

---

**Kriterier for fordeling av  
nødhjelpsmidler - en  
analyse av norske  
private organisasjoner**

**Bente Hybertsen**

**R 1997: 10**

Chr. Michelsen Institute (CMI) is an independent research institution located in Bergen, Norway. The Institute conducts multidisciplinary research across a wide spectrum of social sciences and undertakes consultancies in the field of development and human rights studies related to Third World countries. The research is based on considerable experience from assignments and field work in developing countries. With a present staff of approximately 30 researchers CMI constitutes a major centre for development research in Scandinavia. CMI has a wide international network and institutional collaborative agreements with research institutes in Africa and Asia. The Institute also houses a specialised library.

## Recent CMI Reports

- R 1997: 2 TJORE, Gro  
Utdrag av norsk flyktningdebatt 1985-1995. Eit styrande perspektiv? Bergen, April 1997, 102 pp. (Price NOK 90 + postage)
- R 1997: 3 ASK, Karin and Marit TJOMSLAND  
Women and islamisation - carving a new space in muslim societies. Bergen, May 1977, 141 pp. (Price NOK 125 + postage)
- R 1997: 4 MOORSOM, Richard  
Water supply in the Central Namib region. A socio-economic study. Bergen, June 1977 (Price NOK 125 + postage)
- R 1997: 5 ASK, Karin, Arne Wiig and Erland Sigvaldsen  
Repayment of Old Loans through New Loans. Is "Cross-Financing" a Problem for the Grameen Bank? Bergen 1977, (Price NOK 50 + postage)
- R 1997: 6 SØRBØ, Gunnar M., Joanna Macrae and Lennart Wohlgemuth  
NGOs in conflict - an evaluation of International Alert. Bergen 1977, (Price NOK 145 + postage)
- R 1997: 7 MIRANDA, Armindo and Ole David Koht Norbye  
CMI and Bangladesh:40 years of collaboration and institutional capacitybuilding. Bergen, 1997, (Price NOK 125 + postage)
- R 1997: 8 MOORSOM, Richard with BMG Ltd.  
Social action and microcredit funds in Malawi: A pilot study. Bergen, 1997, (Price NOK 90 + postage)
- R 1997: 9 MOORSOM, Richard with Joe Matanga & Lloyd Sachikonye  
Evaluation of the social development fund in Zimbabwe: A pilot study, Bergen, 1997, (Price NOK 90 + postage)

A complete list of publications and Annual Report available free of charge

### *For priced publications:*

Surface mail (B-economique) free with prepaid orders. For airmail (A-prioritaire) outside the Nordic countries add 20 %

### *Four easy ways to pay:*

Cheque, issued in Norwegian kroner

Post office giro, paid by International Giro: 0808 5352661

SWIFT: DNBANOBB, Den norske Bank no: 5201.05.42308

Credit card: VISA only

### *Order from:*

Chr. Michelsen Institute

Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft-Bergen, Norway

Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00 E-mail:

cmi@amadeus.cmi.no

## **Summary**

The report focuses on criteria for allocation of humanitarian assistance. It analyses major Norwegian NGOs (Norwegian Red Cross, Norwegian People's Aid, Norwegian Church Aid, Norwegian Refugee Council and Save the Children Foundation, Norway) and their selection of emergency situations to get involved in. It is argued that the selection criteria applied may be either explicit or implicit. Organisational goals appear to play an important role as implicit criteria. Also examined is the role of the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and the mass media in setting the parameters and constraints for the NGO's choices. The decision-making processes of aid allocation to alleviate the crises in Angola, Liberia, Somalia and Rwanda are offered as examples.

Bente Hybertsen completed her degree in political science at the University of Bergen in November 1996, and is currently working as a research assistant at the Chr. Michelsen Institute.



---

**Kriterier for fordeling av  
nødhjelpsmidler - en  
analyse av norske  
private organisasjoner**

**Bente Hybertsen**

**R 1997: 10**

Copyright © Chr. Michelsen Institute 1997

*CMI Report Series*

This series can be ordered from:

Chr. Michelsen Institute

Fantoftvegen 38

N-5036 Fantoft-Bergen, Norway

Fax: + 47 55 57 41 66 Phone: + 47 55 57 40 00

E-mail: [cmi@amadeus.cmi.no](mailto:cmi@amadeus.cmi.no)

Price: NOK 145

ISSN 0805-505X

**Indexing terms**

Humanitarian aid

Emergency relief

Non-governmental organisations

Norway

Africa

## **Innhold**

<b>1. Introduksjon</b>	1
1.0 Innledning	1
1.1 Problemstilling og avgrensninger	2
1.2 Data og metode	8
1.3 Struktur	11
<b>2. Analytisk tilnærming</b>	12
2.0 Begreper og teori	12
2.1 Krise og nødhjelp - to sentrale begrep	12
Krisebegrepet	12
Nødhjelpsbegrepet	16
2.2 Teoretisk tilnærming	18
<b>3. Kriterier for fordeling av nødhjelp</b>	22
3.0 Offisielle og uoffisielle kriterier	22
3.1 Offisielle kriterier for valg	22
3.2 Uoffisielle kriterier	32
<b>4. Vekst og forvaltning</b>	36
4.0 Nødhjelp og givere	36
4.1 Nødhjelp som del av norsk bistand	36
Trender og debatt på 1990-tallet	40
4.2 Forvaltningsstrukturen i UD	42
Humanitær bistand til naturkatastrofer	43
Humanitær bistand til menneskeskapte kriser	45
Rådgivende organ i UD	46
4.3 De private organisasjonene	47
Struktur og beslutningsprosesser i organisasjonene	47
Informasjon og nettverk	51
Organisasjonsinteresser	52
Finansiering	52
Administrasjon	58
Medlemskap	59
Samarbeid og konkurranse mellom organisasjonene	60
Autonomi eller avhengighet?	61

<b>5. Prioriteringer av kriser</b>	64
5.0 Prioriteringer	64
5.1 Konsentrasjon, spredning og prioriteringer i norsk nødhjelp	64
Prioriteringer i St.prp.nr. 1 og St.meldinger	65
Oversikt over flyktningehjelp gitt i 91, 92, 93, 94	69
Prioriteringer av kriser	71
5.2 Generelle trekk ved prioriteringene	72
5.3 Dominerende faktorer	76
<b>6. Analyse av kriterier for prioriteringer</b>	79
6.0 Kriterier for fordeling	79
6.1 Ideelt motiverte prioriteringer	79
6.2 Alvorlighetsgrad og krisene i Angola, Liberia, Somalia, Rwanda	82
6.3 UDs prioritering av krisene	84
6.4 De private organisasjonens prioriteringer	85
Angola	86
Liberia	88
Somalia	89
Rwanda	90
Organisasjonene og kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst	91
6.5 Media som ekstern påvirkning	92
6.6 Forklaringer på variasjon i prioriteringer	97
Krisen i Liberia	97
Krisen i Rwanda	101
Krisen i Angola	106
Krisen i Somalia	108
6.7 Kriterier og prioriteringer av kriser	111
<b>7. Oppsummering</b>	120

## **Bibliografi**

### **Andre kilder**

### **Vedlegg**

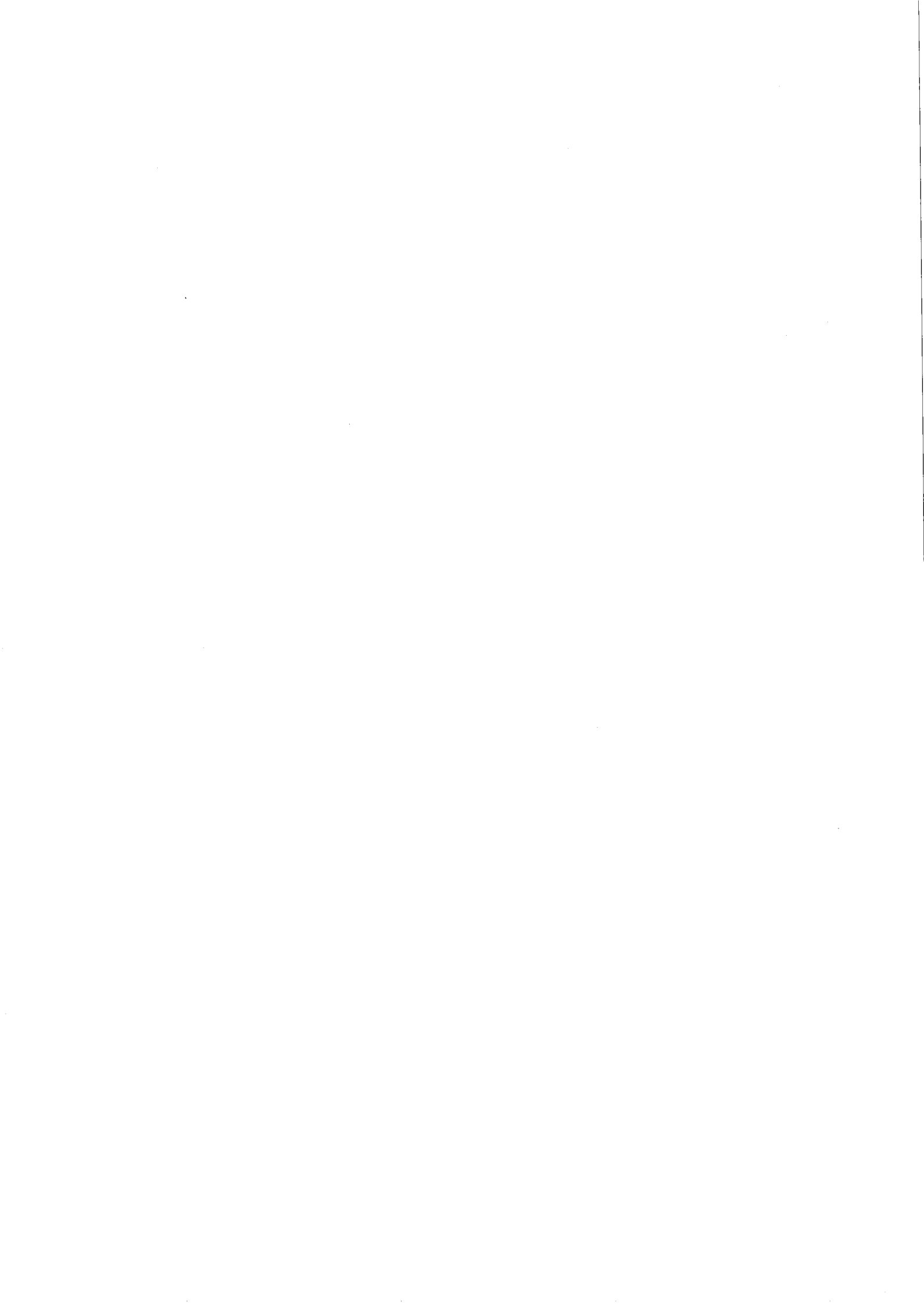
1. Statens budsjettkapiteler/ poster for humanitær bistand og forvaltende departement/ direktorat.

2. Flyktningsituasjonen for krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda.
3. UDs utbetalinger av midler til krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda.
4. Antall oppslag i Aftenposten, Bergens Tidende og Norges Riksringkasting.
5. Mediaoppslag og bevilgninger.

## Forkortelser

ACT	Action by Churches Together
AF	Aftenposten
ANC	African National Congress
BNP	Bruttonasjonalprodukt
BT	Bergens Tidende
CAA	Christian Council for Angola
CARE	Cooperative for American Relief Everywhere
CIDA	Canadian International Development Agency
CRED	Centre for Research on the Epidemiology of Disasters
DAC	Development Assistance Committee (OECDs utviklingskomite)
DHA	Department of Humanitarian Affairs
DnF	Det norske Flyktningerådet
DUH	Departementet for Utviklingshjelp
ERD	Emergency Relief Desk
FN	Forente Nasjoner
ICVA	International Council for Voluntary Organisations
IGO	International Governmental Organisation
INGO	International Non Governmental Organisation
IOM	Den mellomstatelige komite for utvandring
ICRC/	International Committee of the Red Cross
IRKK	Den Internasjonale Røde Kors Komitee
IFRC/	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
IFRK	Det internasjonale forbundet av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger
IWA	International Workers Aid
KN	Kirkens Nødhjelp
LO	Lands Organisasjonen
LWF	Lutheran World Federation
LWS	Lutheran World Service
MPLA	Movimento Popular de Libertacao de Angola
MSF	Medecins Sans Frontieres (Leger uten grenser)
NoFo	Norsk Folkehjelp
NGO	Non Governmental Organisation
NORAD	Direktorat for utviklingshjelp
NORDEM	Norwegian Recource Bank for Democracy and Human Rights
NOREPS	Norwegian Emergency Preparedness System
NRK	Norges Rikskringkasting
NRX	Norges Røde Kors
NU	Norsk Utviklingshjelp
OAU	Organization of African Unity
OECD	Organisation for Economic Co-Operation and Developoment
RB	Redd Barna

SAIH	Studentens og Akademikernes Internasjonale Hjelpfond
SWAPO	South West African People's Organisation
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Program
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Co-Ordination
UNICEF	United Nations Children's Fund
UNITA	Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola
UNITAF	Unified Task Force
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees/
FNs	Høykommissær for flyktninger
UNOSOM I	United Nations Operation in Somalia I
UNRAW	De Forente Nasjoners hjelp til Palestina
UNREF	Hjelpfondet for høykommissæren for flyktninger
USAID	United States Agency for International Development
USC	United Somali Congress
USCR	United States Committee for Refugees





# 1. Introduksjon

## 1.0 Innledning

Det har skjedd omfattende endringer i den internasjonale nødhjelpsinnnsatsen de siste årene. Verden har opplevd kriser og nød av et omfang som har krevd et større internasjonalt humanitært engasjement enn noen gang tidligere. Interne konflikter med etnisk rensking og folkeforflytninger, utsulting og overgrep, har skapt nødhjelpssituasjoner av nærmest permanent karakter.

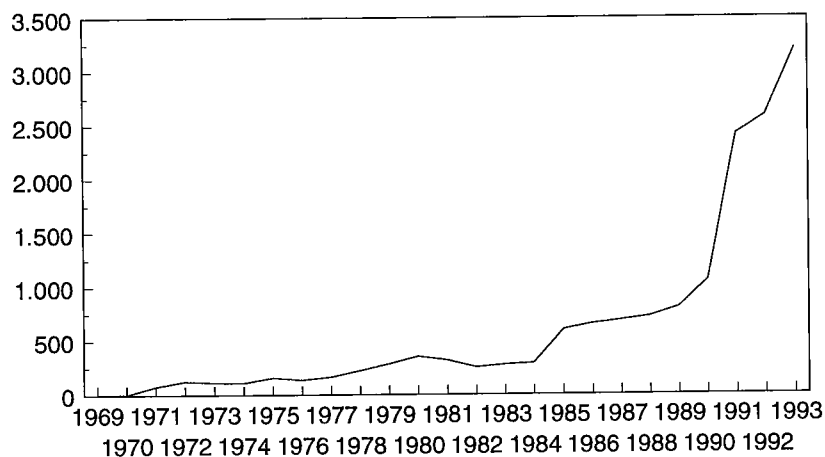
Ved inngangen til 1990-tallet var 250-300 millioner mennesker berørt av krig, konflikt eller naturkatastrofer (Norges Røde Kors 1995 a: 1). Det totale antall flyktninger ble i 1995 beregnet til ca 14 millioner eksternt og 24 millioner internt fordrevne (UNCHR 1995). De akutte nødhjelpsbehovene er størst i Afrika sør for Sahara, men også i deler av Asia og Latin-Amerika, på Balkan og i deler av det tidligere Sovjetunionen er nødhjelpsbehovene betydelige.

Tidligere hadde noen få store vestlige Non Governmental Organisations (NGOs) og FN-organisasjoner hovedansvaret innen det humanitære arbeidet. I dag består aktørene av langt flere NGOer, både lokale, nasjonale og internasjonale, samt tre nye typer aktører: det militære (både i regi av FN, subregionale organisasjoner og staters egne styrker), lands regjeringer som driver humanitært arbeid i egen regi, og private eller halvprivate internasjonale firmaer (Nordby 1995: 47).

Det er store midler som går til humanitært hjelpearbeid, og økningen av midler som blir brukt har vært særlig sterk på 90-tallet. Den totale nødhjelpsinnnsatsen ble av en kilde beregnet til å ha en årlig verdi på 250 milliarder kroner for denne perioden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Tidligere generalsekretær i Norges Røde Kors, Odd Gran 1994.

**Figur 1. Humanitær hjelp gitt fra OECD-landene i millioner US\$.<sup>2</sup>**



<b>1970</b>	<b>1971</b>	<b>1972</b>	<b>1973</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>
6.94	80.14	128.11	115.23	113.36	160.61	138.47	167.38
<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>	<b>1985</b>
225.21	288.25	353.23	319.97	252.83	278.17	293.07	601.64
<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>
654.03	686.69	721.86	809.16	1,058.21	2,417.62	2,586.25	3,205.55

Kilde: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disaster Report 1995*: 113.

## 1.1 Problemstilling og avgrensninger

Rapporten søker å klarlegge hvilke kriterier som legges til grunn for fordeling av nødhjelpsmidler til ulike kriser. I en global situasjon med mange kriser, må nødhjelpsgivere foreta valg av hvilke kriser de skal gi hjelp til. Hvorfor velger givere å gi nødhjelp til en krise fremfor en annen? Hvilke faktorer påvirker nødhjelpsgivernes valg av de kriser de velger å gi hjelp til?

En kan anta at nødhjelpsgivere gir nødhjelp ut fra en motivasjon om å hjelpe mennesker i akutt nød. Ut fra dette kan en tenke seg at givene fordeler nødhjelpsmidlene ut fra en tese om "ideell motivasjon": Gitt at en kan måle hvor alvorlig en krise er vil givene gi hjelp der behovet for hjelp er størst. Dersom to

<sup>2</sup> Tallene er hentet fra OECD/DAC. Figuren gir en oversikt over midler distribuert fra OECD-landene og inkluderer ikke verdier av matvarehjelp eller gaver gitt av private givere. Oversikten kan underestimere total hjelp gitt til humanitære operasjoner, men gir likevel et godt bilde av en utvikling hvor den humanitære hjelpen har økt sterkt det siste tiåret.

kriser er like alvorlige vil givene, ut fra en slik ideell motivasjon, prioritere begge krisene like høyt.<sup>3</sup> Går mange givere inn i de(n) krisen(e) med høyest alvorlighetsgrad, kan behovet for hjelp reduseres, og midler kan fordeles til kriser som da blir de mest alvorlige.<sup>4</sup>

Tesen om ideell motivasjon kan gjenspeiles i Røde Korsbevegelsens ideologi og mandat. Denne bevegelsen drev den første moderne institusjonelle form for nødhjelpsvirksomhet i den vestlige verden. Også selve begrepet nødhjelp avspeiler at den skal redusere nød, og må derfor settes inn etter behov.

Samtidig er det klart at selve begrepet 'ideell' antyder en motpol, nemlig 'reell'. Todelingen ideell-reell står sentralt i utviklingen av studiet omkring politiske interesser, og en lignende, men mindre utviklet diskurs pågår i forhold til motivasjon for nødhjelpsvirksomhet.<sup>5</sup> I utgangspunktet er det klart at motivasjon avhenger av aktørens identitet. Dersom staten er nødhjelpsgiver, enten direkte eller indirekte ved å stille midler til rådighet, er det rimelig å anta at politiske hensyn, og spesielt utenrikspolitiske, kan spille en rolle. Dette har feks vært dokumentert i forhold til flyktninge- og asylpolitikk som ligger nært opptil nødhjelpspolitik.<sup>6</sup>

Dersom aktøren er en privat organisasjon kan politiske hensyn også være viktige, selv om "politisk" ikke tar utgangspunkt i nasjonale interesser.<sup>7</sup> Dette er særlig kommet frem i debatten omkring motivasjon og hensikt med nødhjelp blant franske humanitære organisasjoner. En av de største og mest innflytelsesrike organisasjonene, Medicin Sans Frontieres (MSF), har artikulert et "humanitært-politisk" synspunkt hvor man i en konflikt med klare linjer mellom "de gode" og "de onde" partene har størst forpliktelse til å hjelpe "de gode". Det politiske kriteriet ligger altså her i forståelsen av det gode og det onde. I feks Afghanistan-konflikten definerte MSF partene etter en slik linje og gikk aktivt inn med hjelp kun til geriljaens side.<sup>8</sup> Resonnementet om å ta stilling i en konflikt står

<sup>3</sup> En tese om "ideell motivasjon" som kriteriene for fordeling av midler forutsetter at nødhjelpsgiverne har lik informasjon om behov for hjelp i ulike krisesituasjoner.

<sup>4</sup> Under forutsetning av at behovet for hjelp ikke er umettelig.

<sup>5</sup> For en klassisk diskusjon om ideell-reell motivasjon innenfor internasjonal politikk i mellomkrigstiden, se E.H. Carr 1939. Se også P.A. Reynolds 1980 som tar opp denne diskusjonen.

<sup>6</sup> Betydningen av utenrikspolitiske faktorer fremfor humanitære hensyn i utforming av statlig flyktningepolitikk har kanskje vært klarest dokumentert i forhold til USA, men er også et fenomen som i store trekk definerte den vestlige verdens holdning til flyktninger i Øst-Vest sammenheng under den kalde krigen. Se feks Zolberg, et. al. 1989.

<sup>7</sup> I Norge brukes som regel begrepet "private" organisasjoner om organisasjoner når de driver bistand, (internasjonalt er begrepet "Non-governmental organisations" forstatt mest best brukt). Når de samme organisasjonene driver annet arbeid i Norge, kalles de ikke "private", men frivillige. I rapporten brukes begrepet "private" eller NGO for denne typen ikke-statlige organisasjoner. For diskusjon av begreper og begrepsbruk, se Tvedt 1992: 9-19.

<sup>8</sup> Problemstillingen ble også aktualisert i Rwanda, der MSF trakk seg ut av flyktningearbeidet i leirene i Zaire fordi organisasjonen mente at leirledelsen hadde deltatt i folkemordet. I en

klart i motsetning til Røde Korsbevegelsens filosofi som krever at nødhjelpsgiveren er nøytral og upartisk. De klare forskjellene i standpunkt viser at problematikken omkring den ideelle motivasjonen for nødhjelpsarbeid inneholder en reell iboende modifisering og at todelingen ideell-reell er sentral i forhold til fordeling av midler.

I utgangspunktet kan det heller ikke utelukkes at organisasjonsinteresser kan påvirke prioriteringer av kriser, enten aktøren er en byråkratisk etat innenfor statlig administrasjon eller en privat hjelpeorganisasjon. De private organisasjonene må basere en stor del av sin virksomhet på ad-hoc finansiering, der midlene skaffes til veie ettersom krisene dukker opp. For disse er det muligens spesielt viktig at organisasjonsinteresser som å bevare sin eksistens fra krise til krise blir ivarettatt. Derfor kan institusjonell overlevelse og vekst være viktige momenter for prioriteringer av kriser. Samtidig har sannsynligvis private organisasjoner, som andre organisasjoner, også en interesse av å bevare det de betrakter som sin "virksomhets-ide" eller hovedmålsetning.<sup>9</sup> Andre faktorer, feks personlig engasjement, kunnskap, tidligere erfaringer og effektivitetshensyn kan naturligvis også påvirke de prioriteringer som blir gjort.<sup>10</sup>

Rapporten tar for seg norsk nødhjelp, med fokus på norske private organisasjoners virksomhet, spesielt i perioden 1990-94. Det antas at mange aktører og interesser påvirker og bestemmer det endelige mønster av nødhjelpsfordeling, men med tanke på analytisk klarhet, og av tids- og ressursmessige hensyn, må det i denne rapporten foretas en avgrensning.

De største private organisasjonene i Norge er valgt som aktører og undersøkelsesobjekt. Disse organisasjonene er Kirkens Nødhjelp (KN), Norges Røde Kors (NRX), Norsk Folkehjelp (NoFo), Det Norske Flyktningeråd (DnF) og Redd Barna (RB). For å forstå hvordan organisasjonene foretar valg av prioriterte kriser, vil rapporten ta for seg deres beslutningsprosess og de viktigste faktorer som påvirker denne. Andre aktørers interesser og innflytelser vil bli fanget opp i den grad de avspeiles i de private organisasjonenes beslutningsprosess. De private organisasjonene blir dermed en slags linse for å studere og forstå fordelingen av nødhjelpsmidler.

Blant "andre aktører og interesser" er det en som antas å være spesielt viktig i den forstand at den setter viktige finansielle rammer for de private organisasjonenes beslutninger. Denne aktøren er Utenriksdepartementet (UD) som fordeler statlige

generell refleksjon over folkemordet i Rwanda, skriver Rony Brauman, at alle humanitære organisasjoner har en dyp moralsk forpliktelse til å engasjere seg med de midler som er til rådighet for å kjempe i mot "onde" krefter (Rony Brauman 1994).

<sup>9</sup> Se feks Scott 1987.

<sup>10</sup> Rapporten tar derfor ikke utgangspunkt i at ideell motivasjon er det kriteriet som styrer fordelingen av nødhjelpsmidler. Det legges til grunn en arbeidstese om at fordelingen er styrt av en blandet motivasjon, og de faktorer som mest sannsynlig påvirker givernes valg av kriser vil bli identifisert.

nødhjelpsmidler, og som er den viktigste finansieringskilde for de private organisasjonene. I 1995 bevilget Stortinget 941 millioner til humanitær bistand og flyktningearbeid som UD fordelte.<sup>11</sup> For 1996 er bevilgningene foreslått til 1.216 millioner. Det vil si en økning på ca. 29 prosent (UD, Pressemelding Nr. 160-2/95). UD's kanaler for nødhjelp er FN-systemet, norske private organisasjoner og lokale private organisasjoner.<sup>12</sup> Av disse er norske private organisasjoner den kanal som får den største delen av midlene. 53,6 % av de totale bevilgningene til humanitært hjelpearbeid ble i 1981 kanalisert gjennom private organisasjoner, i 1991 gikk over 70% til slike organisasjoner (Tvedt 1992: 60). Stortingets vektlegging av norske private organisasjoner som den viktigste kanal for statlig nødhjelp slås også fast i St.medl.nr. 51 (1991-92) og i St.meld.nr. 19 (1995-96).

UDs konsentrasjon av bevilgninger til de private organisasjonene er stor. I 1991 mottok de ti største organisasjonene 94% av bevilgningene ( Tvedt 92: 70). Av disse ti organisasjonene mottok "de fem store" (Norges Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Redd Barna, Norsk Folkehjelp og Det Norske Flyktningeråd) 83,4% av bevilgningene.

**Tabell 1. Private organisasjoner som har mottatt humanitære bevilgninger.**<sup>13</sup>

Humanitære bevilgninger	Mottatt 1981	Humanitære bevilgninger	Mottatt 1986	Humanitære bevilgninger	Mottatt 1991
Norges Røde Kors	28 875	Kirkens Nødhjelp	95 340	Norges Røde Kors	110 893
Kirkens Nødhjelp	19 013	Norges Røde Kors	44 417	Kirkens Nødhjelp	103 215
Norsk Folkehjelp	1 0 359	Det Norske Flyktningeråd	24 456	Norsk Folkehjelp	46 404
Redd Barna	5 500	Norsk Folkehjelp	17 897	Redd Barna	46 156
Mellom Kirkelig Råd	3 180	Redd Barna	16 925	Det Norske Flyktningeråd	32 032
CARE Norge	3 176	Pastor Strømmes Minnest.	13 475	Mellom Kirkelig Råd	26 952
Det No. Flyktningeråd	3 035	Caritas Norge	13 475	SAIH	14 974
Caritas Norge	2 588	Mellomkirkelig Råd	2 193	Afganistankomiteen i Norge	11 949
Namibiaforeningen	1 366	CARE Norge	2 089	Arbeiderbev. int. støttekomite	8 380
Pinsevernens Ytre Misjon	628	SAIH	2 073	Caritas Norge	5 321

Alle tall er i 1000 norske kroner.

Kilde: Dalseng 1992.

<sup>11</sup> Begrepene nødhjelp, katastrofehjelp, kortsiktig bistand og humanitær bistand defineres som det samme.

<sup>12</sup> For nærmere informasjon om UD's kanaler for nødhjelp, se St.meld.nr. 51 (1991-92): 239 om "Kanaler for nødhjelpen".

<sup>13</sup> Tabellen viser de ti største organisasjonene som mottar humanitære bevilgninger. "Humanitære bevilgninger" er definert av Dalseng som en samlebetegnelse for alle budsjettpostene vedr. nødhjelp, flyktningehjelp og annet humanitært arbeid. Det er ikke utarbeidet totale oversikter over hvilke organisasjoner som mottar humanitære bevilgninger etter 1991.

De fem store kanaliserer med andre ord den største delen av UD's nødhjelpsbevilgninger, samtidig som UD er den viktigste finansieringskilden til de samme organisasjonene. UD er derfor en viktig aktør og "rammesetter" for organisasjonene.

Det antas også at media er en viktig "aktør og interesse". Medienes betydning ligger både i at de retter offentlighetens oppmerksomhet mot ulike kriser, og at de er viktige instrument i innsamlingsaksjoner for de private organisasjonene. Rapporten vil derfor kort se nærmere på medias betydning i forhold til fordeling av nødhjelpsmidler.

Det finnes svært lite systematisert informasjon om norsk nødhjelp. For å forstå hva som legges til grunn ved fordelingen av midler er det viktig å få et generelt bilde av grunnstrukturene i forvaltningen, og av hvilke prioriteringer som er tatt. Det legges derfor vekt på å gi et systematisk og deskriptivt bilde av hvor og hvordan midler fordeles. Vekst av statlig nødhjelp og forvaltning av statlige nødhjelpsmidler vil bli beslyst fordi dette utgjør en del av den "rammen" de private organisasjonene må forholde seg til. Videre blir det viktig å undersøke forholdet mellom staten og organisasjonene.

Det antas at de prioriteringer som er gjort ikke kan forklares med enkle årsakssammenhenger, men at forklaringene betegnes av komplekse situasjoner der mange faktorer påvirker avgjørelsene. Videre antas det at det ikke er mulig å måle de kriterier som legges til grunn ved fordeling av midler i eksakte størrelser. Men ved å beskrive hva som faktisk synes å gjelde, søkes det å fange opp de kriterier som organisasjonene legger til grunn og de forhold som synes å påvirke valg.

Det vil bli gitt et overblikk over hvor norske nødhjelpsmidler er kanalisert per region, og i forhold til enkeltkriser som peker seg ut som spesielt prioriterte, i perioden 1962-1994.<sup>14</sup> Ved å gi et generelt bilde av prioriteringene søkes det å beskrive de viktigste faktorene, eller kriteriene, som kan forklare de prioriteringer som er gjort.

For å kunne belyse hvilke vurderinger og faktorer organisasjonene tar hensyn til ved prioriteringer vil en gå nærmere inn på prioriteringer i forhold til krisesituasjonene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda, i perioden 1990-1994. Ved hjelp av disse krisene søkes det å illustrere hvilke forhold organisasjonene legger vekt på i beslutningsprosessen om å gi hjelp til en krise.

Krisesituasjonene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda har mye felles med hensyn til viktige strukturelle faktorer som type konflikt, geografisk beliggenhet, alvorlighetsgrad og tidsperiode for konfliktutbrudd humanitær krise. Den mest iøynefallende ulikhet er derimot at de ikke har blitt likt prioritert i norsk nødhjelp.

<sup>14</sup> 1962 var første året staten opprettet egne budsjettposter for nødhjelp, se kapittel 4.

Den situasjonen gjelder også for internasjonal nødhjelp generelt. Fordi krisene har mange strukturelle fellestrekk kan disse lettere identifiseres og isoleres, slik at en kan fokusere på årsakene til det som er ulikt.<sup>15</sup>

Innen 1990-1994 perioden har krisene fått/ ikke fått hjelp på noe ulike tidspunkt. Angola har hatt en konfliktsituasjon siden midten på 1970-tallet, men den endret seg og ble intensivert etter den kalde krigens slutt. I perioden 1990-1994 ble krisen i norsk nødhjelp først prioritert etter at fredsprosessen (fredsavtale og valg) brøt sammen i 1993. Somalia har fått hjelp siden 1992, etter at borgerkrigen brøt ut. Rwanda fikk bistand i en av verdens største nødhjelpsaksjoner, men ikke før borgerkrig og folkemord utløste en flyktningekrise i 1994. Liberia har ikke vært en prioritert krise. Borgerkrigen brøt ut i 1990, påfulgt av store flyktningestrømmer, utstrakt vold og krigshandlinger, men krisen har fått svært lite nødhjelp, både fra Norge og internasjonalt.

Krisene har som nevnt flere strukturelle fellestrekk. De har oppstått i stater på samme kontinent, dvs Afrika sør for Sahara. På denne måten blir konteksten krisesituasjonene opptrer i mer lik enn om man studerer krisesituasjoner fra ulike verdensdeler. Den geografiske likhetsfaktoren fører på den annen side til at man ikke kan se om spesielle trekk ved verdensdelen eller spesielle forbindelser mellom nødhjelpsgiverens stat og verdensdelen krisene oppstår i, har innvirkning på nødhjelpsgivernes valg.

Krisene har også likhetstrekk i tid. De har i hovedsak brutt ut i samme periode, etter den kalde krig (dvs etter 1989). De er resultater av en ny generasjon konflikter i Afrika, kalt post-kald krig konflikter. Disse konfliktene står i skarp kontrast til de tidligere post-koloniale konfliktene som var kjennetegnet av at inter-statlige (mellom statlige) problemer i forbindelse med definering av koloniale bånd og ideologiske forskjeller mellom stater utviklet seg til konflikt. Fellestrekk for post-kald krig konflikter er, ved siden av å være intra-statlige i karakter, at de er kjennetegnet av kamp for reformering og demokratisering av det politiske og økonomiske systemet. Etter at de gamle forbindelsesmønstrene, som tidligere var forutsetningen for et rammeverk av koalisjoner mellom etniske grupper, brøt sammen, kjennetegnes konfliktene av etniske konkurranse og diskusjon om spørsmål relatert til religion, etniske forskjeller og religiøs fundamentalisme, og dispuTT over tradisjonelle grenser om ressursfordeling og rettferdig distribusjon av politiske og økonomisk makt innen statssystemet (Margaret A. Vogt 1995: 1-2; Narvesen 1994: 2).

