk sitter på den mest relevante kunnskapen, fordi de er frivillige organisasjoner. Konteksten en skal operere i er svært kompleks og utfordringene store. At norske organisasjoner finner partnere i sør og gjennomfører prosjekt som planlagt, er således langt fra resultatorientering god nok om målsettingen er redusert fattigdom og økonomisk vekst.

Grunnen til at vi i dag diskuterer bistanden og er på leting etter nye virkemidler, er at lang tids satsning ikke har gitt de ønskede resultater. Det er selvsagt mange grunner til dette og det er også et åpent spørsmål om den nye bistandspolitikken vil gi bedre resultater. Gode intensjoner, ja til og med iverksatt på basis av den beste planlegging, vil ikke alltid gi de ønskede resultat. Den helt uvanlige graden av kompleksitet gir aktørene i bistanden større handlingsrom enn innenfor mange andre policy felt. Den nye vektleggingen på brede begrep som "lokalt eierskap", "partnerskap", "fonds", og understrekning av betydningen av "resultat", rører ikke ved dette. Det gjør heller ikke strengere krav til evaluering. Her vil fortsatt være "et stort svart hull" å operere innenfor, ikke minst fordi vektleggingen på langsiktighet i det som er svært komplekst, gjør slike resultatmålinger mer enn vanskelige. Det kan nok i praksis lett bli til vektlegging på prosedyrer heller enn reelle resultat.

Denne kompleksiteten gjør at det helt til sist kan være på sin plass å komme med noen tanker om problemer i bistanden generelt og bistand gjennom NGO-er spesielt også innenfor den nye bistandstenkingen. Det er forhold som det kan være vel vert å se nærmere på for de som utvikler politikken på bistandsfeltet:

- Langsiktighet er helt nødvendig når vi taler om utvikling. Men i bistanden er det alt for uklart hva som menes med langsiktighet. Det som framstår som langsiktig i det nye bistandsspråket er heller kortsiktig. Men langsiktighet og utvikling er to sider av samme sak.
- Det er et stort problem at vi finner så lite variasjon i bistandstenkingen. Det kan virke som de store plussordene er til hinder for slik variasjon. Den kontekstualisering vi argumenterer for kan kanskje være med på å presse fram helt nødvendige alternative perspektiv å diskutere ut fra.
- Det kan være at denne mangelen på variasjon også kommer av den sterke sammenkoblingen og gjensidige avhengigheten mellom det offentlige, bistandsorganisasjonene og bistandsforskningen innenfor dette feltet. Vi finner ikke noe som likner på denne strukturen innenfor andre policy - områder. Dette systemet bør det settes et kritisk søkelys på.
- Bistandsspråket er veldig vestlig. Det er ikke bare vår egen forståelse av rett og galt gjennom den sterke vektleggingen på våre egne fortolkninger av menneske-rettighetene, som blir lagt til grunn. Om vi ser på de nye plussordene (lokalt eierskap, partnerskap, kapasitetsbygging, fonds, etc.) så er disse de samme som vi bruker i vår egen regionalpolitikk. De forskyvninger i perspektiv vi ser i bistanden er identisk med de forskyvninger vi ser i vår egen regionalpolitikk. Vektlegging på "governance" og andre moteord innenfor demokratiforskningen peker i samme retning. Vi forutsetter med andre ord ikke bare at "de der ute egentlig er som oss og vil bli som oss", men bare er kommet kortere på utviklingsstigen. Vi forutsetter også at hvordan vi planlegger her hjemme for

dagens situasjon er den beste formen for planlegging i politiske system som står på et helt annet utviklingstrinn. Dette er for å si det mildt en problematisk antagelse. Det tar bort "retten til egen historie", der utviklingslandene alltid får dårlig tid og må tilpasse seg endringer i internasjonale regimer over natten.

- Dette fører oss over i et siste punkt: Det har vært sterk kritikk av Verdensbanken (og andre donorer) sine krav til økonomisk politikk. Men dagens vektlegging på "gode regimer" kan sees som en overføring fra sterk økonomisk kontroll til sterk politisk kontroll. Det kan være en kontroll som er minst like sterk, men nå uten at det synes å være så stor uenighet om dette. Betyr det at bistanden har tatt spranget over i en mer rendyrket intervensjonistisk ideologi, der ideen om suverene stater er svekket?

Vedlegg 7

Alternative roller for frivillige organisasjoner

1 Bistandspolitiske hovedvalg

De overordnede målene for norsk bistand har alltid vært fattigdomsreduksjon og økonomisk utvikling, men etter hvert har en rekke delmål knyttet til for eksempel miljø, demokrati og menneskerettigheter kommet til. Det er en utfordring å operasjonalisere de mange målsettingene, som noen ganger kan være i innbyrdes konflikt. Tydelige målformuleringer og prioriteringer mellom delmål er viktig for å gi spesifikke retningslinjer for det praktiske bistandsarbeidet og for å kunne etterprøve norsk bistands effekter. Målsettingene synes å være bedre presisert nå enn tidligere (Hagen og Pedersen 2002). Norske myndigheter har sluttet seg tusenårsmålene, med sine tilhørende delmål og indikatorer. Resultatorientering synes å være rettesnoren for norske myndigheter (St. meld. 35 (2003-2004): 16): "I siste instans er suksesskriteriet permanente forbedringer i de fattiges situasjon i de enkelte land og vedvarende vekst i landenes økonomi."

Litteraturen om bistandsallokering som gjennomgås i Vedlegg 4 viser at Norge kommer relativt godt ut når det gjelder fattigdomsorientering. Sammenliknet med store giverland som USA, Frankrike og Japan, har fordelingen av Norges bilaterale bistand i større grad vært bestemt av behovene i mottakerlandene og i mindre grad av egne utenrikspolitiske og kommersielle interesser. Dette trekket deler Norge med noen få andre giverland som Danmark, Luxembourg, Nederland og Sverige. Disse landene er også de eneste som oppfyller FNs målsetting om å gi minst 0,7 % av BNI. Dollar og Levins (2004) studie av bilaterale og multilaterale bistandsorganisasjoners selektivitet med hensyn til mottakerlandenes fattigdom og politikk viser at Norge også rangeres høyt i et internasjonalt perspektiv når den nye bistandsagendaens to hovedkriterier for landvalg legges til grunn.. Inngåelse av stille partnerskap med Sverige i Mali og Malawi indikerer at norske myndigheter i tillegg tar Roma- og Paris-erklæringene på alvor. Det samme gjør de senere års signaler gjennom Stortingsproposisjon 1 fra UD om at en ønsker å konsentrere støtten til hvert enkelt mottakerland på sektornivå.

Det betyr ikke at omleggingen av bistanden i tråd med den nye bistandsagendaen er fullført. Norsk bistand er sterkt fragmentert på landnivå. Acharya, de Lima og Moore (2004) viser at Norge er et av giverlandene som har størst spredning på landnivå. Roodman (2006) viser at dette også er tilfellet på prosjektnivå. I 2004 ga Norge langsiktig bistand til 80 land. Selv om dette var en svak reduksjon fra 2003, da antallet mottakerland var 84, synes det klart at det bør finne sted en langt sterkere konsentrasjon av norsk bistand dersom en skal ta ovenstående sitat på alvor. Det er også konklusjonen til Collier og Dollar (2001: 17): "the overall impact of Norwegian aid could be increased significantly if the aid were concentrated on a smaller number of countries, focusing especially on the ones in which aid effectiveness is high."

Spredningen i den langsiktige bistanden på landnivå er et av utslagene av at norske myndigheter tross det offisielle målet om fattigdomsreduksjon også innretter bistandspolitikken etter hva som oppfattes å være i Norges egen interesse. Et av hovedresultatene i bistandsallokeringslitteraturen er at mottakerland som er små målt i befolkningsstørrelse får mer bistand per innbygger enn store land. Dette fortolkes vanligvis som at det er rimeligere å kjøpe små lands støtte i internasjonale politiske fora som FNs generalforsamling. Selv om Norge som en liten nasjon uten en fortid som koloniherre ikke har sterke geo-politiske interesser knyttet til bistanden, viser "strølandsproblematikken" at internasjonal synlighet og diplomatisk støtte i internasjonale fora og organisasjoner også er viktige faktorer i norsk bistandspolitikk.

Det fremheves også ofte at Norge har svake kommersielle interesser knyttet til bistanden fordi norsk næringsliv generelt ikke har vært sterkt involvert i handel og investeringer i sør. Skipseksportkampanjen viste at dette ikke nødvendigvis betyr at kommersielle interesser er fraværende i norsk bistandspolitikk. Norge har nå avbundet den finansielle støtten. Som andre

giverland, har en imidlertid ennå ikke avbundet den tekniske assistansen. Bistanden via norske frivillige organisasjoner representerer også delvis en form for bunden bistand, men er samtidig drevet av et ønske om å engasjere befolkningen i internasjonalt solidaritetsarbeid. Satsingen på å bli en humanitær stormakt og en betydningsfull bidragsyter til freds- og forsoningsprosesser, med vekt på de spesifikt norske bidragene gjennom norske frivillige organisasjoner og diplomati, demonstrerer også at trenden i norsk bistandspolitikk ikke er i entydig retning av en tilpasning til den nye bistandsagendaens krav om eierskap og partnerskap, resultatorientering, selektivitet og harmonisering og samordning.

De bistandspolitiske hovedvalgene vil være av stor betydning for politikken overfor de norske organisasjonene. Dersom en velger å fortsatt la hensynet til norske interesser prege bistanden i den grad de gjør i dag, vil de norske frivillige organisasjonene fortsatt spille en stor rolle innenfor både langsiktig og humanitær bistand. En slik strategi gir imidlertid ikke noen spesiell retning til politikken overfor organisasjonene. I det videre legges norske myndigheters uttrykte intensjon om å endre politikken i retning av hovedlinjene i den nye bistandsagendaen til grunn for en drøfting av hvilke implikasjoner dette har for den mer detaljerte innretningen av politikken med hensyn til de frivillige organisasjonene.

To andre bistandspolitiske veivalg er av stor betydning for hvor stor del av bistanden som kanaliseres gjennom norske frivillige organisasjoner.

- Avveining mellom langsiktig bistand, humanitær bistand og overgangsassistans.
- Avveining mellom langsiktig bistand for fattigdomsreduksjon / vekst og støtte til bygging av sivilsamfunnene i mottakerlandene.

Når disse valgene er tatt, må man ta stilling til følgende spørsmål:

- Hvilken rolle skal frivillige organisasjoner spille?
- Hvor stor andel skal gå gjennom de ulike kanalene innenfor de ulike bistandsformene?
- Norske, internasjonale eller lokale organisasjoner (hvilke organisasjoner)?
- Hvordan kanalisere midler gjennom organisasjoner?

Disse spørsmålene diskuteres i tre bolker:

- Langsiktig bistand (del 2)
- Humanitær bistand (del 3)
- Sivilsamfunnsstøtte (del 4)

2 Langsiktig bistand for fattigdomsreduksjon og vekst

Den nye bistandsagendaen har implikasjoner for alle sider ved den langsiktige bistanden som retter seg mot fattigdom og vekst: Landvalg, kanaler og former (Radelet 2005). Gitt det sterke behovet for å redusere fragmenteringen av det internasjonale bistandssystemet og bedre koordineringen på giversiden, synes det naturlig at økt multilateral bistand er et viktig element i reorienteringen av norsk bistand. Multilateral bistand er i tillegg mindre preget av særinteressene til giverlandene, og multilaterale organisasjoner produserer viktige globale kollektive goder i form av økt kunnskap om utviklingsprosesser og felles normer og standarder. På den andre siden har disse organisasjonene mange principaler. Det kan medføre styringsproblemer som gir seg utslag i svake incentiver til effektiv drift og manglende resultatorientering (jevnfør Vedlegg 2 og 3). De mange multilaterale organisasjonene samarbeider heller ikke alltid godt, selv innenfor FN-systemet. Det er en vanlig forståelse at multilateral bistand har et høyere kostnadsnivå enn bilaterale bistandsorganisasjoner og frivillige organisasjoner på grunn av lønnsnivå, arbeidsmåte og stor fragmentering. Opprettelsen av nye multilaterale organisasjoner som de globale fondene vitner da også om en utbredt mistillit til noen av de etablerte multilaterale organisasjonene. Multilateral bistand synes altså preget av de rette målsettingene, men svake incentiver til å nå dem på en effektiv måte. Å bidra til reformer i det multilaterale systemet bør være en viktig del av norsk utviklingspolitikk. Det nåværende informasjonsgrunnlaget er ikke tilstrekkelig til å evaluere de ulike kanalenes sterke og svake. En kvantifisering av kanalvalget er derfor ikke mulig.

I det videre drøftes valg av bilateral bistandsstrategi, inkludert omfanget av bruken av frivillige organisasjoner. Den nye bistandsagendaen innebærer at bistanden i større grad bør konsentreres om land hvor eierskap og partnerskap kan praktiseres, det vil si der hvor myndighetene kan og vil gjøre noe med fattigdommen i landet. Godt styresett er viktig i denne sammenheng. I Vedlegg 4 ble Kaufmann, Kraay og Mastruzzis (2003: 254) definisjon av styresett benyttet:

“Governance is defined as the exercise of authority through formal and informal traditions and institutions for the common good, thus encompassing: (1) the process of selecting, monitoring, and replacing governments; (2) the capacity to formulate and implement sound policies and deliver public services, and (3) the respect of citizens and the state for the institutions that govern economic and social interactions among them.”

