

Lars Christensen og Marianne Gundersen\*

## Vampyr eller bloddonor: om u-landsbistanden og de private organisationer

Et af de centrale emner i den bistandspolitisk debat er forholdet mellem Danidas og de private organisationers u-landshjælp: er de private u-landsorganisationer bedre egnede til at mobilisere de fattige i den 3. verden, til at støtte undertrykte folk og folkegrupper og til at sikre den folkelige opbakning i Danmark bag u-landshjælpen? Et andet tema er den stigende statslige finansiering af organisationernes u-landsarbejde, som kan betyde, at organisationerne bliver mere forsigtige med at kritisere Danida. Hvis der skal ydes flere u-landsmidler gennem de private organisationer, er der brug for selvransagelse i organisationerne og for ændringer i Danidas administration.

### Indledning

Når den statslige u-landsbistand udsættes for kritik sker det ofte, at der henvises til det u-landsarbejde, som udføres af private organisationer, og det anbefales at en større del af Danmarks u-landsbistand gennemføres via disse organisationer. Tankegangen er, at de private organisationer er bedre til at sikre, at bistanden effektivt og hurtigt når ud til de befolkningsgrupper i den 3. verden, som har mest brug for den, mens den statslige bistand er mere uoverskuelig, præget af mange forskelligartede interesser og placeret i et tungt administrativt apparat, hvor der skal tages mange hensyn.

Der findes i Danmark et stort antal private organisationer, som gennemfører aktiviteter, der vedrører landene i den 3. verden. Denne artikel beskæftiger sig ikke med erhvervsorganisationer og faglige sammenslutninger og ej heller med kommercielle organisationer, selv om der synes at være en tendens til at staten (Danida) i stigende omfang overlader planlægning og gennemførelse af bistandsprojekter til private firmaer. Hensigtsmæssigheden heraf skal vi ikke vurdere her, men alene beskæftige os med ikke-kommercielle (non-profit) organisationer, som formidler u-landsbistand eller gennemfører oplysningsarbejde om u-landsproblematikken. Oftest er der tale om at organisationerne både formidler bistand og oplyser. For nemheds skyld vil vi i artiklen undertiden anvende det engelske udtryk NGO (non-governmental organization).

De private organisationers engagement i den 3. verden er for manges vedkommende af betydelig ældre dato end det statslige udviklingssamarbejde. Men hvor står organisationerne i dag? Hvor ligger deres styrke og svagheder i forhold til den statslige u-landsbistand. Udøver de private organisationer indflydelse på omfanget og indholdet af den statslige u-landsbistand? Udgør de private organisationers u-landsarbej-

\* Redaktør Uffe Torm har såvel i ide- som manuskriptfasen givet mange værdifulde bidrag til artiklens indhold.

Lars Christensen og Marianne Gundersen\*

## Vampyr eller bloddonor: om u-landsbistanden og de private organisationer

Et af de centrale emner i den bistandspolitisk debat er forholdet mellem Danidas og de private organisationers u-landshjælp: er de private u-landsorganisationer bedre egnede til at mobilisere de fattige i den 3. verden, til at støtte undertrykte folk og folkegrupper og til at sikre den folkelige opbakning i Danmark bag u-landshjælpen? Et andet tema er den stigende statslige finansiering af organisationernes u-landsarbejde, som kan betyde, at organisationerne bliver mere forsigtige med at kritisere Danida. Hvis der skal ydes flere u-landsmidler gennem de private organisationer, er der brug for selvransagelse i organisationerne og for ændringer i Danidas administration.

### Indledning

Når den statslige u-landsbistand udsættes for kritik sker det ofte, at der henvises til det u-landsarbejde, som udføres af private organisationer, og det anbefales at en større del af Danmarks u-landsbistand gennemføres via disse organisationer. Tankegangen er, at de private organisationer er bedre til at sikre, at bistanden effektivt og hurtigt når ud til de befolkningsgrupper i den 3. verden, som har mest brug for den, mens den statslige bistand er mere uoverskuelig, præget af mange forskelligartede interesser og placeret i et tungt administrativt apparat, hvor der skal tages mange hensyn.

Der findes i Danmark et stort antal private organisationer, som gennemfører aktiviteter, der vedrører landene i den 3. verden. Denne artikel beskæftiger sig ikke med erhvervsorganisationer og faglige sammenslutninger og ej heller med kommercielle organisationer, selv om der synes at være en tendens til at staten (Danida) i stigende omfang overlader planlægning og gennemførelse af bistandsprojekter til private firmaer. Hensigtsmæssigheden heraf skal vi ikke vurdere her, men alene beskæftige os med ikke-kommercielle (non-profit) organisationer, som formidler u-landsbistand eller gennemfører oplysningsarbejde om u-landsproblematikken. Oftest er der tale om at organisationerne både formidler bistand og oplyser. For nemheds skyld vil vi i artiklen undertiden anvende det engelske udtryk NGO (non-governmental organization).

De private organisationers engagement i den 3. verden er for manges vedkommende af betydelig ældre dato end det statslige udviklingssamarbejde. Men hvor står organisationerne i dag? Hvor ligger deres styrke og svagheder i forhold til den statslige u-landsbistand. Udøver de private organisationer indflydelse på omfanget og indholdet af den statslige u-landsbistand? Udgør de private organisationers u-landsarbej-

\* Redaktør Uffe Torm har såvel i ide- som manuskriptfasen givet mange værdifulde bidrag til artiklens indhold.

de et idemæssigt og praktisk alternativ til statens bistand eller er deres arbejde et nyttigt supplement?

Det er nogle af de spørgsmål, som behandles i denne artikel, men allerførst tegner vi et billede af det landskab, som udgøres af de private organisationer.