Fordi krisesituasjonene er fra samme periode, er den internasjonale konteksten de har opptrådt i også den samme. Dette gjør krisene mer sammenlignbare enn kriser som brøt ut i periodene før og etter den kalde krig. Under den kalde krig var supermaktenes innblanding i afrikansk politikk meget sterk, og det er mulig at dette har påvirket Norge og norsk nødhjelpsvirksomhet. Ved sammenligning av

<sup>15</sup> Om "comparative case studies" og valg av "comarable cases", se Charles C. Ragin 1994.

kriser etter den kalde krigen er en slik mulig påvirkningsfaktor på fordeling av nødhjelpsmidler isolert.

Nødhjelpsmidlene brukt på 90-tallet har vært betydelig større enn midlene gitt på 80-tallet.<sup>16</sup> På grunn av denne endringen innen nødhjelpsfeltet, er det en fordel å sammenligne kriser som har brutt ut i samme tidsperiode. Det er da usannsynlig at økningen av nødhjelpsmidlene i seg selv har påvirket givernes prioritering av krisene.

Krisene i landene som studeres er av et stort og alvorlig omfang. De har alle hatt eller har borgerkrig, militær intervensjon eller fredsbevarende styrker fra internasjonale, regionale eller sub-regionale organisasjoner, store flyktningestrømmer både internt og eksternt, sult og tørkeproblemer.

## 1.2 Data og metode

Det finnes som sagt få studier av givernes policy, hvor midler er kanalisert, hvem som har finansiert nødhjelpsprosjekter, og hvilken effekt nødhjelpen har hatt. Dette gjelder generelt, men spesielt for Norge, hvor det i svært liten grad foreligger systematiserte data. Det finnes feks ingen samlet oversikt over hvor norske prioriteringer er kanalisert, og av hvem som har vært involvert i de ulike prosjektene. I en større offentlig utredning om bistand i 1995, Nord-Sør meldingen, ble det pekt på manglende evaluering av nødhjelpsprosjekter finansiert med statlige midler (NOU 1995:5).<sup>17</sup> Dette har UD tatt til etterretning, og satt i gang noen få store evalueringer i løpet av 1995 og 1996.<sup>18</sup>

Data som er brukt er derfor samlet fra mange ulike kilder. Sekundære data fra forsknings litteraturen er brukt i den grad dette finnes. Overvekten av den litteratur som eksisterer er organisasjonenes eget materiale samt Stortingsmeldinger og St.prp.nr. 1. Disse utgjør et viktig datagrunnlag i rapporten.

Fra organisasjonene er data hentet fra årsrapporter, strategidokument, temaspesifiserte rapporter, organisasjonenes arkiver, og fra intervju. Et problem med organisasjonenes materiale er at det ikke gir lik informasjon om virksomheten fra år til år. Dette gjelder materiale innenfor en organisasjon, og mellom de ulike organisasjonene. Særlig årsmeldingene, hvor mange av dataene er hentet fra, oppgir ulik grad informasjon om hvor store midler som er kanalisert til ulike kriser, og om organisasjonenes økonomiske situasjon. Informasjon som ikke oppgis i årsmeldingene er derfor supplert med data fra organisasjonenes økonomi- og utenlandsavdelinger.

<sup>16</sup> Jfr. figur 1.2, og avsnitt 1.0.

<sup>17</sup> Problemet ble feks også tatt opp i en temøring i Stortinget 26. mars 1996 av Valter Angell, Norsk Utenrikspolitisk Institutt.

<sup>18</sup> Her kan feks nevnes pågående evalueringer av norske prosjekter i Kambodsja og Mosambik.



Det er fortatt en systematisk gjennomgang av arkivene til Norges Røde Kors, Redd Barna, Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp. Det norske Flyktningsrådets arkiv er ikke gjennomgått fordi organisasjonen ikke har hatt et systematisert arkiv.<sup>19</sup> Flyktningsrådet har likevel vært behjelpelige med internt materiale i forhold til kriterier for prioriteringer og vurderinger av områder i Afrika.

Organisasjonenes arkiver er gjennomgått for Angola, Liberia, Somalia og Rwanda, i perioden 1990-1995. Disse har inneholdt appeller om hjelp, informasjon om krisene, og korrespondanse med finansieringskilder og partnerorganisasjoner o.l. Ved gjennomgang av arkivene er det søkt å få en forståelse av beslutningsprosesser og de forhold som har påvirket disse. Arkivene har til en viss grad inneholdt notater som viser den enkelte organisasjons vurderinger av krisene, og hvilke faktorer det er lagt vekt på ved valg om hvorvidt hjelp skal gis.

Ved bruk av intervju er det søkt å få nærmere informasjon om de forhold organisasjonene har lagt vekt på ved sine vurderinger. Det er foretatt intervjuer av alle organisasjonene på ledernivå. Varigheten av intervjuene har vært fra en til to timer, alt etter åpenhet og tilgjengelighet. Intervjuer foretatt forholdsvis tidlig i datainnsamlingen søkte å forstå beslutningsprosesser, og å få et inntrykk av hvilke kriterier organisasjonene legger vekt på.<sup>20</sup> Det ble stilt spørsmål om organisasjonsstrukturen, om hvordan avgjørelser om å gi hjelp til en krise taes, og hvilke forhold organisasjonene legger vekt på ved valg. Det ble også spurt om formel og uformell kontakt med UD når det gjelder initiativ til å prioritere en krise og hvordan tildelingen av statlige midler foregår. Videre ble det spurt om hvor organisasjonene henter sin informasjon fra, om samarbeid og konkurranse mellom organisasjonene, om innsamlingsaksjoner, markeringer, og medias innflytelse. Det ble og spurt om organisasjonens vurdering og prioriteringer av krisene i Liberia, Angola, Somalia og Rwanda. Intervjuene foretatt på et sent tidspunkt har søkt å supplere den informasjon som ikke har kommet til uttrykk i arkivene, organisasjonenes rapporter eller ved tidligere intervju.<sup>21</sup>

Det har vært problematisk å lage en oversikt over hvilke prioriteringer som er tatt i norsk nødhjelp, både generelt, og i forhold til krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda. For å få et inntrykk av hvilke kriser som er prioritert bør en slik oversikt vise hvilken hjelp som er gitt til krisen som helhet. Dette bør være uavhengig av hvor de kriserammede befinner seg geografisk, selv om flykninger fra en krise vanligvis sprer seg over mange land.<sup>22</sup>

Problemet med å gi en slik oversikt er at nødhjelpsprosjekter ofte føres på det geografiske området der de som får hjelpen befinner seg. Dette medfører at hjelpen ikke føres tilbake til selve krisen som hjelpen gis til. Et eksempel på dette

<sup>19</sup> Det vil si at det hadde vært nødvendig med en gjennomgang av alle organisasjonenes arkivdokumenter.

<sup>20</sup> Her ble NRX, KN; DnF og RB intervjuet.

<sup>21</sup> Her ble NRX, RB og NoFo intervjuet.

<sup>22</sup> Eksempel på flykningspredning, se vedlegg 2.

er hjelp gitt til Angola på 80-tallet. Midler som ble bokført som hjelp gitt til Angola, gikk i realiteten til namibiske flyktninger og South West African People's Organisation (SWAPO) som oppholdt seg i Angola. Direkte bruk av regnskapstall kan i denne sammenheng derfor bli svært misvisende. Denne situasjonen gjelder for de private organisasjonene og opplysninger gitt i Stortingsmeldinger. UDs regnskaper for hjelp gitt til Angola, Liberia, Somalia og Rwanda i perioden 1990-1994 viser imidlertid hjelp gitt internt i landet, og til flyktninger utenfor deres opprinnelige hjemland. Det vil si at midler er ført tilbake til selve krisen.

For å kunne gi et generelt overblikk over hvilke kriser som er prioritert over tid, er det tatt utgangspunkt i offentlig dokumentasjon. Det er ikke mulig å få en slik oversikt gjennom de private organisasjonenes årsrapporter eller dokumenter fordi det kun gis slik informasjon for enkelte år, og fordi organisasjonene ikke opererer med et klart skille mellom kort- og langsiktig bistand. Oversikter over prioriterte kriser og områder som er utarbeidet på grunnlag av offentlig dokumentasjon, vil derfor være et uttrykk for statlig fordeling. Dette kan likevel forsvares som trender for organisasjonenes prioriteringer, fordi staten er en svært viktig finansieringskilde for organisasjonene.

Av offentlig dokumentasjon er det tatt utgangspunkt i St.prp.nr. 1 fra 1962-1996 og St. meldinger fra 1984-1993.<sup>23</sup> St.meldingene gir et forholdsvis godt grunnlag for å sammenligne opplysninger om prioriterte kriser for denne perioden.<sup>24</sup> Ett problem med oversiktene er føringspraksis nevnt ovenfor. Ett annet problem er at opplysninger om hjelp gitt til en krise kan variere med opp til 15 millioner for ett år i ulike St.meldinger. De oversikter som er utviklet i rapporten viser derfor ikke absolutte tall, men indikerer prioriterte områder. For kriser der slike problemer fører til misvisende tall, er det søkt det å vise dette, og å presentere tilleggsopplysninger, slik at man kan danne seg et reelt bilde av fordelingen.

For perioden 1991-1994 har Flyktningerådet utarbeidet rapporter som viser hvor flyktninghjelpen er kanalisert.<sup>25</sup> I disse rapportene er nødhjelpsprosjektene tilbakeført til flyktningenes opprinnelsesland, dvs at det gis oversikt over flyktningehjelp til selve krisen. Data fra disse rapportene er også lagt til grunn for oversikter av prioriteringer i norsk nødhjelp. Problemet med disse er at de ikke viser total nødhjelp, men flyktningehjelp. På samme måte som St. meldingene gir disse derfor kun indikasjoner og ikke totale tall. Men fordi flyktningehjelp utgjør en meget stor del av nødhjelpsvirksomheten, gir oversiktene et godt bilde av hvor midler er kanalisert og av omfanget av denne hjelpen.

<sup>23</sup> St.meldningene oppgir kun oversikter over hvor norsk nødhjelp er kanalisert for denne perioden.

<sup>24</sup> Den informasjon som gis i årsmeldingene kan deles inn i to ulike perioder. 1984-1989 viser midler kanalisert for kap.143 og kap. 195/1280, mens perioden 1990-1993 viser kap.190 og kap. 19. Dette kommenteres nærmere i kap 5.

<sup>25</sup> Se Det norske Flyktningeråd: *Norges innsats for verdens flyktninger. En oversikt over økonomisk ressursbruk for 1991-1994.*

Data om mediaoppmerksomhet er hentet fra Aftenposten, Bergens Tidene og Norges Riksringkasting. Her er det hentet informasjon om antall oppslag om Liberia, Angola, Somalia og Rwanda for perioden 1990-1994 ved søk i databaser.<sup>26</sup>

### 1.3 Struktur

Kapittel 2 søker å gi en analytisk tilnærming til problemstillingen, hvor begrepene krise og nødhjelp defineres. Videre forutsettes det at givene velger intensjonelt, dvs at givene tar rasjonelle valg. Med utgangspunkt i organisasjonsteori ser kapitlet på måldannelse i organisasjoner. Dette danner grunnlaget for forståelsen av hvilke uoffisielle kriterier som kan påvirke beslutninger.

Rapporten tar for seg organisasjonenes og statens offisielle kriterier i kapittel 3. Videre identifiseres de viktigste uoffisielle kriterier som synes å påvirke valg.

Kapittel 4 ser på nødhjelp som en del av norsk bistand totalt. Trender i den offentlige debatt, særlig debatten om den administrative delingen av statlig bistand, belyses for å fange opp viktige argumenter omkring nødhjelpens politiske karakter. Forvaltningsstrukturen i UD belyses, fordi UD er en viktig finansiell rammesetter for organisasjonene. Videre studeres organisasjonenes beslutningsprosess i forhold til prioriteringer. Organisasjonenes finansieringssituasjon, administrasjon og medlemskap gjennomgås for å belyse grad av autonomi eller avhengighet i de prioriteringer som gjøres.

Det gis en oversikt over hvilke prioriteringer som er foretatt i norsk nødhjelp i kapittel 5, både i forhold til regioner og enkeltkriser. Kapitlet ser på om norsk bistand sprer seg over mange land, eller om den er konsentrert om noen land eller regioner. Videre sees det på om eventuelle mønster peker seg ut, på faktorer som kan forklare de prioriteringene som er gjort.

Kapittel 6 gir en nærmere analyse av kriterier for valg. Ved hjelp av organisasjonenes vurderinger av krisesituasjonen i Angola, Liberia, Rwanda og Somalia søkes det å gi en nærmere illustrasjon av hvilke kriterier det legges vekt på i beslutningssituasjoner.

Kapittel 7 søker å gi en oppsummering og konklusjon av hvilke kriterier som legges til grunn ved fordeling av nødhjelpsmidler.

<sup>26</sup> Se kap 6.

## 2.0 Analytisk tilnærming

### 2.0 Begreper og teori

Rapportens problemstilling tar utgangspunkt i begrepene krise og nødhjelp. Det er derfor viktig at disse begrepene defineres. For å forstå hva som legges til grunn for nødhjelpsgivernes valg, søkes det videre å gi en teoretisk tilnærming til hvordan givene tar valg, hvor det forutsettes at beslutninger fattes intensjonelt. Ut fra organisasjonsteori argumenteres det også for at et av organisasjonenes mål er overlevelse. Ved valg av prioriterte kriser tar organisasjonene derfor også hensyn til dette målet.

### 2.1 Krise og nødhjelp - to sentrale begrep

'Krise' og 'nødhjelp' er de to sentrale begrepene i rapporten som vil bli definert. De er vanskelig å definere fordi det innen litteraturen er uklart hva som er lagt i dem. Det søkes imidlertid å komme frem til arbeidsdefinisjoner som er hensiktsmessige i forhold til rapportens problemstilling.<sup>27</sup>

#### *Krisebegrepet*

Det finnes ingen allmen akseptert definisjon av hva som er en krise, men man har tradisjonelt skilt mellom naturskapte- og menneskeskapte kriser, og forsøkt å kategorisere dem etter ulike karakteristiske trekk. 'Plutselige kriser' som jordskjelv, sykkloner og flom er naturkatastrofer som kjennetegnes av at en hendelse inntreffer uten noe særlig forvarsel. 'Forutsigbare kriser' som sult, epidemier eller insektsplager er betegnet som mer forutsigbare naturkatastrofer. 'Overlagte kriser' eller menneskeskapte kriser er et resultat av krig internt eller mellom stater. Mange vil også legge til kategoriene 'teknologiske kriser' som er teknologiske uhell og sammenbrudd av teknologiske systemer, og 'økologiske kriser' som har nær forbindelse med 'teknologiske kriser', men som det tar mye lengre tid før man ser et resultat av (Benthall 1993; Kent 1987).

Selv om de fleste stater og FN opererer med et skille mellom naturskapte- og menneskeskapte kriser er det etter hvert allment akseptert at et slikt skille er kunstig fordi naturkatastrofer nesten alltid har årsak i menneskelige handlinger. En

<sup>27</sup> Et begrep må ha empirisk relevans og et høyt presisjonsnivå for at det skal være analytisk fruktbar. Begrepets presisjonsnivået sier noe om dets klarhet og entydige meningsinnhold. Og gjennom å innsnevre et begreps meningsinnhold økes intensjonsdybden i det som uttrykkes og man kan forebygge misforståelse (Næss 1975: 23-41).

flomkatastrofe kan feks være et resultat av at man har hugget ned skogen. Kategorisering av krisetyper og skillet mellom naturskapte- og menneskeskapte kriser kan derfor føre til at man ikke ser den underliggende årsaken til en krise (Kent 1987: 4). En slik kategorisering er derfor lite fruktbar. Dette avspeiles feks i FN-terminologien i bruken av begrepet "complex humanitarian emergencies".<sup>28</sup>

Ordet krise kommer fra det greske 'krisis' som betyr avgjørende. Det er opprinnelig en medisinsk term som betegner situasjonen til en pasient med en alvorlig tilstand, men der det foreligger usikkerhet om tilstanden vil bedre seg eller bli ytterligere forverret.

Studiet av internasjonal politikk har viet stor oppmerksomhet til krisebegrepet og har bevart mye av begrepets opprinnelige innhold. Her defineres ofte krise som en situasjon som truer grunnleggende nasjonale interesser, hvor trusselen fremstår plutselig, og hvor det foreligger en stor risiko for væpnet konflikt. Videre har beslutningstakerne liten tid og ofte svært ufullstendig informasjonsgrunnlag for å fatte en avgjørelse, og utfallet av situasjonen er meget usikkert (Lindaas 1994: 577; Kjølberg 1991). En slik definisjon er lite relevant i forhold til rapportens problemstilling fordi den kun fokuserer på aktører som beslutningstakere i en gitt situasjon. I forhold til problemstillingen er det mer fruktbart å fokusere på de utenforstående aktørene, eller ofrene for situasjonen.

I den policy-orienterte litteraturen om nødhjelp skilles det ofte mellom krisefenomen og krise (Kent 1987). Krisefenomenet defineres som en situasjon (feks jordskjelv, tørke eller krigssituasjoner) som kan få humanitære konsekvenser, men som ikke nødvendigvis fører til det. Kent knytter krise til de humanitære konsekvensene av et krisefenomen og definerer krisebegrepet:

"En krise oppstår når et fenomen ("disaster agent") utsetter en gruppe eller grupperes sårbarhet på en måte som gjør at deres liv er direkte truet, eller det er gjort tilstrekkelig skade på økonomiske og sosiale strukturer slik at dette uunngåelig undergraver gruppenes mulighet til å overleve. Grupper som er direkte berørt av krisen vil normalt kreve assistanse for å overleve, enten en slik hjelp kommer fra nabobyen, sentrale styresmakter eller fra andre stater" (Kent 1987: 4, undertegnede's oversettelse).

Kents krsedefinisjon legges til grunn i rapporten fordi definisjonen fanger opp alle typer krisefenomen og fordi kriteriet for hva som defineres som krise fokuserer på resultatet av situasjonen og ikke på krisefenomenet i seg selv. I denne definisjonen må altså mennesker som utsettes for krisen utgjøre en eller flere grupper. Videre sier begrepet noe om hvilken måte gruppene må bli berørt på for at situasjonen skal kunne defineres som en krise - det må være en akutt og

<sup>28</sup> Dette ser man feks i FN's resolusjon 46/182 fra 1991 som etablerte Department for Humanitarian Affairs (DHA).

livstruende situasjon. En slik definisjon beskriver den akutte situasjonen for de utsatte gruppene, eller alvorlighetsgraden i en krisesituasjon.

Fra et humanistisk synspunkt er det utvilsomt søkt å prøve å sammenligne alvorlighetsgraden av situasjoner der hundretusener av mennesker har måttet flykte eller er drept. Likevel er det nødvendig å prøve å rangere ulike krisesituasjoner etter visse indikatorer for behov for hjelp, for å forstå hvilke kriterier som legges til grunn for fordeling av nødhjelp.

Problemstillingen krever at alvorlighetsgraden i en krise defineres utfra humanitære konsekvenser som forteller noe om hvilket behov det er for hjelp. To gjennomgående konsekvenser av en krise er død og flukt. Siden døde av selvinnløsende grunner ikke lenger har behov for hjelp, kan antall døde kun indikere en krises alvorlighetsgrad. På den måten indikerer antall døde indirekte behovet for hjelp til de overlevende. Antall flyktninger derimot, er en mer direkte indikator på behov for nødhjelp. Fordi de har flyktet er de uten hjem og arbeid og har behov for hjelp, uavhengig av om de befinner seg i en livstruende situasjon av mer politiske årsaker eller nettopp har flyktet fra en. En krises alvorlighetsgrad operasjonaliseres derfor her som antall døde og antall flyktninger (internt og eksternt) som følge av krisen.<sup>29</sup>

De fire krisene som vil bli nærmere belyst har en sammenlignbar alvorlighetsgrad i den aktuelle perioden. Krisene ble også kategorisert som 'complex humanitarian emergencies' i FN-systemet, kjennetegnet av krig eller utstrakt vold, massive flyktningestrømmer, tørke, sult eller andre naturkatastrofer (UN 1989: 138).

Globalt er Asia den region som har hatt flest kriser over tid (tabell 2), mens Afrika er den regionen med flest drepte som følge av krise (tabell 3). Det er ikke mulig å skaffe til veie en oversikt over antall flyktninger per region fordi data ikke har vært registret over tid, og fordi internt fordrevne ikke har vært beregnet som flyktninger.<sup>30</sup> Oversikter beregnet av United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) oppgir tall for registrerte flyktninger per region, dvs flyktninger som faller inn under deres definisjon av en flyktning. I perioden 1981-1992 er Asia den regionen som har flest flyktninger, mens Afrika kommer

<sup>29</sup> FNs flyktningekonvensjon av 1951 definerer en flyktning som en person som befinner seg utenfor sitt eget land "på grunn av at han med rette frykter for forfølgelse på grunn av rase, religion, nasjonalitet, medlemskap i en spesiell sosial gruppe eller... politiske oppfatninger" (Surke og Gjerdåker 1993: 33). Organization of African Unity (OAU) vedtok en bredere konvensjon i 1969. "Her utvides FN-definisjonen til også å gjelde personer som er tvunget til å søke tilflukt i et annet land på grunn av aggresjon utenfra, fremmed okkupasjon eller dominasjon, eller begivenheter som er en alvorlig trussel mot den offentlige orden" (Surke og Gjerdåker 1993: 33). Internt fordrevne flyktninger har aldri fått en juridisk status som anerkjenner deres rettigheter til hjelp. FN har imidlertid rettet stadig større oppmerksomhet mot disse flyktningegruppene. For å forstå det reelle behovet for hjelp i en krisesituasjon er det nødvendig å inkludere de internt fordrevne, og ikke bare de eksternt fordrevne, eller de som formelt anerkjennes som en flyktning.

<sup>30</sup> Først på 1980-tallet begynte man systematisk å registrere antall internt og eksternt fordrevne.

som region nummer to (UNHCR 1993). Dette er imidlertid ikke reelle tall, bla fordi internt fordrevne ikke er medberegnet.

**Tabell 2. Totalt antall kriser per region, 1967-1991.**

Region	Antall kriser	Prosent av total
Afrika	1.168	15,0 %
Nord- og sør Amerika	1.730	22,3 %
Asia	3.244	41,8 %
Europa	1.124	14,5 %
Oceania	500	6,4 %
Total	7.766	100 %

<sup>1</sup> Data som er lagt til grunn er hentet fra EM-DAT Disaster Event Database som er bygget opp av Centre for Research on the Epidemiology of Disasters (CRED) ved University of Louvain's School of Public Health, Brussel i samarbeid med World Health Organisation, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, den belgiske stat, og DHA-UNDRO. I databasen defineres krise som "a disaster has to have killed 10 or more persons or affected 100 or more persons. An international appeal for assistance, however, takes first precedence for entry, even if the first two criteria are not fulfilled" (IFRC 1993: 98).

Kilde: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 1993*: 106.

**Tabell 3. Totalt antall mennesker drept av kriser per region, 1967-1991.**

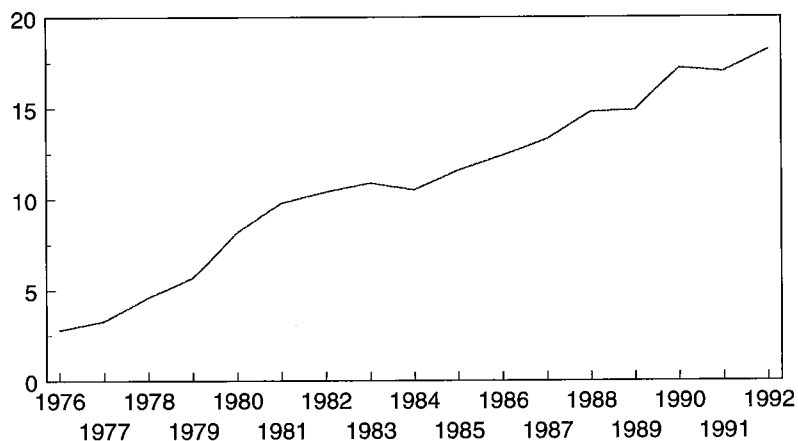
Region	Antall drept	Prosent av total
Afrika	3.631.804	49,7 %
Nord- og sør Amerika	434.130	5,9 %
Asia	3.120.025	42,7 %
Europa	116.380	1,6 %
Oceania	5.220	0,7 %
Total	7.307.558	100 %

<sup>1</sup> Data er hentet fra EM-DAT Disaster Event Database.

Kilde: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies, *World Disasters Report 1993*: 107.

Figur 2 er utarbeidet av UNHCR og viser antall flyktninger globalt. Tabellen inkluderer hovedsakelig eksternt fordrevne og er basert på stater opplysninger. Tabellen viser derfor ikke totalt antall flyktninger, men gir en indikasjon på økningen i verdens flyktningepopulasjon.

**Figur 2. Antall flyktninger globalt, 1976-1992.**



Tallene for antall flyktninger er beregnet i millioner.

Kilde: UNHCR, *The State of the World's Refugees*, 1993: 3.

### *Nødhjelpsbegrepet*

Nødhjelpsbegrepet kan avledes fra begrepet "krise". Nødhjelp skal møte humanitære behov som er oppstått som følge av en krisesituasjon. Bistandsformen kjennetegnes av flere karakteristiske trekk, både tekniske og mer politiske.

Krisedefinisjonen peker på at en krisesituasjon stiller store krav til rask innsats og hurtige resultater. Ressurser må per definisjon bringes inn utenfra. Nord-Sør meldingen stadfester dette og presiserer at "nødhjelp er en bistandsform som er kortsiktig i sin karakter og i første rekke er rettet mot å dekke umiddelbare behov" (NOU 1995:5: 148).

Til tross for nødhjelpens kortsiktige karakter, kan nødhjelp i virkeligheten ofte bli svært langvarig. Mange av samtidens største kriser har vart i flere tiår, feks situasjonen til de palestinske og afghanske flyktninger, og betegnes derfor som "permanente kriser". Av den grunn er det ikke mulig å avgrense nødhjelp til krisesituasjoner som varer en viss periode slik det formelt ofte gjøres.

Kent (1987) skiller feks mellom tre stadier i en nødhjelpsoperasjon. I den akutte fasen av en krisesituasjon rettes hjelpen mot å skaffe midlertidig husly, vann, mat og medisiner. Uten denne hjelpen vil kriseofrene ikke kunne overleve. Den andre fasen er normalt sett på som en rehabiliteringsfase. Hjelpen har som mål å reetablere en viss 'normalitet' i samfunnet, og består av materialer til å bygge opp hus, såkorn og utstyr til innhøsting, brønngraving etc. Med andre ord,



rehabiliteringen er opptatt av å gjenoppbygge samfunnet. Postrehabilitering, som er den tredje fasen av en nødhjelpsoperasjon, overlappes med langsiktig bistand.<sup>31</sup>

Et karakteristisk trekk ved nødhjelp er at en aksjon oftest planlegges og gjennomføres av institusjoner fjernt fra lokalsamfunnet, særlig i akuttfasen. Det vil si at nødhjelp følger et "top-down" prinsipp (i motsetning til utviklingshjelp hvor "bottom-up"-prinsippet er sentralt) og at lokal kompetanse i liten grad trekkes inn. Nødhjelp får derfor ofte et sterkt intervensjonerende preg (Sørvald 1995: 6).

Nødhjelp kan også ha mer politiske konsekvenser, som delvis henger sammen med nødhjelpens intervensjonerende preg. I en humanitær krise utløst av en konfliktsituasjon kan NGOer påvirke partene i konflikten, eller forebygge fremtidig konflikt, og dermed bidra til voldsreduksjon. NGOene kan også observere og rapportere voldsforbrytelser, noe som kan ha en forebyggende virkning.

Nødhjelp kan også ha negative konsekvenser, selv om dette er utilsiktet. Konflikter handler om makt og maktfordeling, hvor nødhjelpsressurser representerer makt. Siden nødhjelp i en krisesituasjon er en sterkt etterspurt ressurs, kan hjelpen bli en del av problemet i stedet for en del av løsningen.<sup>32</sup> Generelt vil nødhjelp bidra til å holde liv i en sivilbefolkning som kontrolleres av ulike parter i konflikten. Dette kan forlenge konflikten. Mer spesifikt kan nødhjelp frigjøre ressurser til krigen ved at nødhjelpsprodukter kan selges og omsettes til våpen, hjelpepersonell kan brukes som gisler for utpressing, og nødhjelp kan frigjøre ressurser til krigen. Noen av disse konsekvensene er mer åpenbare enn andre.

Det noteres også i St.melding nr. 51 (1991-92) at "et problem man kan stå overfor i nødhjelpssituasjoner, er regimer som bruker matvareleveranser og sultkatastrofer som virkemidler i væpnede konflikter. Ukritisk bruk av nødhjelp og utviklingsbistand kan sette et regime i stand til å bruke midler til våpen i stedet for utviklingsformål. Langvarig nødhjelp til folkegrupper på begge sider av frontlinjene kan også medvirke til å holde konflikter i gang" (ibid.: 240).

Nødhjelpen kan altså ha utilsiktede konsekvenser, men i tiltagende grad ser man at nødhjelpsgivere er seg bevisst disse, og at de fremstår som dilemmaer i selve nødhjelpsvirksomheten. Dette kommer kanskje klartest til uttrykk når intervensjonerende preget nødhjelp kommer i konflikt med FNs prinsipp om statlig suverenitet, fordi man i nødhjelpsarbeid ofte opererer over grenser eller i forhold til geriljagrupper som søker internasjonal støtte.

<sup>31</sup> For en nærmere analyse av gråsonen mellom langsiktig- og kortsiktig bistand, se Sørvald 1995; Stepputat 1994.

<sup>32</sup> Mary B. Anderson (1997) peker på 10 negative konsekvenser av nødhjelp i konfliktsituasjoner i *International assistance and conflict: an exploration of negative impacts*.

Denne debatten som kanskje startet med debatten om "cross-border feeding" fra Thailand til Khmer-geriljaen i Kambodsja etter Vietnams invasjon i 1978/79 er i dag svært aktuell.<sup>33</sup> En norsk privat organisasjon har formulert problemet slik: "Skal en frivillig hjelpeorganisasjon smugle mat (ofte statlig finansiert) inn til områder der landets nasjonale regjering kjemper mot en gerilja om kontrollen, når regjeringen bokstavelig talt ønsker å sulte geriljaen ut? <sup>34</sup> Å levere mat til områder som en regjering forsøker å avstenge, er i virkeligheten å bryte folkerettens bestemmelser om nasjonal suverenitet" (Kirkens Nødhjelp 1996: 42).<sup>35</sup> I en slik situasjon må altså nødhjelpsgiveren gjøre et valg om hva som skal ha høyest prioritet: behovet for hjelp eller den nasjonale suvereniteten, hvor det ene kan utelukke det andre.

I hvilken grad politiske konsekvenser også er tilsiktet, og blir en motivasjon for å gå inn i en konflikt, er en del av problemstillingen som denne rapporten skal prøve å avklare i forhold til norsk nødhjelp. Her er det nok å merke seg at det er motstridende signaler i offisielle utredninger og forvaltningspraksis. Nord-sør rapporten slår feks fast prinsippet om nøytralitet i nødhjelpen. "Nødhjelp vil ikke være underlagt bindinger med hensyn til hvor (regioner) eller hvem (aktør) som skal motta støtte" (NOU 1995: 5: 148). På den annen side, er det verdt å notere at den største delen av nødhjelpen forvaltes av et politisk kontor innenfor Utenriksdepartementet (2. politiske kontor), og ikke under bistandsministeren eller et uavhengig direktorat.

## 2.2 Teoretisk tilnærming

Studier om nødhjelp og hvilken politikk som føres fra givernes side er et forholdsvis nytt forskningsfelt og det finnes svært lite systematisert kunnskap om nødhjelp. Dette gjelder både kunnskap om nødhjelpens effekt, om hvilke prioriteringer nødhjelpsgivere har tatt, og om kriterier som legges til grunn for fordeling av midler som har sammenheng med motivasjonen for å gi hjelp.

Her søkes det å kartlegge hvilke kriterier som legges til grunn ved fordeling av nødhjelpsmidler. En ser med andre ord på kriterier som legges til grunn for givernes valg. Men fordi den kunnskap som finnes er svært tilfeldig samlet, er det lite hensiktsmessig å utarbeide et omfattende og spesifikt teoretisk rammeverk for å forstå hva som påvirker valg. Med utgangspunkt i generelle organisasjonsteoretiske antakelser om måldannelse og beslutningstaking i organisasjoner, søker derfor rapporten å gi en deskriptiv beskrivelse av hvilke kriterier nødhjelpsgiverne legger til grunn ved prioriteringer.

I organisasjonsteori er det utviklet flere alternative beslutningsmodeller som forklarer ulike beslutningssituasjoner. Disse spenner fra beslutningsmodeller hvor

<sup>33</sup> For debatten om "cross-border feeding" til Kambosja, se Mason and Brown 1983.

<sup>34</sup> Undertegnedes parentes.

<sup>35</sup> For en systematisk utlegning av problemet, se United Nations 1994.

valg forstås som rasjonelle avgjørelser for å nå organisasjonens mål, til modeller hvor avgjørelser oppfattes som et resultat av tilfeldige og usammenhengende handlinger og hendelser hvor mål oppfattes som mindre viktige.<sup>36</sup>

En beslutning er et valg mellom ulike alternativer. Dette valget er avhengig av flere forhold, bla av hvordan aktørene oppfatter problemet og hvilke valgalternativ som foreligger. I denne rapporten antas det at nødhjelpsgivernes beslutninger ikke er et resultat av tilfeldigheter. Det forutsettes derimot at beslutningstakerne handler intensjonelt når de tar valg for å nå organisasjonens mål. Det vil si at utfallet av beslutningsprosessen forstås som et viljeprodukt, eller et rasjonelt valg, sett fra beslutningstakerens side.

På samme måte som det finnes ulike beslutningsmodeller, finnes det flere beslutningsmodeller om rasjonelle valg.<sup>37</sup> Det rasjonelle i disse beslutningsmodellene refererer seg ikke til hvorvidt organisasjonens mål er rasjonelle, men til det å velge virkemidler som realiserer organisasjonens mål (Scott 1987: 31).<sup>38</sup> Organisasjoner oppfattes som redskaper for å nå mål, hvor måloppnåelse er det sentrale. Normative rasjonelle beslutningsmodeller om "economic man" forutsetter at målene er klart definerte, at beslutningstakerne har oversikt over alle valgalternativene og deres konsekvenser, og at beslutningstakeren vil ta valg som fører til måloppnåelse på den minst kostnadskrevende måten.<sup>39</sup>

Herbert Simon har utviklet en deskriptiv beslutningsmodell om en "administrative man" med begrenset rasjonalitet.<sup>40</sup> Denne er en reaksjon på den normative beslutningsteorien om rasjonelle valg, men er i og for seg ikke en ny teori. Teorien tar utgangspunkt i at det ofte er en betydelig avstand mellom ideal og virkelighet når det gjelder mennesket som rasjonelle aktører og forsøker å kartlegge de faktorene som begrenser menneskets rasjonalitet.