Basert på denne definisjonen, har Kaufmann, Kraay og medarbeidere i ett tiår utarbeidet en indeks som oppsummerer mange av de andre kvantitative indikatorene som finnes. Indeksen ble også presentert i Vedlegg 4. Siden det er en positiv sammenheng mellom styresett og inntektsnivå, vil en resultatorientert, fattigdomsfokusert bistandspolitikk måtte ta utgangspunkt i relativt styresett. Men som diskutert der er det rimelig å sette en nedre grense for nivået på styresett, på samme måte som en setter en øvre grense for inntektsnivået. Med andre ord, selv om styresett som fattigdom kan ses som en kontinuerlig variabel vil det et eller annet sted mellom land med godt styresett og ikke-fungerende stater (failed states) den andre gå et skille. Under denne nedre grensen er det ikke rimelig å forvente at partnerskapsmodellen for bistand skal fungere fordi myndighetene her ikke har vilje eller kapasitet til å føre en fattigdomsreducerende politikk. Skillet vil gå gjennom den store gruppen av land med svakt styresett (fragile states), men det vil også være fornuftig å differensiere politikken overfor land med svakt styresett. Tabell 1 illustrerer hvordan man kan kvalitativt sett tenkes å gruppere land etter myndighetenes vilje og kapasitet til å føre en politikk som medfører fattigdomsreduksjon på sikt.¹

¹ Konsulter eksempelvis DAC (2001, 2002) og arbeidsnotatene fra DFIDs Poverty Reduction in Difficult Environments Team, spesielt Leader og Colenso (2005), Torres og Anderson (2004) og Vallings og Moreno-Torres (2005). Se også Thornton og Cox (2005) for en oversikt over hvilke land som Verdensbanken karakteriserer som Low-Income Countries Under Stress (LICUS). Verdensbankens Country Policy and

Tabell 1: Klassifisering av land etter politisk vilje og kapasitet

		Politisk vilje	
		Sterk	Svak
Kapasitet	Høy	Eierskap, partnerskap, budsjettstøtte	Overvåking, dialog, sanksjoner
	Lav	Sektorbistand og statsbygging	Prosjektbistand, overvåking, dialog

Betingelsene for partnerskapsstrategien er til stede når sterke mottakere selv har klare ønsker om å forfølge en politikk som gir fattigdomsreduksjon på sikt og evner å gjennomføre dem på egenhånd. Da bør giverne selv la dem velge hvordan bistandsmidlene anvendes. Givernes rolle reduseres da kraftig. Siden forholdene kan endre seg over tid, vil de selvsagt fremdeles måtte følge politikkprosessen i mottakerlandet. De kan også fungere som nyttige diskusjonspartnere dersom myndighetene ønsker det, men involveringen vil være på en armlengdes avstand. Frivillige organisasjoner fra nord har da heller ingen direkte rolle å spille i bistanden. Når myndighetene føler eierskap til en politikk som giverne ønsker å støtte, må de selv bestemme hvilke frivillige organisasjoner som skal involveres for bistandsmidlene og hvordan. Nordlige organisasjoner kan drive organisasjonssamarbeid for egne midler. De kan også gjennom dette, i åpen konkurranse med andre leverandører eller direkte på myndighetenes forespørsel og betaling yte tjenester i sør, men vil ikke fungere som en kanal for bilaterale midler øremerket tjenesteyting. Denne typen mottakere bør få budsjettstøtte uten noen andre betingelser enn de rent forvaltningsmessige knyttet til seg.

Dersom den politiske viljen til å drive en politikk som kan forventes å bidra til langsiktig bistandsreduksjon er tilstede i rimelig grad mens kapasiteten til å gjennomføre den mangler i noen grad, blir kapasitetsbygging av staten viktig. For eksempel kan en tenke seg å inngå langsiktige samarbeidsavtaler mellom forvaltningsorganer i giverlandene og tilsvarende offentlige enheter i sør, slik Norge allerede i lang tid har gjort. Teknisk assistanse har imidlertid ofte blitt kritisert for å fungere dårlig, blant annet på grunn av de relativt dårlige erfaringene med å bruke utenlandske eksperter til såkalt kapasitetsbygging.² I tillegg til manglende kjennskap til den lokale konteksten, skyldes det at donorene i mange tilfeller har gitt denne typen assistanse som en del av en pakke sammen med andre typer bistand. Det burde være opplagt at forholdene ikke ligger til rette for kunnskapsoverføring når den som angivelig skal få kunnskap ikke søker den. Siden vi her forutsetter at eierskap er til stede, kan en tenke seg at problemene blir mindre enn de tradisjonelt har vært og at teknisk assistanse derfor kan gi et viktig bidrag. Det vil dessuten være i tråd med den nye bistandsagendaen at også denne bistandsformen blir avbundet. Mottakerne kan da selv velge hva slags kapasitet de ønsker å utvikle og hvordan ved selv å velge tjenesteleverandør.

Manglende kapasitet kan likevel gi en rolle for frivillige organisasjoner som tjenesteleverandører i sosial sektor. Dette vil være spesielt relevant for giverne som legger stor vekt på at mottakerne skal nå tusenårsmålene. Gitt den knappe tiden som gjenstår til 2015 relativt til de store utfordringene som mange fattige land står overfor innenfor helse- og utdanningssektorene, vil det mange steder være behov for en opptrapping av kapasiteten som det kan være vanskelig for den offentlige sektoren å makte selv med økt bistand (Radelet 2004). Nordlige frivillige organisasjoner kan med sin kompetanse og erfaring yte nyttige bidrag til sektorprogrammer. For at støtten skal være en integrert og harmonisert del av en bilateral givers bistand til mottakerlandet, bør ambassadene forvalte den. En bør også forsøke

Institutional Assessment (CPIA) benyttes av både denne institusjonen og DAC til å definere grensen i kvantitative termer, om enn på litt ulik måte og for litt ulike formål.

² Jevnfør for eksempel DAC (2006).

å koordinere og samordne denne bistanden med andre givere slik at myndighetenes begrensede implementeringskapasitet ikke belastes unødige. En uttrykkelig forutsetning må imidlertid være at dette så langt som råd er skjer i samråd med myndighetene, som her forutsettes å ha den politiske viljen til å gjøre det som er mulig for å redusere fattigdommen på sikt. I sum kan det her være riktig med bistand øremerket for sektorer hvor kapasiteten er svak og teknisk assistanse for å bygge denne, men det er viktig at bistanden er både etterpørselsdrevet og lagt opp i tråd med intensjonene i Roma- og Paris-erklæringene. For øvrig står selvsagt organisasjoner fra nord også her fritt til å operere for egen regning, selv om det i prinsippet er ønskelig at de arbeider med lokale partnere for å sikre forankring i mottakerlandets behov.

En kombinasjon av lav kapasitet og svak vilje er muligens den mest kompliserte situasjonen. De antatte betingelsene er her at eierskap ikke er særlig veldefinert på mottakersiden eller innebærer i alle fall enkelte politikkvalg som de fleste givere anser som ugunstige i forhold til målet om langsiktig fattigdomsreduksjon. Kapasiteten til rasjonell planlegging og gjennomføring av tiltak kan variere fra mottaker til mottaker og mellom sektorer og over tid i et land, men er aldri helt ut tilfredsstillende sett fra givernes synsvinkel. Det finnes teoretiske argumenter og historiske eksempler som kan benyttes til å sy sammen en noenlunde helhetlig bistandsstrategi selv i slike tilfeller. For eksempel vet vi fra litteraturen om effektene av øremerket bistand at selv om mottakerne som regel kan omfordele noe av bistanden, er andelen sjelden 100 %. Noe innflytelse over utfallene kan således kjøpes på denne måten. Det tilsier bruk av bundet bistand og prosjektbistand, i de beste tilfellene sektorstøtte. Kan man finne gode prosjekter som man er relativt sikker på at mottakeren ikke ville gjennomført uten eksterne midler, skal man implementere disse. Giverne må uansett hele tiden ha hovedstyringen og bare bruke byråkratiet i mottakerlandet der hvor det finnes enkeltstående institusjoner eller sektorer som fungerer på sine premisser. Eksplisitt tradisjonell kondisjonalitet bør brukes i den grad den har innvirkningskraft. Den empiriske litteraturen viser jo kun at denne ikke har virket som intendert, ikke at alle betingelsene er brutt hele tiden. Casestudier demonstrerer at noen ganger har kondisjonalitet virket, for eksempel fordi giverne klarte å identifisere og støtte reformkrefter i det som ellers var ugunstige omgivelser eller fordi mottakeren hadde et stort behov for midler og dermed var villig til å innfri en del viktige betingelser i bytte for bistand.

Siden det antakelig er lettere for frivillige organisasjoner fra nord å omgå staten i mottakerlandene, kan de få en relativt stor rolle i den offisielle bistanden her. Spesielt kan de brukes for å støtte fattige og marginaliserte grupper som politiske eliter og ineffektive byråkratier ikke kan eller vil nå med offentlige tiltak. Denne strategien, hvor godt den enn er tilpasset de vanskelige forholdene for utviklingssamarbeid som antas å eksistere i slike land, har imidlertid store likhetstrekk med den tradisjonelle måten å drive bistand på. Som diskutert i Vedlegg 4, er erfaringene med denne relativt dårlige. Under disse betingelsene, ligger forholdene ikke til rette for selvdrevet økonomisk utvikling. Bistand vil dermed i stor grad ha karakter av en strategi for å forsøke å sikre at befolkningen ikke lider nød og har tilgang til enkelte basale sosiale tjenester. Utfordringen er å utvikle nye strategier som kan gi incentiver for myndighetene til å velge en annen kurs. En interessant mulighet som skisseres av Hyden (1997), er å opprette donorfinansierte fond for tjenesteyting som gir støtte til prosjekter og programmer i regi av alle typer tjenesteytere: Frivillige organisasjoner fra sør, private aktører eller offentlige enheter. Så lenge det er kvaliteten og kostnadene ved tjenestene som vektlegges slik at de beste prosjektene og programmene velges uavhengig av organisasjonsform, kan dette både gi et viktig bidrag til å sikre viktige sosialtjenester og gi incentiver til å forbedre driften som er uavhengige av organisasjonsform. Over tid kan eventuelt styringen i større grad overføres til representanter for ulike sektorer i mottakerlandet. Frivillige organisasjoner fra nord kan spille viktige roller som støttespillere

for organisasjoner fra sør gjennom organisasjonssamarbeid og kapasitetsbygging. De kan også gi nyttige bidrag til styringsgruppen i den giverstyrte fasen i kraft av sine kunnskaper om land, sektor og organisasjonsliv og kompetanse på tjenesteyting. Det er imidlertid viktig at det finnes en klar strategi for overgang til større grad av mottakerstyring hvis landet beveger seg inn i en av kvadrantene på venstresiden av Tabell 1.

Så lenge rammebetingelsene fortsatt er relativt ugunstige, bør omfanget av den offisielle finansielle bistanden være beskjedent og dialog med myndighetene vil sannsynligvis være det viktigste virkemiddelet. I dialogen bør en understreke mulighetene for å øke støtten dersom kursen legges om. En av de viktigste effektene av den nye bistandsagendaen er at den kan gi incentiver på marginen ved at mer bistand gis til land som har godt styresett og fører en politikk som retter seg mot å oppnå fattigdomsreduksjon enn til de som ikke gjør det, og at de som forbedrer seg i så måte får mer bistand mens de som gjør det dårligere får mindre. Nøye overvåking av utviklingen i land som tilhører denne kategorien for å kunne understøtte positive utviklingstrekk er derfor et viktig element i en differensiert bistandspolitikk. Det kan være ressurskrevende i form av personell. Innsatsen kan derfor være stor i denne betydning selv om en ikke gir store finansielle overføringer til myndighetene.

Den siste varianten er bistandspolitikk for ikke-fungerende stater, som sannsynligvis har den høyeste risikoen for lav avkastning på bistandsmidlene. I enkelte tilfeller som Mynamar, Nord-Korea og Zimbabwe har langsiktig bistand lite eller ingenting for seg. Staten er her ikke mislykket i den forstand at den helt har sluttet å fungere. Den er imidlertid mislykket som utviklingsagent. Aktørene som kontrollerer staten synes ikke å ha noe ønske om å skape en utvikling som bedrer kårerne for brede lag av befolkningen. Dialog er et mulig virkemiddel, men gitt at en ikke bør overføre midler til mottakerstaten har det sannsynligvis begrenset effekt. Sanksjoner er et annet mulig virkemiddel i slike situasjoner, men ligger utenfor bistandspolitikken slik den er definert her. Eventuell bruk av humanitær bistand reiser vanskelige spørsmål om tilgang, legitimering og understøtting av regimene som diskuteres andre steder i rapporten.

I land som Somalia finnes ikke staten lenger; den har sluttet å fungere, i alle fall slik man vanligvis tenker på den. Det betyr ikke at det ikke finnes grupperinger, organisasjoner eller institusjoner som en eventuelt kan samarbeide med. Sannsynligvis betyr det imidlertid at bistand gjennom offisielle kanaler ikke er den beste strategien. Frivillige organisasjoner er her trolig den beste bistandskanalen, spesielt dersom noen av dem har naturlige partnere som kan sikre lokal forankring. Prosjektbistand er den eneste mulige formen for langsiktig bistand. Innsatsen vil imidlertid også i disse omgivelsene ha karakter av nødhjelp. Det er vanskelig å tenke seg at en vekstprosess virkelig kan ta av her. Selv om historien viser at private aktører kan konstruere institusjoner som understøtter handel, kan ikke en moderne økonomi operere uten en stat som sørger for finansieringen av kollektive goder, spesielt sikkerhet for liv og eiendom. Utfordringen for bistand i denne typen mislykkede stater er derfor å unngå at innsatsen gir negative incentiver til innbyggernes nødvendige egeninnsats for å gjenskape en velfungerende stat fordi tilbudet av i alle fall noen basisgoder sikres av det internasjonale samfunnet.

En stilisert oppsummering basert på Tabell 1 blir dermed at hovedsamarbeidslandene befinner seg i det øverste venstre hjørnet. Det er her en bør sette inn mesteparten av bistandsmidlene, også fordi det gir incentiver til myndighetene i land som befinner seg i de andre kvadrantene. Innsatsen bør være i form av budsjettstøtte. Eventuelle samarbeidsland befinner seg i nedre venstre hjørne, hvor statsbygging er det viktigste bidraget bistanden kan gi. Utfordringen er her å legge til rette for størst mulig grad av etterspørselsdrevet bistand samtidig som en påser at intensjonene i harmoniseringsagendaen etterleveres slik at støtten ikke bidrar til å redusere den mangelfulle kapasiteten.

Land som befinner seg på høyresiden av tabellen vil etter alt å dømme ikke utgjøre en stor del av bistandsbudsjettet dersom en fortsetter omleggingen til den nye bistandsagendaen. Personellintensiteten i bistanden til land med både lav kapasitet og svak vilje kan gå opp dersom man ønsker å overvåke utviklingen i slike land nøye og satse på at dialog med myndighetene kan gi endring i positiv retning. En bør imidlertid ikke drive langsiktig finansiell bistand i stor skala i disse og ikke-fungerende stater.

I sum impliserer at man går tilbake til den opprinnelige tanken bak hoved- og samarbeidsland: At dette skal være de viktigste samarbeidspartnerne for norske myndigheter. I dag har man beveget seg langt bort fra denne situasjonen. For eksempel fikk prioriterte land (hovedsamarbeidsland og samarbeidsland) mindre enn halvparten av Norads totale bilaterale bistand i 2004 (inkludert multi-bi) og ingen land fikk mer enn 5 % av Norads totale bilaterale bistand. Dersom en gjennomfører denne omleggingen, følger det naturlig at de frivillige organisasjonens rolle som kanal for langsiktig offisiell norsk bistand blir redusert.