### **De private organisationer i u-landsbistanden**

En karakteristik af den danske NGO-jungle må naturligvis afspejle den variation, der findes blandt organisationerne hvad angår størrelse, idemæssigt udgangspunkt, organisationstype, finansieringsformer mv. Vi har imidlertid valgt at typologisere på grundlag af organisationernes mål og det arbejde, de udfører. Herved er organisationerne samlet i følgende fire hovedgrupper:

1. Organisationer, hvis primære mål er at påvirke holdninger til u-landsproblematikken i Danmark
2. Organisationer, hvis primære mål er at gennemføre konkrete bistandsaktiviteter.
3. Organisationer, hvis primære mål er u-landsarbejdet uvedkommende, men som har u-landsaktiviteter som en del af deres samlede virksomhed.
4. Organisationer, som har et stærkt markeret politisk eller religiøst mål med deres arbejde.

### ***Holdningspåvirkende organisationer***

Oplysning om u-landenes situation, om Nord/Syd-problematikken, fattigdommen og dens årsager, det internationale udviklingssamarbejde og dansk u-landspolitik indgår med meget forskellig styrke i de fleste organisationers arbejde. Der er flere mål med denne indsats. Det bredeste handler om at slå hul i den herskende intolerance og uvidenhed over for fremmede folk og kulturer. Meget oplysningsarbejde sigter mod at røkke ved danskernes syn på, hvordan verden hænger sammen – eller såmænd bare småstumper af det. Nogle organisationer søger også at påvirke holdninger blandt dem, som træffer beslutninger om dansk u-landspolitik. Dette sker dels gennem deltagelse i arbejdet i udvalg og rådgivende organer dels gennem direkte kontakt til embedsmænd, partier og enkelte folketingsmedlemmer.

Det er meget få af organisationerne, der alene er engageret i det holdningspåvirkende u-landsarbejde. *FN-Forbundet* er en af disse organisationer. U-landsoplysningen er blevet den betydeligste af forbundets aktiviteter, som i øvrigt omfatter sikkerheds- og nedrustningsspørgsmål samt menneskerettighedsproblematikken. *Kirkernes U-landsoplysning* (et samarbejdsorgan mellem folkekirkelige børne- og ungdomsorganisationer, spejderorganisationer, missionsselskaberne, den katolske kirke, frikirker og Folkekirkens Nødhjælp) er et andet eksempel. Organisationens hovedaktivitet er afholdelse af "kirkernes u-landsuge" en gang om året, hvor der fokuseres på et bestemt tema. KULU – *Kvindernes u-landsudvalg* vil også oplyse og dermed påvirke holdninger især hvad angår kvinders placering i udviklingsarbejdet. KULU blev oprettet i kølvandet på den første internationale kvindekongress i Mexico i 1975 som en paraplyorganisation for mange kvindeorganisationer i Danmark, men har senere åbnet op

for optagelse af enkeltmedlemmer. Publikationer og møder er den væsentligste del af virksomheden.

Selv om *Mellemfolkeligt Samvirke* gennem sit program for udsendelse af u-landsfrivillige yder en ganske omfattende konkret bistandsindsats, må organisationen som helhed alligevel placeres iblandt de organisationer, hvis primære mål er at påvirke holdninger. For det første er frivilligprogrammet underlagt en dobbelt målsætning, hvor selve bistandsarbejdet er sidestillet med den holdningsbearbejdning, som de frivillige selv gennemlever ved mødet med fremmede kulturer, og den oplysningsindsats, som de er i stand til at udføre efter hjemkomsten til Danmark. For det andet er frivilligprogrammet kun en del af organisationens virksomhed. Oplysningsafdelingen har en stor publikationsvirksomhed og udgiver de to tidsskrifter "Kontakt" og "Udkig". Konsulenttjenesten og MS-Biblioteket når også meget bredt ud med deres serviceydelser. Dertil kommer at arbejdslejrsektionen hvert år udsender flere hundrede deltagere til arbejdslejre i Europa og i den 3. verden. Endelig udfører mange aktivister et stort oplysningsarbejde i Mellemfolkeligt Samvirkes lokalgrupper og oplysningsforbund.

Mens de allerede omtalte organisationer hovedsageligt betjener sig af det skrevne og talte ord samt billeder i deres oplysningsarbejde, finder vi også organisationer, som anvender andre medier. *U-Landsfonden af 1962* præsenterer brugsgenstande og kunsthåndværk fra den 3. verden på salgsudstillinger rundt om i Danmark. Overskuddet ved salget går til de projekter som Fonden har kontakt med. *U-Landsimporten* markedsfører dagligvarer fremstillet i u-lande i et forsøg på at udføre et alternativ til den kommercielle varehandel, som styres af de multinationale selskaber. *Dansk UNICEF-komite* anvender kort og kalendere, fremstillet af kunstnere fra mange forskellige lande, som et middel til oplysning og indsamling. *Utamaduni-gruppen* bruger afrikansk dans og musik som udgangspunkt for deres oplysningsarbejde.

### ***Bistandsudførende organisationer***

Stort set alle de organisationer, som naturligt hører hjemme i denne gruppe, udfører også oplysningsarbejde. Der er oftest en meget snæver sammenhæng mellem oplysningsarbejdet og u-landsbistanden. I emnevalg og materialer tager disse organisationers oplysning udgangspunkt i det konkrete u-landsarbejde, som organisationen udfører, – og oplysningsindsatsen har indsamling af penge til u-landsarbejdet som hoved- eller delformål.

De private organisationers u-landsarbejde kan inddeles i fire hovedområder:

- nødhjælpsarbejdet: udsendelse af mennesker og materiel til katastroferamte områder;
- udviklingsprojekter: langsigtede udviklingsaktiviteter, som ofte gennemføres via lokale samarbejdspartnere;
- personelbistand: udsendelse af personer til gennemførelse af konkrete udviklingsopgaver;
- bistand til undertrykte folk og befolkningsgrupper samt minoriteter i form af retshjælp, uddannelsesaktiviteter mv.