<sup>36</sup> Organisasjoner oppfattes her som løst koblede prosesser eller systemer. March og Olsen har feks utviklet en beslutningsmodell for organisasjoner som "garbage cans" (March and Olsen 1982).

<sup>37</sup> Man kan feks skille mellom konsekvensorienterte mål-middel modeller og regelorienterte modeller influert av Max Weber. Konsekvensorienterte modeller kan igjen deles opp i teorier om "economic man" og teorier om "administrative man", se Scott 1987.

<sup>38</sup> De rasjonelle beslutningsmodellene bygger på flere forutsetninger. For det første tar teoriene utgangspunkt i metodologisk individualisme. Prinsippet tilsier at sosiale fenomen "skal kunne forklares som konsekvenser av individuell atferd og individuelle egenskaper. Utfallene kan være tilsiktet eller utilsiktet, direkte eller indirekte; forklaringen går ut på å tilbakeføre sosiale fenomener til individuelle holdninger, beslutninger og handlinger" (Østerud 1991:20). Videre bygger teorien på en forutsetning om at rasjonalitet utgjør en felles mekanisme for alle handlingsvalg. En slik forutsetning er forenklet da faktisk atferd kan avvike fra denne, men det hevdes likevel at forutsetningen er så realistisk at den gir grunnlag for tilnærmet riktige forutsigelser.

<sup>39</sup> Se feks Taylor 1947.

<sup>40</sup> Se feks Simon 1957; March and Simon 1958.

I den begrensede rasjonalitesmodellen eksisterer ikke alltid mål i utgangspunktet, og hvis mål eksisterer har organisasjonen ofte flere, motstridende og uklare mål. De ulike alternativene for en beslutning er heller ikke gitt på forhånd. Simon legger vekt på kognitive begrensninger hos beslutningstakeren og understreker at: "it is impossible for the behavior of a single, isolated individual to reach any high degree of rationality. The number of alternatives he must explore is too great, the information he would need to evaluate them so vast that even an approximation to objective rationality is hard to conceive" (Simon 1957:79). Beslutningstakerne tar derfor valg innenfor en begrensning av "tid og analysekapasitet i forhold til de oppgaver og problemer de står overfor. Beslutningstakerne er sjelden i stand til å forholde seg til alle mål, alternativer eller konsekvenser samtidig. Fordeling av tid og oppmerksomhet er viktige prosesser i alle organisasjoner" (Olsen 1988: 16). Derfor velger ofte beslutningstakeren det alternativet som er tilfredsstillende (satisfisering) ut fra målsetningene og ikke det alternativ som er det perfekte eller beste (maksimering) slik teorien om "economic man" forutsetter.

Det forutsettes at nødhjelpsgiverne tar rasjonelle valg og forstår beslutningstakernes evne til å ta valg ut fra Simons begrensede rasjonalitesmodell. Organisasjonene har ikke fullstendig oversikt over alle kriser når de foretar valg om hvordan de skal prioritere bruk av midler. De har heller ikke fullstendig oversikt over valgenes konsekvenser, dvs om valgene som tas er de "beste" for å nå målene. Men det forutsettes at innenfor rammen av begrensede muligheter og kunnskaper for å ta valg, vil disse taes rasjonelt for å nå organisasjonenes målsetninger. Valg er altså ikke et resultat av tilfeldigheter, men heller ikke et resultat av beslutninger fattet i en perfekt situasjon med full informasjon.

Ut fra dette perspektivet tar organisasjoner valg for å nå deres målsetninger. Simon mener at mål gir kriterier for utvikling og valg mellom alternativer (Simon 1957). "Goals provide directions for and constraints on decision making and action" (Scott 1987: 268). Andre skoleretninger innen beslutningsteori legger vekt på at mål kan ha en ideologisk funksjon hvor de er en kilde til identifisering og motivasjon for både organisasjonsmedlemmene og eksterne omgivelser.<sup>41</sup> Videre kan mål ha både en legitimerings- og en evalueringsfunksjon (Scott 1987: 268).

En organisasjons mål har altså flere funksjoner. Målene er en rettesnor for organisasjonsmedlemmenes og beslutningstakernes arbeid, de legitimerer organisasjonens virksomhet utad og fungerer som kriterier for evaluering av organisasjonens handlinger (Scott 1987). Likevel har de færreste organisasjoner "helt klare, entydige og stabile mål og kriterier for virksomheten" (Tvedt 1992: 90) slik Simon også poengterer.

En grunn til at mål bli generelle og uklare er at organisasjonene må ta hensyn til mange ulike forhold. De private organisasjonene må ta hensyn til ulike gruppers forventninger, feks medlemmer, givere og det offentlige. Forhold som

<sup>41</sup> Se feks naturlige system teorier (Scott 1987: 51-71).

organisasjonens økonomiske situasjon, andel i bistandsmarkedet og hvem som har innflytelse på målformuleringene kan også påvirke organisasjonens mål. Organisasjonene kan derfor ikke fritt velge sine mål. Målene kan heller ikke tolkes entydig som organisasjonens 'egentlige mål' (Tvedt 1992: 89). De er et resultat av forhandlinger og kompromisser mellom ulike interesser og forhold, både innad i organisasjonen og overfor organisasjonens omgivelser.

I organisasjonsteori skilles det mellom to hovedtyper organisasjonsmål. Dette er de offisielle målene, som kan leses ut av formålsparagrafer og offisielle strategidokument, og de operative målene, som er de målene organisasjonen følger og som kan avledes av hva den gjør. En organisasjons operasjonelle mål vil ofte være forskjellig fra de offisielle, og selv når de offisielle målene blir fulgt, så er de aldri de eneste målene som bestemmer organisasjonsmedlemmenes atferd og beslutninger.

"Organizations are more than instruments for attaining narrowly defined goals; they are, fundamentally, social groups attempting to adopt and survive in their particular circumstances. Formal organizations are governed by one overriding goal: survival" (Scott 1987: 52).<sup>42</sup>

Michel's teori om organisasjoners oligarkiske tilbøyeligheter er en teori om målforskyvning (goal displacement) hvor de offisielle, legitime målene erstattes av uformelle, illegitime mål. Michel peker på at organisasjonsledelsens atferd bare fullt ut kan forstås ved å ta i betraktning de uformelle mål ledelsen forfølger, som organisasjonens sikkerhet og overlevelse (Michel 1949; Egeberg 1984: 36). En tilsvarende målforskyvning kan og finne sted ved at organisasjonens ansatte forfølger egne uformelle mål som jobbsikkerhet, karrieremuligheter, selvrealisering og trivsel. Denne typen uoffisielle mål er imidlertid i stor grad redusert gjennom formelle strukturer i organisasjonene (Egeberg 1984: 37).

Teorier om at organisasjoners viktigste mål er overlevelse, og at organisasjonen dermed blir et mål i seg selv, står i sterk kontrast til de rasjonelle beslutningsmodellene hvor organisasjonene kun er et instrument for å nå mål.<sup>43</sup> Forskning har imidlertid vist at de færreste organisasjoner opphører når målet er nådd, eller når organisasjonens driftsgrunnlag faller bort. Forskning har vist at organisasjonens overlevelse er et viktig mål, og at mål i organisasjonen heller endres hvis det er nødvendig for organisasjonens overlevelse. Derfor søkes det å kombinere elementer fra de to teoritypene ved å forutsette at givene tar rasjonelle valg for å nå mål, og at et viktig uoffisielt mål for organisasjonene er overlevelse. Beslutningstakerne vil da foreta rasjonelle valg som også tar hensyn til at organisasjonen skal overleve. Ut fra disse teoretiske antakelsene søkes det å forstå hvilke kriterier nødhjelpsgiverne legger til grunn for prioriteringer.

<sup>42</sup> Se feks naturlige system teoretikere (Scott 1987).

<sup>43</sup> Når organisasjonens overlevelse blir et mål i seg selv, går organisasjoner over til å bli institusjoner (Selznick 1957; Scott 1987; Olsen 1988).

## 3. Kriterier for fordeling av nødhjelp

### 3.0 Offisielle og uoffisielle kriterier

Temaet for dette kapitlet er hvilke kriterier giverne legger til grunn ved valg av kriser. UD og organisasjonene har offisielle kriterier for sine valg som er viktig å kartlegge. Videre søkes det å kartlegge hvilke uoffisielle kriterier som synes å påvirke de disposisjoner som blir gjort med utgangspunkt i den teori som ble presentert i kapittel 2.

### 3.1 Offisielle kriterier for valg

Problemstillingen i rapporten forutsetter at giverne faktisk velger hvilke kriser de skal gi hjelp til. Det er derfor viktig å undersøke om denne forutsetningen er riktig. Hvis denne forutsetningen er riktig følger spørsmålet om giverne foretar bevisste valg, og hvilke offisielle kriterier de forholder seg til ved prioriteringer?

Både staten og organisasjonene har et bevisst forhold til at de må prioritere noen kriser fremfor andre. Dette går frem av stortingsmeldinger, strategiprogram og årsmeldinger.

Statens offisielle mål og kriterier for bistand er nedfelt i Stortingsmeldingene. Det er her tatt utgangspunkt i St.meld.nr. 51 (1991-92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene* og St.meld.nr. 19 (1995-96) *En verden i endring*. Begge meldingene er prinsippmeldinger som viser retningslinjene for den politikk regjeringen vil føre. St.meld.nr. 51 (1991-92) er valgt som kildegrunnlag fordi den viser hvilke offisielle kriterier som er lagt til grunn for de prioriteringer som er gjort i den perioden rapporten særlig omhandler. St.meld.nr. 19 (1995-96) viser en eventuelt videreføring eller endring av retningslinjene for perioden 1991-1994.

I staten er humanitær bistand ikke underlagt de samme prinsippene som ligger til grunn for den langsiktige delen av norsk bistandsvirksomhet. Et hovedprinsipp for langsiktig bistand er geografisk konsentrasjon hvor omtrent 70 % av midlene går til NORADs egne konsentrasjonsområder. I 1993 var Norges hovedsamarbeidsland for langsiktig bistand Tanzania, Mosambik, Zambia, Zimbabwe, Botswana, Namibia, Bangladesh, Nicaragua, India, Sri Lanka og Pakistan (St.prp.nr 1 (1992-93)).<sup>44</sup>

<sup>44</sup> I den senere tid har man imidlertid sett en tendens til at det bilaterale konsentrasjonsprinsippet svekkes, med økt bilateral bistand til områder hvor Norge har markert seg som "fredsmekler", og med reduserte landprogram til bl.a. India, Pakistan og Botswana (Sørvald 1995).

Videre er langsiktig bistand underlagt en sektoriell prioritering der helse og utdanning er de dominerende postene, og en målgruppeprioritering der kvinner og barn er utpekt som primære målgrupper (Steen 1995). Langsiktig bistand skal med andre ord konsentreres til visse geografiske områder, den skal prioritere helse og utdanning både innenfor og utenfor konsentrasjonsområdene, og den skal primært rettes mot kvinner og barn.

Også for humanitær bistand slår regjeringen fast at "det er nødvendig å foreta en prioritering av vår innsats" (St.meld. 51 (1991-92: 241)). De offisielle kriteriene for prioriteringer går igjen i de ulike avsnittene i meldingen. Regjeringen uttaler at "nøden ikke kjenner noen geografiske begrensninger, og at hjelpen må settes inn der behovene for hjelp og beskyttelse er størst til en hver tid og der Norge kan gjøre en effektiv innsats" (ibid.: 240).<sup>45</sup> I samme melding heter det at "regjeringen er mest opptatt av at de norske nødhjelpsmidlene blir utnyttet på en mest mulig effektiv og samordnet måte. Dette gjelder både for vår innsats via internasjonale organisasjoner og innsats via norske private organisasjoner og lokale organisasjoner i mottakerlandene" (ibid.: 239). Videre sier den at "Norges deltakelse i internasjonalt nødhjelps- og katastrofearbeid må etter Regjeringens syn vurderes ut fra humanitære, politiske og effektivitetsmessige hensyn". I samme kapittel blir vektleggingen av effektivitet igjen understreket; "regjeringen legger stor vekt på å få størst mulig effekt ut av norske nødhjelpsmidler, både gjennom bilaterale og multilaterale kanaler. Man vil føre en løpende dialog med de norske nødhjelpsorganisasjonene om hvordan norske nødhjelpsmidler kan utnyttes best mulig" (ibid.: 241).

Tre offisielle kriterier peker seg altså ut når staten skal velge kriser de skal prioritere: 1) humanitære hensyn; 2) effektivitet og 3) politiske hensyn.

Begrepet "humanitære hensyn" forstås som målet om å gi hjelp der behovene for hjelp til enhver tid er størst. Nord-Sør meldingen understreker at nødhjelp ikke vil være "underlagt bindinger med hensyn til hvor (regioner) eller hvem (aktør) som skal motta støtte" (NOU 1995: 5). St.meld.nr 51 (1991-92: 240) legger vekt på det samme forhold: "Utgangspunktet for nødhjelp må i alle tilfeller være nødlidendes rett til liv og helse, uavhengig av deres styresmaktens holdning". I følge dette kriteriet er altså fordelingen av midler ideelt motivert.

Innholdet i begrepene "politiske- og effektivitetsmessige hensyn" er derimot mer uklart. I forhold til effektivitet legger regjeringen vekt på to forhold: "De norske hjelpeorganisasjonene søker å konsentrere sin virksomhet til områder der de har etablert særlig kompetanse, og der de samordner sin virksomhet med andre norske og utenlandske hjelpeorganisasjoner. Regjeringen har funnet det naturlig å kanalisere en stor del av norske midler til områder der slike organisasjoner er engasjert og geografisk til stede, for på den måten å utnytte de norske nødhjelpsbevilgningene mest mulig effektivt" (ibid.: 239). Kriteriet om effektivitet

<sup>45</sup> Understrekninger gjennom hele 2.1 er undertegnedes.

fører her til en viss grad av geografisk konsentrasjon i den forstand at områder organisasjonene er tilstede i og har kunnskaper om skal prioriteres. Dette står klart i motsetning til det humanitære kriteriet som krever at midlene fordeles ut fra behov. Videre ønsker regjeringen å effektivisere det internasjonale nødhjelpsarbeidet: "For å effektivisere den internasjonale humanitære bistanden ønsker Regjeringen bla å bringe norsk hjelpepersonell og norsk næringsliv sterkere inn i det internasjonale hjelpearbeidet. For dette formål har man nylig etablert Norwegian Emergency Preparedness System (NOREPS). Beredskapssystemet omfatter lagring av relevante norskproduserte varer i Norge og i potensielle katastrofeområder, samt øremerking av kvalifisert personell og transporttjenester. Avtaler om bruk av norsk personell og materiale er bla inngått med UNHCR" (ibid.: 240). Her mener regjeringen at det internasjonale nødhjelpsarbeidet, som Norge er en del av, vil bli mer effektivt ved bruk av norsk næringsliv og norsk hjelpepersonell. Dette effektivitetshensynet går mer på det generelle, enn på hvor midlene spesifikt skal fordeles.

Hva betyr så "politiske hensyn"? I St.meld.nr. 51 er to politiske hensyn utbrodert. Det ene hensynet tar utgangspunkt i å redusere de negative effektene nødhjelp kan ha i konfliktsituasjoner (som må regnes som politiske situasjoner). Det pekes på at regimer kan bruke matleveranser som virkemiddel til anskaffelse av våpen, og at langvarig nødhjelp til alle grupper i en konflikt kan medvirke til å holde konflikten i gang (jfr. 2.1). "Etter norsk oppfatning må man unngå å gi bistand på slike premisser og med slike utilsiktede konsekvenser" (ibid.: 240). Konfliktreduksjon synes her å være et mål og kriterium for fordeling av hjelpen. Det andre politiske hensynet tar utgangspunkt i politisk avstandtagen til enkelte regimer og konfliktreduksjon/ konfliktløsning: "Det er viktig i konkrete situasjoner å markere avstandtagen fra politiske maktovergrep, slik Norge har gjort gjennom omfattende støtte til flyktninger fra feks Afghanistan, Kambodsja og det sørlige Afrika. En spesiell innsats kan og være på sin plass i en fase der slike konflikter står foran en mer varig løsning, slik man nå kan se muligheter for i de tre ovennevnte konfliktområder. Det kan da være aktuelt å bidra med mer ekstraordinære bidrag til repatriering og andre tiltak for å bedre grunnlaget for varig løsning" (ibid.: 240).

Her skal man prioritere å gi nødhjelp til kriser forbundet med politiske maktovergrep som regjeringen ønsker å markere avstandtagen til. En slik anvendelse av nødhjelp synliggjør en politisk anvendelse av nødhjelpsmidler. Videre skal slike situasjoner oppprioriteres når konflikten står foran en mer varig løsning. Dette politiske hensynet står også i motsetning til kriteriet om humanitære hensyn der hjelpen skal gis etter behov, uavhengig av styresmaktenes holdning. Videre er det en intern motsetning mellom de to politiske hensynene. Nødhjelp til konfliktsituasjoner i Afghanistan, Kambodsja og i det sørlige Afrika kan medføre negative konsekvenser. Dette gjelder nødhjelp til alle konfliktsituasjoner, uansett om Regjeringen ønsker å markere en avstandtagen til politiske maktovergrep eller ikke. Det ene hensynet utelukker med andre ord ikke det andre.



I St.meld.nr. 19 (1995-96) legges de samme målene og kriteriene til grunn for humanitær bistand som i St.meld.nr. 51: "Regjeringen vil fortsatt legge vekt på at norsk humanitær bistand når frem til områder hvor behovene er størst og at den er kostnadseffektiv" (St.meld.nr. 19 (1995-96): 20)). Effektivitet knyttes her til kostnadseffektivitet, men begrepet defineres ikke nærmere. Meldingen sier også at "Norsk humanitær bistand har et stort økonomisk omfang, en vid geografisk spredning og berører svært mange typer innsats. Målet er å hjelpe flest mulig nødlidende, best mulig og raskest mulig. En geografisk konsentrasjon vil bare i begrenset grad kunne være aktuell for den humanitære bistanden, selv om hovedtyngden av innsatsen i de senere årene er blitt satt inn i akutte kriseområder som Bosnia, Rwanda og Afrikas Horn" (ibid.: 19). Den geografiske konsentrasjonen synes ikke å referere til at fordeling av midler skal prioritere kriser der organisasjonene er geografisk tilstede slik St.meld.nr. 51 legger vekt på. Hverken Bosnia eller Rwanda var prioriterte områder for organisasjonene før de ble prioriterte områder for staten. Geografisk konsentrasjon synes derfor å referere til den geografiske konsentrasjon prioriteringene medfører ved ressursallokering. En effektiv nødhjelp synes også å være et kriterium her. St.meld.nr. 19 vektlegger politiske aspekter i forhold til nødhjelp: "Så langt det er mulig må innsatsen rettes mot årsakene til konfliktene. Støtte til konfliktløsning er derfor å anse som en integrert del av norsk humanitær bistand og nødhjelp" (ibid.: 18). St.meld.nr. 19 er med andre ord en videreføring av meldingen i 1991-92.

**Tabell 4. Statlige offisielle kriterier for fordeling av nødhjelpsmidler.**

humanitære hensyn	1. prioritere kriser der behovet for hjelp er størst, uavhengig av region, aktør eller styresmakter
effektivitet	2. prioritere områder der de private organisasjonene er tilstede 3. norsk næringsliv og hjelpepersonell 4. kostnadseffektivitet
politiske hensyn	5. unngå å gi hjelp der den kan holde konflikten i gang 6. prioritere å gi hjelp til flyktninger fra regimer Norge ønsker å markere avstandtagen til 7. konfliktløsning

De statlige offisielle kriteriene setter rammen for de private organisasjonenes nødhjelpsarbeid som er finansiert med statlige midler. Organisasjonenes offisielle kriterier for prioriteringer kan leses ut av dokumenter om målsetninger og strategier for hvordan målsettingene skal nås, og om hvilke prinsipp som legges til grunn for arbeidet. Men organisasjonene har ikke i lik grad utviklet slike dokumenter. Så langt det er mulig vil kriterier fra begynnelsen av perioden 1990-1994 legges til grunn. Der slike ikke finnes, regnes kriterier fra senere tidspunkt som organisasjonens offisielle kriterier for hele perioden.<sup>46</sup> I tilfeller

<sup>46</sup> Dette forsvarer med at en utvikling av offisielle strategidokumenter sannsynligvis nedtegner

hvor organisasjonene ikke har utviklet offisielle strategiprogram vil andre kilder bli brukt.

Kirkens Nødhjelps offisielle kriterier er uttrykt i strategidokumentene *Fram mot år 2000 - En strategi for Kirkens Nødhjelp* (1991) og *A strategy for Norwegian Church Aid - Emergency Relief Assistance* (1992). Kriteriene for valg av kriser KN vil gå inn i er:<sup>47</sup>

- prioritet vil bli gitt til de fattigste og mest utsatte regionene, områdene og gruppene, og hvor andre NGOer ikke er interessert i å gå inn med hjelp,
- KN vil prioritere mennesker og områder KN har assistert tidligere,
- effektiv nødhjelp avhenger av et godt forhold mellom involverte partnere. KN vil prioritere nødhjelp til kriser der iverksettingen av hjelpen kan gjøres av partnere som er del av/ eller kjent med det trengende folk og samfunn, og er kjent innen KN som noen man kan stole på og er effektive,
- KN vil prioritere nødhjelpsintervensjoner hvor KN er i stand til å gjøre en god jobb, har ekspertise, erfaring, og nærhet enten gjennom egen organisasjon eller gjennom partnere/ nettverk,
- basert på kriteriene ovenfor, vil KNs nødhjelpsinnsetning i hovedsak avgrenses geografisk til områder dekket av partnere i det regionale og internasjonale kirkenettverk, og KNs lokale og regionale representasjon.

KN legger flere offisielle kriterier til grunn for prioriteringer. Et kriterium er behov hvor de fattigste og mest utsatte gruppene skal prioriteres. Et annet kriterium prioriterer kriser der andre NGOer ikke går inn med hjelp. KN legger også vekt på effektivitet som kriterium for prioriteringer. Effektivitet skal nås gjennom ekspertise, erfaring og nærhet, enten ved å gå inn i områder organisasjonene selv kjenner, eller ved bruk av partnere. Nødhjelpsinnsetningen er geografisk avgrenset til områder der KN eller partnere har slike kunnskaper. Videre skal KN prioritere mennesker og områder de har gitt hjelp til tidligere. Kriteriet synes å være relatert til både effektivitet og til et "politisk" hensyn. Nødhjelpen kan distribueres mer effektivt i områder organisasjonen allerede har kunnskaper om, men KN tar også stilling til hvem de skal hjelpe. På den måten gis ikke hjelpen uavhengig av aktør eller område (slik Nord-Sør meldingen legger vekt på), men derimot avhengig av hvem (aktør) eller hvor (område).

Norges Røde Kors' arbeid tar utgangspunkt i de 7 grunnleggende prinsippene for Røde Korsbevegelsen: humanitet, upartiskhet, nøytralitet, uavhengighet, frivillighet, enhet og universalitet. Videre har Røde Kors og andre hjelpeorganisasjoner utviklet et etisk regelverk, *Code of Conduct*, for all humanitær

kriterier ut fra organisasjonens målsettinger som har vært gjeldende i organisasjonen i lengre tid, se feks Scott 1987 .

<sup>47</sup> Kirkens Nødhjelp 1992, *A strategy for Norwegian Church Aid - Emergency Relief Assistance*: 8-9).

bistand som danner basisen for nødhjelpsarbeidet.<sup>48</sup> Her heter det at "The Humanitarian imperative comes first" og at "Aid priorities are calculated on the basis of need alone" (IFRC 1995?: *Principles of the Code of Conduct*). Ved siden av dette skal Norges Røde Kors være en effektiv, humanitær hjelpeorganisasjon. Nødhjelpen skal primært ytes i den første, akutte fasen av katastrofen hvor prioriterte virkemidler skal være helseprosjekter, evaluering av effektiviteten og resultatet av nødhjelpsarbeidet, samt arbeide for å samle alle internasjonale Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger operasjoner i en enhet (Norges Røde Kors: *Prinsipp-program for Norges Røde Kors 1990-1993*, *Prinsipp-program for Norges Røde Kors 1993-1996*, *Strategi for utenlandsarbeidet i Norges Røde Kors*). I et informasjonsdokument for utenlandsarbeidet fra 1995 vektlegges de samme forholdene: "Norges Røde Kors har som mål å nå frem til de mest utsatte og sårbare gruppene i nødhjelpsarbeidet. Prinsippet om upartiskhet tilsier at man skal yte hjelp etter behov uten hensyn til etnisk tilhørighet, tro, kjønn, eller politisk tilknytting. Samtidig er det vesentlig å komme hurtig til der nøden er størst" (Norges Røde Kors 1995: *Utenlandsarbeidet*: 4).

I NRX skal kriser altså prioriteres etter behov. Prinsippene om nøytralitet og upartiskhet forteller at hjelp ikke skal fordeles etter noen form for politiske hensyn eller stillingstaken. Norge Røde Kors skal og være en effektiv organisasjon, hvor effektivitet ses i sammenheng med resultatet av nødhjelpsarbeidet. NRX søker å oppnå effektivitet ved å sette inn hjelp på et tidlig tidspunkt i krisen.

Flyktningerådet har ikke utarbeidet noen offisielle dokumenter for mål og strategier ut over opplysninger gitt i årsrapportene. Det heter at prioritet skal gis der behovet for hjelp er størst og at Afrika er prioritert område for virksomheten (Det norske Flyktningeråd 1994: *Årsrapport*).<sup>49</sup> Dette er organisasjonens overordnede kriterier. I tillegg til disse kriteriene er organisasjonens kriterier for valg av kriser, hentet fra et upublisert arbeidsnotat fra 1995, og er i den forstand uoffisielle.<sup>50</sup> I notatet heter det generelt at flyktninger og internt fordrevne er prioriterte målgrupper hvor internt fordrevne skal oppprioriteres. Organisasjonen skal sikre kvalitet og effektivitet gjennom geografisk og tematisk konsentrasjon av innsatsen.

<sup>48</sup> Principles of the Code of Conduct for The International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief.

<sup>49</sup> Intervju Oddhild Guntner, Oslo 13.02.96.

<sup>50</sup> Referat fra møte i Afrika-96 gruppa den 14.06.95: Målformuleringer for Flyktningerådet/kriterier for valg av område i Afrika.

Flyktningerådets kriterier for valg av område i Afrika er:<sup>51</sup>

1. Behov for beskyttelse og internasjonal tilstedeværelse.
2. Internt fordrevne gis høy prioritet.
3. Reparatierende tiltak, samt arbeid med flyktninger og internt fordrevnes rettigheter bør vektlegges.
4. Forsoningsarbeid og annet forebyggende arbeid i eksplosive områder.
5. Arbeidet skal synliggjøre hensynet til kvinneflyktninger og barn.
6. Best mulig arbeidsdeling og koordinering mellom Flyktningerådet og dets medlemsorganisasjoner/ andre internasjonale organisasjoner.<sup>52</sup>  
(Kriteriet betyr at Flyktningerådet går inn der andre ikke er. Sør-Sudan er feks uaktuelt som prioritert område fordi KN og NoFo er der).<sup>53</sup>
7. Mulig å oppnå økonomisk støtte, helst også administrasjonskostnader.

Internt fordrevne er en prioritert målgruppe for DnF, og hjelpen skal konsentreres geografisk. Videre skal prioriteringer foretas ut fra et offisielt kriterium om behov for beskyttelse. Det er mulig at organisasjonene kan gi beskyttelse gjennom personalstøtte til UNHCR, men DnF i seg selv har ikke mandat til å gi beskyttelse. Kriteriet forstås derfor som behov for hjelp. DnF prioriterer forsoningsarbeid og annet forebyggende arbeid i eksplosive områder. Dette er et "politisk" kriterium i den forstand at organisasjonen involverer seg i politiske situasjoner. Det prioriteres også å gi hjelp der andre organisasjoner ikke er tilstede. Kriteriumet om finansieringsmuligheter er i og for seg ikke en del av valg av fordeling midler, men et krav for muliggjøring av innsats, og kan på den måten påvirke valg. DnF er også opptatt av effektivitet og kvalitet. Dette skal sikres gjennom geografisk og tematisk arbeid, hvor tematisk forstås som prioriterte målgrupper og prioriterte innsatstyper.

Norsk Folkehjelps kriterier for prioriteringer er hentet fra *Solidaritet uten grenser* som er organisasjonens strategidokument for virksomheten i 1990-årene. For nødhjelpsarbeidet heter det at Norsk Folkehjelp prioriterer arbeid i særlig vanskeligstilte og konfliktfylte områder: "Slik søker vi å nå de som trenger hjelpen aller mest: grupper som ellers får liten støtte utenfra på grunn av politiske eller praktiske begrensninger" (Norsk Folkehjelp 1992: *Solidaritet uten grenser*: 16). Dokumentet peker på at hovedinnsatsen for det internasjonale arbeidet vil bli konsentrert om det sørlige Afrika og Mellom-Amerika, samt Sør-Amerika, Midtøsten, Øst-Europa og Afrikas Horn. Videre heter det: "I tillegg vil det være aktuelt å påta seg enkeltstående tiltak i andre områder enn disse - hvor og når situasjonen og behovene tilsier det. Slike enkeltstående tiltak er ressurskrevende, og må ses i nøye sammenheng med tilgjengelig kapasitet og øvrig innsats, for at

<sup>51</sup> Siden Afrika er prioritert område gjelder kriteriene for en stor del av organisasjonens virksomhet. En kan derfor anta at de ikke bare sier noe spesielt, men også noe generelt om hvordan organisasjonen prioriterer bruk av midler. Fordi krisene som studeres i denne rapporten er afrikanske blir det spesielt viktig å undersøke disse kriteriene.

<sup>52</sup> Medlemsorganisasjonene utgjør norske NGOer, hvor hovedtyngden av organisasjonene som arbeider med nødhjelp utgjør de fire andre 'store'.

<sup>53</sup> Undertegnede parentes - kommentar og forklaring til punktet er funnet i samme intern notat.

det ikke skal gå ut over kvaliteten på samarbeid som allerede er etablert" (Norsk Folkehjep 1992: *Solidaritet uten grenser*: 16).

NoFo skal altså prioritere kriser etter behov. Videre prioriteres vanskeligstilte og konfliktfylte områder. Et annet offisielt kriterium er at NoFo prioriterer kriser som ikke får støtte av andre. Dette skal prioriteres i situasjoner hvor andre ikke går inn av praktiske eller politiske "begrensninger". "Praktiske begrensninger" må forstås i forhold til effektivitet. I arbeidssituasjoner hvor man møter store praktiske problemer for å gi hjelp kan ressursbruk bli høyt i forhold til resultat. Slike begrensninger er ikke et kriterium som skal påvirke NoFos prioriteringer.

Innholdet i begrepet "politiske begrensninger" er mer uklart. I strategidokumentet redegjør organisasjonen for deres politiske syn hvor det heter at "en meget stor del av dagens bilaterale (statlige) bistand er motivert av økonomiske og strategiske interesser, hvor også militære hensyn har spilt en sentral rolle, både som mål og middel" (Norsk Folkehjep 1992: *Solidaritet uten grenser*: 13). Med andre ord vurderer NoFo dagens bilaterale (statlige) bistand som politisk motivert. Politiske begrensninger må da forstås i forhold til politisk vilje, hvor NoFo skal prioritere kriser der det ikke finnes politisk vilje til å gå inn i en krisesituasjon.

Et annet kriterium for NoFo er at arbeidet skal konsentreres til visse områder. Her prioriteres imidlertid de fleste kriserammede områder, bortsett fra Asia. Et mer interessant kriterium er at innsats i områder NoFo ikke er tilstede må vurderes ut fra tilgjengelig kapasitet og øvrig innsats. Det pekes på at innsats i nye områder er ressurskrevende. Organisasjonen vurderer innsats i nye områder og de resultater den kan oppnå der, i forhold til ressursinnsats i områder organisasjonen allerede prioriterer. Kriteriet står derfor i en intern motsetning til kriteriet om at praktiske begrensninger ikke skal påvirke valg av prioriterte områder. Videre legger organisasjonen vekt på kvalitet.

Kriteriene for Redd Barna er hentet fra *Special Guidelines for Redd Barna's emergency relief* fra 1994.<sup>54</sup> Organisasjonens prioriterte målgruppe for nødhjelp er barn under fem år og deres mødre. Videre heter det at "Redd Barna responds first and foremost to emergencies affecting children in its own project areas and programme countries, but is also prepared to respond to emergencies in other countries where children are particularly effected. A condition for involvement, where Redd Barna itself has no operational capacity, is the identification and collaboration of local or international organisations which share Redd Barna's overall objectives. These should have played useful and effective roles in previous operations and be able to make good use of Redd Barna's technical or financial support" (Redd Barna 1994: *Special Guidelines for Redd Barna's emergency relief*: 2).

<sup>54</sup> Dokumentet er en videre utvikling av paragraf 18 og 19 i *The Guidelines for Redd Barna's International Programmes* fra 1991.

Kriser i programland og prosjektområder skal prioriteres. I et vedtak fra Hovedstyret i 1995 om "Rammen for utvikling av overordnet strategi for Redd Barnas internasjonale virksomhet (1998-2001)" heter det at kriser i områder organisasjonen allerede er tilstede skal prioriteres for å kunne bruke ressursene på en rasjonell måte.<sup>55</sup> Det rasjonelle forstås her som at man vil oppnå en mer effektiv ressursutnyttelse ved å gi hjelp i områder organisasjonen kjenner. I områder hvor organisasjonene ikke er tilstede, skal hjelp prioriteres til kriser hvor målgruppen er spesielt utsatt, forutsatt at ressurser kan kanaliseres gjennom en organisasjon med samme målsetning som RB, at denne har spilt en viktig og effektiv rolle i nødhjelpsarbeid, og at organisasjonene kan utnytte ressurser fra RB på en effektiv måte.