3 Humanitær bistand

Det internasjonale systemet for humanitær bistand fremstår som fragmentert og motsetningsfylt. De aller fleste aktører har nok et felles grunnleggende mål om å bekjempe humanitær nød gjennom sin aktivitet, men i tillegg har aktørene andre egne mål som de forfølger. Giverlands myndigheter bruker nødhjelp som et redskap for å fremme sine politiske mål, som kan være av sikkerhetspolitisk, økonomisk, eller ideologisk art. FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene kjemper om overlevelse gjennom tilgang til private og offentlige midler, og om synlighet, sentralitet og innflytelse i det humanitære system. I tillegg er man i det humanitære arbeidet avhengig av samarbeid eller en forståelse med myndigheter og makthavere i mottakerland, som noen ganger kan ha helt andre interesser enn å avhjelp nød hos marginale grupper i egen befolkning.

Konkurransen mellom de utførende nødhjelpsaktørene, FN-organisasjonene og de frivillige organisasjonene kan ha mange positive sider, for eksempel ved å effektivisere og disiplinere aktørenes arbeid. Det synes imidlertid som om organisasjonene i begrenset grad er nødt til å ta hensyn til effektene deres aktiviteter har på andre deler av det humanitære system. Blant annet er det en gjennomgående observasjon at humanitære kriser med stor mediedekning tiltrekker seg en overflod av organisasjoner, mens glemte kriser opplever en stor underdekning i forhold til humanitære behov. Det er også en rekke andre problemer knyttet til internasjonal humanitær bistand: Manglende koordinering mellom aktører, svak kapasitet spesielt med hensyn til beredskap og visse tematiske områder, utilstrekkelig finansiering, svak og manglende overvåking og evaluering, begrensninger av det humanitære handlingsrom og sist, men ikke minst, manglende sammenheng mellom humanitær assistanse og langsiktig bistand.

Det er satt i verk en rekke reformer av det internasjonale humanitære system for å bøte på noen av disse problemene. Innretningen på reformene tyder imidlertid på at man ikke har tatt fullt innover seg årsakene til at systemet er som det er i dag. Man har fokusert på felles definisjoner, forståelser av god praksis og utvikling av redskaper for behovsvurdering, med mer. Det er imidlertid i stor grad opp til den enkelte aktør i hvilken grad man etterlever de forskjellige initiativene. Gitt interessemotsetningene mellom de forskjellige aktørene i systemet, er det tvilsomt om denne type tilnærming er tilstrekkelig. Det hjelper ikke med felles koordineringsmekanismer, felles definisjoner og verktøy for vurdering av behov, hvis ikke aktørene i systemet har klare incentiver til å etterleve og bruke disse mekanismene og verktøyene på en noenlunde helhjertet måte.

Dette må en ta hensyn også ved en omlegging av det norske systemet for humanitær bistand. Det innebærer blant annet at man må ha i tankene ikke bare hvor man vil med en reform, men også hvordan man skal få de forskjellige delene av det humanitære system til å trekke i den retningen man ønsker. Dette innebærer bruk av klare incentiv-mekanismer for aktørene i

systemet. Det kan også innebære at man bør bruke ulike typer strategiske bindinger for å hindre at bistand allokteres kortsiktig og til mindre velbegrunnede formål.

Etter at man har avgjort hvor mye midler av det norske bistandsbudsjettet som skal gå til humanitær bistand, er det minst fire spørsmål som må behandles. Det første er hva slags innretning, om noen, man ønsker å gi norsk humanitær bistand. Skal Norge være en generalist med hensyn til humanitær bistand, eller skal vi spesialisere oss på visse mottakerland eller visse typer humanitær bistand? Et slikt valg vil også ha implikasjoner for hvilken rolle frivillige organisasjoner skal ha i systemet. Det andre spørsmålet er valg av kanal; skal man kanalisere norske humanitære midler gjennom multilaterale kanaler, gjennom frivillige organisasjoner, eller eventuelt andre alternativer? Gitt at man har funnet ut hvor mye som skal kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner, er neste spørsmål hvilke organisasjoner som skal brukes og på hvilken måte. Dette leder igjen opp til et spørsmål om hvordan man kan utforme systemet for tilskudd til humanitære frivillige organisasjoner på en slik måte at kongruens mellom overordnede humanitære prinsipper som bør ligge til grunn for norsk humanitær politikk og organisasjonenes atferd sikrer.

Det store antallet giverland som yter en innsats ved godt publiserte og kjente humanitære kriser, viser at det i liten grad er en spesialisering hos og arbeidsdeling mellom de ulike giverland. Det er antagelig gevinster å hente ved at giverland i større grad spesialiserer seg geografisk eller tematisk. Geografisk vil dette kunne føre til at man nærmer seg en situasjon hvor bistand fordeles etter behov. Tematisk vil man ved større fokus på enkelte oppgaver konsentrere sin kompetanse med større effektivitet som resultat.

For Norges del ville en mulig geografisk konsentrasjon være om hovedsamarbeids- og samarbeidsland. Med dagens innretning av humanitær bistand, hvor vi gir store bidrag til Sudan og Afghanistan, er Norge langt fra dette. Det er derfor betydelig divergens mellom vår kortsiktige humanitære innsats og langsiktig bistand. En annen mulig innretning på den humanitære bistanden ville være at Norge tok seg av de glemte krisene, de som ikke får tilstrekkelig medieoppmerksomhet, for dermed å komplementere andre lands innsats på området.

Det er viktig å være klar over at et ønske om mer geografisk eller tematisk spesialisering av norsk humanitær bistand trolig vil kreve langt mer enn endrede skriftlige retningslinjer for bistanden. Det vil være vanskelig for politisk ledelse i utenriksministeriet å forsvare offentlig en linje om at man ikke skal gi humanitær bistand til et land i en akutt krise-situasjon, og isteden overlate dette til andre land. Det vil kreve en form for strategisk binding hvor politisk ledelse gir fra seg innflytelsen over denne type beslutninger for å unngå å komme i en situasjon hvor spesialisering om visse områder omgjøres.

Når det gjelder valg av kanal for humanitær bistand, er det i hovedsak to kanaler som brukes idag. Den ene er multilaterale organisasjoner (FN-systemet), den andre frivillige organisasjoner. Disse kanalene vil også være de viktigste fremover, og en har i hovedsak et valg mellom tre alternativer:

1. Status quo: Dagens fordeling med ca 40 % gjennom multilaterale organisasjoner og ca 50 % gjennom frivillige organisasjoner opprettholdes.
2. En større andel kanaliseres gjennom multilaterale organisasjoner
3. En større andel kanaliseres gjennom frivillige organisasjoner

Det finnes ingen grundige evalueringer av hvilken kanal som er mest effektiv i å avhjelpe humanitær nød. Det er ting som tyder på at det er effektivitetsproblemer innen begge typer kanaler. FN-systemet er blant annet blitt kritisert for interne stridigheter, og omfattende byråkrati. De frivillige organisasjonene er på sin side svært forskjelligartede, og for dem som for andre aktører, kan det kan stilles spørsmålstegn ved effektiviteten (Strand, 2006).

Det er imidlertid viktig å merke seg at FN-systemet og de frivillige organisasjonene har forskjellige typer fortrinn, med andre ord at de er effektive på forskjellige områder. Når det

gjelder å tre inn som erstatning for en stat som ikke fungerer, er det kun FN-systemet som har legitimitet og mulighet til å gjøre dette. På den andre siden synes det som om de frivillige organisasjonene har kortere responstid i forhold til kriser. De flytter personale og materiale raskere ut i felt. Det er derfor mulig at en bør bygge videre på at de to kanalene har komplementære roller i det humanitære system. Det er i tilfelle et argument for at begge kanalene fortsatt brukes i omfattende grad i norsk humanitær bistand. Skal en rendyrke tanken om at de to kanalene skal brukes der de er best egnet, vil dette også få konsekvenser i forhold til hva slags oppgaver de to kanalene utfører i dag.

Når en har bestemt omfanget av norsk humanitær bistand som skal gå gjennom frivillige organisasjoner, kan en gå videre til spørsmålet om hvor mange og hvilke organisasjoner som skal inngå i norsk humanitær bistand. Relativt mye av norsk humanitær bistand kanaliseres i dag gjennom noen få store frivillige organisasjoner via NOREPS, som er et samarbeid som inkluderer de fem store frivillige organisasjonene pluss CARE. Den sterke konsentrasjonen har blitt kritisert av de mindre organisasjonene. En kan se for seg tre mulige modeller her:

1. Status quo: Dagens ordning videreføres i hovedsak, med vekt på de store frivillige organisasjonene, mens mindre organisasjoner brukes mer sporadisk.
2. Åpning for flere organisasjoner: Konsentrasjonen av humanitære midler svekkes ved at man kanaliserer mer gjennom andre organisasjoner enn de som er dominerende i dag.
3. Konsolidering og fokusering: Man knytter i enda større grad den humanitære bistanden opp mot de store organisasjonene, for å redusere fragmenteringen på det humanitære området.

Et betydelig problem i forhold til dagens internasjonale humanitære system er at man har relativt mange aktører til stede, som vanskelig lar seg koordinere på en effektiv måte. Det synes derfor lite ønskelig at man bidrar til økt fragmentering ved å åpne for bruk av flere frivillige organisasjoner i norsk humanitær bistand. På den andre siden kan mindre organisasjoner være nyttige i noen krisesituasjoner, for eksempel fordi de har en mer permanent tilstedeværelse i de kriserammede områder. I det store bildet synes det likevel fornuftig å unngå den sterke fragmenteringen man ser i systemet for tilskudd til langsiktig bistand gjennom de frivillige organisasjonene, og heller satse på et fåtall profesjonelle organisasjoner som har tilstrekkelig kapasitet til å oppfylle viktige roller knyttet til beredskap. En bør imidlertid sørge for ordninger som gjør at nye aktører på feltet kan komme inn og utfordre de som er dominerende i dag. Det kan også diskuteres om en bør satse videre på hovedsaklig norske humanitære organisasjoner, eller om man skal åpne for at tilskuddene går til utenlandske organisasjoner.

En vurdering av hva slags og hvor mange frivillige organisasjoner en skal bruke i det norske humanitære systemet, leder naturlig over i en diskusjon av hvordan man skal utforme systemet for tilskudd til og avtaler med de frivillige organisasjonene. Et sentralt valg i denne sammenheng gjelder avtaleformer og deres varighet. Tilskudd til frivillige organisasjoners humanitære arbeid gis i dag som kortsiktige tilskudd, med varighet opp mot 12 måneder. Et klart alternativ her er å gå over til rammeavtaler med de største frivillige organisasjonene på området, hvor man knytter tilskudd opp mot bredere humanitære strategier snarere enn enkeltinnsatser og hvor avtalen trekkes opp for mer langsiktige tilskudd, for eksempel 5-7 år.

Det er vanskelig å se hva som er fordelene ved et system som gir kortvarige tilskudd. Det gir riktignok fleksibilitet i tilordningen av midler ved at man kan omallokere betydelige summer ettersom nye problemer dukker opp. Det bidrar imidlertid også til ett av de store problemene ved den humanitære bistanden, nemlig at den er innrettet på en måte som gir den en svært flyktig og kortsiktig karakter, hvor midler flyttes om til stadighet, og hvor det er liten sammenheng mellom humanitær assistanse og langsiktige utviklingsprosesser.

En overgang til mer langvarige rammeavtaler vil trolig bidra til å redusere en rekke problemer knyttet til den humanitære bistanden. For det første vil man ved å knytte mer av midlene opp i flerårige avtaler redusere rommet for at man på politisk nivå kan omallokere midler ettersom medias dekning av humanitære kriser skifter. Rammeavtaler vil dermed kunne bidra til å redusere bistandens flyktige karakter. For det andre vil rammeavtaler føre til økt forutsigbarhet for de frivillige organisasjonene. Dette vil igjen kunne medføre økte investeringer i sentral kapasitet som beredskap for nye kriser, ettersom nytten av denne typen investeringer vil fremstå som mer sikker. Rammeavtaler vil dermed kunne bidra til bedre beredskap og mer langsiktighet i de frivillige organisasjonenes atferd. For det tredje vil denne typen avtaler kunne redusere organisasjonenes behov for mediedekning for hele tiden å tiltrekke seg midler fra private og offentlige givere. Det er derfor mulig at denne typen ordninger vil bidra til mindre overetablering av aktiviteter i sterkt synlige kriser.

Skal en oppnå at organisasjonene som gis tilskudd opptrer på en måte som er forenlig med mest mulig effektivitet i bruken av dem, bør man imidlertid også gi organisasjonene klarere incentiver og krav enn i dag. Gitt at koordineringsproblemet er så stort i internasjonal humanitær bistand, bør systemet for tilskudd utformes på en måte som gjør at man bidrar til å redusere dette problemet. Dette kan for det første gjøres ved å kreve at organisasjoner som mottar tilskudd dokumenterer at de er en del av en etablert internasjonal koordineringsmekanisme. Selv om det gir organisasjoner som ikke er en del av slike systemer i dag et incentiv til å slutte seg til nettverk, noe som kan virke disiplinerende, er det et relativt svakt virkemiddel. Et sterkere krav ville være å kreve at de ikke bare er del av en mekanisme, men at denne mekanismen også hadde planer for koordinert handling i den aktuelle krisen. Dette vil gi organisasjonene som planlegger å søke et incentiv til å arbeide for at eksisterende koordineringsmekanismer etablerer klarere retningslinjer for sine deltakeres innsats som kan brukes til å utarbeide handlingsplaner for dem i konkrete tilfeller. Det sterkeste alternativet vil være å kreve at organisasjonene innordner seg FNs koordineringsfunksjoner.³ Det betyr ikke at FNs system for koordinering er ideelt, og vil kunne redusere organisasjonenes handlingsrom. Gitt de motstridende interessene som finnes i systemet, er imidlertid redusert handlingsrom for enkeltaktører en nødvendig del av en integrert humanitær innsats. I et helhetlig perspektiv er dessuten vanskelig å se alternativer til multilateral koordinering av den samlede humanitær innsats.

Tilsvarende resonnementer gjelder for overvåking og evaluering av humanitær innsats. Det er et stort problem at man vet altfor lite om hvor godt humanitære aktiviteter virker i forhold til å avhjelpe nød. Gode og grundige evalueringer basert på anerkjente metoder er mangelvare. Det er forståelig at det i en akutt humanitær krise fremstår som mindre presserende å samle inn data for evalueringsformål sammenlignet med andre aktiviteter. Det er imidlertid en stor fare at prioriteringen av å utføre snarere enn å evaluere fører til at ressursene brukes ineffektivt i en krisesituasjon. Systemet for tilskudd til frivillige organisasjoner bør derfor inneholde klare krav til og mekanismer for evaluering og oppfølging av humanitære aktiviteter.