*Folkekirkens Nødhjælp* er nok fortsat mest kendt for den indsats organisationen yder i katastrofesituationer, men Nødhjælpens aktivitetsfelt omfatter i dag alle fire hovedområder. Organisationen har i de senere år opprioriteret den langsigtede udviklingsbistand og bistanden til undertrykte folk og befolkningsgrupper. Nødhjælpen er en selvejende institution, hvis styrelse i vid udstrækning er selvsupplerende og u-landsarbejdet administreres af et professionelt sekretariat. En stor del af arbejdet (mere end 300 forskellige aktiviteter) finansieres ved hjælp af privat indsamlede midler, men Nødhjælpen modtager også betydelige tilskud fra Danida, især til løsning af store udgiftskrævende opgaver. I 1985 blev således 85 pct. af nødhjælpsarbejdet og 40 pct. af udviklingsprojekterne finansieret af Danida.

Katastrofebistanden er den helt overvejende del af det u-landsarbejde, som udføres af *Dansk Røde Kors*, men i de senere år er organisationen også begyndt at finansiere langsigtede udviklingsprojekter. U-landsarbejdet finansieres ved hjælp af indsamlede midler og statstilskud. Administrationen af det er lagt i hænderne på et professionelt sekretariat. Dansk Røde Kors er i princippet en medlemsorganisation, men medlemmerne engageres alene i det arbejde, som organisationen udfører i Danmark (besøgstjenesten, samaritterarbejdet, flygtningemodtagelse mv.)

*World University Service* er betydelig mere afhængig af statslige tilskud til finansiering af organisationens u-landsarbejde, som omfatter udsendelse af kooperanter til Mozambique og Nicaragua, enkelte langsigtede udviklingsprojekter samt materiel støtte og stipendiebistand til undertrykte folk og befolkningsgrupper blandt andet namibiske og sydafrikanske flygtninge. Der er også i WUS et professionelt sekretariat til at administrere bistanden, men organisationen trækker også i betydeligt omfang på frivillig arbejdskraft, som er organiseret i baggrundsgrupper for de enkelte aktivitetsfelter.

*U-Landshjælp fra Folk til Folk* udsender hvert år et betydeligt antal solidaritetsarbejdere, primært til Zimbabwe, Mozambique og Guinea Bissau. De deltager i nogle måneder i meget konkrete aktiviteter som alfabetiseringsprogrammer, skolebyggeri, brøndboring og lignende i nært samvirke med mennesker fra det pågældende land. Der er en betydelig egenfinansiering, men UFF modtager også tilskud, blandt andet fra EF.

Der er en del andre private organisationer, hvis primære mål er at gennemføre konkrete bistandsaktiviteter. I 1960'erne og 1970'erne udsendte *U-Landsforeningen Svalerne* volontører til gennemførelse af langsigtede udviklingsprojekter i Indien og Bangladesh, men organisationen støtter nu udelukkende små lokale NGOs, som organiserer underprivilegerede befolkningsgrupper i disse lande. De medicinstuderendes u-landsorganisation *IMCC* gennemfører sundhedsprojekter i Guinea Bissau og Bolivia og udsender medicinstuderende hertil. Organisationerne *Red Barnet*, *ASF Dansk Folkehjælp*, *Terres des Hommes*, *Abbe Pierres Børnehjælp* og den katolske hjælpeorganisation *Caritas Danmark* hører også med i denne gruppe af private organisationer.

Som det fremgår har de fleste organisationer et bestemt arbejdsfelt inden for hvilket de fra starten har opbygget kapacitet og ekspertise. Men der synes at være en tendens til at organisationerne i disse år udvider deres arbejdsfelter, således at mange af dem går ind på flere eller alle fire af de nævnte arbejdsområder. Etableringen af en projektafdeling i Dansk Røde Kors og de småprojekter, som MS-frivillige etablerer, er eksempler på denne tendens.

### ***Organisationer med u-landsarbejdet som et sekundært arbejdsfelt***

Den generelt stigende interesse for u-landsproblematikken og de relativt gode muligheder, der findes for at opnå offentlige tilskud på dette område, har ført til at mange private organisationer, hvis primære mål og arbejdsfelt er u-landsarbejdet uvedkommende nu gennemfører u-landsaktiviteter som en del af organisationens samlede virksomhed.

Der er ofte tale om enkeltstående u-landsaktiviteter, som gennemføres i naturlig forlængelse af organisationens arbejdsfelt i Danmark. *Det danske Spejderkorps* opførelse og drift af en kyllingefarm i Sudan er et eksempel herpå. Farmen skal virke som demonstration og træningsinstitution for spejdere og lokale småbønder. Overskuddet ved driften skal bruges som tilskud til spejderarbejdet i Sudan. Som bistandsindsats er projektet yderst beskedent, men det har i høj grad mobiliseret engagement og interesse blandt danske spejdere for vilkårene i u-landene. *FDF/FPF* har gennemført et bistandsprojekt i Zambia og studierejse til Bangladesh med dertil hørende oplysningsaktiviteter i Danmark, og flere andre spejderorganisationer er på forskellig vis engageret i u-landsarbejdet.

U-landsoplysningen har igennem mange år været en vigtig, men sekundær, aktivitet for *Dansk Ungdoms Fællesråd*. Sigtet er at interessere de mange medlemsorganisationer for u-landsproblematikken og her har de generelle Nord/Syd-spørgsmål i det seneste årti været i fokus for organisationens oplysningsarbejde. I 1982 etablerede DUF også en projektafdeling, som skal formidle økonomisk støtte (fra Danida, EF og medlemsorganisationerne med flere) til konkrete projekter i den 3. verden.