**Tabell 5. De private organisasjonenes offisielle kriterier for prioriteringer.**

Kriterier:		
Behov	KN NRX DnF NoFo RB	De fattigste og mest utsatte gruppene. Behov for hjelp. Behov for hjelp. De som trenger hjelpen aller mest. Kriser der barn er spesielt utsatte.
Kriser der andre ikke er	KN DnF NoFo	Hvor ingen andre NGOer er interessert i gå inn. Der andre ikke er. Grupper som får liten støtte fra andre.
Effektivitet	KN NRX DnF NoFo RB	Gjennom ekspertise, erfaring og nærhet. Geografisk konsentrasjon. Ressursbruk vs. resultat i forhold til tidspunkt for innsats. Geografisk og tematisk konsentrasjon. Ressursbruk vs. resultat/ praktiske begrensninger skal ikke påvirke prioriteringer. Ressursbruk vs. resultat.
Geografisk konsentrasjon	KN DnF NoFo RB	Områder dekket av partnere, og KNs lokale og regionale representasjon. Afrika er prioritert område. Det sørlige Afrika, Afrikas Horn, Mellom-Amerika, Sør-Amerika, Midtøsten, Øst-Europa. Prosjektområder og programland.
Kvalitet	KN DnF NoFo	Gjøre en god jobb gjennom ekspertise, erfaring og nærhet. Gjennom geografisk og tematisk konsentrasjon. Nye tiltak må ikke gå ut over kvaliteten på eksisterende virksomhet.
"Politisk"	KN DnF	Mennesker KN har assistert tidligere. Forsoningsarbeid i eksplorative områder.

<sup>55</sup> Vedtatt av Hovedstyret april 1995.

Alle organisasjonene legger vekt på behov og effektivitet. De private organisasjonene viser klare forskjeller når det gjelder "politiske kriterier". KN og DnF legger "politiske kriterier" til grunn for prioriteringer, men bare NRX legger vekt på at nødhjelpen skal være upartisk og nøytral. Derfor tar organisasjonene, bortsett fra NRX, heller ikke stilling til de offisielle statlige politiske kriteriene.

Både organisasjonene og staten legger vekt på at midler skal kanaliseres der behovet for hjelp er størst, generelt eller i forhold til prioriterte målgrupper. Ut fra dette kriteriet synes fordeling av nødhjelp å være ideelt motivert. Men på samme måte som staten, har også organisasjonene en rekke andre kriterier de skal ta hensyn til ved valg.

Et felles kriterium er effektivitet. Kriteriet om effektivitet er problematisk fordi det er uklart hva som legges i begrepet. Det ligger kanskje i sakens natur at effektiv nødhjelp er vanskelig å måle. Effektivitet må forstås ut fra forholdet mellom ressursbruk og resultat, hvor det regnes som effektivt å hjelpe flest mulige for tilgjengelige ressurser. Organisasjonene legger vekt på dette forholdet i sine effektivitetsvurderinger. Den samme tankegang finner man også hos staten hvor et mål er å hjelpe flest mulig, best mulig og raskest mulig.

Effektivitetskravet fører til et kriterium om geografisk konsentrasjon for alle organisasjonene bortsett fra NRX, ved at man skal prioritere kriser der man har eller har hatt prosjekter. Et slikt kriterium er også gjeldende for staten, som finner det naturlig å kanalisere en stor del av midlene til områder der organisasjonene allerede er geografisk til stede. Effektivitetskravet kan med andre ord stå i en motsetning til kriteriet om å hjelpe der behovene er størst, fordi det ikke er sikkert at behovene er størst innenfor organisasjonenes konsentrasjonsområder.

Effektivitet handler om måloppnåelse, hvor målene skal nås på en mest mulig effektiv måte.<sup>56</sup> Innenfor litteraturen om nødhjelp defineres effektivitet som å redde liv, gå inn på et tidlig tidspunkt, kostnadseffektivitet, og rettferdig fordeling av nødhjelp mellom ulike grupper, hvor kostnadseffektivitet kan defineres som måloppnåelse til minst mulige kostnader.<sup>57</sup> Det er altså flere forhold som må taes i betraktning for en effektiv måloppnåelse, og som i liten grad gjenspeiles i statens og organisasjonenes effektivitetskriterier. Bare NRX setter effektivitet i sammenheng med tidspunktet hjelpen settes inn på.

<sup>56</sup> Innholdet i begrepet effektivitet innebærer både en kostnads- og formålsvurdering. På engelsk defineres "effectiveness" som grad av måloppnåelse (formålseffektivitet) og "efficiency" som det å nå mål med minst mulig ressursforbruk (kostnadseffektivitet). Denne delingen av begrepet har en ikke på norsk (Skare 1990). For effektivitetsvurderinger i offentlig sektor, se også Olsen 1988.

<sup>57</sup> Mary B. Anderson (1997). *International assistance and conflict: an exploration of negative impact*.

Kvalitet synes viktig for KN, DnF og NoFo. Kriteriet kan kategoriseres under effektivitetskriteriet i den forstand at det å gjøre en "god jobb" innebærer også å gjøre en effektiv jobb.

Statens effektivitetskriterier legger vekt på kostnadseffektivitet og bruk av norsk næringsliv og hjelpepersonell. Dette reiser spørsmålet om effektivitet må forstås ut fra norske målsetninger om økonomisk vekst og sysselsetting. I denne betydningen kan kriteriet stå i en intern motsetning til kriteriet om kostnadseffektivitet, fordi Norge er et høykostland. Spørsmålet om effektivitet vil ikke bli nærmere diskutert her, men det er klart at utgangspunktet for en effektivitetsvurdering krever klare målsetninger og må vurderes ut fra flere forhold.

KN, DnF og NoFo prioriterer kriser hvor ingen andre NGOer er interessert i å gå inn. Dette kriteriet er både behovs- og effektivitetsrelatert. I forhold til kriteriet om behov er tanken trolig at i kriser hvor få andre går inn med hjelp, er behovene store. Videre kan kriteriet ha sammenheng med effektivitet. I enkelte kritesituasjoner, hvor svært mange organisasjoner har gått inn med hjelp, har dårlig koordinering mellom de ulike hjelpeorganisasjonene ført til ineffektivitet. Dette var til tider situasjonen i Somalia, hvor matdistribusjonen kollapset. På et tidspunkt kom store mengder mat inn i landet og førte til et matoverskudd med den følge at de somaliske bøndene ikke fikk solgt sine avlinger (Ottosen 1994: 235).

Gjennomgangen har vist at de fleste av organisasjonenes kriterier kan kategoriseres under kriteriet om effektivitet. Ved siden av behov for hjelp er effektivitet det kriteriet som går igjen hos organisasjonene. Kriteriene er svært like de statlige offisielle kriteriene.

### **3. 2 Uoffisielle kriterier**

Gjennomgangen av organisasjonenes og statens offisielle valg viser at målene for nødhjelp, og kriteriene for valg, både er komplekse, uklare og motstridende.

Ut fra organisasjonsteori om målutvikling i organisasjoner (jfr. kap 2) tar organisasjonene også hensyn til uoffisielle mål og kriterier, hvor organisasjonenes overlevelse eller videre eksistens er det viktigste. Et slikt utgangspunkt legges til grunn her for å forstå hvordan kriser prioriteres.

For de private organisasjonene betyr sikkerhet og overlevelse at organisasjonene rent økonomisk må opprettholde virksomheten. De må finansiere prosjekter, sin administrasjon og sine ansatte for å kunne overleve. For å sikre overlevelse antas det at de også er interessert i å vokse og utvide virksomheten. En utvidet andel i bistandsmarkedet kan betyr større tillit hos finansieringskilder, både private givere og myndigheter, og dermed større sikkerhet.



For å bevare og øke tillit hos finansieringskilder, samt legitimere virksomheten, antas det at organisasjonene også ønsker å beskytte og opprettholde sine hovedmålsetninger. Legitimering og synliggjøring av virksomheten utad medfører et markeringsbehov.

Det antas med andre ord at prioritering av kriser er motivert av uoffisielle hensyn som finansiering av prosjekter, beskyttelse og opprettholdelse av hovedmålsetninger og overlevelse, i tillegg til de offisielle kriteriene.

Organisasjonens valg må imidlertid forstås ut fra en helt spesiell kontekst. Det materielle grunnlaget for prioriteringer, dvs penger, er ikke ubundet. De har ikke uavhengige midler til rådighet, slik feks staten har.<sup>58</sup> De private organisasjonene må søke om midler til prosjekter hos staten og internasjonale organisasjoner, eller skaffe midler gjennom innsamlingsaksjoner etc. Derfor er deres situasjon mer begrenset når det gjelder beslutningsprosessen og valg av prioriterte kriser enn statens. I reell forstand kan ikke organisasjonene gi hjelp hvis de ikke har penger til å finansiere et prosjekt, og deres valg må forstås innenfor en slik begrenset ramme. Dette betyr ikke at organisasjonene ikke kan velge sine prioriteringer, men at de ved egne prioriteringer må overtale finansieringskildene om å akseptere disse. Fordi staten finansierer en så stor del av organisasjonenes nødhjelps- virksomhet setter staten svært viktige rammer for organisasjonenes virksomhet. De statlige rammene for nødhjelp og forholdet mellom organisasjonene og staten blir derfor viktig.

Staten trenger ikke ta hensyn til økonomisk finansiering av virksomheten på samme måte som organisasjonene, men staten har andre mål den må ivareta. En overordnet målsetting for norsk utenrikspolitikk er å fremme Norges interesser i utlandet. Nødhjelp kan ikke sees isolert fra norsk utenrikspolitikk, men tvert i mot som en del av den.<sup>59</sup> Humanitært motivert nødhjelp kan få politiske konsekvenser i mottakerområdet, men også fordelingen av nødhjelpsmidler handler om politikk.

Frances D'Souza sier i et intervju at "If politics is not the decisive factor in determining who gets what and when (in disasters) then how do you explain why the Gambian recieved \$11.5 million worth of aid in matter of weeks during (UN Secretary-General) Waldheim's attempt to get re-elected or why the Afghan refugees are awash with assistance, or why the U.S Congress in matter of days

<sup>58</sup> Uavhengige midler vil i denne sammenheng si midler som fritt kan disponeres. Ut over egne inntekter må organisasjonene søke om midler til spesifiserte prosjekter, dvs at midlene blir øremerket. Egne midler som skaffes til veie gjennom innsamlingsaksjoner vil ofte også være øremerket en krise.

<sup>59</sup> Knutsen (1995) deler norsk utenrikspolitikk i tre saksfelt: "(1) det sentrale utenriks- og sikkerhetspolitiske felt, der Norges utenrikspolitiske orientering defineres; (2) det utenriksøkonomiske felt, der næringsinteressene tilgodeses; (3) de symbolske sakene, dominert av bistandsaker og humanitære saker" (ibid.: 76).

appropriated \$50 million for the Indian relief operation? It is all political" (Kent 1989: 4).<sup>60</sup>

Politikk er ofte definert som fordeling av ressurser og makt. I konfliktsituasjoner kan nødhjelp gi makt og innflytelse i forhold til ulike grupperinger og direkte påvirke utfallet av konflikten, fordi nødhjelp representerer viktige ressurser. Men nødhjelp er også en markering som gir prestisje og makt i forhold til mottakere i andre krisesituasjoner, i forhold til andre stater på giversiden og i forhold til internasjonale organisasjoner som FN. Ved å gjøre det "gode" kan nødhjelpsgivere oppnå en slags normativ makt. Derfor vil den rasjonelle nødhjelpsgiver trolig velge å gå inn i de kriser hvor den vil få mest tilbake av god omtale. Nødhjelp handler med andre ord både om humanitet og politikk.<sup>61</sup>

Statens offisielle kriterium om "politiske hensyn" forstås som konfliktreduksjon og politisk avstandtagen. Men fordi nødhjelp kan fremme Norges interesser kan en anta at staten også tar hensyn til utenrikspolitiske mål når de velger hvilke kriser de skal prioritere. Den ønsker å markere seg på en internasjonal arena, og den ønsker god omtale og anerkjennelse av sin virksomhet, for å øke Norges innflytelse i internasjonale fora. Å markere politisk avstandtagen fra de "onde" ved å gi hjelp til de "gode" må forstås som en utenrikspolitisk markering for å oppnå en slik anerkjennelse. Og ved å velge kriser som er synlige, eller ved å gå inn i krisesituasjoner på et tidspunkt som er synlig for andre aktører, vil staten kunne markere seg for å oppnå en normativ makt. Det antas derfor at utenrikspolitisk markering er et uoffisielt kriterium for statens valg og prioriteringer.

Videre antas det at staten har et innenrikspolitisk markerings- og legitimerings behov ved bruk av store midler til nødhjelp.<sup>62</sup> I den grad innenrikspolitisk markering påvirker fordelingen av nødhjelpsmidler, vil staten gjøre dette ved å gi hjelp til kriser som er synlige for den norske opinionen. Opinionen får først og fremst informasjon om ulike kriser gjennom media. Det er derfor sannsynlig at staten vil gå inn i kriser som blir gitt stor oppmerksomhet i massemedia.

Fordi massemedia skaper kunnskap om kriser i opinionen, er media en viktig del av de private organisasjonenes og UD's omgivelser. Media er en ekstern påvirkningsfaktor som de private organisasjonene og staten må forholde seg til. Giverne kan påvirke media, men ikke kontrollere medias rolle. For de private organisasjonene har media en direkte påvirkning på deres finansieringsmuligheter og dermed overlevelse, i den forstand at det antas som problematisk for

<sup>60</sup> Frances D'Souza: Director of International Disaster Institute, London.

<sup>61</sup> Laswell oppsummerer kjernen i studiet av politikk, men også rapportens problemstilling, når han sier at politikk handler om "who gets what, how and why" (Laswell 1936).

<sup>62</sup> Det kan være problematisk å skille mellom utenriks- og innenrikspolitikk. Den normative makten staten kan oppnå utenrikspolitisk for å få større innflytelse i det internasjonale samfunn, kan også skape et selvbilde om en humanitær stat innenrikspolitisk. Rapporten vil likevel operere med et slikt skille fordi målgruppene for politikken er ulike. Om skillelinjer mellom innenriks- og utenrikspolitikk, se Knudsen 1995.

organisasjonene å starte en innsamlingsaksjon uten at mediene dekker denne eller krisen aksjonen er rettet mot. Media er derfor en faktor som kan påvirke givernes prioriteringer.

**Tabell 6. Offisielle og uoffisielle kriterier for valg.**

UD	De private organisasjonen
<p>1) Offisielle kriterier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gi hjelp der behovene er størst</li> <li>- effektivitet               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; NGOs kunnskap og tilstedeværelse</li> <li>&gt; kostnadseffektivitet</li> <li>&gt; norske produkter og personell</li> </ul> </li> <li>- politiske hensyn               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; konfliktreduksjon/ konfliktløsning</li> <li>&gt; politisk avstandtagen</li> </ul> </li> </ul>	<p>1) Offisielle kriterier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- gi hjelp der behovene er størst</li> <li>- effektivitet               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; NGOs kunnskap og tilstedeværelse</li> <li>&gt; geografisk konsentrasjon</li> <li>&gt; ressursbruk vs. resultat</li> </ul> </li> <li>- politiske hensyn               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; forsoningsarbeid (DnF)</li> <li>&gt; hjelpe mennesker man har gitt hjelp til før (KN)</li> </ul> </li> </ul>
<p>2) Uoffisielle kriterier</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- utenrikspolitisk markering               <ul style="list-style-type: none"> <li>&gt; mål: oppnå internasjonal innflytelse</li> </ul> </li> <li>- innenrikspolitisk markering og legitimering</li> </ul>	<p>2) Uoffisielle kriterier</p> <p>org.interester:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- finansiering</li> <li>- beskytte hovedmål</li> <li>- overleve - vokse</li> </ul>
<p>3) ekstern påvirkning</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- media &gt; oppslag</li> </ul>	<p>3) ekstern påvirkning</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- media &gt; oppslag</li> </ul>

For å forstå fordeling av nødhjelpsmidler søkers det å diskutere om disse kriteriene kan forklare prioriteringer av kriser. Det er mulig at noen kriterier er viktigere enn andre, og det søkes å belyse hvilke kriterier som synes bestemmende for utfallet av fordeling. Statens kriterier vil bli diskutert fordi det antas at de sette viktige rammer for organisasjonenes virksomhet.

## 4. Vekst og forvaltning

### 4.0 Nødhjelp og givere

Kapittelet ser på hvordan nødhjelp har utviklet seg til å bli en viktigere del av norsk bistandsarbeid. Det fokuserer på den administrative delingen mellom kort- og langsiktig bistand i statsforvaltningen, og på debatten rundt denne administrative delingen for å vise hvordan staten legger vekt på nødhjelpens politiske karakter.

Videre vil kapittelet beskrive organisasjons- og beslutningsstrukturer i UD og i de private organisasjonene i perioden 1990-95. Hvor og hvordan tas beslutningene om å gi nødhjelp til en krise og hvem har beslutningsansvaret? Kapittelet søker å vise hvor viktig UD er som finansieringskilde for organisasjonene. Videre fokuseres det på i hvilken grad organisasjonene er autonome eller avhengige i forhold til UD.

### 4.1 Nødhjelp som del av norsk bistand

Organisert bistandsarbeid i norsk sammenheng startet på 1800-tallet med humanitær virksomhet drevet av frivillige organisasjoner, hvor den viktigste pådriveren var Røde Kors. I 1864 ble Genevekonvensjonen om beskyttelse av sårede og syke under krig, underskrevet av 12 stater, deriblant Norge.

Den norske staten har arbeidet med bistand siden "Fondet til hjelp til underutviklede land" ble opprettet som offentlig forvaltningsområde i 1952.<sup>63</sup> Dette var arbeid rettet mot langsiktig bistand. På 1960-tallet fant det sted en politisk opprioritering av norsk bistand (St.prp.nr.1. Tillegg nr.1 (1983-84)) som fortsatte på 1970-tallet og frem til første halvdel av 1980-tallet. I 1971 utgjorde bistandsbevilgningene 0,3 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) (300 mill.kr.), mens de i 1982 for første gang utgjorde over 1 prosent av BNP (ca. 3,6 milliarder kr.). Siden midten av 1980-tallet har den totale bistanden holdt seg relativt stabil i forhold til BNP (Sørbø 1995: 220). Opprioriteringen på 1960-, 1970- og 1980-tallet av norsk bistand var i hovedsak rettet mot langsiktig utviklingshjelp og må sees i sammenheng med avkolonisering og et mål om modernisering, industrialisering og transformasjon av økonomien i de underutviklede landene.<sup>64</sup> Moderniseringsperspektivet var det rådende både i

<sup>63</sup> "Fondet til hjelp til underutviklede land" ble også kalt "India-fondet".

<sup>64</sup> St.meld.nr. 29 (1971-72) og St.meld.nr. 94 (1974-75), som er en videreføring av meldingen fra 1971-72, la retningslinjene for bistanden på 70-tallet og første halvdel av 80-tallet. Disse meldingene er en videreføring av den første statlige retningslinjene for norsk bistand fra 1962 ;

Norge, i FN, og hos de underutviklede landene selv, og man la liten vekt på humanitær bistand.<sup>65</sup>

Det statlige bistandsarbeidet er administrativt delt i kort- og langsiktig bistand, hvor UD har hatt ansvaret for kortsiktig bistand og Direktoratet for norsk utviklingshjelp (NORAD) for langsiktig bistand.

Kortsiktig bistand fikk egne budsjettposter på statsbudsjettet i 1962, da posten "Hjelpfondet for Høykommisæren for flyktninger" ble opprettet.<sup>66</sup> Statlige nødhjelpsbevilgninger kanalisert utenom FN-systemet kom først i 1963 med kap. 154.70 "Hjelp ved naturkatastrofer m.v. i utlandet", og i 1965 med kap. 143.70 "Hjelp til Sør-afrikanske og sørvest-afrikanske flyktninger".<sup>67</sup> Disse postene var av et relativt beskjedent omfang i forhold til midler kanalisert som langsiktig bistand.

Den administrative delingen av kortsiktig og langsiktig bistand mellom UD og NORAD har vært debattert siden 1960-tallet og står fortsatt på agendaen. Debatten bunner i et skille mellom de to bistandsformene som ofte kan være kunstig, i et behov for koordinering mellom de to aktivitetene, og i et behov for samordning av bistandsteoretiske- og strategiske prinsipper og administrative ordninger.<sup>68</sup> I en rekke tilfeller har organisasjonene fått midler fra både nødhjelps- og u-hjelpsbevilgninger til å arbeide i samme området. Videre har det vist seg at nødhjelpsoperasjoner ofte har vært vanskelige å avslutte fordi nøden har vært knyttet til fundamentale utviklingsproblemer (jfr. krisedefinisjonen kap 2). Når staten likevel har valgt å dele administreringen av kortsiktig og langsiktig bistand, har delingen vært basert på utviklingsteoretiske og bistandspraktiske vurderinger om forholdet mellom de to typene bistand, og på utenrikspolitiske vurderinger av nødhjelpsens mer direkte politiske karakter (Tvedt 95 (b): 249).

Norsk Utviklingshjelp (NU), etablert i 1962 (senere NORAD), signaliserte i 1963/64 at det lå utenfor deres mandat å gi støtte til rene nødhjelpsprosjekter.<sup>69</sup> Som ny finansieringskilde og pådriver innenfor moderniseringsperspektivet påvirket institusjonen tidligere nødhjelpsorganisasjoner til å arbeide med langsiktig bistand. Videre oppmuntret NU til at organisasjoner som tradisjonelt hadde drevet med interesse- eller sosiale velferdsordninger startet bistandsprosjekter til områder utenfor Europa (Tvedt 1993: 59).

Tvedt 1990 og St.meld.nr. 36 (1983-84).

<sup>65</sup> Om moderniseringsperspektivet; se feks. Lipseth 1968; Huntington 1986.

<sup>66</sup> Før 1962 ble det bevilget midler til Høykommisæren for flyktninger gjennom kap. 112.2 "Deltaking i internasjonale organisasjoner". Videre ble det bevilget midler til "De Forente Nasjoners hjelp til Palestina (UNRAW)" over kap. 121.

<sup>67</sup> For total oversikt over kap.poster, betegnelse på de ulike postene, og ansvarlig departement eller direktorat, se vedlegg 1.

<sup>68</sup> For det kunstige skillet mellom kort- og langsiktig bistand, se krisedefinisjonen kapittel 2.

<sup>69</sup> NU erstattet Fondet, og var en statlig institusjon som stod under daglig ledelse av en generalsekretær. For nærmere beskrivelse se St.prp.nr. 1 Tillegg nr. 1 (1983-84).

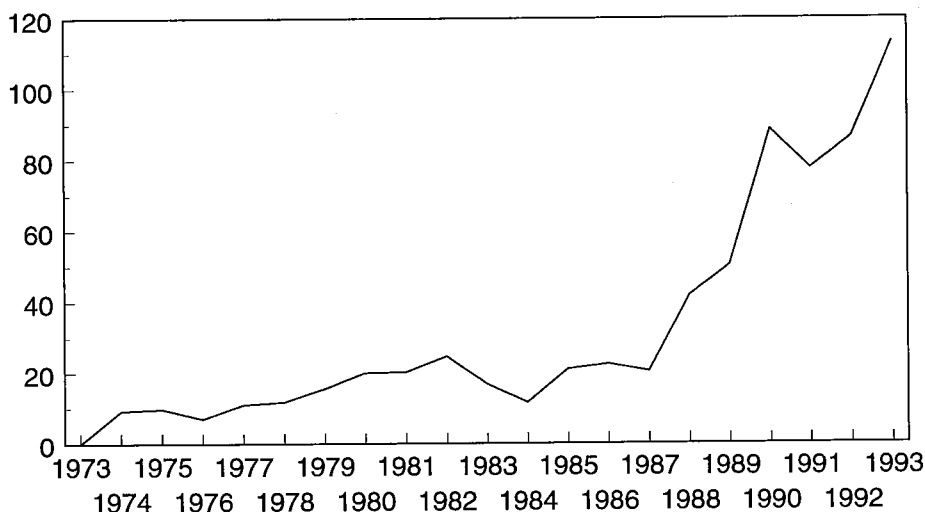
Onarheimutvalget (1966) mente at man burde kanalisere både nødhjelp og utviklingshjelp fra samme statlige organisasjon. Utvalget påpekte at det ville være vanskelig å trekke klare skiller mellom virkningene av de to bistandsformene "idet humanitær bistand i tillegg til å lindre nød ofte kan medvirke til å bedre sosial utvikling i mottakerlandet. I visse tilfeller yter også en og samme hjelpeinstitusjon begge slags hjelp" (St.meld.nr. 60 (1966-67): 39). Utvalget foreslo at NORAD skulle opprettes som et eget direktorat (opprettet i 1968) og at det skulle administrere begge typer hjelp, men regjeringen og Stortinget gikk imot en slik samordning (St.prp.nr. 109, (1966-67)). Likevel uttalte regjeringen at "Det er på det rene at løsningen av flyktningeproblemene i Midt-Østen og Afrika i dag i stor utstrekning vil kreve utviklingsfremmende tiltak for utdanning og sysselsetting. I utviklingsområdene vil det derfor neppe være mulig å sondre mellom flyktningehjelp og utviklingshjelp" (St.prp.nr. 109, (1966-67): 24).

I Innst.S.nr. 36 (1975-76) uttalte Rådet for Utviklingshjelp at katastrofehjelp har en annen målsetting og krever andre teknikker enn utviklingshjelp, og av den grunn bør dekkes av andre midler enn de som bevilges til utviklingsbistand.<sup>70</sup> Problemer ved å skille kortsiktig- og langsiktig bistand ble igjen understreket i Stortingsmelding nr. 36 (1984-85). I meldingen sies det om mange av de landene Norge har konsentrert sin utviklingsbistand til at : " Det er på mange måter tale om en permanent krisesituasjon som krever nødhjelpslignende løsninger også i bistandssammenheng. Situasjonen i mange av disse utviklingslandene er nå så alvorlig at deres evne til i det hele tatt å fungere som sosiale, økonomiske og politiske systemer trues" (St.meld.nr. 36 (1984-85): 14).

Ikke før 1988 ser man en markant økning i de statlige nødhjelpsbevilgningene (se figur 3). Tross den lave prioriteringen av humanitær virksomhet viste en rekke store kriser at behovet for effektive nødhjelpsoperasjoner var tilstede. Sultkatastrofene i Biafra på slutten av 1960-tallet, jordskjelvs- og flomkatastrofer i Mellom-Amerika og Bangladesh, store flyktningestrømmer til Pakistan etter invasjonen i Afghanistan og til Sør-Sudan etter Idi Amins fall i Uganda i 1979, og tørkekatastrofene på Afrikas Horn på midten av 1970- og 80-tallet la grunnlaget for at flere av de største norske private organisasjonene primært driver med nødhjelp i dag (Tvedt 93: 59).

<sup>70</sup> Rådet for Utviklingshjelp ligger under NORAD.

**Figur 3. Norsk humanitær hjelp 1973-1993 i millioner US\$.**<sup>71</sup>



1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
0	9.3	9.84	7.07	11.09	11.77	15.55	19.99	20.15	24.71	16.8
1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
11.5	21.03	22.44	20.37	41.74	50.38	88.62	77.6	86.48	113.21	

Kilde: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies: *World Disasters Report 1995*.

På 1960- og 1970-tallet var NU og NORAD nærmest enerådende i forholdet til de private organisasjonene.<sup>72</sup> Gjennom opprettelsen av 'Kontor for Private Organisasjoner' i NORAD, hadde staten sitt viktigste politiske og administrative styringsinstrument og finansieringskilde overfor de private organisasjonene (Tvedt 1993: 27-28).<sup>73</sup> Selv om NORAD gir støtte til et langt større antall organisasjoner enn UD, har denne situasjonen endret seg. UD har vært en like sentral finansieringskilde for de private organisasjonene som NORAD de siste ti årene.

<sup>71</sup> Figuren gir en oversikt over midler distribuert fra Norge, men inkluderer ikke verdier av matvarehjelp eller gaver gitt av private givere. Oversikten underestimerer derfor total hjelp gitt til humanitære operasjoner, men gir likevel et godt bilde av en utvikling hvor den humanitære hjelpen har økt sterkt de siste årene. Odd Inge Steen har gått nærmere inn på tallene beregnet av OECD og funnet at tallene er betydelig høyere enn anslått av DAC-sekretariatet, se Steen 1993: 3.

<sup>72</sup> Dette gjelder statens bistandsarbeid totalt.

<sup>73</sup> Kontor for Private Organisasjoner ble opprettet i 1979.

**Tabell 7. Overføringer til privat organisasjoner i 1000 kroner.**

	1981	1986	1991
Nød-/flyktningehjelp (UD)	125.317	333.188	504.342
Priv.org (NORAD)	79.546	367.280	536.424

I løpet av 1980-tallet ble Utenriksdepartementet, Departementet for Utviklingshjelp (DUH) og Handelsdepartementet slått sammen.<sup>74</sup> Målsettingen for denne sammenslåingen var blant annet å koordinere utenrikspolitikk med utviklingshjelp. Siden 1990 har UD bestått av tre ministre med hver sine ansvarsområder for utenrikspolitikk, bistandsarbeid og utenriksøkonomi.<sup>75</sup> Direktorat for utviklingshjelp, som tidligere var underlagt DUH, er et frittstående direktorat underlagt bistandsministeren. Etter omorganiseringen har Utenriksministeren det overordnede ansvaret for all denne virksomheten.

### *Trender og debatt på 1990-tallet*

På 1990-tallet kan man se et klart skille fra den tidligere trenden på 1960- 70-, og 80-tallet da fokuset på bistand var rettet mot langsiktig hjelp. Ulike former for humanitær virksomhet har fått en stadig viktigere plass, både i form av økte midler, og ikke minst ved den økte oppmerksomhet som har vært rettet mot humanitært arbeid i den offentlige debatt.

Dette skillet finner man både i Norge og internasjonalt. Innenfor FNs totale bistandsbudsjett økte nødhjelpsandelen fra 25 prosent i 1988 til 45 prosent i 1992 (Laishely 1994). I Norge tilsvarte humanitær bistand 7,6 prosent av det totale bistandsbudsjettet i 1984, mens de tilsvarende postene utgjorde 14,3 prosent i 1993. Relativt sett har bevilgningene til nødhjelp og humanitær assistanse hatt en mye sterkere økning enn dette indikerer. Bevilgningene er mer enn fordoblet på 8 år. I 1993 var UD's bidrag til nødhjelp og humanitær bistand kr. 1.079,9 mill mot kr. 516,2 mill i 1985, eksklusive UD's generelle støtte til Høykommissæren for flyktninger og Hjelp til palestinske flyktninger (UNWRA) (Sørvald 1995: 26).

Den økte oppmerksomheten humanitær bistand har fått i den offentlige debatten har særlig fokusert på forholdet mellom nødhjelp og utenrikspolitikk. "Målt i penger er bistanden den viktigste del av vår utenrikspolitikk, men inntil nylig har den stort sett levd sitt eget liv på sidelinjen i forhold til det de fleste oppfatter som sentrale trekk ved norsk utenrikspolitikk. Denne situasjonen er i ferd med å endre seg. I dag oppfattes koblingen mellom bistand, nødhjelp, fredsbestrebelser og fremme av demokrati og menneskerettigheter som en viktig del av norsk politikk overfor landene i Sør" (Sørbo 1995: 218).

<sup>74</sup> UD og Handelsdepartementet ble slått sammen ved årsskiftet 1987/88, DUH ble slått sammen med disse ved årsskiftet 1989/90.

<sup>75</sup> Se St.prp.nr. 1. Tillegg nr. 8 (1989-90).



Humanitær bistand er også satt på den internasjonale dagsorden. I et avis intervju peker UD's statssekretær, Jan Egeland, på at: "For en del år siden var det viktigere å telle raketter i utenrikspolitikken. Nå er humanitært arbeid kommet i sentrum for internasjonal politikk" (Skjærveland 1995). Det hevdes fra flere hold at norsk utenrikspolitikk er i ferd med å bli omdefinert, og at humanitært hjelpearbeid og katastrofebistand har fått en så viktig plass at nødhjelp er i ferd med å bli "ny norsk utenrikspolitikk" (Udgaard 1995; Sørbo 1995: 218). Videre hevdes det at Norge har tatt mål av seg til å bli en humanitær stormakt, og at den aktive rollen Norge har spilt innen konfliktløsning representerer et radikalt linjeskifte i norsk utenrikspolitikk (Tvedt 1995 (c): 26).

Men selv om fokuseringen i den offentlige diskusjonen har fokusert på økt hjelp til krisesituasjoner, og Norges rolle i konfliktløsning, er nødhjelpens prosentandelen over bistandsbudsjettet ennå forholdsvis liten. I Nord-Sør rapporten omtaler imidlertid Bistandskomisjonen økningen i bevilgningene til nødhjelp som "kraftig siden midten av 80-tallet" (Sørvald 1995: 26).

Både i faglitteraturen og blant aktuelle nasjonale og internasjonale aktører er det i prinsippet stor enighet om at kortsiktig og langsiktig bistand bør samordnes (Stepputat 1994; UNHCR 1993; Sørvald 1995: 3). En slik samordning er blant annet ønskelig for å kunne muliggjøre, og oppmuntre til "gråsonearbeid"<sup>76</sup> i en overgangsfase fra krise til stabile forhold. Problemer med å få til mellomiktig bistand har skapt diskusjon om reform av den tradisjonelle administrative arbeidsdelingen, og et ønske om å gå vekk fra den tradisjonelle tenkemåten hvor nødhjelp har stått i et slags motsetnings- og konkurranseforhold til utviklingshjelp. I FN-systemet diskuterer man arbeidsdeling og koordinering mellom de ulike departementene. I Norge har bla organisasjonene etterlyst en statlig bevilgningsstruktur som bedre kan koble kortsiktig med langsiktig bistand (Sørvald 1995).

Med bakgrunn i de endrede forholdene mellom staten og de private organisasjonene, økte nødhjelpsbevilgninger, og et økende behov for mellomiktig bistand i takt med et økt antall kriser, er det påfallende at St.meld.nr. 51 (1991-92) ikke drøfter administrative koordineringsproblemer mellom UD og NORAD. Meldingen diskuterer heller ikke fundamentale bistandsteoretiske og bistandsstrategiske spørsmål som økt nødhjelp og gråsonearbeid reiser. Dette er særlig problematisk i forhold til konsentrasjonsprinsippet hvor NORAD følger prinsippet om konsentrasjon av noen få land, mens UD følger prinsippet om at hjelpen skal rettes mot områder hvor behovene blir definert som størst.