4 Sivilsamfunnsstøtte og frivillige organisasjoners rolle

Et aktivt og velfungerende sivilsamfunn er en naturlig del av et levedyktig demokrati. Utfordringene ved å gi ekstern støtte til sivilsamfunnsaktører er imidlertid betydelige. Som diskutert i vedlegg 3 foregår mye av aktiviteten i frivillig sektor i utviklingslandene i relativt

³ Som diskutert i Vedlegg 5 henviser den internasjonale Røde Kors Komiteen til at Genève-konvensjonene innebærer at Røde Kors-systemet må være uavhengig i forhold til andre koordineringssystemer. Dette uttrykkes av og til som at Røde Kors kan koordinere seg med for eksempel FN, men ikke av FN. Det strengeste kravet som kan pålegges denne organisasjonen blir da koordinering med FN-systemet.

uformelle former. Dette gjelder både tjenesteyting og mer direkte politisk aktivitet.⁴ Det er vanskelig å skaffe seg kunnskap om denne aktiviteten som er god nok til at man kan forsvare å sette inn offentlige midler i særlig omfang, spesielt fordi det også er svært vanskelig å kontrollere aktivitet som foregår i meget uformelle og omskiftelige former. Mer generelt varierer frivillige organisasjoner sterkt med hensyn til styringsstruktur, funksjoner og resultater. Dette er igjen noe som gjelder både i tjenesteyting og i talsmanns- eller lobbyvirksomhet. Det er derfor svært ressurskrevende å finne frem til organisasjoner som både forfølger støtteverdige målsettinger sett fra givernes side og er effektive. Det kan føre til at givne går i flokk. Selv om dette kan være rasjonelt sett fra deres side gitt kostnadene ved å evaluere og selektare organisasjoner, impliserer det at noen få organisasjoner får langt større ressurser enn andre uten at en dermed kan slutte at dette er de eneste organisasjonene som er støtteverdige. Disse kan i stor grad bli giverstyrte, siden en kontinuerlig tilpasning til givernes prioriteringer gjerne er den sikreste måten å sikre fortsatt støtte på. I kombinasjon med problemene med å støtte opp under mer uformell aktivitet, kan resultatet bli sterke organisasjoner men svakt sivilsamfunn. Uganda- og Bangladesh-studiene som gjennomgås i Vedlegg 3 demonstrerer at denne faren er reell. En bør derfor legge ned betydelige ressurser i kartlegging av sivilsamfunnet og nøye vurdere omfang og form på støtten før en eventuelt setter inn konkrete tiltak.⁵

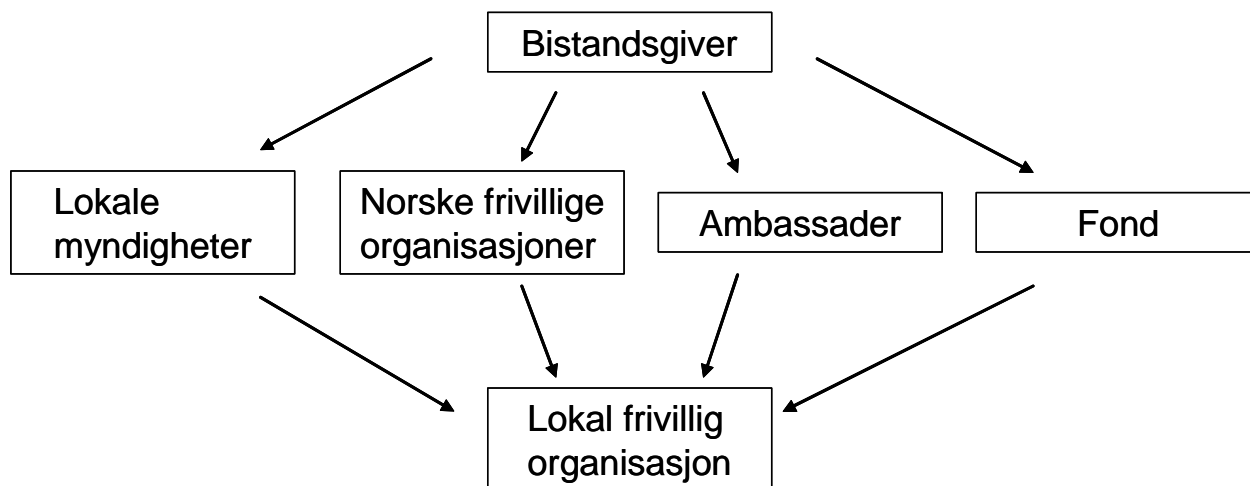
I tillegg bør man vurdere mulige effekter av direkte støtte til sivilsamfunnsorganisasjoner opp mot effektene av alternative tiltak som kapasitetsbygging av staten og støtte til paraplyorganisasjoner. Begge deler kan gi bedre regulering av organisasjonslivet, noe som i sin tur kan medføre større tillit i befolkningen. Det kan bidra til vekst innenfra gjennom en økning i den frivillige innsatsen.

Gitt at man skal gi støtte til lokale organisasjoner i sør, er det flere alternative kanaler en kan velge for å formidle finansielle ressurser. Det vil typisk ikke være mulig for sentrale bistandsmyndigheter i giverland å ha tilstrekkelig oversikt over organisasjonslivet i mottakerland til å gi støtte direkte til enkeltorganisasjoner enkeltvis. Man bruker derfor typisk et mellomliggende nivå av institusjoner eller organisasjoner som man formidler penger gjennom.

Figuren under viser fire alternative kanaler for formidling av pengestrømmer fra bistandsgivere i nord til lokale frivillige organisasjoner i sør. Disse kanalene er allerede i forskjellig grad i bruk i dag. Relativt mye av den norske bistanden til lokale frivillige organisasjoner gis i dag via norske frivillige organisasjoner, som formidler bistand videre til lokale samarbeidspartnere. Bistand går også via lokale myndigheter, i den forstand at myndighetene bruker lokale organisasjoner som kontraktører innen for eksempel helsesektoren. Som vi har sett i oversikten over norsk bistand til frivillige organisasjoner (Vedlegg 1), har norske ambassader også gitt noe direkte støtte til lokale organisasjoner.

⁴ I tillegg til referansene i Vedlegg 3, se for eksempel Mainas (1998) diskusjon av det kenyanske sivilsamfunnet og Tripps (1998) studie av kvinnegrupper i Tanzania og Uganda.

⁵ Se Robinson og Friedman (2005) for en drøfting av erfaringer med donorfinansiert sivilsamfunnsstøtte i Afrika.



Figur 1: Kanaler for norsk bistand til sivil samfunn i mottakerland

Den fjerde typen løsning som er vist i figuren, er i begrenset grad i bruk i dag. Dette går ut på at man kanalisere pengene inn i lokale fond, som har og kan ha ulik struktur. Finansielt kan fondene være opprettet av ett giverland eller flere donorer i fellesskap. Styringsstrukturen kan også variere, fra rent giverstyrte fond, til fond som har et mer uavhengig styre, for eksempel i form av representanter for paraplyorganisasjoner for lokale frivillige organisasjoner. Fondene som eksisterer i dag har typisk en bestemt tematisk avgrensning. Avtalen mellom den norske ambassaden i Lusaka og paraplyorganisasjonen for kvinneorganisasjoner i Zambia (NGOCC), er et eksempel på en slik ordning. Det samme er 'Peace Support Trust Fund' i Nepal, som den norske ambassaden der var med på å etablere. Andre donorer har også brukt denne typen ordninger. For eksempel har Sida opprettet et menneskerettighetsfond i Uganda.

De aktuelle kanalene har ulike fordeler og svakheter. Velger man å kanalisere midler gjennom lokale myndigheter i mottakerlandet, kan det gi større samordning med annen politikk og sektorprogrammer. En slik kanal vil også være i tråd med tanken om eierskap over utviklingspolitikken i mottakerlandet. Hvor effektiv allokeringen av midler til organisasjoner vil være i dette tilfellet, vil avhenge av hvor velfungerende offentlige institusjoner man har i mottakerlandet. Ved høy grad av transparens, kapasitet og profesjonalitet i de involverte institusjonene, kan man forvente at mesteparten av midlene kanaliseres til lokale frivillige organisasjoner med stor innvirkning på det lokale sivilsamfunnet. I motsatt fall, med sviktende systemer for å håndtere finansielle strømmer og/eller høy grad av korrupsjon, vil man kunne forvente at større deler av midlene går til andre formål og/eller at organisasjonene som støttes har mindre relevans for utviklingen av et velfungerende sivilsamfunn.⁶

En mer fundamental innvending er at selv om mottakermyndighetene kan være en god kanal for støtte til organisasjoner innen tjenesteyting, er det mindre grunn til å tro at de er den rette kanal for midler som skal støtte talsmanns- eller kritikerfunksjonene til lokale organisasjoner. Regjeringer i mottakerland vil i mange tilfeller være lite interessert i å kanalisere midler til sine kritikere og grupper som på andre måter kan utfordre eksisterende maktstrukturer. Får man en forfordeling av organisasjoner som er lydige overfor regjeringen, får man også et

⁶ Den svenske samfunnsviteren Gøran Hyden har ledet et stort prosjekt for å etablere indikatorer for styresett basert på spørreundersøkelser distribuert til "Well-Informed People" i landene som er med i studien. Definisjonen av styresett – "Governance refers to the formation and stewardship of the formal and informal rules that regulate the public realm, the arena in which state as well as economic and societal actors interact to make decisions" (Hyden og Court 2002:13) - likner mye på definisjonen til Kaufmann, Kraay og medarbeidere som er gjengitt i seksjon 1. Den aggregerte indeksen er da også høyt korrelert med deres indeks (se Court, Hyden og Mease 2002). Det mest interessante i denne sammenheng er derfor at en også utarbeider en delindeks for styresett i sivilsamfunnet. Selv om datamaterialet er begrenset til 16 land, kan dette være et nyttig utgangspunkt for både mer dyptpløyende sivilsamfunnsanalyser og sammenlikninger på tvers av land.

sivilt samfunn som er lite kritisk, dynamisk, og progressivt. Dette var også et perspektiv de frivillige organisasjonene som utvalget møtte på sin reise til Malawi og Uganda uttrykte.

Norske frivillige organisasjoner har i mange år fungert som kanal for norsk bistand til sivil samfunn i sør. I tillegg til selve formidling av midler, kan en si at norske organisasjoner har spilt to roller i denne sammenhengen (jevnfør Vedlegg 3). Den ene er som et mellomledd som kvalitetssikrer de lokale frivillige organisasjonene, for å sikre at midlene flyter til organisasjoner som bruker dem profesjonelt og godt. I tillegg har organisasjonene gjennom å opprette partnerskap med lokale organisasjoner i sør bidratt til overføring av andre ressurser som kompetanse og erfaring, og dermed til å bygge kapasiteten til organisasjonene i sør.

Det er imidlertid uklart hvor effektiv denne kapasitetsbyggingen har vært. I vedlegget om evaluering vises det til å oppbygging av teknisk kompetanse for gjennomføring av prosjekter har hatt bærekraftige resultater, mens organisasjonenes evne til å stå på egne bein økonomisk uten bistand er dårligere utviklet. Det er også mulig å skille mellom ulike typer partnerskap når det gjelder effekten på kapasitetsoppbygging. Partnerskap hvor organisasjonene fra nord og sør driver innen samme område vil etter alt å dømme ha større mulighet for kapasitetsutvikling enn partnerskap som kun er etablert fordi man trenger en partner for å utløse midler hos den bevilgende myndighet (jevnfør Vedlegg 3). Slike naturlige partnerskap sikrer også lokal forankring.

Man har høstet en del erfaringer med å la ambassadene forvalte direkte støtte til lokale organisasjoner i en periode. Fordelene med å kanalisere midler gjennom ambassadene kan grovt sett sies å være at man da får en sammenheng med øvrig norsk bistands- og utenrikspolitikk i det aktuelle land. Ambassadene sitter også på lokal kunnskap, som kan brukes til å innrette støtten på en måte som gir effekt i form av et dynamisk organisasjonsliv.

På den andre side innebærer ambassadenes arbeid med å tildele og følge opp denne type støtte, betydelig bruk av menneskelige ressurser. Etersom mange ambassader allerede er tungt belastet med oppgaver, kan det derfor være at dette arbeidet ikke alltid kan få den prioritet som er nødvendig. Det er heller ikke klart at ambassadene egentlig ser på dette som en oppgave de bør sitte med. Ved siden av den ressursmessige belastningen, kan det være et dilemma for ambassader som skal reflektere Norges utenrikspolitikk og interesser utad, å forvalte en type støtte som i mange tilfeller ses på som kontroversiell i mottakerland. Regjeringer i mottakerland har i visse tilfeller gitt uttrykk for at sivilsamfunnsstøtte er støtte til opposisjonen. Det er ellers klare forskjeller i hvordan ambassader har benyttet seg av muligheten til å gi direkte støtte til lokale organisasjoner, noe som kan reflektere forskjellige muligheter og ressurser, men som også kan gi inntrykk av at denne ordningen, slik det har vært brukt til nå, fører til en noe tilfeldig bruk av denne typen midler fra land til land.

En del giverland har i de senere år gjort forsøk med den fjerde typen kanal som er nevnt i figuren over. Det har vært opprettet egne fond som skal stå for tilordningen av midler til lokale organisasjoner, og oppfølgingen av dem. Som nevnt har noen av disse fondene vært satt opp av ett enkelt giverland. I andre tilfeller har flere giverland gått sammen om å finansiere denne type fond. Det siste gir klare fordeler i at man får en harmonisert bruk av denne type bistand, hvilket også innebærer at det blir mindre vanskelig for lokale organisasjoner å orientere seg i mulighetene for å søke støtte, og mindre ressurskrevende å oppfylle rapporteringskrav i etterkant.

De eksisterende fondene har gjerne hatt betydelige innslag donorstyring av innretning, allokering av midler og oppfølging ved etableringen. Ved å redusere giverlandenes innflytelse over fondene over tid kan man oppnå bedre forankring i mottakerlandets sivile samfunn. Det er derfor viktig at man har en klar exit-strategi, det vil si en klar strategi for når og hvordan slike endringer i styringsstrukturene skal gjennomføres. Det er flere mulige modeller en kan bruke. En kan være at styringen av fondene overlates til paraplyorganisasjoner for lokale organisasjoner i mottakerlandet. En annen kan være at en utnevner et uavhengig styre, med

klar tilknytning til mottakerlandet. Givernes rolle vil her reduseres til å følge opp at fondets midler brukes på tilsiktet måte.