Interesse for sagen og opbakning blandt organisationens ledende folk samt gode kontakter i eller til den 3. verden er nogle af de forudsætninger, som skal være opfyldt for at organisationer, der ikke har u-landsarbejdet som primær aktivitet, alligevel engagerer sig i det.

### ***Politisk og religiøst betonede organisationer***

Missionsselskaberne og solidaritetsorganisationerne er de to hovedgrupper inden for denne kategori af private organisationer. Mens solidaritetsarbejdet er vokset frem i løbet af de seneste to årtier i takt med, at imperialismens brændpunkter er blevet nærværende for engagerede folk i den vestlige verden, er mange missionsselskaber oprettet for omkring 100 år siden. Missionærerne er således dem, der i den længste periode har haft en tæt kontakt med lokalsamfund i den 3. verden.

I disse år arbejder omkring 300 missionærer i forskellige lande. De er udsendt af 19 missionsselskaber – folkekirkelige såvel som frikirkelige –, hvoraf langt de fleste er organiseret i *Dansk Missionsråd*. Missionsselskaberne skelner ikke mellem forkyndelse og udviklingshjælp, men betragter dem tværtimod som to sider af samme sag. De udviklingsopgaver, som missionærerne traditionelt har været engageret i har været institutionsopbygning af skoler, hospitaler og kirker samt en bred vifte af sociale aktiviteter. De fleste missionsselskaber arbejder nu i områder hvor den lokale kirke er rodfæstet.

Missionsarbejdet finansieres næsten udelukkende ved hjælp af indsamlede midler og testamentariske gaver. Selskaberne er i Danmark organiseret i kredse, som ofte

identificerer sig med et bestemt missionsområde eller en enkelt missionær og på denne måde er der gennem årene opstået missionsmiljøer, som er levende den dag i dag.

De mange solidaritetsorganisationer er også helt afhængige af medlemmernes aktive indsats. Nogle solidaritetsorganisationer er organiseret som "kampagner" (El Salvador, Palæstina), hvor politiske ungdomsorganisationer, fagforeninger og andre organisationer går sammen for at skabe opmærksomhed om en sag. Andre er organiseret i "komiteer" (Sydafrika, Nicaragua, Afghanistan), hvor aktivitetsniveauet ofte er højere, fordi enkeltpersoner går ind og yder en stor indsats i en kort periode. Desuden er der et stort antal venskabsforeninger, som ofte drives af mennesker, som har et særlig nært forhold til det pågældende land. Blandt solidaritetsorganisationerne finder vi også *U-landskluserne*, *Tøj-til-Afrika-grupperne* og *KROAG*, som har specialiseret sig i at yde materiel bistand til undertrykte folk i den 3. verden, samt *Genvej til Udvikling* og *International Forum*, som laver indsamlings- og oplysningsarbejde.

Den kulturelle dimension indtager en fremtrædende plads i venskabsforeningernes arbejde, som i nogle tilfælde kan kritiseres for at bære præg af "blind solidaritet" med det pågældende land. De øvrige solidaritetsforeninger lægger en politisk analyse til grund for deres indsats. Valget af modtager er af central betydning: det er mennesker og regeringer, som står midt i eller for nylig har været igennem en anti-imperialistisk kamp, som disse organisationer er solidariske med.

### **Fire almindelige påstande om private organisationer**

Hvad er det de private organisationer kan? Hvilke opgaver kan de løse, som ikke eller kun vanskeligt kan klares via det statslige udviklingssamarbejde? Hvilken betydning har de private organisationer for opbakningen omkring dansk u-landsbistand? Til belysning heraf vil vi i dette afsnit se kritisk på fire af de påstande, der ofte fremføres om de private organisationer; fire påstande, som i sig rummer en betydelig del af baggrunden for, at de private organisationer gang på gang dukker op i debatten som en kanal, hvorigennem en langt større del af Danmarks u-landsbistand bør formidles.

### ***NGOs er bedre i stand til at gennemføre projekter, som direkte gavner de fattige befolkningsgrupper***

Der findes givetvis udviklingsopgaver, hvis løsning især og direkte gavner de fattige befolkningsgrupper, som kun kan løses via det statslige udviklingssamarbejde. Når det for eksempel drejer sig om nationale vandforsyningsprogrammer er det en opgave af så store dimensioner, at ingen privat organisation vil have kapacitet – hverken økonomisk eller mandskabsmæssigt – til at løse den. Landsomfattende vaccinationsprogrammer er et andet eksempel.

De private organisationers store fordel er imidlertid, at de er i stand til via lokale netværk, som de har nær kontakt med (kirkelige kredse, fagforeninger, kvindeorganisationer og andre lokale NGOs), at støtte eller etablere en udviklingsproces i lokalsamfundene i den 3. verden. Her er ofte tale om løsning af udviklingsopgaver, der er rejst som et problem af de pågældende befolkningsgrupper i lokalsamfundene. Det bliver ofte til små projekter, som kan overskues og kontrolleres af disse grupper selv. Det er projekter, der ikke skal bedømmes alene på omfanget og kvaliteten af det rent



materielle, men mere på selve processen – fra afhængighed til selvstændighed – som projekterne i bedste fald indebærer. Her er der i højere grad tale om ”udvikling nedefra” end når det drejer sig om statsligt udviklingssamarbejde, som ofte har karakter af at bestemte projekter trækkes ned over hovedet på den lokale befolkning.