Den administrative delingen reiser en rekke spørsmål: Vil områder hvor Norge går inn med humanitær bistand fordrer oppfølging av mellomiktig- eller langsiktig

<sup>76</sup> I rehabiliteringsfasen og særlig i post-rehabiliteringsfasen (jfr. 2.1) av en nødhjelpsoperasjon vil en del tiltak overlappes med langsiktig bistand og bli et varig bidrag til utviklingsprosessen. Denne overlappingen er kalt "gråsonefelt" eller mellomiktig bistand. Den internasjonale betegnelsen for dette begrepet er "continuum relief".

bistand? Er nødhjelp hensiktsmessig hvis det ikke følges opp med langsiktige tiltak? Og hvilket prinsipp av de to motstridende prinsippene bør organisasjonene følge?<sup>77</sup>

Nord-sør meldingen (NOU 1995: 5) legger vekt på en nærmere integrasjon og koordinering av de to bistandsformene. "Kommissjonen mener det er viktig før en setter i gang katastrofetiltak å være seg bevisst om dette tiltaket skal ha begrenset varighet, eller om katastrofeinnsats skal følges opp av både rehabiliterings- og langsiktige utviklingstiltak" (ibid.: 148). Kommissjonen anbefaler at en i enkelte krisesituasjoner bestemmer seg for å gå inn med et mer langsiktig perspektiv fra starten. Valg av disse bør være områder hvor Norge har særlig kompetanse og dyktige samarbeidspartnere. Videre foreslår kommissjonen at "NORAD overtar det operasjonelle ansvaret for all norsk nødhjelpsinnset. Da kan en etter Kommissjonens oppfatning få en bedre sammenheng mellom kort- og langsiktig innsats, samtidig som en sikrer sterkere bistandsfaglighet i katastrofearbeidet. Dette forutsetter at det opprettes en ny avdeling i NORAD med kultur og kompetanse for rask norsk innsats kombinert med høy bistandskvalitet" (ibid.: 151). Til tross for forslaget om samordning, og den positive holdningen om å se en krise i mer langsiktig perspektiv, diskuterer ikke kommissjonen de fundamentale og motstridende bistandsprinsippene dagens ordning opererer med.

I St.meld.nr. 19 (1995-96) vurderer regjeringen bistandskommissjonens forslag om å overføre ansvaret for norsk nødhjelp fra UD til NORAD slik: "Det som taler i mot et slikt forslag, er de klare politiske aspekter som ofte er forbundet med nødhjelpsinnset. Arbeidet med humanitær bistand, nødhjelp, flyktningespørsmål og menneskerettigheter ble i 1995 samlet i en avdeling i Utenriksdepartementet. Dette har bidratt til å sikre at bevilgningene til disse formål kan disponeres raskt når krisesituasjoner oppstår. Regjeringen har derfor ikke funnet det riktig å foreta noen organisatoriske endringer i apparatet for forvaltningen av nødhjelpen" (ibid.: 47).

## 4.2 Forvaltningsstrukturen i UD

Forvaltningen av kortsiktig bistand er administrativt delt mellom hjelp til naturskapt- og menneskeskapt kriser, hvor NORAD hadde ansvaret for nødhjelp til naturkatastrofer, mens UD hadde ansvaret "for nødhjelp i mer politisk betingede situasjoner" (St.prp.nr. 1 (1989-90): 95), definert som hjelp til kriserammede områder, flyktningesituasjoner, menneskerettighetstiltak og freds- og forsoningsarbeid.<sup>78</sup> Fra og med 1995 er all kortsiktig bistand organisert under UD.<sup>79</sup> Forvaltningsansvaret viser klart at nødhjelp er satt i en politisk

<sup>77</sup> Dette er viktige og interessante spørsmål, men ligger utenfor rapportens problemstilling. De vil derfor ikke bli videre diskutert.

<sup>78</sup> Se sammenhengen mellom delingen i kort- og langsiktig bistand og beskrivelsen av den tradisjonelle krisedefinisjonen i kapittel 2.

<sup>79</sup> Nødhjelpsenheten, Bilateral avdeling, ble overført til Politisk avdeling 1.2.95, til en nyopprettet

sammenheng. Den administrative delingen viser at nødhjelp i sin natur oppfattes som politisk, og at visse typer nødhjelp har vært oppfattet som mer politisk betinget enn andre.

Retningslinjer for hvordan statlig bistand skal administreres er nedfelt i St.prp.nr. 1. Stortinget fastsetter de økonomiske rammene for norsk statlig nødhjelp. Gjennom statsbudsjettet tildeler Stortinget årlige bevilgninger for de ulike kap. postene. Dette er rammebevilgninger for humanitær bistand til prioriterte land eller regioner eller generelle poster for hjelp til naturkatastrofer eller flyktninger og menneskerettigheter.<sup>80</sup> Disse midlene kan endres eller overføres til kommende år. Ut over dette kan regjeringen vedta ad-hoc bevilgninger til krisesituasjoner som oppstår.

### *Humanitær bistand til naturkatastrofer*

Humanitær bistand til naturkatastrofer, epidemier o.l ble administrert av Nødhjelpsenheten i Bilateral avdeling, over kap. post 1280.70 'Hjelp til naturkatastrofer' for 1990 (DUH) og kap. post 0190.70 'Internasjonalt humanitært hjelpearbeid' (NORAD) fra 1991-1995.<sup>81</sup> I dag ligger Nødhjelpsenheten som tidligere nevnt i UD. Hjelpen omfatter akutt bistand med støtte til matvarehjelp, medisiner, klær og midlertidige boliger. I tillegg til det direkte nødhjelpsarbeidet legges det vekt på oppfølgings- og rehabiliteringsarbeid, samt beredskapstiltak.

Nødhjelpsenhetens bevilgninger kanaliseres gjennom FN-systemet og norske organisasjoner, samt norske ambassader og stedlige representanter. Norske private organisasjoner mottok 70 prosent av Nødhjelpsenhetens bevilgninger i 1987 og 77 prosent i 1993. Kirkens Nødhjelp, Røde Kors, Norsk Folkehjelp, Redd Barna og Flyktningerådet mottok 4/5 av disse overføringene (Tvedt 1993: 62).

I 1994 ble det utarbeidet nye retningslinjer for Nødhjelpsenheten som bla understreker at bruken av midlene må ansees som en del av norsk bistandspolitikk og norsk utenrikspolitikk mer generelt. I følge retningslinjene skal midlene kanaliseres etter følgende prinsipp:

- legge vekt på fattige land, der det allerede er norsk bistandsengasjement og områder der norske organisasjoner er aktivt til stede;
- gi åpning for tiltak i andre utviklingsland der norske organisasjoner har spesielle forutsetninger, som feks lokalkunnskap og/ eller internasjonalt nettverk;
- kanalisere midler gjennom FN-organisasjoner der disse er relevante;
- yte særlig innsats når norske bilaterale samarbeidsland blir rammet av katastrofe;

seksjon 5, som har ansvaret for humanitære assistanse, menneskerettigheter og demokratistøtte. I dag ligger og 2. politiske kontor her.

<sup>80</sup> Se kapittel 5.

<sup>81</sup> Se vedlegg 1 for fullstendig oversikt over ulike benevnelser og kap.poster for 'Hjelp til naturkatastrofer'.

- legge økt vekt på styrking av lokale organisasjoner, også som ledd i demokratisering og institusjonsbygging.<sup>82</sup>

Kriteriene for hvordan nødhjelp til naturkatastrofer skal fordeles er delvis underlagt det geografiske konsentrasjonsprinsippet som gjelder for norsk bilateral bistand. Videre synes effektivitet å være et kriterium, ved å kanalisere midler gjennom de private organisasjonene der disse er tilstede. Katastrofer i Norges samarbeidsland skal prioriteres. Denne prioriteringen har både sammenheng med effektivitet i den forstand at man har kunnskaper om disse områdene, men er også et politisk kriterium hvor man tar stilling til hvem man skal hjelpe. Styrking av demokratiseringsprosesser og institusjonsbygging må forstås som et ønske om å styrke det politiske systemet i et land, og er et politisk kriterium. Dette viser at selv om midler fra Nødhjelpsenheten kun skal fordeles til naturkatastrofer i valg av prioriterte kriser, kan bruk av midlene rettes mot politisk arbeid. I forhold til de generelle offisielle kriteriene for nødhjelp legger begge vekt på effektivitet samt at det åpnes for at midlene kan brukes til mer politiske formål. Kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst gjelder imidlertid ikke for hjelp til naturkatastrofer.

**Tabell 8. Norsk humanitær bistand 1986-1994 i millioner kroner.**

År	Katastrofehjelp/internasjonalt humanitært hjelpearbeid	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter	Samlet humanitær bistand
	Nødhjelpsenheten	1. og 2. politiske kontor	
1986	111.7	473.8	585.5
1987	108.1	497.8	605.9
1988	119,9	529.5	649.4
1989	129.4	591.7	721.1
1990	153.4	677.7	831.1
1991	132,4	793.0	925.4
1992	152.3	867.0	1019.3
1993	125.5	948.9	1074.4
1994	123.8	996.7	1120.5

<sup>1</sup> Av dette gikk 71.5 millioner til ofre for Gulf-krisen.

Kilde: Tabellen er utarbeidet på grunnlag av tabell 6.5 i St.meld.nr.51: 238 og St.prp.nr. 1 for 1992, 1993 og 1994.

Tidsperspektivet for prosjekter er normalt to år. Nødhjelpsenheten kan selv bevilge bidrag inntil 2 mill. kr. Enkeltbidrag over dette beløpet må vedtas av Regjeringen. Stedlige representanter har fullmakt til å bevilge mindre beløp til akutte katastrofer. Det kreves ikke egenandel fra organisasjonene utover kostnader

<sup>82</sup> Retningslinjene er hentet fra Sørvald 1995: 17.

forbundet med hjemmeadministrasjon (administrasjonsutgifter ved organisasjonens hovedkontor i Norge). Organisasjonenes kostnader til hjemmeadministrasjon kan dekkes med inntil 5% av de totale prosjektkostnadene. Administrasjonsutgifter i forbindelse med iverksetting av prosjektet regnes som en del av prosjektkostnadene (lønn, bolig, transport etc.). Dette gjelder også for nødhjelpsprosjekter som behandles i 1. og 2. politiske kontor. Normalt må organisasjonene sende en første rapport om hvordan beløpet er brukt eller planlegges å brukes i løpet av den første måneden etter at beløpet er mottatt. Videre skal det sendes en fremdriftsrapport og en avsluttende rapport. Denne praksisen gjelder for alle statlige nødhjelpsprosjekter kanalisert gjennom de private organisasjonene. Tabell 8 viser at hjelp til naturkatastrofer utgjør en forholdvis liten andel av bevilgningene og har ikke hatt en like betydelig økning som hjelp til menneskeskapte kriser.

### *Humanitær bistand til menneskeskapte kriser*

Humanitær bistand til menneskeskapte kriser forvaltes av 1. og 2. politiske kontor, Politisk avdeling i UD. Midlene kanaliseres hovedsakelig gjennom private organisasjoner og FN-systemet.

1. politiske kontor arbeider med saker som behandles i FN og andre internasjonale institusjoner og organisasjoner, samt UDs rapportvirksomhet som har særlig tilknytning til FN. Videre har kontoret ansvar for politisk "kontroversielle" spørsmål og hjelp staten skal gi i slike situasjoner. Det behandler saker vedrørende Sør-Afrika, Israel, Palestinaspørsmålet og den israelsk/ arabiske konflikten, bistand til frigjøringsbevegelser i Sør-Afrika og Palestinaflyktninger (UNRWA). Kontoret disponerer midler over kap. post 0191.71 'Tilskudd til UNWRA' og kap.post 0191.72 'Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika'.

I 1990 forvaltet 1. politisk kontor ca. NOK 195 mill (kap. 0191. post 71 og 72). Bevilgninger blir avgjort av den politiske ledelse i departementet (dvs utenriksminister og statssekretær). Kontoret samler opp prosjektsøknader i "pakker". Disse behandles etterhvert, men fleksibiliteten er stor og tildelinger skjer raskt. Støtte til private organisasjoner er tidsbegrensede, kontoret krever ingen egenandel, men en oppfølgings- og sluttrapport. Dette er andre skjema enn de Nødhjelpsenheten og 2. politiske kontor benytter. 1. politiske kontor har ingen retningslinjer for tildeling av støtte, men politiske vedtak regnes som retningsgivende (Steen 1994: 150).

Av de tre administrative enhetene som fordeler nødhjelp, er særlig 2. politisk kontor, som fordeler størstedelen av midler til menneskeskapte kriser, en viktig inntektskilde for organisasjonene.

2. politiske kontor har ansvar for menneskerettighetsspørsmål, og hjelp til flyktninger som følge av krig og konflikt. Videre har kontoret ansvaret for

internasjonale organisasjoner som UNHCR, Den mellomstatlige komite for utvandring (IOM), Den Internasjonale Røde Kors Komité (IRKK/ ICRC) samt saker om sosiale spørsmål i bla FN. Kontoret forvalter kap. 0191.70 'Tilskudd til UNHCR', kap. 0191.73 'Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan', kap. 0191.74 'Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika', kap. 0191.75 'Annen flyktningehjelp og menneskerettighet' og 0191.76 'Humanitær bistand til Afrika'.<sup>83</sup> Ved siden av de direkte nødhjelpsmidlene forvalter kontoret en egen budsjettpost for tiltak til støtte for demokrati, selvstendighet og nasjonal uavhengighet, kap. post 0192.70, opprettet i 1990.

I 1992 forvaltet 2. politiske kontor ca 760 mill. kr. 2. politiske kontor har heller ikke egne retningslinjer for tildeling av støtte til organisasjoner, og politiske vedtak regnes som retningsgivende. Kontoret krever ingen egenandel, men det heter at det normalt forventes at organisasjonene bidrar med rundt 10%. I realiteten har organisasjonene sjelden bidratt med denne egenandelen, noe som bla har sammenheng med at organisasjonene ofte ikke har mulighet til å bidra med dette, og at UD ønsker å få gjennomført prosjekter (Tvedt 1993: 64). Støtte til prosjekter kan forskuddsutbetales på lik linje med Nødhjelpsenheten og 1. politiske kontor. Saksbehandlingen er rask og ubyråkratisk. Bare post 0191.75 (annen flyktningehjelp og menneskerettigheter) har hatt økonomiske begrensninger for tildeling av midler, hvor søknader over 5 mill har blitt behandlet i statsråd. For de andre postene gjelder ikke et slik tak, dvs at kontoret har anledning til å bevilge svært store beløp. En undersøkelse av forholdet mellom de private organisasjonene og staten hevder at "2. politiske kontor har opparbeidet seg en stor grad av autonomi, og har i større grad enn feks Nødhjelpsenheten klart å unngå budsjettmessige inngrep etter politiske vedtak" (Steen 1994: 150). Det kan også ytes støtte til hjemmeadministrasjon for prosjekter. I 1992 hadde kontoret fire saksbehandlere og en byråsjef.

### *Rådgivende organ i UD*

Katastrofeutvalget, etablert i 1975, er et rådgivende organ for UD i spørsmål om humanitær hjelp og finansiell støtte til krise- og katastrofesituasjoner i utlandet. Katastrofeutvalget skal være rådgivende i koordinering av norsk nødhjelpsinnset og et forum for utveksling av informasjon om krisesituasjoner. Utvalget skal vurdere norsk og internasjonal nødhjelp med det formål å oppnå en effektiv utnyttelse av, og kontroll med, de midler som stilles til rådighet. Utvalget består av representanter fra de ulike avdelingene i UD, NORAD, Forsvarsdepartementet og representanter fra Røde Kors, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Flyktningerådet og Redd Barna.

<sup>83</sup> Kap.post 0191.76 ble opprettet i 1992, se vedlegg 1. Kap.post 0191.72 ble nedlagt fra og med 1996.

### 4.3 De private organisasjonene

De private organisasjonene opererer hverken med det sterke administrative skillet mellom kort- og langsiktig bistand, eller mellom natur- og menneskeskapt kriser, slik staten gjør. Beskrivelsen av de private organisasjonene fokuserer på beslutningsprosessen i forhold til valg av kriser organisasjonene velger å prioritere. Det blir viktig å beskrive hvem som tar beslutningene, hvordan beslutningene faktisk tas, og de forhold eller uoffisielle kriterier som kan påvirke valg av prioriterte kriser.

Den eksakte beslutningsprosessen, ansvarsforhold og hvem (stilling) som tar de ulike avgjørelsene vil naturlig nok variere fra organisasjon til organisasjon. Det blir svært omfattende å gå inn på organisasjonsstruktur, ansvarsforhold og beslutningsprosessen, fra appell til endelig avgjørelse om iverksetting av prosjekt, for alle organisasjonene. Organisasjonsstrukturer og beslutningsprosesser i to organisasjoner; Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp, vil derfor bli nærmere belyst.<sup>84</sup> Beslutningsprosessene i de to organisasjonene, samt utfyllende informasjon om de andre organisasjonene, gir likevel et bilde av hvordan organisasjonene tar avgjørelser og hva som påvirker avgjørelsene fordi organisasjonene har så mange fellestrekk når det gjelder beslutningsnivå, prosessen rundt beslutningene om nye prosjektforslag, og i kontakten med UD.

#### *Struktur og beslutningsprosesser i organisasjonene*

Beslutningen om å gå inn i et prosjekt eller å prioritere en krisesituasjon er sentralisert. Beslutningene tas på ledernivå hos utenlandssjef (Norges Røde Kors), katastrofesjef (Kirkens Nødhjelp), leder i prosjektavdelingen (Flyktingerådet), utenlandssjef (Norsk Folkehjelp) eller utenlandssjef/ katastrofeleder (Redd Barna).<sup>85</sup> Ansvaret ligger hos disse, men beslutningene tas ofte i samarbeid med organisasjonens generalsekretær.

I Norges Røde Kors ledes utenlandsavdelingen av utenlandssjefen som har ansvar for alt kort- og langsiktig arbeid i organisasjonen. Utenlandssjefen og utenlandsavdelingen utarbeider budsjett og handlingsplan for den internasjonale virksomheten. Disse legger generalsekretæren frem, først for sentralstyret, og så for representantskapet. Budsjettene vedtas en gang i året, men både i handlingsplan og budsjettet ligger det en fleksibilitet til å gå inn i nye katastrofer.

Avgjørelser om å gå inn i nye krisesituasjoner blir ikke behandlet i sentralstyret eller andre styrende organ. Utenlandssjefen tar avgjørelser om budsjettjusteringer og beslutninger om hvilke kriser man skal prioritere i periodene mellom budsjettvedtak. Slike prioriteringer klareres ikke med generalsekretæren.

<sup>84</sup> Disse er valgt fordi data har vært lettere tilgjengelig i organisasjonene, ved at det var mulig å få lengre intervjuer.

<sup>85</sup> Katastrofelederen i Redd Barna er ansvarlig for nødhjelpsprosjekter utenfor organisasjonens programland, mens utenlandssjefen er ansvarlig for nødhjelp til programlandene.

Samarbeidet mellom utenlandsjef og generalsekretær er likevel nært i en del prosjekter. Særlig er samarbeidet nært når det gjelder innsamlingsaksjoner, hvor hele innenlandsapparatet blir involvert, og avgjørelser om hvilke områder organisasjonen eventuelt skal ha innsamlingsaksjoner for.

Beslutningen om å gå inn i en krisesituasjon eller ikke, starter ofte med at organisasjonen får en appell om spørsmål angående støtte til en pågående aksjon eller til en ny krisesituasjon. Organisasjonen avgjør om den skal gå inn i en krise eller ikke. Hvis den ønsker å gå inn, må organisasjonen avgjøre hvordan den skal gjøre en innsats, hvor mye penger den har til egenandel, og hvor mye den trenger fra finansieringskilder utenfor organisasjonen. Deretter sender organisasjonen prosjektsøknad til feks UD, med budsjett og handlingsplan. NRX sender søknad om finansiering etter egen standard organisasjonen har utviklet, og bygger den på informasjon hentet fra sitt nettverk.<sup>86</sup> Organisasjonen tar ingen avgjørelser uten først å ha vært i kontakt med sine nettverksorganisasjoner.<sup>87</sup>

Organisasjonene får svært mange appeller og forespørsler om å sette i verk tiltak. Eksempelvis sender Den Internasjonale Røde Kors Komitee og Den Internasjonale Federasjon av Røde Kors- og Røde Halvmåneforeninger (IFRK/ IFRC) årlig ut appeller for de kriser organisasjonene opererer i. Disse kan senere bli fulgt opp med tilleggsappeller. Slik beskrives beslutningsprosessen fra organisasjonens side:

*"NRX må foreta prioriteringer. Og hva er grunnlaget for prioriteringene? Det blir da en krysning av hva vår bevegelse er engasjert i ute, de behov som gjør seg gjeldene der, og de kriser det norske miljøet er opptatt av. NRX er en medlemsorganisasjon med 300.000 medlemmer. Det er klart at organisasjonens styrende organer og generalsekretæren er opptatt av at utenlandsavdelingen svarer på behov som det norske folk og våre medlemmer er opptatt av. Organisasjonen er nødt til å vise at den gjør en innsats der det norske folket, inkludert medlemmene, ønsker at noe skal bli gjort (som alle er påvirket av media). Så NRX kan ikke unnlate å gå inn i Jugoslavia eller Rwanda, fordi organisasjonen vet at hjemmemarkedet er opptatt av disse. Utenlandsavdelingen har videre et press på seg fra Røde Kors Komiteen som peker på områder som har fått liten oppmerksomhet. NRX prøver å mobilisere både en opinion i Norge og norske myndigheter til å gi organisasjonen midler til disse operasjonene. Dette er en toveis trafikk".<sup>88</sup>*

I følge kilden tar NRX hensyn til flere forhold ved sine prioriteringer. På den ene siden tar organisasjonen utgangspunkt i virksomhet og prosjekter bevegelsen allerede er engasjert i, og de behov som gjør seg gjeldende. Behov er altså et kriterium for prioriteringer, slik organisasjonen offisielt uttrykker. Men også tidligere engasjement uttrykkes som et uoffisielt kriterium for prioriteringer.

<sup>86</sup> Om nettverk; se 'Informasjon og nettverk' under dette avsnittet.

<sup>87</sup> Intervju organisasjons kilde, Oslo 12.02.96.

<sup>88</sup> Intervju organisasjons kilde, Oslo 12.02.96.



Organisasjonen ønsker naturlig nok å følge opp de prosjekter den allerede er engasjert i. Kriteriet kan relateres til det de andre organisasjonene offisielt har uttrykt om å prioritere kriser i områder de har arbeidet i tidligere. Videre har organisasjonen et press på seg fra ICRC om å gå inn i kriser som får lite oppmerksomhet. Dette kriteriet uttrykkes heller ikke som et av organisasjonens offisielle kriterier, og er svært likt det offisielle kriteriet til KN, DnF og NoFo om å gå inn der andre NGOer ikke er interessert i å gå inn.

På den andre siden vises det klart at organisasjonen bare kan prioritere kriser innenfor den økonomiske rammen av hva som er mulig å finansiere. Derfor må organisasjonen ta hensyn til de kriser det norske miljøet er opptatt av. Organisasjonen må vise at den gjør en innsats. Det gjør den ved å gå inn i kriser "det norske folket" vil at den skal gå inn i, som feks Rwanda og det tidligere Jugoslavia. Den har med andre ord et markeringsbehov overfor hjemmemarkedet. Et uoffisielt kriterium for prioriteringer blir da kriser hjemmemarkedet er opptatt av. Organisasjonen mener hjemmemarkedet er påvirket av media.

Organisasjonen opplever et krysspress i beslutningsprosessen av prioriterte kriser mellom behov, tidligere engasjement, og kriser som får lite oppmerksomhet på den ene siden, og hjemmemarkedets ønsker på den andre siden. For å kunne gi midler til kriser organisasjonen vurderer som høyt prioriterte, men som ikke hjemmemarkedet (UD og opinionen) prioriterer, søker NRX å påvirke disse til å se behov, og bli opptatt av kriser som ikke allerede er kjent, for å kunne skaffe finansiering til disse.

I beslutningsprosessen om hvilke kriser NRX skal prioritere må organisasjonen altså ta hensyn til flere forhold. De kan bare operere innenfor den begrensede rammen av finansieringsmarkedet, hvor UD og det norske folk er svært viktige. Organisasjonen uttrykker flere uoffisielle kriterier som ikke har kommet frem ved gjennomgangen av dens offisielle kriterier, men hvor flere synes like de offisielle kriteriene andre organisasjoner har uttrykt.

Kirkens Nødhjelp har heller ikke en egen katastrofeavdeling, men geografiske enheter inndelt etter region. Disse enhetene er ansvarlig for både kort- og langsiktig bistand, hvor katastrofelederen er ansvarlig for den kortsiktige delen av bistandsarbeidet. Dette innebærer ansvaret for den delen av utenlandsbudsjettet og kontakten som er rettet mot UD.

KN får flest appeller gjennom sitt nettverk, Action by Churches Together (ACT), og formidler støtte og midler gjennom dette systemet. Noen ganger er KN også en del av systemet hvor KN retter appell gjennom systemet, for å få penger til prosjekter. En del av pengene til prosjekter regner organisasjonen med å få dekket i Norge, men den trenger ofte mer enn dette.

Videre har KN en katastrofegruppe, som er en funksjon og ikke et formelt organ, hvor generalsekretæren, utenlandssjefen, katastrofelederen og informasjonssjefen er faste medlemmer, og hvor den ansvarlige for den aktuelle regionen blir kalt inn. Katastrofegruppen skal kunne innkalles i løpet av en halv time for å drøfte en krisesituasjon som oppstår og hvorvidt organisasjonen skal gjøre noe i denne eller ikke. KN har et fond de umiddelbart kan ta penger fra til en slik situasjon. Ofte kontaktes også UD rett før eller etter møte hvor KN forhører seg om hvordan UD stiller seg til den aktuelle krisesituasjonen. I slike situasjoner hender det at KN telefonisk får forhåndsløfte om bevilgninger.<sup>89</sup>

*"Når vi (KN) tar opp spørsmålet om vi skal gjøre noe eller ikke i en situasjon går vi gjennom krisesituasjonen i forhold til våre egne kriterier. En av de tingene som da tas i betraktning er om organisasjonen kan gjøre en god jobb, og kan den ikke gjøre en god jobb må det vurderes om det er forsvarlig å bruke penger på denne krisen. Når en har begrensede ressurser, og begrenset egenkapasitet, kunnskap, erfaringer og muligheter til å sette i verk prosjekter, mener vi at det er et nødvendig kriterium".<sup>90</sup>*

De offisielle kriteriene synes altså å være viktige for valget om å gå inn i en krisesituasjon eller ikke, hvor kriteriet om muligheten for å gjøre "en god jobb" sees i forhold til de ressursene organisasjonen har til rådighet. Organisasjonen har begrensede ressurser. Den regner det som uforsvarlig å bruke midler i krisesituasjoner den ikke er sikker på vil bli utnyttet på en effektiv måte. På denne måten kan det offisielle kriteriet om en effektiv ressursutnyttelse, oppfattes som viktigere enn det offisielle kriteriet om behov. Tanken er trolig at man i alle tilfeller opererer innenfor kriser som alle har stort behov for hjelp.

KN sender inn en samlet prosjektsøknad til UD for hele året (i februar) over de prosjekter og kriser organisasjonen har oversikt over. På denne måten mener organisasjonen at departementet får en bedre informasjon om organisasjonens virksomhet. For 1996 var den samlede søknaden for pågående og planlagte prosjekter på 80 millioner. I tillegg vil det komme opp uforutsette kriser som KN søker finansiering til i løpet av året.

Organisasjonene kan også få muntlige eller uformelle forespørsler fra UD om å sette i gang nye prosjekter i krisesituasjoner UD prioriterer. UD kan også gi signaler om at de er fornøyd med et pågående prosjekt og ønsker å gi mer støtte til det.

Uansett hvem som tar initiativet (organisasjonen eller UD) må organisasjonene sende skriftlig formell søknad til UD om det aktuelle prosjektet. Så får organisasjonene ganske raskt svar fra UD, avhengig av hvor mye det haster. Noen ganger kan organisasjonene få svar fra den ene dagen til den andre.

<sup>89</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo, 09.02.96.

<sup>90</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo, 09.02.96.

Når det gjelder UD's system om prosjektstøtte, og ikke rammebevilgninger som NORAD opererer med, har KN tatt initiativ overfor UD om muligheten for rammetenkning i forhold til nødhjelp.<sup>91</sup> Dette fordi man vet eller kan forvente at det vil oppstå et visst antall kriser i et område eller i en region. Initiativet ble avvist fra UD med den begrunnelse at UD bevilger midler til kriser, og ikke til organisasjoner, og at departementet selv ønsker å vurdere de enkelte prosjektene på grunn av nødhjelpens politiske karakter.<sup>92</sup>

I Flyktingerådet skjer valg av områder og planlegging av innsats i konsultasjon med medlemsorganisasjonene, UNHCR og International Council for Voluntary Organisations (ICVA). Å sikre finansieringsmuligheter for aktiviteten vil være av avgjørende betydning når endelig valg skal foretas.<sup>93</sup> I kontakt med UD om finansiering hevder organisasjonen at: *"det foregår et utstrakt samarbeid og en uformell kontakt før det ligger en søknad på bordet"*.<sup>94</sup>

### *Informasjon og nettverk*

Organisasjonene får løpende informasjon om ulike kriser. Dette kan være flom og orkaner, sultutviklingen i en konflikt, krig eller tørkesituasjon, flytting av flyktningegrupper, skuddveksling etc samt løpende forespørsler og appeller om hjelp og midler til ulike prosjekter og krisesituasjoner. De fleste appeller inneholder en tilstandsrapport om den aktuelle situasjonen i tillegg til forespørsel om hjelp. Informasjonen om krisene får organisasjonene hovedsakelig fra egne representanter og utsendinger, nettverksorganisasjoner og FN.

Alle organisasjonene er med i hver sine nettverk eller har sine samarbeidspartnere i det arbeidet de gjør. Norges Røde Kors er med i et nettverk av andre Røde Kors foreninger og Røde Kors Komiteen med hovedadministrasjon i Geneve.<sup>95</sup> Kirkens Nødhjelp er medlem i ACT som er et nettverk av kirker og nødhjelpsorganisasjoner innenfor Det Lutherske Verdensforbund og Kirkenes Verdensråd.<sup>96</sup> Dette nettverket har også sitt hovedsete i Geneve. Flyktingerådet får det meste av sin informasjon gjennom FN, og særlig gjennom UNHCR. Flyktingerådet har videre et nært samarbeid med Institutt for Menneskerettigheter ved Universitetet i Oslo om Norwegian Resource Bank for Democracy and Human Rights (NORDEM). Redd Barna er medlem av International Save the Children Alliance, ett nettverk for Redd Barna organisasjoner i ulike land. Norsk Folkehjelp er med i nettverkene International Workers Aid (IWA) og Eurostep.

<sup>91</sup> Dette gjelder også for den delen av kortsiktig bistand som er administrert av Bilateral avdeling under Bistandsministeren.

<sup>92</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 09.02.96.

<sup>93</sup> Flyktingerådet, Internnotat.

<sup>94</sup> Intervju Oddhild Gunther, Oslo 13.02.96.

<sup>95</sup> Alle Røde Kors og Røde Halvmåneforeninger er ofte også kalt Forbundet.

<sup>96</sup> Det Lutherske Verdensforbund (LWF).

Nettverkene fungerer som viktige informasjonskilder, men er også viktige som samarbeidspartnere for organisasjonene. I de offisielle kriteriene legges det stor vekt på samarbeidspartneres engasjement i forhold til prioriteringer av kriser. Det oppfattes som effektivt å utnytte de ressurser og den kunnskap samarbeidspartnerne representerer, og valg av innsats påvirkes av dette hensynet.

### *Organisasjonsinteresser*

Det er tidligere pekt på flere uoffisielle kriterier som synes å påvirke prioriteringer av kriser. Disse er finansiering av prosjekter, overlevelse og beskyttelse av organisasjonens profil og ideologi. Dette er organisasjonsinteresser som har sammenheng med organisasjonenes finansierings situasjon. Det er derfor viktig å undersøke hvilke inntektskilder organisasjonen har, og i hvor stor grad organisasjonene er avhengig av disse. Organisasjonene må ikke bare finansiere nødhjelpsprosjekter, de må også finansiere sine hjemmeadministrasjoner. Har organisasjonene store hjemmeadministrasjoner betyr dette at de må skaffe desto større inntekter for å kunne opprettholde disse. Hjemmeadministrasjonen blir dermed en del av organisasjonens mål om overlevelse. Medlemskap utgjør en del av organisasjonenes egne inntekter og støtte.

### *Finansiering*

De 'fem store' er profesjonelle organisasjoner og drives som vanlige bedrifter.<sup>97</sup> Men fordi nødhjelp gis som en gave, og ikke er et foretak som gir inntekter tilbake til bedriften, er organisasjonene hele tiden avhengige av å få midler fra andre for å kunne opprettholde driften.

For det første blir det viktig å undersøke om organisasjonene primært arbeider med kort- eller langsiktig bistand. Dette sier noe om hvilken finansiell ramme organisasjonene arbeider ut fra. Videre blir det viktig å undersøke i hvilken grad organisasjonene har egne inntekter, eller om de er avhengig av finansiering fra staten eller andre organisasjoner og statlige instanser (utenlandske). Under kategorien andre/ internasjonale finansieringskilder kommer utenlandske hjelpeorganisasjoner eller statlige instanser, andre norske organisasjoner og FN-organisasjoner. Finansieringssituasjonen forteller noe om grad av uavhengighet eller avhengighet for egne prioriteringer av kriser.<sup>98</sup>

Kirkens Nødhjelps bistandsarbeid er omtrent likt fordelt mellom kort- og langsiktig bistand siden 1991. I 1990 gikk imidlertid en betydelig større del av innsatsen til langsiktig bistand. Likevel heter det at i "de siste 20 årene er det mer langsiktige utviklingsarbeidet blitt viktigere og viktigere" (Kirkens Nødhjelp 1992:

<sup>97</sup> For debatten om profesjonelle organisasjoner, se Steen 1994; Selle og Øymyr 1995.

<sup>98</sup> % av kort- og langsiktig bistand er beregnet ut fra forbruk. Inntektskilder er beregnet ut fra inntekt i den grad dette har vært mulig. I de tilfeller inntektskilder er beregnet ut fra forbruk, vil dette bli spesifisert og årsaken forklart.

Medmenneske 1: 14), og at "langsiktig utviklingssamarbeid skal være vårt viktigste arbeidsområde framover. Det innebærer at Kirkens Nødhjelp må markere seg som bistandsorganisasjon" (Kirkens Nødhjelp 1991: *Fram mot år 2000. En strategi for Kirkens Nødhjelp*: 6.1.1). Hovedmålsetningene for KNs virksomhet er altså langsiktig bistand. Til tross for dette utgjør kortsiktig bistand en like stor del, både i form av virksomhet og i forhold til organisasjonenes inntekter for bistandsvirksomheten.