Fond hvor flere donorer bidrar med midler, og hvor styringen overlates til lokale krefter, gir større grad av harmonisering og lokalt eierskap enn å kanalisere midler gjennom norske frivillige organisasjoner og gjennom ambassadene. Å gå gjennom lokale myndigheter gir kanskje lignende typer effekter, men eierskapet vil her være hos lokale myndigheter, snarere enn bredere forankret i samfunnet, og som sagt gir dette klare begrensninger i hvor god denne løsningen er for utviklingen av et kritisk sivilt samfunn.

Ett eksempel på denne typen fond er Sidas Human Rights Fund, opprettet i Uganda i 2001, i samarbeid med det lokale nettverket av menneskerettighetsorganisasjoner Hurinet. I perioden 2002-2004 ble omlag 10 millioner SEK kanalisert til dette fondet. Siden etableringen har også andre giverland, spesielt Nederland, bidratt til fondet. Opprinnelig var fondet sterkt styrt av giverlandene, men det er nå på vei til å bli omformet til en trust, som skal styres av de største organisasjonsnettverkene i Uganda; Hurinet, Deniva, og NGO Forum.

I forbindelse med omleggingen, ble det gjennomført en evaluering av fondet i 2005 (Ngunyi og Okille 2005). Resultatene av denne var blandet. Aktiviteter støttet av fondet har gitt klare effekter i områder med klare rettighetsbrudd slik som Nord-Uganda, mens effekten i områder hvor rettighetsbrudd er mer skjulte, har vært minimal. Det pekes også på at aktivitetene var kortsiktige og atskilte og dermed lite trolig å ha varige effekter. Svakheter ved utvelgelsesprosessen har gjort at støtten neppe gikk til de beste prosjektene, og det stilles spørsmålsteget ved Hurinets evne og vilje til å administrere og lede fondets operasjoner. Det anbefales likevel at prosessen mot autonomi fra giverlandene videreføres, og kombineres med at de institusjonelle strukturene legges om og administrasjonen av fondet styrkes.

På den annen side vil bruk av denne type fond kanskje ikke egne seg like bra i alle sammenhenger. Dominerende lokale organisasjoner og lokale organisasjoners paraplyer og representanter, kan i forskjellig grad representere den befolkning og det samfunn en ønsker å støtte. Og lokale paraplyorganisasjoner vil i ulik grad ha kapasitet og kompetanse til å forvalte og fordele midler, samt ulik vilje til å gjøre dette på en effektiv og rettferdig måte. En må for eksempel regne med at i land med systemiske korrupsjonsproblemer, vil også organisasjonslivet være preget av korrupsjon og forfordeling av allierte. Det er derfor antagelig fornuftig å differensiere kanalen for støtte til lokale organisasjoner mellom land etter karakteristika ved organisasjonslivet i mottakerlandet. Men denne modellen er foreløpig lite brukt av norske myndigheter, og bør kunne utvikles videre i noen av våre samarbeidsland.

Referanser

- Abdulai, A., C.B. Barrett og J. Hoddinott (2005): "Does food aid really have disincentive effects? New evidence from Sub-Saharan Africa", *World Development* 33: 1689-1704.
- Acemoglu, D., S. Johnson og J. Robinson (2001): "The Colonial Origins of Comparative Development: an Empirical Investigation", *American Economic Review* 1369-1401.
- Acemoglu, D., S. Johnson og J. Robinson (2002): "Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution", *Quarterly Journal of Economics* 117: 1231-1294.
- Acemoglu, D. et al. (2003): "Institutional Causes, Macroeconomic Symptoms: Volatility, Crises, and Growth", *Journal of Monetary Economics* 50: 49-123.
- Acharya, A., A.F. de Lima og M. Moore (2004): Aid proliferation: How responsible are the Donors? IDS Working Paper 214.
- Adinolfi, C., D.S. Bassiouni, H.F. Lauritzen og H.R. Williams (2005): *Humanitarian Response Review*, Report commissioned by the United Nations Emergency Relief Coordinator and Under-Secretary General for Humanitarian affairs, New York: United Nations.
- Aldashev, G. og T. Verdier (2006): NGO Competition and the Market for Development Donations. Mimeo.
- Alesina, A. og D. Dollar (2000): "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth* 5, 33-63.
- Alesina, A. og B. Weder (2002): "Do Corrupt Governments Receive less Foreign Aid?", *American Economic Review* 92: 1126-1137.
- Alesina, A. og E. La Ferrara (2005): "Ethnic Diversity and Economic Performance", *Journal of Economic Literature* 43: 762-800.
- Anderson, M.B. (1999): *Do no harm. How aid can support peace – or war*. London: Lynne Rienner Publishers Inc.
- Andreoni, J. (1988): "Privately Provided Public Goods in a Large Economy: the Limits of Altruism", *Journal of Public Economics* 35: 57-73.
- Andreoni, J. (1989): "Giving with Impure Altruism: Applications to Charity and Ricardian Equivalence", *Journal of Political Economy* 97: 1447-1458.
- Andreoni, J. (1990): "Impure Altruism and Donations to Public Goods: A theory of Warm-Glow Giving", *Economic Journal* 100: 464-477.
- Andreoni, J. og A.A. Payne (2003): "Do Government Grants to Private Charities Crowd out Giving or Fund-Raising?", *American Economic Review* 93: 792-812.
- Anheier, H.K. (2005): *Nonprofit Organizations. Theory, Management, Policy*. Routledge.
- Arnold, M. (2006): "Disaster reconstruction and risk management for poverty reduction", *Journal of International Affairs*, 59, 2, 269-279
- Baker, G. (2002): "Distortion and Risk in Optimal Incentive Contracts", *Journal of Human Resources* 37: 728-751.
- Ballou, J.P. og B.A. Weisbrod (2003): "Managerial Rewards and the Behavior of For-profit, Governmental, and Nonprofit Organizations: Evidence from the Hospital Industry", *Journal of Public Economics* 87: 1895-1920.
- Banerjee, A., M. Kremer med J. Anjou og P. Lanjouw (2002): "Teacher-student ratios and school performance in Udaipur, India: A prospective evaluation". Mimeo, Harvard University.
- Banerjee, A., S. Cole, E. Duflo og L. Linden (2003): "Improving the quality of education in India: Evidence from three randomized experiments". Mimeo, MIT.
- Barr, A. og M. Fafchamps (2004): A Client-Community Assessment of the NGO-Sector in Uganda. Centre for the Study of African Economies Working Paper 2004-23, Oxford University.

- Barr, A., M. Fafchamps og T. Owen (2003): *Non-Governmental Organizations in Uganda. A Report to the Government of Uganda*. Centre for the Study of African Economies, Oxford University.
- Barr, A., M. Fafchamps og T. Owen (2005): "The Governance of Non-Governmental Organizations in Uganda", *World Development* 33: 657-679.
- Barrett, C.B. og D.G. Maxwell (2005): *Food aid after fifty years: Recasting its role*. London: Routledge.
- Barro, R.J. (1997): *Determinants of Economic Growth. A Cross-Country Empirical Study*. MIT Press.
- Bello, W. (2006): "The rise of the relief- and reconstruction complex", *Journal of international affairs*, 59, 2, 281-296.
- Berg, E.J. (1993): *Rethinking Technical Cooperation: Reforms for Capacity Building in Africa*. New York.
- Berg, E. (2000): "Why aren't aid organizations better learners?" I: Carlsson, J. and Wohlgemuth, L. (red.): *Learning in development co-operation*, Stockholm: Almquist & Wiksell International, 24-40.
- Bergstrom, T., L. Blume og H. Varian (1986): "On the Private Provision of Public Goods", *Journal of Public Economics* 29: 25-49.
- Berman, S. (1997): "Civil society and the collapse of the Weimar Republic", *World Politics*, 49 (3):401-429.
- Berman, S. (2001): "Civil society and political institutionalization". I: Michael W. Foley, Bob Edwards & Mario Diani (red.): *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Berthelémy, J-C. og A. Tichit (2004): "Bilateral Donors' Aid Allocation Decisions - a Three-Dimensional Panel Analysis", *International Review of Economics and Finance* 13: 253-274.
- Berven, N. og P. Selle (red.) (2001): *Svekket kvinnemakt? De frivillige organisasjonene og velferdsstaten*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Besley, T. og M. Ghatak (2005): "Competition and Incentives with Motivated Agents", *American Economic Review* 95: 616-636.
- Bieakart, K. (1999): *The Politics of Civil Society Building: European Private Aid Agencies and Democratic Transitions in Central America*. International Books i samarbeid med Transnational Institute.
- Bistandsaktuelt 8 (2005).
- Blair, H. (2005): "Civil Society and Propoor Initiatives in Rural Bangladesh: Finding a Workable Strategy", *World Development* 33: 921-936.
- Boone, P. (1996): "Politics and the Effectiveness of Foreign Aid", *European Economic Review* 40: 289-329.
- Booth, J.A. og P.B. Richard (2001): "Civil society and political context in Central America". I: Michael W. Foley, Bob Edwards & Mario Diani (red.): *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Boschini, A. og A. Olofsgård (2003): *Foreign aid: an Instrument for Fighting Poverty or Communism? Notat presentert på den andre nordiske konferansen i utviklingsøkonomi*, University of Copenhagen, June 23-24.
- Bourdieu, P. (1985): "The forms of capital". I: J.G. Richardson (red.): *Handbook of theory and research for the sociology of education*. New York: Greenwood.
- Bratton, M. og N. van de Walle (1997): *Democratic Experiments in Africa. Regime Transitions in Comparative Perspective*. Cambridge University Press.
- Brautigam, D.A. og S. Knack (2004): "Foreign Aid, Institutions and Governance in Sub-Saharan Africa", *Economic Development and Cultural Change* 52: 255-285.

- Bulir, A. og A.J. Hamann (2003): "Aid Volatility: an Empirical Assessment." *IMF Staff Papers* 50: 64-89.
- Burnside, C. og D. Dollar (2000): "Aid, Policies and Growth", *American Economic Review* 90: 847-868.
- Burnside, C. og D. Dollar (2004a): "Aid, Policies and Growth: Reply", *American Economic Review* 94: 781-784.
- Bye, V., I. Jansen og H. Salvesen (2000): "Fra fattigdomsbekjempelse til bygging av det sivile samfunn. En kartlegging av erfaringer med norsk bistand gjennom frivillige organisasjoner (1987-1999)", Evalueringsrapport 4/2000, Utenriksdepartementet.
- Cashel-Cordo, P. og S.G. Craig (1997): "Donor Preferences and Recipient Fiscal Behavior: a Simultaneous Analysis of Foreign Aid", *Economic Inquiry* XXXV: 653-671.
- Cassen, R. og medarbeidere (1986): *Does aid work?* Report to an intergovernmental task force. Oxford: Clarendon Press.
- Castaneda, M.A. og J. Garen (2004): Competition for Donations: the relative Performance of For-profit and Non-profit Firms and the Paradox of Non-profit Competition. Mimeo, University of Kentucky.
- Chabal, P. og J-P. Daloz (1999): Africa Works: Disorder as Political Instrument. The International African Institute i samarbeid med James Currey.
- Chau, N.H. og M. Huysentruyt (2006): "Nonprofits and Public Goods Provision: a Contest based on Compromises. Kommer i *European Economic Review*.
- Chauvet, L. (2002): "Socio-Political Instability and the Allocation of International Aid by Donors", *European Journal of Political Economy* 19: 33-59.
- Clemens, M. og S. Radelet (2003): Absorptive Capacity: How much Is too Much? I: S. Radelet, *Challenging Foreign Aid. A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Clemens, M., S. Radelet og R. Bhavnani (2004): Counting Chickens when they Hatch: The short term Effect of Aid on Growth. Working Paper 44, Center for Global Development.
- Coleman, J.S. (1988): "Social capital in the creation of human capital", *American Journal of Sociology*, 94:95-121.
- Collier, P. og D. Dollar (2001): An Assessment of the Effects of Norwegian Development Assistance on Poverty Reduction and Conflict Prevention. Rapport bestilt av Utenriksdepartementet. Washington, D.C.
- Collier, P. og D. Dollar (2001): "Can the World Cut Poverty in Half? How Policy Reform and Effective Aid Can Meet International Development Goals", *World Development* 29: 1787-1802.
- Collier, P. og D. Dollar (2002): "Aid Allocation and Poverty Reduction", *European Economic Review* 46: 1475-1500.
- Collier, P. og A. Hoeffler (2004): "Greed and grievance in civil war", *Oxford Economic Papers*, 56, 563-595.
- Collier, P. og A. Hoeffler (2005): Unintended Consequences: Does Aid Promote Arms Races? Mimeo, University of Oxford.
- Conning, J. og M. Kevane (2002): "Community-Based Targeting Mechanisms for Social Safety Nets: a Critical Review", *World Development* 30: 375-394.
- Cosgrave, J. (2005): *Tsunami Evaluation Coalition: Initial Findings*. London: ALNAP.
- Court, J., G. Hyden og K. Mease (2002): Governance and Development. World Governance Survey Discussion Paper 1. United Nations University.
- Court, J., G. Hyden og K. Mease (2002): Assessing Governance: Methodological Challenges. World Governance Survey Discussion Paper 2. United Nations University.
- DAC (1996): Shaping the 21st Century. Paris: OECD.

DAC (2001): Poor Performers: basic Approaches for Supporting Development in difficult Partnerships. Sekretariatsnote. Paris: OECD.

DAC (2002): Development Co-Operation in difficult Partnerships. Sekretariatsnote. Paris: OECD.

DAC. *Development Cooperation Report 2003, 2004, 2005*. Paris: OECD.

DAC (2003b): *Philantropical Foundations and Development Co-operation*. Avtrykk av the DAC Journal volum 4, nummer 3. Paris: OECD.

Dalgaard, C-J. og H. Hansen (2001): "On Aid, Growth and Good Policies", *Journal of Development Studies* 37: 17-41.

Dalton, M., K. v. Hippel, R. Kent og R. Maurer (2003): *Study Four: CHANGES IN HUMANITARIAN FINANCING: IMPLICATIONS FOR THE UNITED NATIONS*, 11 October 2003, [http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5UQMT7/\\$FILE/ocha-finance-oct03.pdf?OpenElement](http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/LGEL-5UQMT7/$FILE/ocha-finance-oct03.pdf?OpenElement)

Desai, M.A. og R.J. Yetman (2005): Constraining Managers without Owners: Governance of the Not-for-profit Enterprise. National Bureau of Economic Research Working Paper 11140.