Det er især i u-lande med en meget ulige samfundsstruktur at de private organisationers evne til at målrette og fattigdomsorientere bistandsindsatsen er af stor betydning. Den statslige udviklingsbistand til disse lande vil i næsten alle tilfælde have en tendens til i første række at gavne de mere velstillede befolkningsgrupper på grund af den sociale struktur og statens varetægelse af de velstillede interesser. De private organisationer kan kun i sjældne tilfælde arbejde i direkte modsætning til den herskende magtelite, men via de lokale netværk kan de i højere grad kanalisere bistanden uden om magteliten direkte til de fattige. Det forudsætter imidlertid, at de private organisationer tager politisk stilling i forhold til samfundsgrupperne i lokalsamfundet – en stillingtagen, der må bygge på en meget grundig indsigt i lokale forhold, hvilket det ofte kan være svært at opnå også for de private organisationer.

På et andet område udgør de private organisationers indsats et begrænset, men nyttigt supplement til den statslige u-landsbistand. Det drejer sig om bistand til fattige og undertrykte befolkningsgrupper i u-lande, som i øvrigt har et bruttonationalprodukt, som diskvalificerer dem som modtagere af statslig u-landsbistand. Danida har forståeligt nok været tilbageholdende med at gå ind i disse såkaldte ”fattigdomslommer”, men statslig u-landsbistand er i stigende omfang blev kanaliseret til disse lommer via private organisationer, især Folkekirkens Nødhjælp.

### *NGOs kan bedre påtage sig politisk følsomme og risikofyldte opgaver*

Det bistandsmæssige samarbejde med de tidligere portugisiske kolonier, Angola og Mozambique, blev etableret som en støtte til befrielsesbevægelserne MPLA og Frelimo, mens disse bevægelser endnu kæmpede mod kolonimagten. Det var i første række WUS, der formidlede støtten, som var både materiel og i form af udsendte bistandsarbejdere og i en senere fase også egentlige udviklingsprojekter. Langt hovedparten af indsatsen blev finansieret af staten. Her var der således tale om at en privat organisation banede vejen for et senere statsligt bistandssamarbejde, som for Mozambiques vedkommende er af ganske betydelige dimensioner.

Det er også private organisationer, som formidler anvendelsen af den statslige bevilgning til humanitær og uddannelsesmæssig bistand til undertrykte folk i det sydlige Afrika. Her er det kirkelige organisationer, fagforeninger og andre private organisationer, der via deres internationale netværk støtter kampen mod apartheid-regimet i Sydafrika og kampen for et frit og uafhængigt Namibia.

Også når det drejer sig om bistand til særligt udsatte befolkningsgrupper, for eksempel flygtninge og minoriteter, løser private organisationer opgaver i Mellem- og Sydamerika, i Afrika (Eritrea) og i Asien (Afghanistan), som det er umuligt eller vanskeligt at håndtere i det statslige bistandssamarbejde.

Som det fremgår er der klare eksempler på at denne påstand er rigtig. Spørgsmålet, som kunne stilles til de private organisationer er nok snarere, hvorfor de ikke går ind og påtager sig langt flere af denne type opgaver i betragtning af den kapacitet, de faktisk råder over og de relativt gode muligheder de har for at skaffe midler til løsnin-



gen af dem. Politisk følsomme opgaver er imidlertid også kontroversielle i de private organisationer. Heri finder vi nok en væsentlig del af forklaringen på at indsatsen på dette område er så relativ beskedent.

### *NGOs er mere effektive end den statslige bistandsadministration*

Det spørgsmål, som umiddelbart melder sig, når man konfronteres med denne påstand er: effektive til hvad? Der findes givetvis opgaver, som private organisationer er i stand til at løse mere effektivt end den statslige bistandsadministration. Gennemførelsen af nødhjælpsoperationer i katastroferamte områder i den 3. verden er vel det klareste eksempel. Her har de private organisationer en række fordele: de kan alene anlægge humanitære hensyn for så vidt angår formidlingen af bistanden, de kan drage fordel af hurtige og flexible procedurer og de har ofte lokale netværk i områderne, som kan tage sig af fordelingen af forsyningerne. Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Røde Kors har opbygget en erfaring og ekspertise på dette område – et katastrofeberedskab, som kan sættes ind hurtigt og effektivt med en rimelig grad af international koordinering.

Udsendelse af u-landsfrivillige er et andet område, hvor den statslige bistandsadministration næppe vil kunne håndtere lige så græsrodsorienteret og effektivt som det er tilfældet i Mellemløst Samvirke. MS kombinerer mange års erfaring på dette felt og en solidt opbygget ekspertise med et engageret idégrundlag og en decentral forvaltning, hvor frivillige selv deltager i forskellige dele af processen omkring programmets udvikling.

Når det drejer sig om egentlige udviklingsprojekter er de private organisationer ikke altid de mest effektive. De råder ikke i samme grad som den statslige administration over teknisk ekspertise inden for bestemte fagområder, ligesom deres metoder til design, planlægning og især evaluering heller ikke er særligt veludviklede. Således foreligger der yderst få systematiske evalueringer af private organisationers bistandsprojekter. Den manglende ekspertise kompenseres i nogen grad af det engagement, som private organisationers medarbejdere typisk ligger for dagen i løsning af vanskelige og utraditionelle opgaver.

De private organisationers projekter bliver ofte kritiseret for ikke i tilstrækkelig grad at være integrerede i udviklingslandenes egne udviklingsplaner, hvorved deres gennemførelse i høj grad er afhængige af netop den støtte de kan opnå udefra. Der findes da også eksempler på at private organisationers projekter er blevet nedlagt, når den udenlandske bistand er ophørt. Heroverfor står den statslige bistand, som jo netop formidles i et samvirke mellem to stater, hvor modtagerlandet ofte har forpligtet sig til at sørge for projektets videreførsel efter at bistanden er ophørt. Denne forskel er ikke så markant i dag som den var tidligere. Dels er de private organisationer blevet bedre til at integrere deres projekter i landenes planer. Dels er den statslige bistandsadministration i de senere år i højere grad gået over til at opbygge selvstændige – ofte parallelle – organisationer til det eksisterende administrative apparat i forbindelse med gennemførelse af projekter. Dertil kommer at længerevarende driftstilskud er blevet mere almindelige i det statslige bistandssamarbejde som følge af den skærpede økonomiske krise, som mange u-lande befinder sig i. Hermed er den

statslige bistandsadministration ved at få de samme integrationsproblemer som de private organisationer.