**Tabell 9. KN. Kort- og langsiktig bistand, inntektskilder i 1000 n.kr.**

År	Kort	Lang	Tot.inntekt	UD	NORAD
1990	32%	68%	267.733	22%	43%
1991	58%	42%	353.306	30%	22%
1992	50%	50%	362.903	24%	26%
1993	48%	52%	312.498	30%	29%
1994	52%	48%	339.096	36%	25%

Kategorier: Kort: kortsiktig bistand, Lang: langsiktig bistand, Off.adm: offentlig administrasjonsstøtte, Int/andre: Internasjonale statlige organisasjoner (IGO), Internasjonale NGO (INGO), NGO, Andre stater, Egen: egen inntekt.

<sup>1</sup> Fordelingen av kort- og langsiktig bistand er beregnet ut fra kostnadsposten 'Midler til direkte hjelpearbeid'. Disse utgjør følgende tall: 1990: 254827, 1991: 321.145, 1992: 311.224, 1993: 270.695, 1994: 311.116 (KNs årsrapporter). Alle tall er beregnet eks.. inntekter og kostnader til Emergency Relief Desk (ERD).

Kilde: KNs årsregnskap for de respektive årene; KNs regnskapsavdeling.

Fra 1990-1994 har KN hatt en inntekstsøkning på 21 %. Staten er KNs viktigste finansieringskilde og utgjør rundt 60% av organisasjonens inntekter. Inntektene fra staten inkluderer ca 3% i offentlig administrasjonsstøtte årlig. UD og NORAD er omtrent like viktige inntektskilder for organisasjonen. Andre organisasjoner og stater er en lite viktig inntektskilde for KN.<sup>99</sup> Organisasjonens egeninntekt har gjennomsnittlig utgjort 30% av totale inntekter for denne perioden.

I Norsk Folkehjelps strategi program heter det at "Norsk Folkehjelps hovedinnsats er rettet mot langsiktig utvikling" (Norsk Folkehjelp 1993: *Solidaritet uten grenser*: 16). Organisasjonen vurderer imidlertid selv at den primært arbeider med mellomiktig bistand.<sup>100</sup> Tabell 10 viser at organisasjonen primært arbeidet med kortsiktig bistand i 1991 og 1992. Organisasjonen opplyser at 62 % av virksomheten gikk til kortsiktig bistand i 1995, mens 38 % gikk til langsiktig bistand. Det har ikke vært mulig å få nærmere opplysninger om fordelingen

<sup>99</sup> Kirkens Nødhjelp administrerte ERD på slutten av 80-tallet, en nettverksoperasjon gjennom ACT som var rettet mot hungerkatastrofen i Sudan og Etiopia, med et budsjett på over en milliard det siste året (1989/90). En stor del av disse midlene var hentet fra Canadia International Development Agency (CIDA) og United States Agency for International Development (USAID) (Steen 1995). ERD prosjektet er imidlertid ikke tatt med her.

<sup>100</sup> Intervju Halle Jørn Hansen, Oslo 31.10.96.

mellom kort- og langsiktig bistand for de andre årene (jfr. note 38). Finansieringen av virksomheten for 1993 og 1994, hvor UD er den viktigste finansieringskilden, viser at virksomheten primært har vært kortsiktig. Det er derfor ikke riktig at organisasjonen primært arbeider med langsiktig bistand slik deres strategiprogram viser.

**Tabell 10. NoFo. Kort- og langsiktig bistand, inntektskilder i 1000 n.kr.<sup>101</sup>**

År	Kort	Lang	Tot.inntekt <sup>1</sup>	UD	NORAD	Off.adm	Tot.off	Int/org	Egen
1990			176.106			9%			
1991	55%	45%	176.028			8%			
1992	67%	33%	190.249	61%	21%	(2%) <sup>2</sup>	82%	13%	5%
1993			257.273	<sup>3</sup>		(3%)	65%	35% <sup>4</sup>	-
1994			331.274	51%	8%	(2%)	60% <sup>5</sup>	40%	<sup>6</sup>

Kategorier: Kort: kortsiktig bistand, Lang: langsiktig bistand, Off.adm: offentlig administrasjonsstøtte, Int/andre: Internasjonale statlige organisasjoner (IGO), Internasjonale NGO (INGO), NGO, Andre stater, Egen: egen inntekt.

<sup>1</sup> NoFo har en del innenlandsvirksomhet. Tallene beregnet i tabellen ser kun på internasjonal bistand. Disse inkluderer inntekter til lønn og sosiale utgifter, men ikke inntekter til generelle administrasjons- eller informasjonskostnader.

<sup>2</sup> Tallene for '92-'94 er hentet fra NoFos regnskaper og viser administrasjonsinntekter for nødhjelp/ UD og rammeavtaler/ NORAD.

<sup>3</sup> For 1993 opplyser organisasjonen at den har fått ca. 147 millioner i støtte fra UD. Dette utgjør 58 % av de totale inntektene. Videre har organisasjonen fått og ca. 62 millioner i støtte fra NORAD, som utgjør 24% av totale inntekter. I årsrapporten opplyses det imidlertid om en total offentlig støtte på 65%. Av NORADs finansiering har 20 millioner gått til kortsiktig bistand.

<sup>4</sup> Hvorav 15% var finansiert fra FN-organer.

<sup>5</sup> Tallene om fordelingen av inntekt fra det offentlige er fått fra NoFos regnskapsavdeling

<sup>6</sup> I 1994 samlet organisasjonen inn 125 millioner ved TV-aksjonen. Disse midlene er ikke tatt med under egne inntekter.

Kilde: NoFos årsrapporter for de respektive årene.

NoFos bistandsvirksomhet har ekspandert med 46 % fra 1990 til 1994. I 1994 hadde organisasjonen et totalt forbruk på 435 millioner. Organisasjonen vurderer likevel ikke deres økonomiske situasjon som tilfredstillende: "Økonomisk fikk 1994 dessverre ikke det resultatet vi hadde håpet på. Et driftsunderskudd på 3.5 millioner kroner er kanskje ikke så dramatisk sett i forhold til en "omsetning" på 435 millioner, men likevel "et skudd i baugen". En volumøkning alene er altså ingen garanti for et positivt resultatregnskap, selv om den sosiale og humanitære nytteverdien av innsatsen er positiv. Resultatet viser at vi er sårbare, og at

<sup>101</sup> Det har ikke vært mulig å få nærmere opplysninger om fordelingen mellom kort- og langsiktig virksomhet, eller om organisasjonens finansieringskilder. Deres regnskapssystemer har ikke vist slik informasjon, og det har vært problematisk for organisasjonen å skaffe slik informasjon.

egeninntektene fortsatt ligger på et for lavt nivå. I årene som kommer må det derfor være en topp-prioritert oppgave å styrke akkurat denne siden av vår virksomhet" (Norsk Folkehjelp 1994: *Årsrapport*: 3).

Norsk Folkehjelps egen inntekt er meget lav. Staten er den viktigste finansieringskilden for organisasjonen, og utgjorde gjennomsnittlig 70% av inntektene for de tre siste årene. Innenfor staten er UD den viktigste finansieringskilden. Andre internasjonale organisasjoner er i økende grad en viktig inntektskilde.

Redd Barna er den eneste organisasjonen som primært arbeider med langsiktig bistand. I 1990 utgjorde kortsiktig bistand en større andel enn langsiktig bistand. Dette var "første gang Redd Barna brukte mer penger på nødhjelp enn på langsiktige utviklingsprosjekter" (Redd Barna 1990: *Årsrapport*: 34). Ved siden av økte inntekter fra TV-aksjonen Redd Barna arrangerte i 1990, fikk organisasjonen "betydelige tilskudd til sitt nødhjelpsarbeid via internasjonale kontakter i 1990" (ibid.: 34).

**Tabell 11. RB. Kort- og langsiktig bistand, inntektskilder i 1000 n. kr.**

År	Kort <sup>1</sup>	Lang	Tot.inntekt	UD	NORAD	Off.adm	Tot.off	Int/org	Egen
1990	43%	36%	303.934 <sup>2</sup>	12%	28%	- <sup>3</sup>	40%	34%	26%
1991	34%	49%	278.100	16%	24%	-	40%	18%	42%
1992	34%	48%	276.200	17%	28%	-	45%	13%	43%
1993	24%	56%	229.100	11%	29%	-	40%	8%	52%
1994	27%	54%	259.700	18%	32%	-	50%	2%	48%

Kategorier: Kort: kortsiktig bistand, Lang: langsiktig bistand, Off.adm: offentlig administrasjonsstøtte, Int/andre: internasjonale statlige organisasjoner (IGO), Internasjonale NGO (INGO), NGO, Andre stater, Egen: egen inntekt.

<sup>1</sup> Tallene for kort- og langsiktig bistand er beregnet ut fra organisasjonens totale kostnader. I årsmeldingene er kostnader som administrasjon etc skilt ut fra bistandsvirksomheten. Tallene utgjør derfor ikke 100%, men viser like fullt hvilke av de to bistandsformene som er prioritert.

<sup>2</sup> Tallet er beregnet eks. RBs inntekter fra TV-aksjonen i 1990 som innbrakte 139 millioner.

<sup>3</sup> Tallene for offentlig administrasjonsstøtte er ikke mulig å skille ut fra inntektene fra UD og NORAD.

Kilde: RBs årsrapporter for de respektive årene.

I 1992 gikk 48,2% av organisasjonens totale kostnader til langsiktig bistand. For 1995 var denne andelen økt til 60,3 %. Den motsatte utviklingen finner sted for nødhjelp. Mens nødhjelp utgjorde 34,2% i 1992, sank andelen til 15,5 % i 1995 (Redd Barna 1992; 1995: *Årsmelding*). Dette er også i takt med organisasjonens hovedmålsetning om at arbeidet primært skal rettes mot langsiktig bistand. Redd Barna er også den eneste organisasjonen hvor de totale inntektene har sunket. I løpet av fem årsperioden ble inntektene redusert med 17 %.

Staten som finansieringskilde er omtrent like viktig som organisasjonens egne inntekter. Innenfor staten var NORAD den viktigste kilden. Finansiering fra UD utgjorde knapt 15 % gjennomsnittlig i perioden. Organisasjonens egeninntekt utgjorde 42,2 % i gjennomsnitt for perioden. TV-aksjonen fra 1990, som gav en inntekt på 140 millioner, har vært viktig for organisasjonen, men også inntekter fra innsamlingsaksjoner, faddere og Redd Barna-avisen utgjør en betydelig del av egne inntekter.

Norges Røde Kors arbeider hovedsakelig med kortsiktig bistand, som også er organisasjonens hovedmålsetning. (Norges Røde Kors 1995: *Utenlandsarbeidet*: 4). Organisasjonens totale forbruk har økt med 45 % fra 1990-1994.

Statlig finansiering har utgjort rundt 70 % av organisasjonens inntekter, hvor UD er den viktigste inntektskilden. UD finansierte i gjennomsnitt 55% av NRXs internasjonale virksomhet i løpet av perioden. Den offentlige administrasjonsstøtten er lav for hele perioden og utgjør bare 1-2 % av de totale inntektene. Egne midler utgjorde gjennomsnittlig knapt 32 % av de totale inntektene. NRX har kun ubetydelige inntekter fra andre/ internasjonale organisasjoner.<sup>102</sup>

**Tabell 12. NRX. Kort- og langsiktig bistand, inntektskilder i 1000 n.rk.**

År	Kort	Lang	Tot.inntekt <sup>1</sup>	UD	NORAD	Off.adm <sup>2</sup>	Tot.off	Int/org	Egen
1990	60%	40%	157.975	-	-	(1%)	67%	-	33%
1991	78%	22%	201.902	60%	15%	(1%)	75%	-	25%
1992	70%	30%	218.037	49%	15%	(1%)	64%	-	36%
1993	75%	25%	216.988	57%	11%	(2%)	68%	-	32%
1994	76%	24%	290.082	57%	10%	(1,5%)	67%	-	33%

Kategorier: Kort: kortsiktig bistand, Lang: langsiktig bistand, Off.adm: offentlig administrasjonsstøtte, Int/andre: internasjonale statlige organisasjoner (IGO), Internasjonale NGO (INGO), NGO, Andre stater, Egen: egen inntekt.

<sup>1</sup> NRX har en stor innenlands virksomhet. Årsrapporten oppgir samlede tall for hele NRK, men spesifiserer forbruket for int.avdeling. NRX regnskapsfører inntekt etter når midlene blir brukt. Totalt forbruk tilsvarer derfor total inntekt pr. 1.1. Dvs at hvis organisasjonen har fått en bevilgning fra UD 27.12 inntektføres bevilgningen året etter.

<sup>2</sup> Den offentlige administrasjonstøtten er inkludert i forholdtallene for UD og NORAD.

Kilde: NRXs årsrapporter for de respektive årene.

Flyktningerådet er den organisasjonen som har hatt den største veksten for bistandsvirksomheten. Totalt forbruk har økt med hele 80% fra 1990-1994.

Det er ikke mulig å få spesifiserte opplysninger om inntektskilder fra 1990-1992 fordi DnFs regnskapssystem ikke fanger opp slik informasjon.<sup>103</sup> Men organisasjonen opplyser om at det "generelt kan sies at bidrag fra NORAD har

<sup>102</sup> Samtale med økonomiavdelingen i Norges Røde Kors 28.10.96.

<sup>103</sup> Informasjonen er kun tilgjengelig ved gjennomgang av hvert enkelt prosjekt (ca 250 prosjekter årlig).



utgjort en svært lav prosent av forbruket. Mesteparten av midlene til prosjekter har Flyktningerådet mottatt fra Utenriksdepartementet".<sup>104</sup>

**Tabell 13. DnF. Kort- og langsiktig bistand, inntektskilder i 1000 n.kr.**

År	Kort <sup>1</sup>	Lang	Tot.inntekt	UD	NORAD	Off.adm	Tot.off	Int/org	Egen
1990	100%	-	34.543 <sup>2</sup>	(69%)	-	0.6%	69%		11%
1991	100%	-	85.771	(61%)	-	1%	61%		22%
1992	100%	-	118.406	(75%)	-	1%	75%		7%
1993	100%	-	173.331	64%	7%	(4%)	71%	20%	9%
1994	100%	-	217.085	50%	3%	4%	57%	36%	7%

Kategorier: Kort: kortsiktig bistand, Lang: langsiktig bistand, Off.adm: offentlig administrasjonsstøtte, Int/andre: internasjonale statlige organisasjoner (IGO), Internasjonale NGO (INGO), NGO, Andre stater, Egen: egen inntekt.

<sup>1</sup> Flyktningerådet mener det ikke er mulig å skille mellom kort- og langsiktig bistand for det arbeidet de gjør. Den virksomhet de driver er flyktningehjelp som kommer inn under kategorien nødhjelp. Organisasjonen peker på at det ligger i flyktningehjelpens natur at den er kortsiktig i prinsippet selv om enkelte flyktningesituasjoner vedvarer over år.

<sup>2</sup> Opplysninger for 1990 er hentet fra Årsrapporten for 1991.

Kilde: DnFs årsrapporter for de respektive årene.

De statlige finansieringene, og da først og fremst UD, er den viktigste finansieringskilden for DnF. Egne midler utgjør 11% i gjennomsnitt. Andre organisasjoner utgjorde rundt 20 % inntill 1994, mens inntektskilden i 1994 økte til 36%. Denne økningen skyldes først og fremst et nærere samarbeid med FN-organisasjoner.<sup>105</sup>

Når det gjelder innsamlingsaksjoner som finansieringskilde utgjør disse en ganske liten del av organisasjonenes finansieringen av nødhjelpsprosjekter.

*"Regelmessige givere er viktigere som finansieringskilde enn innsamlingsaksjoner. Det er mye arbeid med en innsamlingsaksjon, og organisasjonene må gå ut svært offensivt, hvor alle typer aktiviteter må inkluderes. En nødvendig synliggjøring av aksjonen i media vil ofte være så kostbare at aksjonen ikke vil lønne seg. Videre er det tungt å få støtte til de "glemte tragediene".<sup>106</sup>*

En annen kilde peker på at kunnskap om krisen og kunnskap om de behov de kriseutsatte menneskene har, samt at media dekker krisen, er en forutsetning for at man skal sette igang en innsamlingsaksjon.<sup>107</sup> I tilfeller hvor disse forutsetningene er tilstede kan en innsamlingsaksjon gi resultater.

<sup>104</sup> Brev til undertegnede fra Flyktningerådet 25.10.96.

<sup>105</sup> Se feks prosjektkatalogen i 'Norges innsats for verdens flyktninger' for 1994 (Flyktningerådet).

<sup>106</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 13.02.96.

<sup>107</sup> Intervju organisasjonskilde, Oslo 12.02.96.

Røde Kors sin innsamlingsaksjon til krisen i Rwanda i slutten av juli 1994, er et eksempel på en vellykket innsamlingsaksjon hvor organisasjonen samlet inn 57 millioner. Allerede første uken kom det inn 17 millioner til aksjonen. I tillegg fikk organisasjonen 10 millioner i støtte fra UD. En så suksessfull aksjon er likevel mer et unntakstilfelle enn regelen.<sup>108</sup>

En annen finansieringskilde for de norske organisasjonene har vært den årlige TV-aksjonen i NRK, hvor en betydelig del av inntektene fra innsamlingene har gått til organisasjonenes internasjonale arbeid. Redd Barna og Kirkens Nødhjelp har feks hatt TV-aksjonen to ganger hver, som til sammen har brakt inn 346 millioner (Steen 1995). Ved siden av inntektene organisasjonene har fått gjennom TV-aksjonene, har de på denne måten også fått en sterkere posisjon i det norske samfunn.

Staten er den viktigste finansieringskilden for alle fem organisasjonene, bortsett fra for Redd Barna. Redd Barna skiller seg ut med at statlige og egne inntekter er like viktige. Av statlige inntektskilder er NORAD den viktigste for Redd Barna. For Kirkens Nødhjelp er UD og NORAD like viktige når det gjelder finansiering. UD er den viktigste finansieringskilden for Norges Røde Kors, Norsk Folkehjelp og Det norske Flyktningsråd.

Egne inntekter varierer sterkt mellom de ulike organisasjonene. Redd Barna er den organisasjonen som har høyest andel av egne inntekter, gjennomsnittlig 42,2 %. Egne inntekter utgjør rundt 30 % for Kirkens Nødhjelp og Norges Røde Kors. Flyktningsrådet finansierer ca 11% med egne midler, mens Norsk Folkehjelp ikke har egne inntekter til drift av virksomheten. Inntekter fra internasjonale organisasjoner og andre stater synes viktigst for Norsk Folkehjelp og Flyktningsrådet.

### *Administrasjon*

Organisasjonenes hjemmeadministrasjon ble særlig utvidet på 80-tallet. Den administrative veksten i organisasjonene er sammenfallende med den økte veksten i bistandsarbeidet og internasjonale aktiviteter. Organisasjonenes vekst har også vært parallell med veksten i den statlige bistandsvirksomheten. Veksten ble delvis finansiert med innsamlede midler, særlig fra TV-aksjoner, og delvis med statlige midler (Tvedt 1993: 44).

Flyktningsrådet har 40 ansatte ved sitt hovedkontor, hvorav 9 stillinger er knyttet opp mot utarbeid.

Redd Barna har økt sin hjemmeadministrasjon fra 35 i 1981 til 90 i 1991. Av disse er respektive 6 og 21 direkte knyttet til operasjonell bistandsvirksomhet (Tvedt 1993: 85).

<sup>108</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 13.02.96; Norges Røde Kors informasjonsavdeling.

Norges Røde Kors har 100 ansatte i forbindelse med sitt utenlandsarbeid i Norge hvorav 80 er ved hovedkontoret i Oslo. 14 av disse arbeider med bistand. Videre har organisasjonen 29 eksternt ansatte administrasjons- og helsepersonell og ca. 200 lokalt ansatte i u-land.

Norsk Folkehjelp har 150 ansatte i Norge hvorav 46 er ved hovedkontoret. Av disse er 16 stillinger satt av til u-landsarbeid. I tillegg har organisasjonen 85 eksternt ansatte og 55 stillinger besatt av lokale utenfor Norge.

Kirkens Nødhjelp har i alt 75 ansatte i Norge. 70 av disse arbeider ved hovedkontoret hvorav 25 stillinger er ved program- og prosjektavdelingene. I tillegg har organisasjonen 30 eksternt ansatte utenfor Norge.

Disse administrasjonene er svært store sammenlignet med de statlige administrasjonene. Redd Barna og Kirkens Nødhjelp har flere ansatte i sine hjemmeadministrasjoner som arbeider direkte med bistand, enn NORADs kontor for private organisasjoner og UD-kontorene har til sammen.<sup>109</sup> Norsk Folkehjelps administrasjon ligger omtrent på det samme nivået som UD og NORAD til sammen (Steen 1995).

UD gir et administrasjonstilskudd på inntil 5% av prosjektkostnadene. Dette er et administrasjonstilskudd i tillegg til administrasjonsutgifter i forbindelse med det aktuelle prosjektet. Den sterke institusjonelle veksten, samt ekspansjonen i bistandsarbeidet hos organisasjonene kan gjøre det vanskelig for dem å si nei til forespørsler fra UD om å iverksette nye prosjekter, selv om dette innebærer ny geografisk og tematisk spredning, fordi organisasjonene er avhengige av nye prosjekter for å opprettholde sin virksomhet på nåværende nivå. Prosjekter som dekker administrasjonstilskudd, kan derfor være ekstra lukrative for organisasjonene.

### *Medlemskap*

Organisasjonene er svært forskjellige når det gjelder hvilken type medlemskap de har. Norges Røde Kors (stiftet 1865) og Redd Barna (stiftet 1946) er medlemsorganisasjoner basert på individuelt medlemskap. Norges Røde Kors har flest individuelle medlemmer med 220.000 ved utgangen av 1994 (økningen i 1994 var på 60.000). Redd Barna har 120.300 medlemmer (1992). Organisasjonenes fadderordning er ikke inkludert i disse tallene. Kirkens Nødhjelp (stiftet 1947) er ingen vanlig medlemsorganisasjon, men har 114.000 (1990) faste givere og Kirkens Nødhjelp har 17.000 faste givere i tillegg til 40.000 tilfeldige (1992). Både Redd Barna og Kirkens Nødhjelp har satt igang kampanjer for å styrke medlemsbasisen, hvor RB har satt som mål å fordoble sin medlemsmasse i løpet av 90-årene.

<sup>109</sup> I 1993 hadde NORAD 16-20 årsverk som eksplisitt er lagt ned i bistandsadministrasjonen. For UD dreier dette seg om delte årsverk, og det er ikke mulig å få presise anslag (Steen 1995).

Norsk Folkehjelp (stiftet 1939) og Flyktningsrådet (stiftet 1946) baserer sin virksomhet på medlemsorganisasjoner og har på denne måten en betydelig støtte i det norske organisasjonssamfunnet.<sup>110</sup> Norsk Folkehjelp har en rekke store LO-forbund som medlemmer og har etablert sin virksomhet med bakgrunn i den faglige internasjonale og den norske arbeiderbevegelsen. I 1990 utgjorde dette 780.000 kollektivt tilmeldte medlemmer (Norsk Folkehjelp 1990: *Årsberetning*: 2).<sup>111</sup> Det Norske Flyktningsrådet er en paraplyorganisasjon med spesialkompetanse om flyktninger. Organisasjonen har 15 medlemsorganisasjoner, deriblant KN, NRX, NoFo og RB, som til sammen utgjør flere hundre tusen medlemmer.

Dette viser at organisasjonene har en solid forankring og støtte i "det norske folk". Samtidig utgjør medlemmene en viktig del av egne inntekter. Norsk Folkehjelp og Flyktningsrådet har få "egne" medlemmer. De er også de to organisasjonene med de laveste egne inntektene.

### *Samarbeid og konkurranse mellom organisasjonene.*

Organisasjonene står i både et samarbeids- og konkurranseforhold til hverandre. De fem generalsekretærene har jevnlig møter hvor en er koordinator og uttaler seg på vegne av de fem organisasjonene. Koordinator stillingen går på rundgang. Samarbeidet kan gjelde forhold til staten, krav om at noe må gjøres i en krisesituasjon, innsamlingsaksjoner etc. Videre lager organisasjonene felles uttalelser om Stortingsmeldinger.

Samtidig konkurrerer organisasjonene om midler i det samme markedet. Denne konkurransen er stor på hjemmemarkedet når det gjelder givergaver og medlemskap, mens den er noe mindre overfor UD.<sup>112</sup>

Når det gjelder givergaver og medlemskap er konkurransen stor fordi organisasjonene, som er svært like, ønsker mest mulig av et marked som har en grense for hvor mye oppmerksomhet og gaver det kan gi. Er det for mange eller for hyppige innsamlingsaksjoner vil hjemmemarkedet bli mettet.

Årsaken til at konkurranse om midler fra UD ikke er så stor, selv om den fortsatt er tilstede, er at UD synes å ønske å kanalisere midler gjennom alle de fem store. I forhold til andre private organisasjoner er de fem store prioriterte som kanal (jf kap 1). Det synes som at UD ønsker en spredning av hjelpen den kanaliserer

<sup>110</sup> Odd Inge Steen mener det er stor forskjell i medlemsmassen til norske organisasjoner etablert før og etter 1945 hvor organisasjoner etablert før 1945 primært er basert på individuelt medlemskap, mens organisasjoner etablert etter 1945 ofte ikke har individuelt medlemskap i det hele tatt (Steen 1995). Organisasjonene denne rapporten studerer viser ikke en slik forskjell.

<sup>111</sup> Ved utgangen av 1994 hadde NoFo 10.641 individuelle medlemmer og 500 faste givere (1993) (Norsk Folkehjelp 1994: *Årsrapport*).

<sup>112</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 13.02.96; intervju Søren Pedersen, Oslo. 30.10.96.

gjennom disse fem organisasjonene. I de fleste prioriterte krisesituasjoner får alle de fem store betydelige midler fra UD.

Katastrofeutvalget fungerer som et samarbeidsorgan for organisasjonene og mellom organisasjonene og UD. Dette samarbeidet går først og fremst på informasjon og informasjonsutveksling. Informasjonen kan gå på spesielle katastrofer eller på tema som organisering av katastrofeberedskap. I følge en kilde fra de private organisasjonene heter det at "som forum er dette et viktig organ på grunn av de representanter som stiller der, men måten det fungerer på har ikke vært tilfredsstillende i forhold til målsetting og fordi møtene har vært så uregelmessige".<sup>113</sup> En del ting har likevel kommet ut av møtene. Et eksempel på dette er etableringen av NORDEM. Dette var et konsept som først ble foreslått og drøftet i katastrofeutvalget.

### *Autonomi eller avhengighet?*

Det har vært en dreining i organisasjonenes aktivitet - fra langsiktig til kortsiktig bistand siden 1970-tallet. Norges Røde Kors, Flyktningerådet og Norsk Folkehjelp arbeider i dag primært med kortsiktig bistand. Kirkens Nødhjelps bistandsarbeid er likt fordelt mellom kort- og langsiktig bistand, mens Redd Barna primært arbeider med langsiktig bistand. Med utgangspunkt i organisasjonenes hovedmålsettinger kunne en imidlertid forventet at langsiktig bistand utgjorde en større del av virksomheten for Kirkens Nødhjelp og Norsk Folkehjelp.<sup>114</sup>

Bortsett fra Redd Barna har alle organisasjonene hatt en inntektsøkning for internasjonal virksomhet i perioden 1990-1994. Denne veksten har vært sterkest for Flyktningerådet som har hatt en økning på hele 80 %. Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors har hatt en noe mindre, men betydelig, vekst på henholdsvis 46 % og 45%. Kirkens Nødhjelp har hatt en vekst på 21 %. Veksten er sammenfallende med vekst i statlig bistand. Den sterke veksten på 1990-tallet synes særlig å ha vært mulig pga økte bevilgninger fra UD. Også på 70- og 80-tallet var organisasjonenes vekst sammenfallende med vekst i statlig bistand.

Den parallelle veksten og det nære samarbeidet reflekterer en situasjon hvor staten og organisasjonene har felles mål og interesser.<sup>115</sup> Organisasjonenes og statens

<sup>113</sup> Intervju, Stein Villumstad, Oslo 13.02.96

<sup>114</sup> Dreiningen fra lang- mot kortsiktig bistand kan ha flere årsaker, også økonomiske. NORAD krever 20 % egenandel fra organisasjonene som ofte er vanskelig å finansiere, mens UD oftest finansierer 100 % av prosjektkostnadene (Tvedt 1993: 43). "Slik kan en si at kravet om egenandel i den konteksten det fremsettes, gjør de private organisasjonenes aktiviteter innenfor tradisjonell utviklingsbistand mindre attraktive fra et organisasjonsmessige hensyn" (Tvedt 1993: 44)

<sup>115</sup> Steen 1995 forklarer forholdet mellom organisasjonene og staten med Salamons (1987) teori om at samarbeid mellom frivillig og statlig sektor er et logisk kompromiss for å på den ene siden å kunne utnytte den frivillige sektors formidling av tjenester og på den andre siden utnytte tilgjengelige statlige midler. Det nære samarbeidet mellom de private organisasjonene og staten

felles målsetninger og det nære forholdet mellom dem blir av en representant for organisasjonene beskrevet med at "Regjeringen og de frivillige organisasjonene i mange sammenhenger gjør felles sak. Flyktningerådet og de andre organisasjonenes uavhengighet blir ikke truet av statens økte satsing på freds- og nødhjelpsengasjement. Det er å sette saken på hodet. Så lenge Regjeringen og de frivillige organisasjonene har et felles mål, styrker samarbeidet begge parter. Og tradisjonen tro skal vi forsette å være vakt bikkjer og pådrivere" (Gunnar F Andersen 1995). I følge denne kilden har altså organisasjonene og staten felles målsetninger, som alle parter setter pris på, men som ikke truer organisasjonenes autonomi. De offisielle kriteriene til staten og organisasjonene, som er svært like, reflekterer også felles målsetninger.

Stor personalflyt mellom organisasjonene og staten er et forhold som kan illustrere nærhet og felles verdsetting av kompetanse. "En rekke personer fra de største private organisasjonenes 'toppsjikt' har blitt rekruttert til sentrale toppstillinger i det statlige 'bistandsbyråkrati' (Steen 1995: 325).<sup>116</sup>

Det er pekt på at forholdet mellom UD og organisasjonene kan reflektere en situasjon som er preget av gjensidig nytte. UD kan gjøre nytte av organisasjonenes virksomhet på flere måter. Den kan gjøre nytte av organisasjonenes forankring i organisasjonssamfunnet (Steen 1995). Det er videre antatt at staten søker en utenrikspolitisk markering gjennom sitt nødhjelpsarbeid. Ved å kanalisere midler gjennom de private organisasjonene kan også staten oppnå en markering uten selv å engasjere seg direkte. Organisasjonenes nytte av staten er først og fremst knyttet til de økende statlige bevilgningene.

Organisasjonene er altså i stor grad avhengig av statlige inntekter. Dette gjelder særlig finansieringsstøtte fra UD. De statlige prioriteringene blir derfor en viktig rammesetter for organisasjonenes prioriteringer. Ut fra den finansielle situasjonen kan organisasjonene i liten grad oppfattes som autonome. Det er imidlertid klart at

oppfattes som et naturlig forhold som man faktisk kan forvente. I et slikt perspektiv kan de private organisasjonene oppfattes som kanaler for statlige prioriteringer. Kuhnle og Selle (1992) bestrider imidlertid at statlige overføringer av oppgaver til de den friville sektor er det naturlige. Salamons perspektiv står i sterk kontrast til både institusjonsøkonomiske og konfliktteoretiske forklaringer på vekst i frivillig sektor. For nærmere diskusjon, se også Selle (1996), kap 1.

<sup>116</sup> Eksempler på personalflyt mellom organisasjonene og staten er: Vesla Vetlesen fra LOs internasjonale avdeling ble bistandsminister i 1986. Hans Chr. Bugge gikk fra generalsekretærjobben i Redd Barna til statssekretærembedet, for deretter å gå tilbake til Redd Barna igjen. Halle Jørn Hansen gikk fra en sentral jobb i NORAD til leder i internasjonal avdeling i Norsk Folkehjelp i 1992 og arbeider nå som generalsekretær i samme organisasjon. Jan Egeland gikk fra Norges Røde Kors' internasjonale avdeling til statsekretærstillingen i Utenriksdepartementet. Anne Bauer hadde permisjon fra 2. politisk kontor i UD, der hun var byråsjef, og for å ha stillingen som utenlandsjef i Norges Røde Kors. Jan Erichsen gikk fra generalsekretærstillingen i Kirkens Nødhjelp til prostestilling. Videre har/ er en rekke stortingsrepresentanter og regjeringsmedlemmer representert i organisasjonenes styrer og råd (se Tvedt m.fl. 1993; Steen 1995).

det foregår en stor grad av kontakt, både formell og uformell, mellom UD og organisasjonene, hvor organisasjonenes kunnskaper verdsettes. Organisasjonene har derfor mulighet til å påvirke UDs prioriteringer. For å forstå forholdet mellom staten og organisasjonene, og i hvilken grad de statlige prioriteringene påvirker organisasjonenes prioriteringer og omvendt, er det nødvendig å se nærmere på de prioriteringer som er gjort.

## 5. Prioriteringer av kriser

### 5.0 Prioriteringer

Det er vist at både organisasjonene og staten foretar prioriteringer av kriser ved fordeling av nødhjelpsmidler. En oversikt over hvor norsk bistand har kanalisert nødhjelpsmidler, vil kunne si noe om hvilke prioriteringer Norge har foretatt. Sprer norsk humanitær bistand seg over mange land, eller er den konsentrert om noen få land eller regioner? Er det spesielle mønstre ved prioriteringene som peker seg ut? En oversikt over hvilke prioriteringer som har vært foretatt, vil danne grunnlaget for en generell analyse over hvilke mønstre for fordeling av nødhjelp som eventuelt peker seg ut, og som kan forklare hvilke faktorer det er tatt hensyn til ved prioriteringer.

### 5.1 Konsentrasjon, spredning og prioriteringer i norsk nødhjelp

Det finnes ikke noen systematisk oversikt over fordelingen av nødhjelpsmidlene per krise. Det er også problematisk å utarbeide en slik systematisk oversikt (jfr. kap 1). For det første opererer de private organisasjonene med et uklart skille mellom kortsiktig- og langsiktig bistand. For det andre føres bevilgninger og midler som er kanalisert på det geografiske området midlene kanaliseres til og ikke tilbake til selve krisen.<sup>117</sup> På denne måten kan direkte bruk av regnskaper gi et misvisende inntrykk hvis man ønsker å gi en oversikt over total hjelp gitt til en krise. Det er et stort empirisk arbeide å undersøke hvert enkelt nødhjelpsprosjekt for å kunne føre bevilgningene tilbake til den opprinnelige krisen, bla fordi flyktninger ofte sprer seg over mange land.<sup>118</sup> Dette arbeidet vil ikke bli gjort her.