Devarajan, S., D. Dollar og T. Holmgren (2001): Overview. I: S. Devarajan, D. Dollar, and T. Holmgren (red.): *Aid & Reform in Africa*. The World Bank.

Devarajan, S., A.S. Rajkumar og V. Swaroop (1999): What Does Aid to Africa Finance? Policy Research Working Paper 2092, World Bank.

Devarajan, S. og V. Swaroop (2000): The Implications of Foreign Aid Fungibility for Development Assistance. I: C.L. Gilbert og D. Vines (red.): *The World Bank. Structure and Policies*. Cambridge University Press.

de Waal, A. (1993): "War and famine in Africa", *IDS Bulletin*, 24, 4, 33-40.

de Waal, A. (1997): *Famine crimes: Politics and the disaster relief industry in Africa*, London: African Rights and the International African Institute.

Development Initiatives (2003): *Global Humanitarian Assistance 2003*, Somerset, UK: Development Initiatives.

Development Initiatives (2005): *Global Humanitarian Assistance Update 2004-2005*, Somerset, UK: Development Initiatives.

Diven, P.J. (2001): "The domestic determinants of US food aid policy", *Food Policy*, 26, 455-474.

Dixit, A.K. (1996): *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Perspective*. MIT Press.

Dixit, A.K. (2002a): "Incentives and Organizations in the Public Sector: an Interpretative Review", *Journal of Human Resources* 37: 696-727.

Dixit, A.K. (2002b): Incentive Contracts for Faith-Based Organizations to Deliver Social Services. Mimeo, Princeton University.

Dollar, D. og J. Svensson (1998): "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programs?", *Economic Journal* 110: 894-917.

Dollar, D. og V. Levin (2004): The Increasing Selectivity of Foreign Aid, 1984-2002. Policy Research Working Paper 3299, World Bank.

Dollar, D. og V. Levin (2005): Sowing and Reaping: Institutional Quality and Project Outcomes in Developing Countries. Policy Research Working Paper 3524, World Bank.

Donini, A. (1996): *The Policies of Mercy: UN Coordination in Afghanistan, Mozambique and Rwanda*. Providence: The Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies.

Duflo, E. og M. Kremer (2003): "Use of randomization in the evaluation of development effectiveness". Paper prepared for the World Bank Operations Evaluation Department (OED), Conference on Evaluation and Development Effectiveness, Washington DC, 15-16 July 2003.

Duncan, B. (1999): "Modelling Charitable Contributions of Time and Money", *Journal of Public Economics* 72: 213-242.

- Easterly, W. (1999): "The Ghost of the Financing Gap: Testing the Growth Model Used in the International Financial Institutions", *Journal of Development Economics* 60: 423-438.
- Easterly, W. (2001): *The Elusive Quest for Growth. Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. MIT Press.
- Easterly, W. (2002): "The Cartel of Good Intentions: the Problem of Bureaucracy in Foreign Aid", *Journal of Policy Reform* 5: 223-250.
- Easterly, W. (2005a): Reviving the '50s: the Big Push, Poverty Traps, and Takeoffs in Economic Development. Center for Global Development Working Paper 65.
- Easterly, W. (2005b): "What Did Structural Adjustment Adjust? The Association of Policies and Growth with repeated IMF and World Bank Adjustment Loans", *Journal of Development Economics* 76: 1-22.
- Easterly, W. og R. Levine (2003): "Tropics, Germs, and Crops: How Endowments Influence Economic Development", *Journal of Monetary Economics* 50: 3-39.
- Easterly, W., R. Levine, og D. Roodman (2004): "Aid, Policies and Growth: Comment", *American Economic Review* 94: 774-780.
- Edgren, G. (1996): "A challenge to the aid relationship" in *Aid dependency*, Stockholm: Sida.
- Edgren, G. (2000): "Fashions, myths and delusions: Obstacles to organisational learning in aid agencies?". I: Carlsson, J. and Wohlgemuth, L. (red.): *Learning in development co-operation*, Stockholm: Almquist & Wiksell International, 41-68.
- Edwards, M. (1999): "NGO Performance – What Breeds Success? New Evidence from South Asia", *World Development* 27: 361-374.
- Edwards, M. og D. Hulme (1996): "Too close for Comfort? The Impact of Official Aid on Nongovernmental Organizations", *World Development* 24: 961-973.
- Eisensee, T. og D. Strömberg (2005): "News droughts, news floods and U.S. disaster relief". Mimeo, IIES, Stockholm University.
- Eriksson, J. (1996): *The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience*. Synthesis report. Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Copenhagen: Danida.
- Fafchamps, M. og T. Owen (2005): Is International Funding Crowding Out Charitable Contributions in African NGOs? Mimeo.
- Fehr, E. og A. Falk (2002): "Psychological foundations of incentives", *European Economic Review*, 46, 687-724.
- Feyzioglu, T., V. Swaroop og M. Zhu (1998): "A Panel Data Analysis of the Fungibility of Foreign Aid", *World Bank Economic Review* 12: 29-58.
- Fisman, R. og R.G. Hubbard (2003): The Role of Nonprofit Endowments. I: E. Glaeser (red.): *The Governance of Not-for-Profit Organizations*. University of Chicago Press.
- Fisman, R. og R.G. Hubbard (2005): "Precautionary Savings and the Governance of Nonprofit Organizations", *Journal of Public Economics* 89: 2231-2243.
- Foley, M.W. og B. Edwards (2001): "Civil society and social capital: A primer". I: Michael W. Foley, Bob Edwards & Mario Diani (red.): *Beyond Tocqueville. Civil society and the social capital debate in comparative perspective*. Hanover: University of New England Press.
- Fowler, A. (1992): "Distant Obligations: Speculations on NGO Funding and the Global Market", *Review of African Political Economy* 55: 9-29.
- Fowler, A. (2000): "NGDOs as a Moment in History: beyond Aid to Social Entrepreneurship or Civic Innovation?", *Third World Quarterly* 21: 637-654.
- Francois, P. (2000): "'Public Service Motivation' as an Argument for Government Provision", *Journal of Public Economics* 78: 275-299.
- Francois, P. (2003): "Not-for-Profit Provision of Public Services", *Economic Journal* 113: C53-C61.

- Frey, B.S. (1997): *Not just for the money – An economic theory of personal motivation*. Cheltenham UK: Edward Elgar.
- Frey, B. og F. Schneider (1986): “Competing Models of International Lending Activity”, *Journal of Development Economics* 20: 225-245.
- Fruttero, A. og V. Gauri (2005): “The Strategic Choices of NGOs: Location Decisions in Rural Bangladesh”, *Journal of Development Studies* 41: 759-787.
- Fukuyama, F. (1999): “Social capital and civil society”. Paper presentert ved IMF Conference on Second Generation Reforms.
- Galasso, E. og M. Ravallion (2005): “Decentralizing Targeting of an Antipoverty Program”, *Journal of Public Economics* 89: 705-727.
- Gates, S. og A. Hoeffler (2004): *Global Aid Allocation: Are Nordic Donors Different?* Centre for the Study of African Economies Working Paper 2004-34, Oxford University.
- Gauri, V. og J. Galef (2005): “NGOs in Bangladesh: Activities, Resources, and Governance”, *World Development* 33: 2045-2065.
- Gelb, A., B. Ngo og X. Ye (2004): *Implementing Performance-Based Aid in Africa: The Country Policy and Institutional Assessment*. Africa Region Working Paper Series No. 77. Washington DC: World Bank.
- Glaeser, E.L. og A. Shleifer (2001): “Not-for-Profit Entrepreneurs”, *Journal of Public Economics* 81: 99-115.
- Gregory, S. (2005): *Lessons Learned from the Good Humanitarian Donorship Pilot in Burundi 2002 – 2005 - Final Report*, London:DFID.
- Gugerty, M.K. og M. Kremer (2002): *The Impact of Development Assistance on Social Capital: Evidence from Kenya. I: C. Grootaert og T. van Bastelaer (red.): The Role of Social Capital in Development: an Empirical Assessment*. Cambridge University Press.
- Hagen, R.J. (1999a): *Politiserte byråkratier i fattige land. I: R.J. Hagen og K.R. Pedersen (red.): Fordeling og vekst i fattige land*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, R.J. (1999b): *Politiske institusjoner, inntektsfordeling og økonomisk vekst. I: R.J. Hagen og K.R. Pedersen (red.): Fordeling og vekst i fattige land*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, R.J. (2006a): “Buying Influence. Aid Fungibility in a Strategic Perspective”, *Review of Development Economics* 10(2): 267-284.
- Hagen, R.J. (2006b): “Samaritan Agents? On the Strategic Delegation of Aid Policy”, *Journal of Development Economics* 79(1): 249-263.
- Hagen, R.J. og Karl R. Pedersen (2002): ”Norsk bistand femti år: Resultater og utfordringer”, *Økonomisk Forum* 56: 18-25.
- Haggard, S. og M. Noland (2005): *Hunger and human rights: The politics of famine in North Korea*, Washington D.C.: US Committee for Human Rights in North Korea.
- Hall, P.A. (2002): “The role of government and the distribution of social capital”. I: Robert D. Putnam & Kristin Goss (red.): *Democracies in flux*. Oxford/New York: Oxford University Press.
- Hall, R.E. og C.I. Jones (1999): “Why Do some Countries Produce so much more Output per Worker than others?”, *Quarterly Journal of Economics* 114: 83-116.
- Hansen, H. og F. Tarp (2000): *Aid Effectiveness Disputed. I: F. Tarp (red.): Foreign Aid and Development. Lessons Learnt and Directions for the Future*. Routledge.
- Hansen, H. og F. Tarp (2001): “Aid and Growth Regressions”, *Journal of Development Economics* 64: 547-570.
- Hansmann, H.B. (1980): “The Role of Nonprofit Enterprise”, *Yale Law Review* 89: 835-901.
- Harmer, A., L. Cotterrell og A. Stoddard (2004): *From Stockholm to Ottawa – A progress review of the good humanitarian donorship initiative*, HGP Research Briefing no. 18. October 2004, London: Overseas Development Institute.

- Harvey, P. og J. Lind (2005): *Dependency and humanitarian relief: A critical analysis*, HGP Research Briefing no. 19. July 2005, London: Overseas Development Institute.
- Hausmann, R., L. Pritchett og D. Rodrik (2005): "Growth Accelerations", *Journal of Economic Growth* 10: 303-329.
- Hossain, N. og M. Moore (2005): So near and yet so far: Elites and imagined Poverty in Bangladesh. I: E.P. Reis og M. Moore (red.): *Elite Perceptions of Poverty and Inequality*. Zed Books.
- Huntington, S. (1968): *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Hyden, G. (1997): Bringing Voluntarism back in: Eastern Africa in Comparative Perspective. I: J. Semboja og O. Therkildsen (red.): *Service Provision under Stress in East Africa*. Centre for Development Research i samarbeid med James Currey.
- IDA (2004): IDA's Performance-Based Allocation System. Update on Outstanding Issues.
- INTRAC (2005): *A comparative study of official agency funding of non government development organisations*, draft report, September 2005.
- Isham, J. og D. Kaufmann (1999): "The Forgotten Rationale for Policy Reform: the Productivity of Investment Projects", *Quarterly Journal of Economics* 114: 149-184.
- Ivanova, A. et al. (2003): What Determines the Implementation of IMF-Supported Programs? IMF Working Paper 03/8.
- Jakobsen, P.V. (2000): "Focus on the CNN effect misses the point: The real media impact on conflict management is invisible and indirect", *Journal of peace research*, 37, 5, 547-562.
- James, E. (1993): "Why Do different Countries Choose a different Public-Private Mix of Educational Services?", *Journal of Human Resources* 28: 571-592.
- Jepma, C.J. (1991): *The Tying of Aid*. Development Centre Studies. Paris: OECD.
- Johnson, C. (2001): Towards Accountability: Narrowing the Gap between NGO Priorities and local Realities in Thailand. ODI Working Paper 149.
- Jones, B.F. og B.A. Olken (2005): "Do Leaders Matter? National Leadership and Growth since World War II", *Quarterly Journal of Economics* 120: 835-864.
- Kanbur, R. (2005): Reforming the Formula: A Modest Proposal for Introducing Development Outcomes in IDA Allocation Procedures. Mimeo, Cornell University.
- Kang, S. og J. Meernik (2004): "Determinants of post-conflict economic assistance", *Journal of peace research*, 41, 2, 149-166.
- Kaufmann, D., A. Kraay og M. Mastruzzi (2004): "Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002", *World Bank Economic Review* 18: 253-287.
- Kaufmann, D., A. Kraay og M. Mastruzzi (2005): Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004. Policy Research Working Paper 3630, World Bank.
- Keefer, P. og S. Knack (1997): "Why Don't Poor Countries Catch up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation", *Economic Inquiry* 35: 590-602.
- Kent, R. C. (2004): "International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond", *International Affairs*, 80, 5, 851-869.
- Killick, T. (1998): *Aid and the Political Economy of Policy Change*. Routledge.
- Kiondo, A. et al. (2004): Tanzania. I: Salamon, Sokolowski og medarbeidere: *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2*. Kumarian Press.
- Knack, S. (1996): "Institutions and the Convergence Hypothesis: The Cross-National Evidence", *Public Choice* 87: 207-228.
- Knack, S. (2001): "Aid Dependence and the Quality of Governance: Cross-Country Empirical Tests", *Southern Economic Journal* 68: 310-329.
- Knack, S. og A. Rahman (2004): Donor Fragmentation and Bureaucratic Quality in Aid Recipients. Policy Research Working Paper 3186, World Bank.