Det fremføres ofte, at private organisationer anvender færre midler til administration end det offentlige. Det er en påstand, der er vanskelig at belyse, da det ofte er usammenlignelige størrelser, der sammenlignes, men generelt synes der ikke at være hold i påstanden. Små projekter er ofte relativt mere administrationskrævende end store projekter, ligesom det også koster flere administrative ressourcer at bevæge sig ind på et nyt for organisationen uprøvet arbejdsfelt. Det vil ofte koste mindre administrativt at formidle en kunstgødningsleverance til 90 mill. kroner end at gennemføre et landsbyudviklingsprojekt til 1 mill. kroner. En solid administrativ indsats er en forudsætning for et vellykket bistandsprojekt og det er vel generelt således, at der både i det offentlige og i de private organisationer anvendes for få midler til at administrere bistanden, hvilket ikke kan undgå at gå ud over kvaliteten.

***De private organisationer har stor betydning for den brede folkelige opbakning til dansk u-landsbistand, men de påvirker kun i begrænset omfang indholdet og fordelingen af den statslige bistand.***

Mellem 60 og 70 pct. af den danske befolkning går ind for at Danmark skal yde 1 procent af bruttonationalproduktet i u-landsbistand. Den hidtil største tilslutning til denne kvantitative målsætning (70 pct.) blev målt af Gallup netop i samme periode, som private organisationer gennemførte "Afrika sulter"-kampagnen. Selv om der ikke foreligger undersøgelser, som kan dokumentere en sammenhæng, forekommer det rimeligt at antage, at det meget omfattende og alsidige oplysningsarbejde, som private organisationer (delvist finansieret af staten) gennemfører, i betydelig udstrækning er med til at sikre denne relativt store tilslutning til øgede offentlige udgifter til u-landsbistand.

Ser vi nærmere på, hvilken betydning organisationernes oplysningsindsats har for danskernes billede af den 3. verden, bliver problematikken straks mere kompliceret. Organisationer, der som Dansk Røde Kors og Folkekirkens Nødhjælp i væsentlig grad finansierer virksomheden ved hjælp af indsamlede midler, har op gennem 1960'erne og 1970'erne tegnet et alt for forenklet billede af fattigdomsproblemerne. Det var den følelsesladede appel om hvor meget selv små midler betød for de sultne, der stod i centrum. Disse organisationer har stort set afstået fra at oplyse om de strukturelle forhold, der fastholder de fattige i fattigdommen. I de senere år er disse organisationers oplysningsindsats blevet bredere og mere nuanceret, men der er langt igen før de lever op til det ansvar, som deres brede kontakt med store befolkningsgrupper giver. Alene Folkekirkens Nødhjælp er i direkte kontakt med 80.000 – 90.000 mennesker, som regelmæssigt støtter organisationens arbejde gennem frivillige bidrag. Det er ligesom organisationerne endnu ikke helhjertet har vedkendt sig dette ansvar og prioriteret oplysningsindsatsen derefter.

Mellemfolkeligt Samvirkes oplysningsindsats, som er næsten 100 procent statsfinansieret, forholder sig derimod langt grundigere og mere analyserende til problemstillingerne. MS har til gengæld ikke i samme grad "tag i" meget brede kredse af befolkningen. Det er i første række undervisningssektoren, der gør brug af tilbud fra MS.

Ideen med at lade statsfinansierede u-landskonsulenter arbejde med at introducere u-landsproblemstillinger i arbejderbevægelsen, i ungdoms- og kvindeorganisationer og i kirkelige og andre kredse har vundet indpas i løbet af den seneste halve snes år. Her er "kunderne" defineret på forhånd, og der synes at være en stor spredningsvirkning af de midler, der satses på denne ordning. Ordningen er imidlertid ved at stivne i sin form; der kunne for eksempel være god brug for flere korttidskonsulenter, som arbejdede meget koncentreret i flere forskellige organisationer.

Mange mennesker har et personligt engagement og yder en stor personlig arbejdsindsats som frivillige eller lønnede medarbejdere i de private organisationers u-landsaktiviteter. Den rolle de spiller for den folkelige opbakning til dansk u-landsbistand er betydningsfuld og noget overset i forhold til det mere etablerede og strukturerede oplysningsarbejde.

De private organisationers oplysningsarbejde er imidlertid tilrettelagt således, at det i første række sigter mod at højne befolkningens indsigt i u-landenes situation og Nord/Syd-problematikken. Organisationerne gennemfører kun i meget begrænset omfang aktiviteter, der konkret og målrettet sigter mod at øve indflydelse på den politiske proces omkring indholdet af dansk u-landspolitik og fordelingen af u-landsbistanden. Der er naturligvis mange variationer i dette generelle billede. Således ser det ud som om de organisationer, som har mindst u-landserfaring at bygge på (for eksempel DUF, FN-Forbundet og KULU) gør mest for at påvirke dansk u-landspolitik, mens mere operationelle organisationer (for eksempel Folkekirkens Nødhjælp, WUS, Svalerne og Missionselskaberne) stort set forholder sig passive. Mellemfolkeligt Samvirke og andre organisationer har med held forsøgt at påvirke dansk Sydafrikapolitik, men MS har i øvrigt ikke markeret sig særlig kraftigt i den u-landspolitiske diskussion. MS ville således have gode muligheder for at bidrage med egne erfaringer fra u-landsarbejdet til en mere nuanceret og kritisk-konstruktiv debat om dansk bistand til hovedsamarbejdslandene i Afrika. Sammenfattende kan man sige, at set i forhold til de private organisationers målsætninger og de ressourcer, som de råder over, er det bemærkelsesværdigt, hvor lidt de forsøger at påvirke dansk u-landspolitik.