Likevel finnes det noen dokumenter som gir en god indikasjon på hvordan nødhjelpsmidlene har blitt fordelt. St.prp.nr. 1 og St.meldingene *Om Norges samarbeid med utviklingslandene*, viser hvilke prioriteringer regjeringen og Stortinget har foretatt.<sup>119</sup> Dokumentene er ikke standardiserte, men endrer seg i forhold til mengde informasjon som blir gitt i de ulike årene. En del informasjon er likevel sammenlignbar. Disse dokumentene viser statlige bevilgninger, men siden staten kanaliserer så store deler av sin nødhjelp gjennom de private organisasjonene, og organisasjonene finansierer en så stor del av sine prosjekt med

<sup>117</sup> Dette betyr for eksempel at nødhjelp gitt til namibiske flyktninger og SWAPO som oppholdt seg i Angola tidlig på 80-tallet, er bokført som hjelp gitt til Angola.

<sup>118</sup> Som eksempel på hvordan eksternt fordrevne flyktninger fra en krise kan spre seg, se vedlegg 2 'Flyktningsituasjonen for krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda, perioden 1990-1994'.

<sup>119</sup> St.meldingene *Om Norges samarbeid med utviklingslandene* er Stortingets årsmelding for kortsiktig- og langsiktig bistand.



midler fra staten, gir tallene også et uttrykk for den hjelp organisasjonene har gitt. Dokumentene viser også hvilken statlig ramme organisasjonene har måttet forholde seg til når det gjelder statlig finansiering av nødhjelpsprosjekter.

Videre har Flyktningsrådet utarbeidet rapporter for 1990 til 1994, *Norges innsats for verdens flyktninger - En oversikt over økonomisk ressursbruk*, som gir en oversikt over hvor norske midler til flyktninger er kanalisert. Rapportene viser organisasjonenes prosjekter, finansiert med egne og statlige midler. Fordelen med disse rapportene er at hjelpen er ført tilbake til flyktingenes opprinnelsesland, slik at man får et bilde av hjelp gitt til selve krisens ofre, uavhengig av hvor de befinner seg. Tallene som legges til grunn viser med andre ord ikke en total oversikt over nødhjelp kanalisert fra staten eller de private organisasjonene, men gir en god indikasjon på hvilke kriser som har vært prioritert av norsk nødhjelp.

### *Prioriteringer i St.prp.nr. 1 og St.meldinger*

Gjennom statsbudsjettet gir Stortinget rammebevilgninger til land eller regioner Norge prioriterer. Ved rammebevilgninger opprettes egne kapittelposter. Disse kan endres og overføres, men vil likevel gi et bilde av hvilke kriser, land eller regioner Stortinget prioriterer. Alle rammebevilgningene forvaltes av UD, og består av hjelp til flyktninger og annen nødhjelp. Tabell 14 gir en oversikt over rammebevilgningene fra 1962. Tidligere bevilgninger til nødhjelp har ikke vært spesifisert med egne poster.

**Tabell 14. Oversikt over Stortingets rammebevilgninger 1962-1996.**<sup>120</sup>

	96	95	94	93	92	91	90	89- 84	83- 82	81- 76	75 73	74- 67	72- 65	66- 62
UNHCR	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
UNRWA	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Det sørlige Afrika		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Sør-og sørvest afr.fly														*
Afghanistan		*	*	*	*	*	*	*	*					
Latin-Amerika	*	*	*	*	*	*	*	*						
Afrika	*	*	*	*	*									
Tidligere Jugoslavia	*	*												
Nigeria												*		
Vietnam											*			

<sup>1</sup> Posten forutsetter at en del av midlene brukes til hjelp til frigjøringsbevegelser (St.prp.nr. 1).

Kilde: St.prp.nr. 1, 1962 til 1996.

<sup>120</sup> Vedlegg 1 'Oversikt over budsjettkapitler/ poster og ansvarlig departement/ direktorat for humanitær assistanse' viser en fullstendig oversikt over de ulike postene for kortsiktig bistand.

Rammebevilgningene viser at humanitær bistand til palestinske flyktninger, det sørlige Afrika og Afghanistan har vært prioritert lengst. Hjelp til palestinske flyktninger har for øvrig vært prioritert siden 1950 (St.meld.nr 81(1967-68)).<sup>121</sup> UD har hovedsakelig kanalisert midler gjennom UNWRA og bevilgningene har holdt seg på et høyt nivå siden 1980-tallet, med en opprioritering de siste årene i forbindelse med Oslo-avtalen. Krisen i Afghanistan har vært prioritert siden 1982. Tabell 15 viser total hjelp gitt til afghanske flyktninger i og utenfor Afghanistan, og gir derfor høyere tall enn tabell 16.<sup>122</sup> I det sørlige Afrika har Norge særlig prioritert frigjøringsbevegelsene African National Congress (ANC) og SWAPO, og en stor del av rammebevilgningen, har gått til disse organisasjonene.

**Tabell 15. Hjelp til prioriterte områder/ grupper i 1000 n. kr.**

	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984
UNRWA	67.500	65.000	65.000	65.000	65.500	103.000	66.000	66.000	65.000	60.000
Afghanis tan	55.600	70.800	69.600	72.300	79.000	74.500	65.800	57.200	59.900	41.000
ANC, PAC, SWAPO		-	43.300	43.300	42.300	69.500	70.300	69.000	61.700	53.000

<sup>1</sup> Disse utbetalingene er en del av posten 'Humanitær bistand til det sørlige Afrika'. ANC fått ca. 40 mill. pr. år, mens PAC har fått rundt 1,5 mill. Hjelp til SWAPO opphørte i 1990 da Namibia oppnådde selvstendighet 21. mars 1990. Hjelp til ANC og PAC opphørte med demokratiske valg i Sør-Afrika og slutten på arparteid-regime i 1993.

Kilde: Stortingets årsmeldinger om Norges samarbeid med utviklingslandene, 1984-1993.

Tabell 16 viser humanitær bistand til prioriterte land i perioden 1984-1993. Tallene fra 1990-1993 er beregnet ut fra kap. postene 'Internasjonalt humanitært hjelpearbeid' (kap. 0190) som er nødhjelp til naturkatastrofer, og de spesielle ramme- bevilgningene (kap. 0191). Tallene for 1984 til 1989 er beregnet ut fra 'Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt hjelpearbeid' (kap. 143) og 'Hjelp ved naturkatastrofer' (kap. 195/ 1280). Her er rammebevilgningene ikke tatt med. Det er derfor problematisk å sammenligne de to delene av tabellen. Et annet problem er at tall fra de ulike meldingene varierer med opp til 15 millioner kroner for et og samme år. Tabellen vil likevel gi et bilde av hvilke prioriterte kriser som har fått hjelp over en lengre periode, samt hvor mange land Norge gir hjelp til.

<sup>121</sup> Hjelpen ble kanalisert gjennom UNRWA.

<sup>122</sup> Krisen i Afghanistan er den eneste krisen Stortingsmeldingene årlig oppgir total hjelp for.

**Tabell 16. Humanitær bistand til prioriterte land 1993-1984 i 1000 n. kr.**<sup>123</sup>

	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984
Albania	3.856	2.337	10							
tid. Jugoslavia	244.634	21.833	1.926							
Afghanistan	3.982	47.119	48.025	18.428				8.300	5.475	
Bangladesh	2.903	327	11.505	2.320	650	16.202	119	13		
Filippinene	4.785	368	4.384	2.407	2.158					
India	15.504	2.897	350		2.409	2.603	4.555	3.844	1.828	4.004
Kambodsja	20.419	19.566	5.560	10.084	2.000					
	1993	1992	1991	1990	1989	1988	1987	1986	1985	1984
Nepal	6.385	0	116							
Sri Lanka	8.499	5.833	6.907	2.621	2.503	5.642	6.867	3.499		
Vietnam	2.119	800	5.000	180	221					
Angola	29.392	4.348	5.220	4.811	4.947					
Eritrea	19.186	25.388								
Etiopia	29.943	54.503	83.499	53.304	65.874	39.905	50.293	53.470	89.675	71.847
Liberia	3.027	900	1.000							
Mali	2.500	260	4.509	5.038	14.770	14.281	14.787	26.145	18.111	9.939
Mosambik	39.826	47.793	27.005	23.169	11.262	28.171	25.419	9.926	15.879	6.544
Rwanda	6.325	0	0							
Somalia	57.812	34.211	5.691	3.000	2.000					
Sudan	37.341	27.744	36.225	24.319	17.443	22.117	13.625	12.246	23.549	2.850
Tchad								3.805	1.400	2.358
Uganda					4.460	2.287	1.319	8.778		766
Zimbabwe					263	5.550	1.513	830		
Irak	11.277	19.984	10.200	400						
Israel			15.000	500						
Jordan								3.800	2.150	
Libanon	8.134	6.881	4.978	6.417	4.829					
Chile	847	1.706	7.558	11.062	10.148					
Guatemala	12.706	10.507	6.693	3.262	4.444					
El Salvador	3.978	6.710	6.636	7.924	12.067			7.272	2.428	3.915
Nicaragua			1.512	4.195	15.303	9.687	-	3.975	199	1.500
Andre land	34.196	39.205	27.909	45.052	77.283	41.584	41.018	31.820	61.020	39.873

<sup>123</sup> Perioden 1984-1993 er valgt fordi årsmeldingene kun oppgir tall for disse årene.

Ufordelt Afrika	136.090	123.369	136.090	132.757	-	-	-	-	-	-
U. Latin-Am. Karibien	8.838	4.210	8.838	2.499	-	-	-	-	-	-
U. Asia	65.643	33.222	80.643	37.458	-	-	-	-	-	-
U. MellomAm	606	377	606	2.850	-	-	-	-	-	-
U. globalt	56.423	14.454	14.483		9.518	16.921	15.434	19.364	29.015	666
<sup>1</sup> Inklusiv Eritrea NOK 42,2 mill.										
<sup>1</sup> Andre land utgjorde i 1993: 23 land; 1991: 45 land (St.meld.nr. 66 (1991-92)); 1988: 43 land (St.meld.nr. 13 (1989-90)); 1986: 53 land (St.meld.nr. 66 (1986-87)).										

Kilde: St.meld.nr. 66 (1986-87) for perioden 86-84, St.meld.nr. 16 (1990-91) for perioden 89-87, St.meld.nr. 9 (1993-94) for perioden 92-90, St.meld.nr. 8 (1994-95) for 1993. Meldingene gir oversikter for 3-års perioder som legges til grunn i tabellen.

Tabellen viser at norsk nødhjelp sprer seg over forholdsvis mange land. I 1993 fordelte den seg på 46 land før ufordelte midler ble kanalisert. Krisen i det tidligere Jugoslavia ble prioritert høyest for dette året. Når det gjelder postene for ufordelte midler har disse vært store for Afrika spesielt, men også for Asia.

I Asia har særlig Afghanistan, men også Kambodsja og Sri Lanka (midlene til Sri Lanka har imidlertid vært en del lavere) vært prioriterte områder. Også Vietnam har vært et prioritert område, men tallene kommer ikke klart frem av tabellen. I 1993 og 1992 ble det gitt henholdsvis 29.3 millioner og 38.4 millioner til kambodsjsanske flyktninger. I 1991 ble det gitt 29.5 millioner til kambodsjsanske og vietnamesiske flyktninger. I 1990 heter det at disse gruppene er prioriterte. Tidligere meldinger spesifiserer hverken område, land eller størrelse for hjelp gitt over posten 'Internasjonalt humanitært hjelpearbeid'.

I Afrika har hjelp til Somalia og Eritrea vært prioritert fra 1992, Angola fra 1993, mens Etiopia, Mosambik og Sudan peker seg ut som høyest og lengst prioriterte. Guatemala og El Salvador har fått mest hjelp i Latin-Amerika. Videre har hjelp til det tidligere Jugoslavia vært et svært høyt prioritert område fra 1993 med en utbetaling på 244,6 millioner, hvorav 172 gikk via norske private organisasjoner, og opprettelse av egen rammebevilgning fra og med 1995. I 1994 ble det utbetalt 200 millioner til krisen, og i 1995 økte denne til 250 millioner. På budsjettet for 1996 er det avsatt 300 millioner, som utgjør 30 millioner mer enn kortsiktig bistand til hele Afrika. I 1990 og 1991 var Gulf-krisen et prioritert område i norsk bistand. I 1990 ble det utbetalt 74,5 mill. til humanitære tiltak i forbindelse med konflikten. I 1991 utbetalte staten 130 mill. hvorav 89,5 mill ble brukt til tiltak for kurderne og 15 mill. til gjenoppbyggingstiltak i Israel (St.meld.nr. 51 (1991-92)).

Hjelp til Gulf-krisen kommer imidlertid ikke frem av tabell 16 da de ble utbetalt som hjelp til naturkatastrofer.<sup>124</sup>

*Oversikt over flyktningehjelp gitt i 91, 92, 93, 94*

**Tabell 17. Norsk hjelp til flyktninger 1991-1994 i n. kr.**

1991, Totalt 185 prosjekter i 31 land		1992, Totalt 210 prosjekter i 36 land	
1. Afghanistan	53.723.000	1. Afghanistan	62.615.000
2. Irak	53.432.000	2. Mosambik	51.868.000
3. Sør-Afrika	36.287.000	3. Somalia	45.898.000
4. Mosambik	36.020.000	4. Eritrea	35.815.000
5. Eritrea	29.938.000	5. Etiopia	27.327.000
6. Sudan	29.573.000	6. tidligere Jugoslavia	19.784.000
7. Eritrea/ Tigray	22.801.000	7. Irak	18.642.000
8. Palestina <sup>1</sup>	21.808.000	8. Kambodsja	14.641.000
9. Sri Lanka	12.600.000	9. Sudan	14.162.000
10. El Salvador	11.129.000	10. El Salvador	11.338.000
12. Liberia	6.890.000	14. Angola	3.501.000
14. Somalia	5.979.000	21. Liberia	1.500.000
15. Angola	4.969.000	32. Rwanda	200.000
29. Bur./Rwanda	500.000		
1993, Totalt 222 prosjekter i 33 land		1994, Totalt 221 prosjekter i 46 land	
1. tidligere Jugoslavia	151.549.039	1. tidligere Jugoslavia	188.902.090
2. Mosambik	109.761.678	2. Mosambik	44.702.701
3. Afghanistan	53.506.150	3. Rwanda	39.909.706
4. Kambodsja	49.936.879	4. Afghanistan	37.813.765
5. Somalia	26.174.972	5. Angola	37.596.168
6. Eritrea	24.905.000	6. Palestina	24.188.100
7. Guatemala	22.269.999	7. Sudan	18.700.630
8. Palestina	20.551.443	8. Sør-Sudan	13.062.312
9. Sudan	19.977.119	9. Guatemala	12.869.079
10. Angola	13.852.480	10. Kambodsja	12.479.183
15. Liberia	3.315.000	40. Liberia	274.057
19. Rwanda	1.802.000	46. Somalia	4.211 <sup>2</sup>
<sup>1</sup> I tillegg kommer bevilgninger gitt gjennom UNWRA, se side 12.			
<sup>2</sup> Tall fra UD viser betydelig høyere tall for utbetalinger til Somalia i 1993 og 1994. For 1993 var utbetalingene på henholdsvis 58 millioner og 26 millioner. Kilde: UD.			

Kilde: *Norges innsats for verdens flyktninger 1991. En oversikt over statlige og frivillige bidrag. 1991,1992,1993,1994, Flyktningerådet.*

<sup>124</sup> Se tabell 8, hvor 71.5 millioner ble utbetalt gjennom Nødhjelpsenheten til ofre for Gulf-krisen.

Tabell 17 og figur 4 er beregnet ut fra Flyktningsrådets prosjektkatalog for perioden 1990-1994. Prosjektkatalogene gir en oversikt over prosjekter rettet mot flyktninger, basert på informasjon gitt av organisasjonene. Tallene viser hjelp gitt til flyktninger som utgjør en stor del av nødhjelpen, enten ved hjelp av midler UD har kanalisert gjennom organisasjonene, eller ved hjelp av organisasjonens egne midler.<sup>125</sup> Øvrige finansieringskilder er ikke tatt med i tabellene.<sup>126</sup> Siden prosjektene er innrapportert av de private organisasjonene (alle private organisasjoner er tatt med i oversikten) viser den kun fordeling av statlige midler som er kanalisert og rapportert gjennom disse. Tabellene kan kun brukes som en indikasjon, men gir et bedre inntrykk av prioriterte kriser, og reaksjon på nye kriser som har oppstått enn tabell 16. De ti krisene som har fått mest midler er tatt med i tabell 17, samt de fire krisene som spesielt blir studert i rapporten. Figur 4 viser midler fordelt på region, og inkluderer alle prosjekter som er registrert.

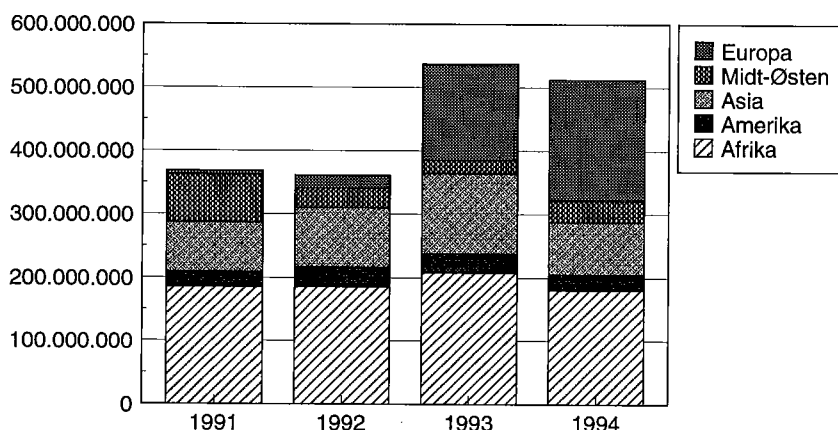
Tabell 17 viser en stor spredning av midler i forhold til land og antall prosjekter. Afghanistan har vært høyt prioritert i hele perioden, men er noe ned-prioritert i 1994. Mosambik har og vært høyt prioritert, særlig i 1993 hvor det ble kanalisert i overkant av 109 millioner til landet. Videre har Etiopia, Eritrea og Sudan vært prioriterte områder.

Krisen i det tidligere Jugoslavia peker seg ut som høyest prioritert for både 1993 og 1994. I 1992 fikk den forholdsvis lite hjelp, men står likevel som den sjette høyest prioriterte krisen. Kambodsja fikk noe hjelp i 1992, men ble kraftig oppprioritert i 1993. Krisen i Angola er også oppprioritert i 1993, og videre i 1994. Krisen i Somalia ble et prioritert område i 1992, og krisen i Rwanda i 1994. Guatemala ble særlig prioritert i 1992. Hovedtrekkene skissert her er altså svært like de prioriteringene som er vist i tabell 16.

<sup>125</sup> Noen mellomstiklige og langstiklige prosjekter er i tabellene er finansiert av NORAD. Dette utgjør imidlertid bare mindre beløp.

<sup>126</sup> Øvrige kilder er i hovedsak utenlandske organisasjoner som USAID eller FN-organisjoner. For enkelte prosjekter er svært store beløp finansiert av utenlandske kilder. Disse er ikke tatt med i tabellen da de vil kunne gi utrykk for andres prioriteringer mer enn de norske.

**Figur 4. Norsk flyktningehjelp fordelt på regioner, 1991-94 i 1000 n. kr.**



	1991		1992		1993		1994	
Afrika	185.619	50%	185.768	51%	208.317	39%	180.462	35%
Amerika	23.815	6%	30.670	8%	29.665	6%	25.138	5%
Asia	77.180	21%	93.925	26%	126.155	23%	82.081	16%
Midt-Østen	76.610	21%	31.030	9%	21.718	4%	33.899	7%
Europa	5.374	2%	19.884	6%	151.819	28%	190.766	37%
<b>Sum</b>	<b>368.598</b>	<b>100%</b>	<b>361.277</b>	<b>100%</b>	<b>537.674</b>	<b>100%</b>	<b>512.346</b>	<b>100%</b>

Kilde: *Norges innsats for verdens flyktninger 1991. En oversikt over statlige og frivillige bidrag. 1991,1992,1993,1994, Flyktningerådet.*

Afrika har vært den høyest prioriterte regionen, men ble ned-prioritert i 1993 og 1994. I 1991 og 1992 ble ca 50 % av nødhjelpen kanalisert til Afrika, mens 35% av hjelpen gikk til regionen i 1994. I 1991 fikk Midt-Østen en forholdsvis stor andel av hjelpen i forbindelse med Gulf-krigen. Den mest markante endringen over denne fire årsperioden er imidlertid kanalisering av nødhjelp til Europa. I 1991 ble 2% kanalisert til regionen, mens hele 37% av nødhjelpen gikk til Europa i 1994. Europa var den høyest prioriterte regionen i 1994.

### *Prioriteringer av kriser*

Norge gir hjelp til alle kriserammede regioner, men har klart prioritert den afrikanske inntil 1994. I 1993 ble krisehjelp til Europa prioritert nesten like høyt som hjelp til Afrika, og i 94, 95 og 96 ble Europa prioritert høyere enn krisene i de afrikanske landene.

Når det gjelder hjelp til de enkelte krisene har norsk humanitær bistand spredd seg over et forholdsvis stort antall land. Tabell 16 og 17 viser at Norge har gitt hjelp til

rundt 50 land årlig. En stor del av disse har imidlertid bare mottatt små beløp. Tross spredningen er trenden at Norge har konsentrert bruken av nødhjelpsmidlene til relativt få kriser.

Palestinaflyktninger, krisene i Afghanistan, Sudan, Etiopia/ Eritrea (Afrikas Horn), Mosambik og frigjøringsbevegelsene i det sørlige Afrika har vært lengst og høyest prioritert. Videre har Kambodsja, Vietnam, Sri Lanka, Guatemala og El Salvador vært prioriterte områder siden 1990, og Angola siden 1993. Dette er alle kriser som har pågått over lang tid.

Ved siden av disse krisene viser tabell 17 at fire 'nye' kriser på 90-tallet peker seg ut i forhold til norske prioriteringer. Dette er Gulf-krisen og bistand til kurdiske flyktninger i Irak i 1990 og 91. I 1992 fikk man en reaksjon på krisen i Somalia og gav betydelige midler til denne. Tall fra UD viser at Somalia også har vært høyt prioritert både i 1993 og 1994, med statlige bevilgninger på henholdsvis 58 millioner og 26 millioner. Krisen i det tidligere Jugoslavia er prioritert fra og med 1993, og krisen i Rwanda er prioritert fra 1994.

## **5.2 Generelle trekk ved prioriteringene**

Afrika har vært et prioritert område for norsk nødhjelp siden 1965, da den første rammebevilgningen som kanaliserte midler gjennom andre kanaler enn FN-systemet ble opprettet. Bevilgningen kanaliserte hjelp til sør- og sørvest afrikanske flyktninger, i 1965 og 1966. Fra 1967-1995 var midler til det sørlige Afrika øremerket ved rammebevilgninger, og fra 1992 ble det opprettet en generell post for humanitær bistand til Afrika (jf tabell 14). Inntil 1995 har Afrika vært den regionen som har vært høyest prioritert i norsk nødhjelp.

Nødhjelp til afrikanske kriser må sees i sammenheng med norsk langsiktig bistand og utenrikspolitikk. Norge hadde ingen aktiv utenrikspolitikk overfor Afrika før etter andre verdenskrig. Tidligere kontakt med kontinentet var først og fremst knyttet til skipsfart, hvalfangst og norsk misjon, hvor misjonen særlig var rettet mot Sør-Afrika i andre halvdel av 1800-tallet. Inntil utviklingen av en u-hjelpspolitikk i begynnelsen av 1960-tallet var norsk politikk overfor Afrika et resultat av at medlemskapet i FN og andre internasjonale organisasjoner forpliktet Norge til å ha en mening om afrikanske og internasjonale spørsmål. Først med den langsiktige bistanden til Afrika, fikk Norge en klar politikk overfor kontinentet hvor ideale verdier som humanisme, nestekjærlighet og solidaritet stod i forgrunnen. Langsiktig bistand ble dominerende i utenrikspolitikken overfor Afrika, og kontinentet ble etterhvert den største mottaker av norsk langsiktig bilateral bistand. Ved starten var Øst-Afrika høyest prioritert for den langsiktige bistanden, og fra 1970- og 80-årene ble det sørlige Afrika stadig viktigere (Tjønneland 1995: 362).



Norsk politikk i Afrika er knyttet til det tidligere apartheidregimet i Sør-Afrika. Spørsmålet om sanksjonering og isolasjon av apartheid-regimet, og spørsmålet om direkte støtte til frigjøringsbevegelsen og motstanden av regimet har vært aktuelle på den utenrikspolitiske dagsorden siden midten av 70-tallet. De fleste norske hovedsamarbeidslandene finner man i denne regionen, der i blant Mosambik (samarbeidsland fra 1977) som også har vært et prioritert land for kortsiktig bistand.<sup>127</sup> Hovedsamarbeidslandene ble valgt ut fra norske tradisjonelle motiv for langsiktig bistand, men og ut fra et ønske om å støtte land som forsøkte å bygge ned bindinger til Sør-Afrika og å støtte frigjøringskampen mot det hvite settlerregimet (Tjønneland 1995: 369).

Norge har gitt humanitær bistand til ANC siden 1977. Støtte ble ikke gitt tidligere fordi Norge fant det problematisk å gi hjelp til en organisasjon som brukte vold mot en stat Norge hadde dipomatiske forbindelser med. Men var også usikker på ANCs styrke og oppslutning inne i Sør-Afrika og skeptisk til den nære forbindelsen organisasjonen hadde med østblokken og det kommunistiske partiet i Sør-Afrika. Men etterhvert ble Norge en viktig giver til ANCs eksilarbeid, og gav blant annet støtte til ANC sine flyktningeleirer i Angola og Tanzania. Økonomisk støtte ble og gitt inn i Sør-Afrika, men måtte inntil 1990 i stor grad holdes hemmelig. I flere tilfeller ble penger sendt med kurer til Sør-Afrika for at kilden ikke skulle oppspores av sørafrikansk politi. Norske frivillige organisasjoner ble hovedkanalen for pengetransaksjoner og "hvitvasking" av norske bistandsmidler til Sør-Afrika. (Tjønneland 1995: 372; Tvedt 1995 (b): 245). Gjennom å støtte arbeidet mot apartheidregimet har Norge opparbeidet seg et godt renommé hos ANC, hos viktige private organisasjoner og hos det nye regimet i Sør-Afrika. "Det tyder ikkje nødvendigvis at Noreg har vore noen særleg viktig eller tung aktør i den eksterne støtta til ANC og i nedkjempinga av apartheid. I første rekke er det nok støtta til ANC i eksil, dei mange fredsprisane til sørafrikanarar og den klare haldninga i den internasjonale kampen mot apartheid gjennom FN og andre fora, som har gitt Noreg dette omdømmet" (Tjønneland 1995: 373).

I Øst-Afrika har som nevnt krisene i Etiopia/ Eritrea og Sudan skilt seg ut som prioriterte mål for norsk kortsiktig bistand. Disse har også vært prioriterte land for norsk langsiktig bistand. Norsk historie i forhold til Eritrea går tilbake til 1952 og norsk medlemskap i FNs 'Eritrean Commission', hvor Norge stemte for en eritreisk union med Etiopia. Kirkens Nødhjelp har vært den viktigste kanalen for norsk bistand i dette området. Organisasjonen har mottatt prosjektstøtte fra NORAD siden 1974 og nødhjelpsmidler fra DUH (Nødhjelpsenheten) og UD siden midten av 80-tallet. Midlene har tilsammen utgjort mange hundre millioner og har spilt en rolle i utfallet av den eritreiske frigjøringskrigen.<sup>128</sup> Bla oppfattet den etiopiske regjering, som Norge anerkjente diplomatisk, de store

<sup>127</sup> Andre hovedsamarbeidsland i regionen er Botswana fra 1972, Zimbabwe fra 1980, Namibia fra 1990.

<sup>128</sup> Fra 1984 til 1989 gav Norge 391 mill. i kortsiktig og 255 mill. i langsiktig bistand. Se Tvedt 1995 (a): 103.

matforsendelsene til geriljakontrollerte områder som brudd på prinsippet om staters territoriale integritet, og president Mengistu truet med å bombe matvaretransportene som delvis var betalt av den norske regjering. På grunn av de store midlene som ble kanalisert gjennom KN, kanskje særlig ved ERD-prosjektet, ble KN en nøkkelaktør i delingen mellom Etiopia og Eitrea.<sup>129</sup> Nødhjelpen reduserte med andre ord ikke bare nød, men fikk politiske konsekvenser for en statsdeling i et viktig strategisk område. I forholdet til UD var KN den initierende part, men "i forbindelse med fredsslutningen, oppbyggingen av et demokratisk styresett og forhandlinger mellom ulike grupperinger i Etiopia og Eritrea, ble UD mer initierende. De ønsket eksplisitt "å heise det norske flagg", det vil si å tydeliggjøre det norske UDs støtte og tok selv initiativet i demokratiseringsprosessen som organisasjonene skulle sette i verk" (Tvedt 1995 (b): 245).

Sudan har vært et av Norges samarbeidsland for norsk langsiktig bistand. KN har bla hatt prosjekter i Sør-Sudan siden 1974, og Norsk Folkehjelp har vært operativ i området siden 1985. Norge er i dag involvert i konfliktløsning i Sudan hvor KN og NoFo er viktige aktører.

Med bistandsarbeidet til fattige mennesker i Afrika, og sanksjoner mot apartheid i Sør-Afrika, har Norge kunnet fokusere på egne verdier som solidaritet, frihet og humanisme (Tvedt 1992; 1995 (c)). Videre har arbeidet vært viktig for den internasjonale posisjon Norge har i dag. Bistand til Afrika "har truleg gitt Noreg ein langt sterkare posisjon internasjonalt enn det landet ellers ville hatt, ikkje minst i form av posisjonar i FN-systemet opparbeidd gjennom støtta frå afrikanske og alliansefrie land" (Tjønneland 1995: 374). Tjønneland mener at de norske tradisjonelle relasjonene til Afrika som misjonsarbeid ikke har noen viktig plass i forhold til norske aktiviteter i dag (Tjønneland 1995: 372-73).

Den langvarige og høyt prioriterte støtten til afghanske flyktninger må også sees i sammenheng med mål for norsk langsiktig bistand og norsk utenrikspolitikk under den kalde krigen. Den sovjetiske invasjonen i Afghanistan i 1978 førte til at 3 millioner afghanere flyktet til Pakistan. Pakistan var da et av Norges hovedsamarbeidsland for langsiktig utviklingshjelp. Videre var det viktig for Norge å markere seg utenrikspolitisk, og støtte den amerikanske supermaktens holdning til konflikten. (USA gav våpen og økonomiske midler til afghanske frigjøringsgrupper). I 1996 er det fortsatt borgerkrig i Afghanistan, og pr 31.12.94 var 2.743.600 afghanere på flukt (UNHCR), noe som utgjør den nest største flyktningebefolkningen i verden. I den forbindelse er det interessant å merke seg at norsk humanitær bistand til krisen trappes ned. 1995 var det siste året humanitær bistand til Afghanistan ble gitt gjennom rammebevilgninger.

<sup>129</sup> KN ledet den internasjonale giversammenslutningen Emergency Relief Desk (ERD), som hadde et årlig budsjett på vel en milliard på slutten av krigen. I perioden 1981 til 1991 ble det til sammen brukt ca. NOK 3,5 milliarder. Dette var vesentlig offentlige midler fra de nordiske landene, EF-landene, USA og Canada (Kirkens Nødhjelp, 1996:43).

Prioritering av nødhjelp til Kambodsja og Vietnam på 70-tallet og fra 1991 kan sees i lys av norsk utenrikspolitikk og norsk utenrikshandel. I forbindelse med Vietnamkrigen (1965-75) satte USA i gang et enormt hjelpeprogram rettet mot flyktninger fra Vietnam og Kambodsja, hvor mange vestlige land gikk inn med støtte. Norsk bilateralt bistandsengasjement i Stillehavsasia startet med en omstridt bevilgning til Vietnam i 1972. Prioriteringen av krisen kan sees som et ønske om en internasjonal markering av den norske stat ved å vise sin tilstedeværelse. I 1976 begynte et samarbeid mellom Norge og Vietnam innen oljeutbygging. I 1978/79 (årsskiftet) invaderte Vietnam Kambodsja og styrtet Pol Pot regimet, noe som førte til at Vietnam diplomatisk ble isolert fra vesten i over ti år. Norges kontakt med Vietnam ble nærmest brutt. På 1980-tallet var det bare Sverige som opprettholdt kontakten med Vietnam av vestlige land, og både Kambodsja og Vietnam er svenske hovedsamarbeidsland for langsiktig bistand. I 1989 trakk Vietnam ut sine styrker i Kambodsja, og den kambodsjanske borgerkrigen endte med en fredsavtale i Paris 1991 som førte til frie valg i mai 1993. "Norske myndigheter gjenvant sin økonomiske interesse for Vietnam i 1990, da det kom til en løsning på Kambodsja konflikten, som hadde frosset forbindelsene i over ti år" (Liland 1995: 428). Det kommunistiske landet ble da åpnet for investeringer, noe som utvilsomt er interessant for norsk næringsliv. Blå besøkte en større norsk delegasjon, bestående av politikere og representanter for næringslivet, Vietnam i oktober 1996 for å diskutere nærmere forbindelser og samarbeid.

Krisene i El Salvador og Guatemala har vært prioriterte områder først på 90-tallet. Begge krisene brøt ut i 1980 med massakre og masseflukt. I dag kjennetegnes krisene av fredsprosesser, valg, og gjenoppbygging. Norge har særlig vært involvert i fredsforhandlingene mellom regjeringen og geriljabevegelsen i Guatemala. De første hemmelige forhandlinger ble gjort i Norge med en Osloavtale i 1993. I 1996 ble det avsatt 64 mill i humanitære bevilgninger til Guatemala.

Den norske opp-prioriteringen av disse krisene illustrerer et mønster som synes å gå igjen for mange av krisene Norge har prioritert. Når en krise stabiliseres og utviklingen går i en demokratisk retning, og /eller når Norge spiller en aktiv part i konfliktløsning prioriteres en krise høyt ved tildeling av nødhjelpsmidler. Denne situasjonen gjelder for Guatemala, El Salvador, Kambodsja etter fredsavtalen høsten 1991 (tabell 17), Mosambik etter valget i høsten 1992 (tabell 17), Etiopia og Eritrea (tabell 16 og 17), Sudan, og Palestina. Ned-prioriteringen av krisen i Afghanistan, som ikke ser ut til å stabiliseres, kan også tolkes ut fra et slikt mønster.