- Kraay, A. og C. Raddatz (2005): *Poverty Traps, Aid, and Growth*. Policy Research Working Paper 3631, World Bank.
- Kremer, M., og E. Miguel (2004): "The illusion of sustainability". Mimeo, Harvard University.
- Kremer, M., S. Moulin og R. Namunye (2002): "Unbalanced decentralization". Mimeo, Harvard University.
- Krishna, A. (2004): "Putting Social Capital to Work: Agency and Development". I: Sanjeev Prakash & Per Selle (red.): *Investigating Social Capital*. New Delhi: Sage.
- Kruse, S.E. (1998): "Hvilke resultater skaper de frivillige organisasjonene? Erfaringer fra et utvalg evalueringer". En utredning for Avdeling for frivillige organisasjoner, NORAD.
- Kruse, S.E. (1999): "Hvilke resultater skaper de frivillige organisasjonene?. En gjennomgang av evalueringsrapporter fra norske frivillige organisasjoner". En utredning for NORAD, Avdeling for sivilt samfunn.
- Kruse, S.E. (2001): "A Review of Norwegian Support to NGOs in Nepal", NORAD.
- Kruse, S.E. (2003): "A Review of Norwegian Support through NGOs in Uganda", NORAD.
- Kruse, S.E. et. al. (2000): "Between Foreign Policy and Development Cooperation", A Review of Direct Support to Local NGOs in India from the Norwegian Embassy, A Report to the Royal Norwegian Embassy in New Delhi, India.
- Kuhnle, S. og P. Selle (red.) (1992): *Government and Voluntary Organizations*. Aldershot: Avebury.
- Kumar, S. (2002): "Does 'Participation' in Common-Pool Resource Management Help the Poor? A social Cost-Benefit Analysis of joint Forest Management in Jharkand, India", *World Development* 30: 763-782.
- Kumar, S. og S. Corbridge (2002): "Programmed to Fail? Development Projects and the Politics of Participation", *Journal of Development Studies* 39: 73-103.
- Leader, N. og P. Colenso (2005). *Aid Instruments in Fragile States*. PRDE Working Paper 5. London: DFID.
- Le Grand, J. (2003): *Motivation, Agency, and Public Policy. Of Knights & Knaves, Pawns & Queens*. Oxford University Press.
- Lensink, R. og H. White (2001): "Are there Negative Returns to Aid?", *Journal of Development Studies* 37: 42-65.
- Leonard, K.L. (2002): "When both States and Markets Fail: Asymmetric Information and the Role of NGOs in African Health Care", *International Review of Law and Economics* 22: 61-80.
- Levin, V. og D. Dollar (2005): *The Forgotten States: Aid Volumes and Volatility in Difficult Partnership Countries (1992-2002)*. Summary paper prepared for DAC Learning and Advisory Process on difficult Partnerships.
- Liland, F. og K. Alsaker Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie. 1989-2002: På bred front*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lim, W. (2006): *When in doubt, blame South Korea: The politics of food aid to North Korea*, Nautilus Institute Policy Forum Online, <http://www.nautilus.org/fora/security/0613Lim.html>
- Lin, N. (2001): *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lindelöw, M., R. Reinikka og J. Svensson (2003): *Health Care on the Front Lines. Survey Evidence on Public and Private Providers in Uganda*. Africa Region Human Development Working Paper Series, World Bank.
- Lischer, S.K. (2003): "Collateral Damage: Humanitarian Assistance as a Cause of Conflict", *International Security*, 28, 1, 79-109.
- Livingstone, S. (1996): "Suffering in silence: Media coverage of war and famine in the Sudan". I: Rotberg, R. I. og Weiss, T. G. (red.): *From Massacres to Genocide: The media*,

- public policy, and humanitarian crises*. Cambridge MA.: The World Peace Foundation, 68-89.
- Lorentzen, H. (2004): *Fellesskapets fundament. Sivilsamfunnet og individualismen*. Oslo: Pax Forlag.
- Maina, W. (1998): Kenya: the State, Donors and the Politics of Demoractization. I: A. van Rooy (red.): *Civil Society and the Aid Industry. The Politics and Promise*. Earthscan.
- Maipose, G., G. Somolekae og T. Johnston (1997): Effective Aid Management. The Case og Botswana. I: J. Carlsson, G. Somolekae og N. van de Walle (red.): *Foreign Aid in Africa. Learning from Country Experiences*. Nordiska Afrikainstitutet.
- Maizels, A. og M.K. Nissanke (1984): "Motivations for Aid to Developing Countries", *World Development* 12: 879-900.
- Malhotra, K. (2000): "NGOs without Aid: beyond the Global Soup Kitchen", *Third World Quarterly* 21: 655-668.
- Maloney, W.A. (1999): "Contracting out the participation function. Social capital and cheque-book participation". I: Jan van Deth, Marco Maraffi, Kenneth Newton & Paul F. Whiteley (red.): *Social capital and European democracy*. London & New York: Routledge.
- Mansuri, G. og V. Rao (2004): "Community-Based and -Driven Development: a Critical Review", *World Bank Research Observer* 19: 1-39.
- Maren, M. (1997): *The Road to Hell: The Ravaging Effects of Foreign Aid and International Charity*, The Free Press, New York.
- Martens, B. (2002): Introduction. I: B. Martens et al. (red.): *The Institutional Economics of Foreign Aid*. Cambridge University Press.
- Martens, B. (2004): Why Do Aid Agencies Exist? Mimeo.
- Martens, B, U. Mummert, P. Murrell og P. Seabright (2002): *The institutional economics of foreign aid*, Cambridge U.K.: Cambridge University Press.
- Matin, I. og D. Hulme (2003): "Programs for the Poorest: Learning from the IGVGD Program in Bangladesh", *World Development* 31: 647-665.
- Mauro, P. (1995): "Corruption and growth", *Quarterly journal of economics*, 110, 3, 681-712.
- Mayhew, S. (2005): "Hegemony, Politics and Ideology: the Role of Legislation in NGO-Government Relations in Asia", *Journal of Development Studies* 41: 727-758.
- McClelland, C. (2006): "Political capital deficits in Zimbabwean famine: National and international responsibility for prevention failure", *Journal of International Affairs*, 59, 2, 315-332.
- McGinnis, M.D. (2000): "Policy substitubility in complex humanitarian emergencies: A model of individual choice and international response", *The Journal of Conflict Resolution*, 44, 1, 62-89.
- Meernik, J.D., E.L. Krueger og S.C. Poe (1998): "Testing models of United States foreign policy: Foreign aid during and after the Cold War", *Journal of Politics*, 60, 1 63-85.
- Mehlum, H., K. Moene og R. Torvik (2006): "Institutions and the Resource Curse", *Economic Journal* 116: 1-20.
- Menchik, P.L. og B.A. Weisbrod (1987): "Volunteer Labor Supply", *Journal of Public Economics* 32: 159-183.
- Mgunyi, M. og Okille, A. (2005), *Evaluation of Uganda Human Rights Fund*, Final Draft, September 2005, Stockholm: Sida.
- Migdal, J.S. (1998): *Strong Societies and Weak States: State-Society Relations and State Capabilities in the Third World*. Princeton University Press.
- Miguel, E. og M. Kremer (2004): "Worms: Identifying impacts on education and health in the presence of treatment externalities", *Econometrica*, 72, 1, 159-217.
- Miguel, E. og M.K. Gugerty (2005): "Ethnic Diversity, Social Sanctions, and Public Goods in Kenya", *Journal of Public Economics* 89: 2325-2368.

- Millwood, D., (red.) (1996): *The international response to conflict and genocide: Lessons from the Rwanda experience. Study 3: Humanitarian aid and effects*. Copenhagen: Danida.
- Moeller, S.D. (2006): "Regarding the pain of others': Media, bias and the coverage of international disasters", *Journal of International Affairs*, 59, 2, 173-196.
- Mosley, P. (1987): *Overseas Aid: Its Defence and Reform*. Wheatsheaf Books.
- Mosley, P., J. Harrigan og J. Toye (1991): *Aid and Power. The World Bank and Policy-Based Lending*. Routledge.
- Moore, M. og S. Stewart (2000): *Corporate Governance for NGOs? I: Development, NGOs, and Civil Society*. Oxfam GB.
- Moss, T., G. Pettersson og N. van de Walle (2006): "An Aid – Institutions Paradox? A Review Essay on Aid Dependency and State-Building in Sub-Saharan Africa", Center for Global Development, Working Paper Number 74.
- Mueller, D.C. (2003): *Public Choice III*. Cambridge University Press, 2003.
- Nabuguzi, E. (1997): Popular Initiatives in Service Provision in Uganda. I: J. Semboja og O. Therkildsen (red.): *Service Provision under Stress in East Africa*. Centre for Development Research i samarbeid med James Currey.
- Neumayer, E. (2003): "The Determinants of Aid Allocation by Regional Multilateral Development Banks and United Nations Agencies", *International Studies Quarterly* 47: 101-122.
- Neumayer, E. (2004): "Arab-related Bilateral and Multilateral Sources of Development Finance: Issues, Trends, and the Way Forward", *World Economy* 27: 281-300.
- Neumayer, E. (2005): "Is the allocation of food aid free from donor interest bias?", *Journal of Development Studies*, 41, 3, 394-411.
- Newton, K. (1997): "Social capital and democracy", *American Behavioral Scientist*, 40 (5):575-586.
- Norad (1999): *Årsrapport 1998*.
- Norad (2002): "How to deal with direct support to civil society". Position paper. Retningslinjer for ambassadenes direkte støtte til sivilt samfunn.
- Norad (2004): Dekknotat for støtte til norske frivillige aktører med samarbeidsavtale år 2004 – BD fra ASN nr. 01/2004. Direktørmøtet 13. januar 2004.
- Norad (2004): Dekknotat for støtte til internasjonale organisasjoner og nettverk for år 2004 – BD fra ASN nr. 4/2004. Direktørmøtet 17. januar.
- Norad (2004): "Evaluering av ordningen med støtte gjennom paraplyorganisasjoner. Eksemplifisert ved støtte til Norsk Misjons Bistandsnemnd og Atlas-alliansen." Rapport ved Statskonsult. Evalueringsrapport 4/2004.
- Norad (2005): "Study of the impact of the work of FORUT in Sri Lanka and Save the Children Norway in Ethiopia: Building Civil Society".
- Nordås, H.K., G. Sekgoma og G. Somolekae (1998): *Managing Good Fortune. Macroeconomic Management and the Role of Aid in Botswana*. Evaluation Report 6/98. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Nyangabyaki, B. et al. (2004): Uganda. I: Salamon, Sokolowski og medarbeidere: *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2*. Kumarian Press.
- Oakley, P. (1999): "The Danish NGO Impact Study. A Review of Danish NGO Activities in Developing Countries", INTRAC, UK.
- Obstfeld, M. (1999): Foreign Resource Inflows, Saving, and Growth. I: K. Schmidt-Hebbel og L. Servén (red.): *The Economics of Saving and Growth. Theory, Evidence, and Implications for Policy*. Cambridge University Press.
- O'Connell, S.A. og C.C. Soludo (2001): "Aid Intensity in Africa", *World Development* 29: 1557-1522.

- ODI (i.d.): Incentives for Harmonisation in Aid Agencies. Study prepared for the DAC Working Party on Aid Effectiveness.
- ODI (1996): "The Impact of NGO Development Projects", UK.
- ODI (2005): *The currency of humanitarian reform*, HGP briefing note, November 2005, London: Overseas Development Institute.
- OECD (2005): DAC Peer Review: Norway. Paris: OECD.
- Olson, M. (1971): *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.
- Ostrom, E. (1990): *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Pack, H. og J.R. Pack (1990): "Is Foreign Aid Fungible? The Case of Indonesia", *Economic Journal* 100: 188–94.
- Pack, H. og J.R. Pack (1993): "Foreign Aid and the Question of Fungibility", *Review of Economics and Statistics* 75: 258–65.
- Pallage, S. og M.A. Robe (2001): "Foreign Aid and the Business Cycle", *Review of International Economics* 9: 641-672.
- Passi, F.O. (1997): The Rise of People's Organizations in Primary Education in Uganda. I: J. Semboja og O. Therkildsen (red.): *Service Provision under Stress in East Africa*. Centre for Development Research i samarbeid med James Currey.
- Pedersen, K.R. (1996): "Aid, Investment and Incentives", *Scandinavian Journal of Economics* 98: 423-38.
- Pedersen, K.R. (2001): "The Samaritan's Dilemma and the Effectiveness of Foreign Aid", *International tax and Public Finance* 8: 693-203.
- Platteau, J-P. (2000): *Institutions, Social Norms, and Economic Development*. Harwood Academic Publishers.
- Platteau, J-P. og A. Abraham (2002): "Participatory Development in the Presence of Endogenous Community Imperfections", *Journal of Development Studies* 39: 104-136.
- Platteau, J-P. og F. Gaspart (2003): "The Risk of Resource Misappropriation in Community-Driven Development", *World Development* 31: 1687-1703.
- Pozzoni, M. og N. Kumar (2005): A Review of the Literature on Participatory Approaches to Local Development for an Evaluation of the Effectiveness of World Bank Support for Community- Based and -Driven Development Approaches. Operations Evaluation Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Prakash, S. og P. Selle (red.) (2004): *Investigating Social Capital*. New Delhi: Sage.
- Pritchett, L. (2002): "It pays to be ignorant: A simple political economy of rigorous program evaluation", *Policy Reform*, 5, 4, 251-269.
- Przeworski, A. et al. (2000): *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Cambridge University Press.
- Putnam, R.D. (1993): *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Putnam, R.D. (2000): *Bowling alone. The collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Radelet, S. (2003): *Challenging Foreign Aid. A Policymaker's Guide to the Millennium Challenge Account*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Radelet, S. (2004): Aid Effectiveness and the Millennium Development Goals. Working Paper 39. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Radelet, S. (2005): From Pushing Reforms to Pulling Reforms: the Role of Challenge Programmes in Foreign Aid Policy. Working Paper 53. Washington, D.C.: Center for Global Development.