Der er sikkert mange grunde til at det forholder sig sådan. Nogle organisationer ser det ikke som deres opgave at påvirke dansk u-landspolitik. Andre kan ikke magte det på grund af manglende kapacitet. Men dertil kommer, at der gennem årene har udviklet sig en arbejdsdeling mellem Danida og de private organisationer, hvorefter de private organisationer oplyser om u-landsproblematikken generelt mens Danida selv informerer om "betydningen af dansk deltagelse i det internationale udviklingssamarbejde". Den u-landspolitiske diskussion i Danmark ville være tjent med at denne arbejdsdeling blev ophævet. Endelig er der grund til at pege på, at de store private organisationer finansierer en betydelig del af både u-landsarbejdet og oplysningsvirksomheden gennem tilskud fra Danida, som også i tilknytning hertil er med til at finansiere organisationernes sekretariatsudgifter. Fraværet af en engageret, uafhængig, kritisk NGO-opinion omkring dansk u-landspolitik er formentlig også i et vist omfang et resultat af dette forhold.

### **Ændrede vilkår stiller nye krav til de private organisationer**

Den udviklingspolitiske situation ved midten af 1980'erne er præget af afmatning og afmagt. Tre årtiers u-landsbistand har kun været i stand til at påvirke graden af fattigdom i verden marginalt. Forhåbninger til at der ad forhandlingens vej kunne etableres en Ny Økonomisk Verdensorden viste sig at være urealistiske. Udviklingen i Bangladesh og i de fleste lande i Afrika syd for Sahara karakteriseres af mange som en tilstand af permanent katastrofe. Mest skræmmende er det måske, at den politiske vilje i de vestlige industrinationer til at ændre på den uretfærdige fordeling af verdens goder er så lille som aldrig før. Tværtimod udnytter de rige lande u-landenes krise og deraf følgende afmagt til yderligere at stramme grebet om dem og underordne dem i et verdensøkonomisk system, som er til gavn for de rige. Det er en kortsigtet politik, som i sig rummer kimen til mere ustabilitet og ufred i verden.

Sammenligner vi med den situation, som fandtes ved udviklingsarbejdets start i slutningen af 1950'erne og begyndelsen af 1960'erne, der var præget af optimisme og tro på at der kunne skabes afgørende forbedringer af de fattiges situation inden for en relativ kort årrække, må vi konstatere at vilkårene for udviklingsarbejdet har ændret sig kraftigt. Disse ændrede vilkår og den mere realistiske erkendelse af situationen bør få de private organisationer til at tage deres virksomhed op til kritisk vurdering. Spørgsmålet, som de må stille sig selv er i al sin enkelhed: bruges kræfterne rigtigt? – eller er der andre opgaver, som det i den nuværende udviklingspolitiske situation er vigtigere at søge løst?

Det spørgsmål som vi ridsede op i indledningen til denne artikel: "Skal en større del af Danmarks u-landsbistand kanaliseres gennem de private organisationer?" må også vurderes i dette perspektiv. Det er falsk romantik at forestille sig, at den u-landsbistand, som fattige lande har brug for i de kommende år alene kan bestå i små projekter gennemført af NGOs i u-landenes lokalsamfund. Der er infrastrukturprojekter, industriprojekter, nationale udviklingsprogrammer og andre opgaver som forudsætter et statsligt bistandssamarbejde. Men om en større del af bistanden skal kanaliseres gennem de private organisationer afhænger i høj grad af, hvad man vil opnå med bistanden. Der er som nævnt opgaver, som nogle NGOs er gode til at løse: mobilisering af fattige befolkningsgrupper, bistand til fattigdomslommer i lidt rigere u-lande, bistand til undertrykte folk og særligt udsatte befolkningsgrupper, udsendelse af bistandsarbejdere, der arbejder på græsrodsniveau mv. Hvis man fra officielt hold ønsker at denne type bistand i de kommende år skal indtage en mere betydningsfuld plads i den samlede bistand fra Danmark, vil det også være naturligt at styrke samarbejdet med de private organisationer og kanalisere flere midler gennem dem. Hvis man vil styrke den folkelige opbakning til dansk u-landsbistand kan dette i sig selv også være en grund til at udvide samarbejdet med de private organisationer. Spørgsmålet om flere midler gennem de private organisationer er således i bund og grund et politisk spørgsmål, som kan afklares på grundlag af en mere dybtgående debat om målsætningen for den danske u-landsbistand.

For de private organisationer er spørgsmålet, om de skal påtage sig at kanalisere mere af den statslige udviklingsbistand, nok i virkeligheden lidt mere kompliceret og problemfyldt. Det hænger naturligvis sammen med spørgsmålet om hvad organisationerne skal bruge deres kræfter til – men vigtigere er måske vurderingen af, hvilken

indflydelse øget statslig og anden ikke-privat finansiering har på organisationerne som helhed.

Mange af de etablerede, ældre u-landsorganisationer i Danmark har i de senere år oplevet en medlems- og profilkrise, som har forbindelse med denne problematik. Det gælder blandt andet U-Landsforeningen Svalerne, U-Landsfonden af 1962, World University Service og i nogen grad også Mellemfolkeligt Samvirke. Det siger sig selv, at krisen har haft forskellig baggrund og forskellige dimensioner i de enkelte organisationer, men et fællestræk er vokseværk i forbindelse med statslig finansiering. Et grundlæggende spørgsmål for en del organisationer har været, i hvilket omfang de skulle indrette sig med henblik på at kunne samarbejde med Danida eller de skulle fastholde den frihed, som en betydelig grad af egenfinansiering og frivillig arbejdskraft giver. En medarbejder i WUS karakteriserede på et tidspunkt organisationen som "et dikkende halehæng til Danida". Medlemmer af IMCC har betegnet sig selv som "glade amatører" og medlemmer af U-Landsforeningen Svalerne har sat spørgsmålstegn ved visdommen i, at de skulle knokle i 14 dage i en klunserlejr, når foreningens bestyrelse med en ansøgning til Danida kunne opnå et tilskud som var 10 gange så stort som overskuddet af klunserlejren.

Det centrale dilemma, som de private organisationer står i på dette punkt, kan beskrives således: den statslige finansiering af organisationernes oplysningsarbejde og u-landsprojekter rummer i sig en tendens til ensartethed hvad angår opgavernes løsning, øget professionalisme og bureaukratisering af organisationerne og tilbageholdenhed hvad angår kritik af den statslige virksomhed. Heroverfor står organisationernes evne til at bestå som folkelige organisationer, båret af medlemmernes og de frivillige medarbejderes engagement og arbejdsindsats, med eget særpræg, en mangfoldighed af aktiviteter, åbenhed og evne til at håndtere nye udfordringer og frihed til at kunne kritisere den statslige virksomhed. Det er i dette dilemma organisationerne, naturligt nok, med mellemrum har vanskeligt ved at finde deres egne ben.

Samarbejdet mellem Danida og de private organisationer fungerer i det store og hele til begge parter tilfredshed, hvilket blandt andet skyldes, at de private organisationer designer deres projekter i forhold til de forventninger, de har til den støtte, de kan få. Hvis flere midler skal kanaliseres gennem de private organisationer er der imidlertid behov for, at Danida moderniserer sin organisation på dette punkt og gør den bedre egnet til samarbejdet med organisationerne. Som det er nu må private organisationer samarbejde med mange kontorer i Danida med mange forskellige og ofte skiftende medarbejdere, afhængig af hvor i verden det projekt er placeret, som der søges støtte til.

Danidas kapacitet til at gå ind i samarbejde med små og nye organisationer, der beder om beskedne tilskud til oplysnings- og u-landsprojekter, er meget lille; derfor satser Danida ofte på det etablerede og kendte, der opfattes som mere sikkert. Danida vil kunne styrke sin organisation ved at oprette en særlig sektion, som kunne varetage en koordinerende funktion i forhold til de private organisationer og stimulere til øget samarbejde. En sådan sektion skulle bemannes med medarbejdere, der kombinerer erfaring fra offentlig forvaltning og u-landskendskab med dybtgående kendskab til dynamikken og de særlige forudsætninger i de private organisationer. Denne styrkelse vil især være en fordel for de små og mindre organisationer og Danida ville opnå en kapacitet til at fungere opsøgende i samarbejdet med de private organisationer. Eta-

blering af små fonde i de private organisationer er et andet middel til at styrke samarbejdet. De private organisationer ønsker ofte at få tilskud til småprojekter, som er nyttige, men for små til at blive kørt igennem den administrative mølle. Organisationerne kunne pålægges pligt til forhåndsansøgning af disse projekter og rapporteringspligt hvad angår midlernes anvendelse, således at man opnåede en hurtigere og mere smidig godkendelsesprocedure for denne type af projekter.

I denne tid vurderes den statslige bistandsadministration og der bliver med rette sat spørgsmål ved om administrationen effektivt lever op til de krav, som ændrede vilkår i u-landene stiller. Tilsvarende er der grund til at understrege, at de private organisationer på ingen måde kan betegnes som perfekte. Selvransagelse – den kritiske helhedsvurdering af egen indsats – bruges der imidlertid ikke mange kræfter på i de private organisationer, der ofte drives af folk, der har nok at gøre med at løse de mest påtrængende opgaver. Den udviklingspolitiske situation og erfaringerne fra den hidtidige indsats understreger imidlertid behovet for en bredere diskussion, der kan føre til en ændret og klarere prioritering af de private organisationers arbejde i de kommende årtier. I en sådan diskussion kunne der peges på behovene for, at de private organisationer i langt højere grad:

- koncentrerer u-landsarbejdet om de opgaver, som de er bedst til, og som ikke eller kun vanskeligt kan løses via det statslige udviklingssamarbejde;
- støtter opbygningen, konsolideringen og effektiviteten af folkelige organisationer i udviklingslandene;
- udøver en langt kraftigere, konstant og systematisk påvirkning af de officielle systemer, nationale såvel som internationale, og de magthierarkier, der bestemmer i verden;
- sætter folk i i-lande og u-lande i bevægelse sammen omkring konkrete opgaver af fælles interesse, således som det for nylig er set i spørgsmål som amning, medicin, såsæd, menneskerettigheder mv.

En indsats af denne karakter rummer en langt mere solidarisk form for bistand og den åbner op for et mere ligeværdigt samarbejde – et internationalt udviklingssamarbejde mellem mennesker i u-lande og i-lande. Spørgsmålet er naturligvis om de private organisationer overhovedet er i stand til at føre en diskussion, der kan føre i retning af en ændret prioritering af opgaverne. Er der i virkeligheden tale om organisationer, som gennem årene har specialiseret sig i løsningen af bestemte opgaver og er stivnet i bureaukratiske strukturer omkring disse opgaver, hvorved de udgør det "supplement", som påskønnes fra officielt hold. Eller er der i disse organisationer ny inspiration og kraft, der kan leve op til de krav, som ændrede vilkår stiller, således at organisationerne kan udgøre et idemæssigt alternativ såvel som et praktisk alternativ for anvendelsen af en større del af de statslige bistandsmidler?