- Reinikka, R. og J. Svensson (2004): "Local Capture: Evidence from a Central Government Transfer Program in Uganda", *Quarterly Journal of Economics* 119: 679-705.
- Reinikka, R. og J. Svensson (2005): Working for God? Mimeo.
- Riddell, R. (1987): *Foreign Aid Reconsidered*. The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Riddell, R. et al. (1994): "Strengthening the Partnership: Evaluation of the Finnish NGO Support Programme", FINIA.
- Riddell, R. et al. (1995): "Promoting Development by Proxy: The Development Impact of Government Support to Swedish NGOs", Evaluation Report, No.2. Sida.
- Riddell, R. og S.E. Kruse (1997): "Searching for Impacts and Methods. NGO Evaluation Synthesis Study", OECD/DAC, Ministry of Foreign Affairs, Finland.
- Riksrevisjonen (1998/99): "Norsk bistand kanalisert via Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp til Etiopia og Bosnia".
- Robinson, M. og S. Friedman (2005): Civil Society, Democratisation and Foreign Aid in Africa. IDS Discussion Paper 383.
- Rodrik, D. (1997): *Democracy and Economic Performance*. Harvard University.
- Rodrik, D. (2006): Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? Mimeo, JFK School of Government, Harvard University.
- Rodrik, D., A. Subramanian og F. Trebbi (2004): "Institutions Rule: the Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development", *Journal of Economic Growth* 9: 131-165.
- Rokkan, S. (1970): *Citizens, Elections, Parties*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Roodman, D. (2006): Aid Project Proliferation and Absorptive Capacity. Working Paper 75. Washington, D.C.: Center for Global Development.
- Roomkin, M.J. og B.A. Weisbrod (1999): "Managerial Compensation and Incentives in For-Profit and Nonprofit Hospitals", *Journal of Law, Economics, and Organization* 15: 750-781.
- Rose-Ackerman, S. (1996): "Altruism, Nonprofits, and Economic Theory", *Journal of Economic Literature* 34: 701-728.
- Rotberg, R.I. (red.) (2003): *State Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington D. C.: Brookings Institution Press.
- Rothstein, B. og D. Stolle (2003): "Introduction: Social capital in Scandinavia", *Scandinavian Political Studies*, 26 (1):1-26.
- Rothstein, B. og E.M. Uslaner (2006): "All for All: Equality, Corruption and Social Trust", *World Politics*, vol. 58, nr. 3 (under trykking).
- Rowat, C. og P. Seabright (2006): "Intermediation by Aid Agencies", *Journal of Development Economics* 79: 469-491.
- Rudolph, S. Hoerber (2004): "Is Civil Society the Answer?". I: Sanjeev Prakash & Per Selle (red.): *Investigating Social Capital*. New Delhi: Sage.
- Rueschemeyer, D., M. Rueschemeyer og B. Wittrock (red.) (1998): *Participation and democracy East and West: comparisons and interpretations*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Ruud, A.E. og K.A. Kjerland (2003): *Norsk utviklingshjelps historie, 2. 1975-89: Vekst, velvilje og utfordringer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Saglie, J. (2002): "Lokaldemokrati uten partier", *Nytt norsk tidsskrift*, 19(3):300-10.
- Salamon, L.M. (1987): Of Market Failure, Voluntary Failure, and Third-Party Government: Toward a Theory of Government-Nonprofit Relations in the Modern Welfare State. I: S.A. Ostrander og S. Langton (red.): *Shifting the Debate. Public/Private Relations in the Modern Welfare State*. Transaction Books.
- Salamon, L.M. og S. Toepler (2000): The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector. Center for Civil Society Studies Working Paper 17.

- Salamon, L.M. og S.W. Sokolowski (2004): Measuring Civil Society: the Johns Hopkins Global Civil Society Index. I: Salamon, Sokolowski og medarbeidere (red.): *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2*. Kumarian Press.
- Salamon, L.M., S.W. Sokolowski og R. List (2004): Global Civil Society. An Overview. I: Salamon, Sokolowski og medarbeidere (red.): *Global Civil Society. Dimensions of the Nonprofit Sector, Volume 2*. Kumarian Press.
- Selbervik, H. (2003a): *Power of the Purse? Norway as a Donor in the Conditionality Epoch 1980-2000*. Dr. Art Dissertation, Department of History, University of Bergen.
- Selbervik, H. (2003b): Mottakeransvar: Et særnorsk, verneverdig prinsipp? Notat utarbeidet for Utenriksdepartementets rådgivende utvalg for resultater i utviklingspolitikken. http://odin.dep.no/ud/norsk/dok/andre_dok/rapporter/032001-220058/dok-bn.html.
- Selbervik, H. med K. Nygaard (2005): The Nordic Countries: Nordic Exceptionalism in Development Assistance? CMI.
- Selle, P. og B. Øymyr (1995): *Frivillig organisering og demokrati. Det frivillige organisasjonssamfunnet 1940–1990*. Oslo: Det norske Samlaget.
- Sharma, M. og M. Zeller (1999): “Placement and Outreach of Group-Based Credit Organizations: The Cases of ASA, BRAC, and PROSHIKA in Bangladesh”, *World Development* 27: 2123-2136.
- Shaw, J. (1999): “A World Bank Intervention in the Sri Lankan Welfare Sector: the National Development Trust Fund”, *World Development* 27: 825-838.
- Shen, Y-C. at al. (2005): Hospital Ownership and Financial Performance: a Quantitative Research Review. NBER Working Paper 11662.
- Sida (1998): *Anvisningar för bidrag til enskilda organisationers utvecklingsamarbete med egeninsats*, <http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA2928sv.pdf&a=2870>
- Sida (2005): *Criteria for the selection of frame organisations*, Stockholm, Sida, http://www.sida.se/shared/jsp/download.jsp?f=SIDA4561en_Criteria+web.pdf&a=3424
- Simensen, J. (2003): *Norsk Utviklingshjelps Historie. 1952-1975: Norge møter den tredje verden*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skaaland, A. og J.L. Andersen (2005): *Review of the international department of Norges Vel – Final report, October 2005*, Oslo: Nordic Consulting Group.
- Skocpol, T. (2003): *Diminished democracy. From membership to management in American civic life*. Norman: University of Oklahoma Press.
- Slagstad, R. (1998): *De nasjonale strateger*. Oslo: Pax Forlag.
- Sloan, F.A. (1998): Commercialism in Nonprofit Hospitals. I: B.A. Weisbrod (red.): *To Profit or not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press.
- Smillie, I. (1995): *The alms bazaar: altruism under fire: Non-profit organizations and international development*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Smillie, I. (1998): *Relief and development: The struggle for synergy*, Occasional paper #33, Providence, U.S.: Brown University.
- Smillie, I. (2000): Crisis and Opportunity in the New World Order. I: J. Freeman (red.): *Transforming Development. Foreign Aid for a Changing World*. University of Toronto Press.
- Smith, H. (2005): *Hungry for peace: International security, humanitarian assistance, and social change in North Korea*, Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- Stiles, K. (2002): “International Support for NGOs in Bangladesh: some unintended Consequences”, *World Development* 30: 835-846.
- St.mld. nr 23 (1961-62): *Norges hjelp til utviklingslandene*.
- St.mld. nr. 19 (1995-96): *En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene*.

- St.meld. nr. 35 (2003-2004): *Felles kamp mot fattigdom : en helhetlig utviklingspolitikk*, Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stokke, O. (1996): *Foreign Aid Towards the Year 2000: Experiences and Challenges*. Frank Cass, London.
- Stolle, D. (2001): "Getting to trust". I: Paul Dekker & Eric Uslaner (red.): *Social capital and participation in everyday life*. London: Routledge.
- St.prp. nr. 1. *Utenriksdepartementets fagproposisjon, budsjettårene: 1994-95, 1996-97, 1998-99, 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2005-2006*.
- Strand, A. (2006), *Frivillige organisasjoner*, Notat til utvalget for frivillige organisasjoner i bistand, 21. april 2006, Bergen: Chr. Michelsens Institutt
- Streeten, P. (1997): "Nongovernmental Organizations and Development", *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 554.
- Svensson, J. (2000a): "Foreign aid and Rent-seeking", *Journal of International Economics* 51: 437-461.
- Svensson, J. (2000b): "When Is Foreign Aid Policy Credible? Aid Dependence and Conditionality", *Journal of Development Economics* 61: 61-84.
- Svensson, J. (2006): *Absorption capacity and disbursement constraints*, paper prepared for the AFD-EUDN, Final version March 2006, Stockholm: Stockholm University.
- Tavares, J. (2003): "Does Foreign Aid Corrupt?", *Economics Letters* 79: 99-106.
- Tavares, J. og R. Wacziarg (2001): "How Democracy affects Growth", *European Economic Review* 45: 1341-1378.
- Tendler, J. (1975): *Inside Foreign Aid*. The Johns Hopkins University Press.
- Tendler, J. (1982): Turning Private Voluntary Organizations Into Development Agencies: Questions for Evaluation. A.I.D. Program Evaluation Discussion Paper No. 12. USAID.
- Tendler, J. (1997): *Good Government in the Tropics*. Johns Hopkins University Press.
- Thornton, N. og M. Cox (2005): Developing Poverty Reduction Strategies in Low-Income Countries Under Stress (LICUS). Agulhas Development Consultants.
- Tirole, J. (1994): "The Internal Organization of Government", *Oxford Economic Papers* 46: 1-29.
- Torpe, L. (2003): "Social capital in Denmark: A deviant case?", *Scandinavian Political Studies*, 26 (1):27-48.
- Torres, M.M. og M. Anderson (2004): *Fragile States: Defining Difficult Environments for Poverty Reduction*. PRDE Working Paper 1. London: DFID.
- Torsvik, G. (2005): "Foreign Economic Aid; Should Donors Cooperate?", *Journal of Development Economics* 77: 503-515.
- Tranvik, T. og P. Selle (2003): *Farvel til folkestyret? Staten og de nye nettverkene*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Tranvik, T. og P. Selle (2005): "State and Citizens in Norway: Organizational Society and State-Municipal Relations", *West European Politics*, vol. 28, nr. 4: 852-871.
- Tripp, A.M. (1998): Gender, Political Participation, and the Transformation of Associational Life in Uganda and Tanzania. I: P. Lewis (red.): *Africa. Dilemmas of Development and Change*. Westview Press.
- Tvedt, T. (1992): *De private organisasjonene som kanal for norsk bistand: Fase 1. Senter for utviklingsstudier i Bergen*. Evalueringsrapport 3.92. Det kongelige Utenriksdepartement, Norge.
- Tvedt, T. (1995): *NGOs as a Channel in Development Aid. The Norwegian System*. Centre for Development Studies, University of Bergen. Evaluation Report 3.95. Royal Ministry of Foreign Affairs.
- Tvedt, T. (1998): *Angels of Mercy or Development Diplomats? NGOs and Foreign Aid*. James Currey and Africa World Press.

- Tvedt, T. (2003): *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt. Den norske modellen*. Gyldendal Akademisk.
- Udenrigsministeriet (2004): *Generelle retningslinier for tilskudsforvaltning gjennom danske NGO'er*, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/EB744537-9DD5-4049-B1B7-2F029D7B0E95/0/Retningsliniertilskudsforv.doc>
- Udenrigsministeriet (2005): *Generelle prinsipper for støtte til danske NGOers utviklingsprosjekter*, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/00CD799F-8E14-4357-9078-16ED2C9EDCA9/0/novnyGenerelleprinsipperforstøttetiludviklingsprosjekt.doc>
- Udenrigsministeriet (2006): *Administrative retningslinier for danske NGO'er med rammeaftale med Udenrigsministeriet*, <http://www.um.dk/NR/rdonlyres/FBDFCFAB-B889-451C-8F2C-8C05B800BBBCA/0/AdmretningslinierRammer130106.doc>
- UD Evaluation Report 4.98: "Institutional Development promoted by Norwegian NGOs".
- UD Evaluation Report 5.98: "Institutional Development and Institutional Cooperation in Norwegian Bilateral Aid. Synthesis Study".
- Uganda National NGO Forum: Strategic Programme Plan 2004-2008: Consolidating Good Governance and Engendering Social Transformation in Uganda.
- UNDP (2005): *Investing in Development. A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*. New York og London: Earthscan.
- USAID (2006a): *2006 VOLAG – Report of voluntary agencies*, Washington D. C.: USAID, http://www.usaid.gov/our_work/cross-cutting_programs/private_voluntary_cooperation/-volag06.pdf
- USAID (2006b): *2004 Greenbook*, Washington D.C.: USAID, <http://quesdb.cdie.org/gbk/gbk2004.pdf>
- Utenriksdepartementet (2001): "Norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands- og utviklingssamarbeid. Retningslinjer for Utenriksdepartementets og NORADs tilskuddsordninger. Oslo, 19. november 2001.
- Utenriksdepartementet (2003): "Ytterligere føringer for støtte til internasjonale organisasjoner og nettverk" Vedlegg til retningslinjer for Tilskuddsordninger for norske og internasjonale frivillige aktørers humanitære bistands og utviklingssamarbeid fra 2001. (16.12.03).
- Utenriksdepartementet (2004): *Veiledning for inngåelse og forvaltning av strategiske partnerskap med norske frivillige organisasjoner*, REG/21.10.2004, Oslo: DU.
- Utenriksdepartementet (2006): *Guidelines for the administration of grants*, Department for global affairs, Ministry of Foreign Affairs.
- Vailings, C. og M. Moreno-Torres (2005): *Drives of Fragility: what Makes States Fragile States?* PRDE Working Paper 7. London: DFID.
- Van Belle, D.A., J-S. Rioux og D.M. Potter (2004): *Media, Bureaucracies and Foreign Aid: a Comparative Analysis of the United States, the United Kingdom, Canada, France and Japan*. Palgrave Macmillan.
- Varshney, A. (2002): *Ethnic Conflict and Civic Life: Hindus and Muslims in India*. New Haven: Yale University Press.
- Verdensbanken (1998): *Assessing Aid. What Works, What Doesn't, and Why*. Oxford University Press.
- Verdensbanken (1999): *Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Projects*. Operations Evaluation Department. Washington, D.C.: World Bank.
- Weisbrod, B.A. (1977): *Toward a Theory of the Voluntary Nonprofit Sector in a Three-Sector Economy*. I: B.A. Weisbrod (red.): *The Voluntary Nonprofit Sector*. Lexington Books.
- Weisbrod, B.A. (red.) (1998): *To Profit or not to Profit. The Commercial Transformation of the Nonprofit Sector*. Cambridge University Press.
- White, H. (2005): "Challenges in evaluating development effectiveness". IDS Working Paper 242, Brighton: Institute of Development Studies.

- Williamson, J. (2000): Country Ownership, Public Participation, and the CDF. Bakgrunnsnotat til seminar om CDF, Washington, D.C., Oktober 2000.
- Wilson, J.Q. (1989): *Bureaucracy. What Government Agencies Do and why they Do it*. Basic Books.
- Wolfe, A. (1989): *Whose keeper? Social science and moral obligation*. Berkeley: University of California Press.
- Wollebæk, D. (2000): "Participation in voluntary associations and the formation of social capital". LOS-rapport 6. Bergen: LOS-senteret.
- Wollebæk, D., P. Selle og H. Lorentsen (2000): *Frivillig innsats. Sosial integrasjon, demokrati og økonomi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2002): *Det nye organisasjonssamfunnet. Demokrati i omforming*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2002a): "Does participation in voluntary associations contribute to social capital? The impact of intensity, scope, and type", *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30 (1):32–61.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2004): "Passive membership in voluntary organizations: Implications for civil society, integration and democracy". I: Sanjeev Prakash & Per Selle (red.): *Investigating social capital*. New Delhi/Thousand Oaks/London: SAGE.
- Wollebæk, D. og P. Selle (2005): "Hvorfor studere sosial kapital i Norge?", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2: 221 – 234.
- Woolcock, M. (1998): "Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework", *Theory and Society*, 27:151–208.