I 1993 ble det gitt 120 millioner til palestinske flyktninger og til støtte for fredsprosessen i Midt-Østen ut over bevilgningene gjennom UNWRA. "Etter gjennombruddet i fredsforhandlingene om Midt-Østen gikk regjeringen raskt ut for å støtte en videreføring av forhandlingsprosessen og bidra med krisebistand for

å sikre avtalen om selvstyre og unngå destabilisering. Tiltakene omfatter kortsiktig krisehjelp og utbygging av infrastruktur" (UD, Pressemelding 2/94).

I 1990 opprettet staten en egen rammebevilgning over budsjettet for kortsiktig bistand, 'Tiltak til støtte for demokrati, utvikling og nasjonal selvstendighet' (kap.post 0192), som understreker en norsk vektlegging og prioritering av slike tiltak. Over denne posten er det gitt støtte til El Salvador, Guatemala, Mosambik, Gaza og Vestbredden, Nicaragua, Kambodsja og Etiopia.

De fire 'nye' krisene Norge har prioritert på 90-tallet er alle kriser som har fått stor mediaoppmærksomhet, både i Norge og internasjonalt. Prioriteringene kan forstås som et utenrikspolitisk ønske om markering og posisjonering i forhold til andre stater, FN og andre store internasjonale organisasjoner.

Krisen i det tidligere Jugoslavia er særlig interessant fordi den er så høyt prioritert. Vesten har kanalisert enorme summer gjennom FN og NGOere for å yte hjelp 'på stedet'.<sup>130</sup> Midler Norge har kanalisert til krisen er de høyeste beløpene norsk humanitær bistand har gitt til en enkelt krise noen sinne.<sup>131</sup> Krisen i det tidligere Jugoslavia er alene høyere prioritert enn alle krisene i Afrika til sammen og utgjør nesten all nødhjelp til Europa. Krigen er den første store krigen i Europa etter 2. verdenskrig og det er selvsagt at Norge måtte delta i nødhjelpsarbeidet. Krisens geografiske beliggenhet og det faktum at en flyktningestrøm kunne bli et stort problem i Norge, synes å ha spilt en rolle for prioriteringene.

En utenrikspolitisk markering synes likevel å være den mest åpenbare forklaringen på prioriteringen, hvor geografisk beliggenhet utgjør en del av denne. Norge har posisjonert seg overfor andre stater gjennom nødhjelp og deltakelse i den politiske løsningen av konflikten med T. Stoltenberg som fredsmekler. Videre var det UD som tok kontakt med de private organisasjonene, og forutsatte et samarbeid og en samordning mellom organisasjonene for norsk nødhjelp til krisen høsten 1992 under fellesnavnet "Norwegian Aid" for å effektivisere og profilere norsk innsats. Organisasjonene, som var Norsk Folkehjelp, Kirken Nødhjelp, Norges Røde Kors og Det norske Flyktningeråd, måtte akseptere denne "pakken" for å få støtte av UD (Tvedt 1995 (b): 245). Redd Barnas hovedkontor var skeptiske til å involvere seg i krisen, men måtte engasjere seg etter vedtak fra landsmøtet.<sup>132</sup>

### 5.3 Dominerende faktorer

Norske prioriteringer av kriser synes å ha vært påvirket av flere faktorer. For det første er 'krisens faktum og behov for hjelp' en tilstedeværende faktor i de

<sup>130</sup> Krisen i det tidligere Jugoslavia er en av de krisene verdenssamfunnet har kanalisert mest midler til.

<sup>131</sup> I perioden 1991 til august 1995 kanaliserte norske myndigheter 939.073.000 kroner til konflikten (UD-fakta, August 1995).

<sup>132</sup> Intervju Maria Matrinsen Oslo, 10.02.96.

prioriteringene som er gjort. Dette utgjør en del av det offisielle kriteriet om å gi hjelp der nøden er størst.

For det andre har en stor del av den humanitære bistanden gått til prioriterte områder for langsiktig bistand. I 1981 gikk 60,7 % av UD's humanitære bistand gjennom private organisasjoner til konsentrasjonsområdene for langsiktig bistand. Dette tallet har "sunket til 40,7 % i 1993.<sup>133</sup> Denne endringen var imidlertid først markert fra 1991 til 1993, som i første rekke skyldes norsk innsats i det tidligere Jugoslavia" (Sørvald 1995: 37). Korrelasjonen mellom kort- og langsiktig bistand er ikke unaturlig ut fra det offisielle kriteriet om effektivitet. Både staten og de private organisasjonene, som er kanal for begge typer bistand, har kunnskaper i disse områdene. Ut fra kriteriet om effektivitet kan man forvente at store deler av den kortsiktige bistand går til prioriterte områder for langsiktig bistand.

Videre synes det uoffisielle kriteriet om utenrikspolitiske markeringer og et mål om å oppnå internasjonal anerkjennelse og posisjonering å være en viktig faktor for å forstå fordelingen av midler. En oppprioritering av kriser som står foran en varig løsning kan forklares ut fra offisielle kriterier om ønske om konfliktløsning. I St.meld.nr. 51 (1991-92) peker staten på at den ønsker å gi en spesiell innsats til konflikter som står foran en mer varig løsning. St.meld.nr. 19 (1995-96) legger sterk vekt på en integrering av fredsarbeid, konfliktløsning, demokratiseringstiltak og menneskerettighetstiltak i bistands- og nødhjelpsarbeidet. I meldingen heter det at "Norge som et lite land med stor internasjonal tillit kan (...) ha et komparativt fortrinn nettopp i slike sammenhenger. Regjeringen vil, når forholdene ligger til rette for det, søke å utnytte de særlige mulighetene Norge måtte ha til å yte en slik innsats" (*ibid.*: 19).

Dette utelukker likevel ikke at oppprioriteringen av kriser i forbindelse med konfliktløsning, som er påfallende sterk, er motivert av utenrikspolitiske målsettinger om å oppnå anerkjennelse og posisjon i det internasjonale samfunnet ved å bygge opp et renommé som en stat som kjemper for menneskerettigheter og rettferdighet.

Dette har staten gjort gjennom å prioritere konfliktløsning og demokratiseringsprosesser på 90-tallet som har styrket det positive bilde av Norge som fredsskaper og fredskjemper. Før denne perioden er et slikt renommé bygget opp gjennom prioritering av lang- og kortsiktig bistand til Afrika. Som en stat uten kolonial fortid, og uten kulturelle eller økonomiske særinteresser har Norge oppnådd en viktig tillit i de afrikanske landene. Prioriteringer foretatt i Asia på 1990-tallet synes å ha vært påvirket av utenrikshandel og interesser i norsk næringsliv, som utgjør en del av de utenrikspolitiske målsetningene.

En faktor som tilsynelatende har påvirket Norges prioriteringer av kriser staten har gitt hjelp til, er markering og legitimering av virksomheten ved å prioritere kriser

<sup>133</sup> Se Sørvald 1995: 38.

som har fått stor oppmerksomhet i media, slik man har gjort med de fire 'nye' krisene på 90-tallet.

## 6. Analyse av kriterier for prioriteringer

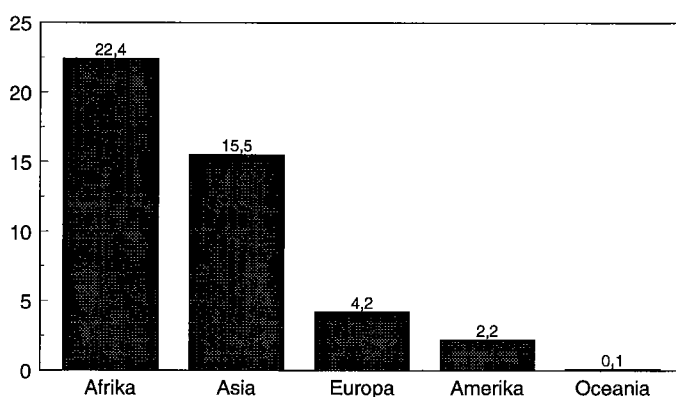
### 6.0 Kriterier for fordeling

Kapittelet vil først ta opp kriteriet om behov og i hvilken grad det kan forklare prioriteringene generelt. Videre søkes det å beskrive hvilke forhold organisasjonene vektlegger ved valg. Dette vil bli illustrert ved krisesituasjonene i Liberia, Angola, Somalia og Rwanda. Kapittelet fokusere på organisasjonenes vurderinger og forklaringer for prioriteringene. Som en viktig finansiell rammesetter vil UDs prioriteringer bli belyst. Medias rolle som ekstern påvirkning vil også bli diskutert.

### 6.1 Ideelt motiverte prioriteringer

I de offisielle kriteriene for staten og organisasjonene legges det stor vekt på kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst.

**Figur 5. Verdens flyktninger fordelt på region i mill. i 1995.**



Tabellene viser både eksternt og internt fordrevne.

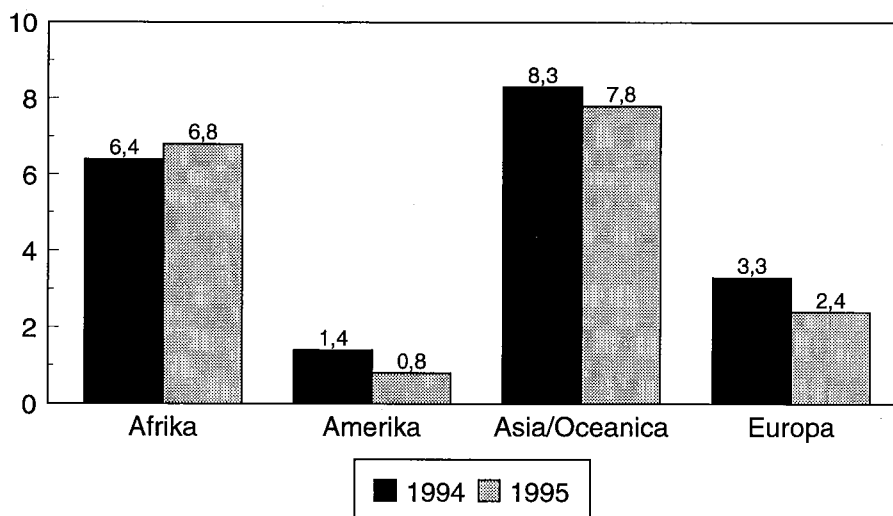
Kilde: Det norske Flyktningeråd, *Flyktning 1995*.

Norsk nødhjelp prioriterer også kriser der det er store behov for hjelp. Likevel er det vanskelig å forstå prioriteringene som utelukkende ideelt motiverte.

Kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst og fordelingen av nødhjelpsmidler, vil først bli belyst per region og så per land, i forhold til antall flyktninger som er en viktig indikator på behov for hjelp.

Figur 5 viser antall internt og eksternt fordrevne flyktninger fordelt på region.<sup>134</sup> Afrika er den regionen som har flest flyktninger, men har blitt nedprioritert i løpet av de siste årene. I 1994 mottok regionen ca 35% av de totale nødhjelpsbevilgningene. Samtidig er antallet flyktninger i Afrika stigende. I 1994 var det 6.4 millioner eksternt fordrevne flyktninger i Afrika, mens tallet økte til 6.8 millioner i 1995. I forhold til utviklingen i de andre regionene var Afrika den eneste regionen med et økende antall eksternt fordrevne flyktninger.

**Figur 6. Registrerte flyktninger fordelt på region 1994-1995 i mill.<sup>135</sup>**



Kilde: Det norske Flyktningeråd, *Flyktning 1996*.

Europa var den høyst prioriterte regionen i norsk nødhjelp i 1994, og mottok 37% av total hjelp. Sammenlignet med flyktningebefolkningen i Afrika, på 22.4 millioner, utgjør flyktningebefolkningen i Europa på 4.2 millioner en betydelig mindre gruppe. Afrika er også den region som har hatt flest drepte som følge av krise. Etter Afrika har Asia hatt flest drepte av denne årsak (jf. tabell 3).

<sup>134</sup> Tallene er beregnet ut fra FNs tallopgaver over registrerte flyktninger, dvs eksternt fordrevne, og USCRs beregninger over de største gruppene av internt fordrevne. Ved å inkludere internt fordrevne får man et mer realistisk bilde over det virkelige antallet flyktninger, og dermed også over det virkelige behovet for hjelp.

<sup>135</sup> Tallene er beregnet for inngangen av hvert år. Tallene for Asia/Oceania inkluderer vel 3.2 millioner Palestinaflyktninger. Disse regnes imidlertid normalt under regionen 'Midt-østen', men denne regionen er ikke skilt ut som egen region i oversiktene som gis av Flyktningerådet og inkluderer derfor her i regionen Asia.



Beregner man tall for flyktningebefolkninger ut fra internt og eksternt fordrevne, er Sudan det landet som har verdens største flyktningebefolkning absolutt sett. For 1996 er det beregnet at landet har omlag 4 millioner internt fordrevne, samt 400.000 eksternt fordrevne flyktninger, dvs 4.4 millioner flyktninger totalt.

Afghanistan har den nest største flyktningebefolkningen i verden. Over 2.7 millioner afghanere er registrert som flyktninger, de fleste i Iran og Pakistan, i tillegg til omlag 1 million internt fordrevne.

Flyktninger fra Rwanda utgjør den tredje største flyktningebefolkningen i verden, med ca 2.5 millioner eksternt fordrevne. Internt fordrevne var beregnet til ca 1 million for 1995, men mange av disse vendte hjem i løpet av året.

Liberia har den fjerde største flyktningegruppen, med ca 800.000 eksternt og 1.2 millioner internt fordrevne. I forhold til innbyggertall er imidlertid Liberia det landet som har flest flyktninger i verden (*Flyktning 1996*: 3).

Sudan har vært og er et prioritert mål for norsk nødhjelp, men har fått mindre hjelp enn feks det tidligere Jugoslavia, Afghanistan, Mosambik, Somalia, og Rwanda. Både Afghanistan og Rwanda har vært høyt prioriterte mål, mens Liberia har fått svært lite hjelp. Krisen i Sierra Leone, med ca 875.000 eksternt og internt fordrevne, er en annen svært stor flyktningebefolkning som ikke prioriteres i norsk nødhjelp.

Den største flyktningebefolkningen i Latin-Amerika finner man i Colombia. Landet har ca 600.000 internt fordrevne, og er et av verdens mest voldsrammede land, regnet i antall drepte per innbygger med omlag 20.000 drepte årlig (*Flyktning 1996*). Colombia er imidlertid svært lavt prioritert i norsk nødhjelp. Guatemala og Nicaragua har vært kriserammert siden begynnelsen av 1980-tallet da krig førte til store flyktningestrømmer og massakre. Disse kriserammede landene har ikke vært prioriterte mål for norsk nødhjelp før 1990, da gjenoppbyggingen startet. Ut fra tidspunktet for prioriteringene er det også vanskelig å forstå at kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst er lagt til grunn for prioriteringene.

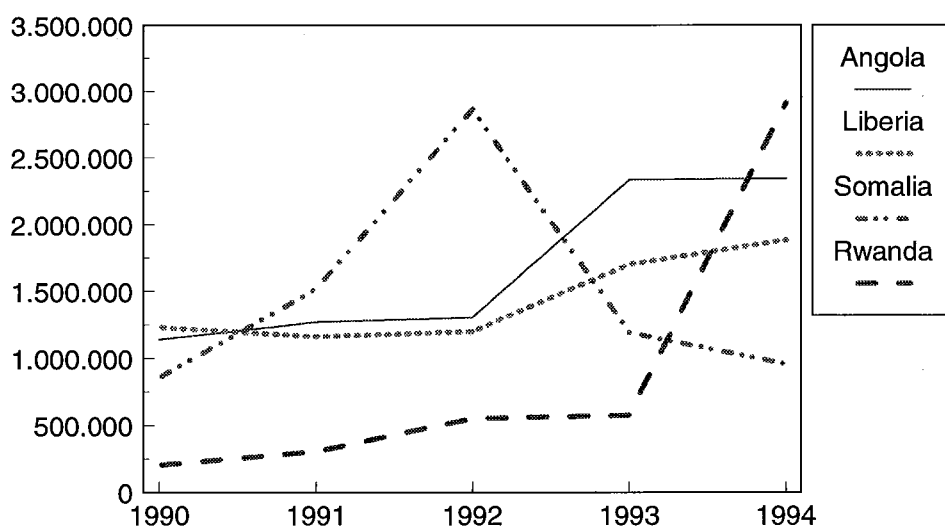
Krisen i Afghanistan nedprioriteres samtidig som oppblussingen av krigen i løpet av 1995 førte til nye flyktningestrømmer. I Kambodsja og Vietnam karakteriseres flyktningesituasjonen av repatriering. I den forbindelse er behovene for hjelp store, samtidig som landene er i sterk økonomisk vekst. En stor flyktningegruppe som er lavt prioritert, er kurderne i grenseområdet mellom Tyrkia, Iran og Irak. Disse var prioriterte mål for hjelpen i 1990 og 1992, men har fått lite hjelp etter dette. Bare i Tyrkia er 2 millioner fordrevet internt pga krigen mellom kurdiske motstandsgrupper og myndighetene.

Ut fra de prioriteringer som er gjort er det vanskelig å se at de kan være utelukkende ideelt motiverte. Det kan antas at det har vært et stort behov for hjelp i alle krisene som har vært prioritert i norsk nødhjelp. Men forutsatt at antall flyktninger indikerer behov, er ikke midlene fordelt etter kriteriet om å gi nødhjelp der behovene er størst. Dette kan nærmere illustreres ved hjelp gitt til krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda.

## 6.2 Angola, Liberia, Somalia og Rwanda - alvorlighetsgraden

Krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda har alle store flyktningebefolkninger, men flyktningebefolkningene har hatt et noe ulikt utviklingsforløp i løpet av perioden 1990-1994. Figur 7 viser total flyktningebefolkning, dvs eksternt og internt, i de fire krisene for denne perioden.<sup>136</sup> Bare den somaliske flyktningepopulasjonen gikk tilbake i løpet av perioden. For de andre krisene var den fortsatt stigende ved utgangen av 1994.

Figur 7. Totalt antall flyktninger (internt og eksternt) i krisene.



	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Angola</b>	1.139.700	1.270.200	1.304.200	2.335.000	2.344.000
<b>Liberia</b>	1.229.800	1.161.700	1.199.200	1.701.000	1.884.000
<b>Somalia</b>	854.600	1.517.600	2.864.800	1.191.200	957.000
<b>Rwanda</b>	203.900	303.900	551.500	575.000	2.915.000

Kilde: U.S. Committee for Refugees; *World Refugee Survey*, 1990-1994.

<sup>136</sup> For tall over eksternt og internt fordreve spesifisert, se vedlegg 2. 'Flyktningesituasjonen for krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda i perioden 1990-1994'.

Tabell 18 viser totalt antall flyktninger i prosent av folkemengden og er beregnet ut fra tallene presentert i figur 7. Tallene sier noe om hvor alvorlig krisen har vært for det enkelte land. Det er åpenbart at når nesten 70 % av befolkningen i Liberia var på flukt i 1994 var katastrofens omfang meget alvorlig.

**Tabell 18. Totalt antall flyktninger i % av folkemengde (UNDP 1992).<sup>137</sup>**

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Angola</b>	11.5 %	12.9 %	13.2 %	23.6 %	23.7 %
<b>Liberia</b>	43.9 %	41.4 %	42.8 %	60.7 %	67.3 %
<b>Somalia</b>	9.6 %	17.1 %	32.2 %	13.4 %	10.2 %
<b>Rwanda</b>	2.8 %	4.2 %	7.4 %	7.8 %	39.4 %

Det er problematisk å angi tall for antall døde som følge av krisene.<sup>138</sup> Det er anslått at ca 800.000 mennesker ble massakrert i Rwanda i løpet av tre måneder våren 1994 (Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda 1996).

I Angola ble 100.000-350.000 drept i kamp og 500.000-600.000 døde som følge av krigen i perioden 1975-1992 (Sogge 1992). Fra 1992-1994 døde 300.000 som et resultat av krigen (Human Rights Watch 1996). Som følge av verdens største konsentrasjon av miner er antallet invalidiserte også meget høyt.

I Somalia førte krig og tørke til at 300.000 mennesker døde i perioden 1991-1992 (U.S. Committee for Refugees 1992). Kirkens Nødhjelp angir dette tallet til omlag 350.000 (Kirkens Nødhjelp 1996. "*Sultens Horn*": 13).

For Liberia har det ikke vært mulig å finne tall på antall døde som følge av krisen, men både Amnesty International og Human Rights Watch rapporterer om gjentagende massakre i løpet av perioden.<sup>139</sup>

Ut fra dette er det rimelig å forstå alvorlighetsgraden i de fire krisesituasjonene som sammenlignbare. Behovene for hjelp har vært meget store i alle krisene, men krisene har blitt svært ulikt prioritert i norsk nødhjelp.

<sup>137</sup> Tallene er beregnet ut fra United Nations Development Program's (UNDP) statistikker for folkemengden i 1992.

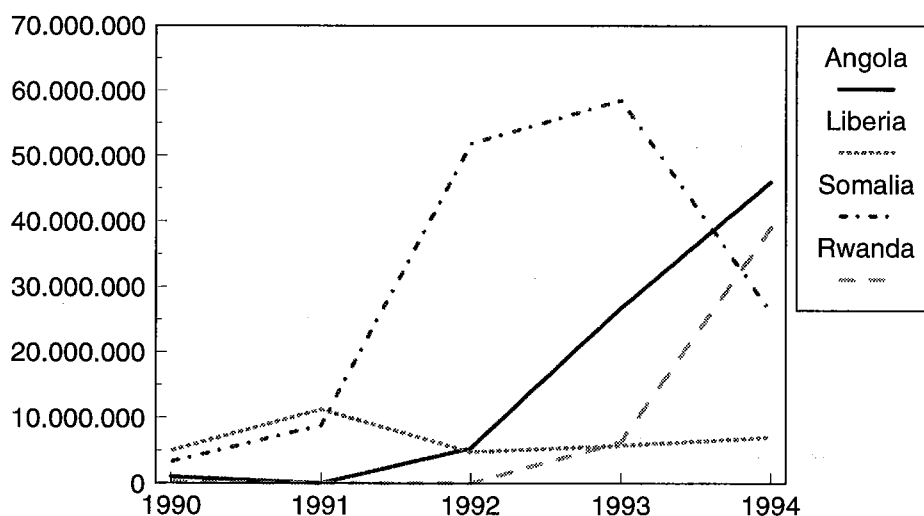
<sup>138</sup> Opplysninger om antall døde som følge av krise er problematisk å angi fordi det er vanskelig for uavhengige observatører å registrere og å få informasjon om dette. En følge av problemet er tallvariasjon hos ulike kilder.

<sup>139</sup> Se feks Amnesty International 1994 og Human Rights Watch Africa 1994.

### 6.3 UD's prioritering av krisene

Angola fikk lite nødhjelp fra UD i 1990-1992, men har siden 1993 vært prioritert, både for kort- og langsiktig bistand, målt i kroner.<sup>140</sup> Den angolske flyktningepopulasjonen økte også fra 1992 til 1993. Liberia har fått lite hjelp gjennom hele perioden. Krisen som brøt ut da borgerkrigen startet i 1990 ble opprioritert i 1991, men ble senere nedprioritert ved tildeling av statlige nødhjelpsmidler. Somalia ble ikke et prioritert mål for norsk nødhjelp før i 1992. Dette året økte også antallet flyktninger sterkt. De store bevilgningene ble tildelt i august 1992, dvs etter at United Nations Operation in Somalia I (UNOSOM I) hadde intervenert i landet. Rwanda ble prioritert ved tildeling av midler etter massakrene våren 1994.

Figur 8. UD's bevilgninger til krisene i Angola, Liberia, Somalia, Rwanda<sup>141</sup>



	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Angola</b>	1.000.000	0	5.337.500	26.751.507	45.983.011
<b>Liberia</b>	5.000.000	11.243.499	4.800.000	5.803.273	6.987.651
<b>Somalia</b>	3.280.920	8.809.000	51.840.760	58.484.838	26.205.068
<b>Rwanda</b>	150.000	0	0	6.325.156	38.985.816

Kilde: Utenriksdepartementet.

<sup>140</sup> Se feks Tveten 1996 og NORADs årsmelding for 1995.

<sup>141</sup> For total oversikt over bevilgninger, se vedlegg 3 'UDs utbetalinger til krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda i perioden 1990-1994'. Tallene er beregnet ut fra UD's regnskaper, politisk avdeling. For Angola er tallene imidlertid noe lavere enn tallene som oppgis i NORADs årsmeldinger for 1993 og 1994. Her opplyses det at nødhjelpsbevilgningene er på henholdsvis 29,3 mill. og 51 mill. For tidligere år opplyses ikke bevilgninger spesielt. Årsaken til denne forskjellen skyldes sannsynligvis at tall for bilateral og multilateral avdeling ikke er inkludert i beregningene lagt til grunn i rapporten.

UDs bevilgninger per flyktning for de ulike årene viser en klar forskjell i prioritering (tabell 19). Per flyktning har UD prioritert Somalia høyest fra 1992, mens krisen i Angola har vært den nest høyest prioriterte krisen fra det samme året. I 1990 og 1991 var Liberia den krisen som var høyest prioritert av de fire krisene. Fra 1992 - 1994 ble Liberia nedprioritert og har fått små bevilgninger i forhold til de tre andre krisene, både i absolutte tall og tall per flyktning.

**Tabell 19. UDs bevilgninger per flyktning.**

	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Angola</b>	0,88	0	4,09	11,46	19,62
<b>Liberia</b>	4,07	9,68	4	3,41	3,71
<b>Somalia</b>	3,84	7,68	17,1	49,94	27,49
<b>Rwanda</b>	0,74	0	0,64	11	13,37

(UDs bevilgninger (figur 8): antall flyktninger (figur 7)).<sup>142</sup>

Et av statens offisielle kriterier er å gi hjelp der behovene er størst. Dette kriteriet kan ikke utelukkende forklare UDs prioriteringer av de fire krisene. Hadde nødhjelpsmidlene kun vært fordelt etter tesen om ideell motivasjon, ville de fire krisene blitt like høyt prioriterte av staten. Den statlige fordelingen av nødhjelpsmidler må derfor forstås som motivert av flere forhold, slik det er antatt tidligere i rapporten og slik de offisielle kriteriene viser.

## 6.4 De private organisasjonens prioriteringer

Det er problematisk å beregne hvor store midler organisasjonene har kanalisert til de ulike krisene av flere årsaker. Organisasjonene opererer ikke alltid med et klart skille mellom kort- og langsiktig bistand. Et annet problem er at prosjekter regnskapsføres på det geografiske område mottakerne befinner seg på.<sup>143</sup> Videre er det problematisk å presentere sammenlignbare tall på grunn av ulik regnskapsføring hos organisasjonene seg imellom, og mellom organisasjonene og UD.<sup>144</sup> Tall som er angitt her bygger på opplysninger fra organisasjonenes og UDs regnskaper, årsrapporter, samt Prosjektkatalogen i 'Norges innsats for verdens flyktninger' for årene 1991-1994.<sup>145</sup>

<sup>142</sup> Tallene er beregnet på grunnlag av figur 7 og figur 8.

<sup>143</sup> Jfr. kapittel 1 og 5.

<sup>144</sup> Feks kan organisasjonene ha fått inntekter fra UD et år som brukes året etter, og som inntekts- og kostandsføres for det året mildene blir brukt. UD kostnadsfører disse prosjektene når bevilgningene inn gås. Føringer av prosjektkostander i organisasjonene inkluderer ofte ikke administrasjonsstøtte eller administrasjonskostnader for prosjektet, slik UD utgiftsfører dem.

<sup>145</sup> Det har vært problematisk å få opplysninger om bevilgninger fra organisasjonene. Norges Røde Kors og Kirkens Nødhjelp henviser til bruk av årsrapporter. Flyktningerådet henviser til opplysningene i Prosjektkatalogen. Der NRX ikke spesifiserer hjelp som er gitt i årsrapportene, er deres arkiv, Prosjektkatalogen og UDs regnskaper brukt. Opplysninger om NoFos

## Angola

Norsk Folkehjelp har gitt støtte til Angola siden 1985/86. Fra 1989 har organisasjonen selv vært operativ i landet. Inntil 1992 var hjelpen rettet mot langsiktig bistand, bla finansiert av NORAD. For 1992 opplyses det om et nødhjelpsprosjekt på 2.8 mill.<sup>146</sup> UD fullfinansierte prosjektet med 3.8 mill.<sup>147</sup> I 1993 kanaliserte NoFo rundt 16 mill. til krisen, hvorav 13.8 mill. var finansiert fra UD. En stor del av UD midlene gikk til driften av et NORHOSP sykehus. Videre brukte organisasjonen 3 mill. av egne midler i forbindelse med et forstudium for minerydding.<sup>148</sup> I 1994 fikk organisasjonen 10.7 mill. fra UD. Midlene gjaldt NORHOS og et mineryddingsprosjekt (ca 8 mill.). I Prosjektkatalogen opplyser organisasjonen om et prosjektforbruk på 9.16 mill. Organisasjonen betalte ingen egenandel.

I løpet av perioden har Norsk Folkehjelp totalt gitt 28.8 mill. i nødhjelp til krisen i Angola. Av disse har 25.8 mill. vært finansiert fra UD, og 3 mill. av egne midler.

**Tabell 20. Organisasjonens nødhjelpsbevilgninger til Angola i mill. n.kr.**

År	NoFo	DnF	NRX	RB	KN	Totalt
1990	0	0	2.2	0	0	2.2
1991	0	0	3.4	0	0	3.4
1992	2.8	0	0.6	0	0	3.4
1993	16	0.25	0.9	3.6	6	26.8
1994	10	2.5	17.6	0	6	36.1
Totalt	28.8	2.75	24.7	3.6	12	71.9

Flyktningerådet har vært involvert i Angola siden 1993, da organisasjonen mottok 0.25 mill. fra UD til personellbistand. I 1994 gav organisasjonen 2.5 mill. i personellbistand. Prosjektet var totalfinansiert fra UD.<sup>149</sup> Flyktningerådet har til sammen gitt 2.75 mill. til krisen som har vært totalt finansiert fra UD.

er at organisasjonenes opplysningene ikke alltid stemmer overens med UD's regnskaper. Ved å kryss-sjekke tall og prosjekter i de ulike kildene søkes det å nå anslag som er tilnærmet korrekte. Prosjektkatalogen har særlig vært nyttig i beregning av KNs nødhjelp til Rwanda, da KN har kanalisert midler til rwandiske flyktninger i Zaire og Tanzania og ført midlene som er brukt på disse landene i deres regnskaper.

<sup>146</sup> Prosjektkatalogen i *Norges innsats for verdens flyktninger 1992*.

<sup>147</sup> Forskjellen mellom finansiering og prosjektkostand skyldes ofte at hele beløpet ikke er brukt i det aktuelle året, men blir overført til neste år, og at organisasjonene trekker fra administrasjonskostnader før prosjektkostnadene beregnes.

<sup>148</sup> Prosjektkatalogen i *Norges innsats for verdens flyktninger 1993*.

<sup>149</sup> UD utbetalte imidlertid 6.2 mill. til organisasjonen i personell bistand til DHA og United Nations Children's Fund (UNICEF), se vedlegg 3.

Norges Røde Kors har i hele perioden kanalisert midler gjennom ICRC og IFRC. I 1990 kanaliserte organisasjonen rundt 2.2 mill., finansiert fra UD med en egenandel på 10 %. I 1991 kanaliserte organisasjonen 3.4 mill., hvorav 3 mill. var statlig finansiert og 0.4 mill. var av egne midler (Norges Røde Kors, *Årsrapport 1991*). I 1992 kanaliserte organisasjonen 0.6 mill., hvor 0.5 mill var fra UD og 0.1 mill. var av egne midler.<sup>150</sup> I 1993 utgjorde bevilgningen 0.9 mill., hvor 450.000 var av egne midler, og 465.000 var statlig finansiert. I årsrapporten for 1994 opplyses bevilgningen å være på 17.6 mill., hvorav 16.3 mill. var finansiert fra UD og 1.5 mill. fra organisasjonens egne midler.<sup>151</sup> Norges Røde Kors har totalt gitt 23.3 mill. til krisen i Angola. Av dette var 20.65 mill. finansiert fra UD, mens 2.55 mill. var finansiert av egne midler.

Redd Barna har hatt et prosjekt i Angola i løpet av perioden. I 1993 kanaliserte organisasjonen 3.6 mill. gjennom Save the Children - UK. Prosjektstøtte var finansiert med 1.9 mill. av egne midler, og 1.7 mill. fra UD.

Kirkens Nødhjelp har vært engasjert i Angola siden 1986. Organisasjonen har i hele perioden arbeidet gjennom sine partnere, og gitt støtte til både kort- og langsiktig bistand. Nødhjelpen har først og fremst vært kanalisert gjennom Lutheran World Federation. 1993 var det første året organisasjonen kanaliserte nødhjelp til Angola. Dette året gav KN ca 6 mill. i nødhjelp, hvorav 5.7 var finansiert fra UD og 0.35 mill. av egne midler. I 1994 gav KN ca 6 mill, hvor 5.8 mill. var finansiert fra UD, og 0.2 mill. fra egne midler.<sup>152</sup> I hele perioden har KN hatt langsiktig virksomhet i Angola som har utgjort rundt en million kroner årlig. Totalt har Kirkens Nødhjelp gitt 12 mill. i nødhjelp til krisen, hvorav 11.45 mill. har vært finansiert med UD-midler, og 0.55 mill. med egne midler.

Alle de private organisasjonene har vært involvert i nødhjelpsprosjekter i Angola, men i ulik grad. Norsk Folkehjelp og Kirkens Nødhjelp har lengst erfaring gjennom arbeidet med langsiktig bistand. Sammen med Norges Røde Kors har disse organisasjonene kanalisert betydelige nødhjelpsmidler. Redd Barna har prioritert krisen lavest av organisasjonene. Flyktningerådet har hatt et økende engasjement siden 1993, og vurderer landet som nytt satsningsområde i 1996.<sup>153</sup> Et fellestrekk for alle organisasjonene er at nødhjelp til Angola først ble prioritert fra 1993, noe som korrelerer med de statlige prioriteringene, og med en økning i antall flyktninger. Et annet fellestrekk er at den eksterne finansieringen av nødhjelpsprosjektene er fra UD, og at egne finansieringer av prosjektene er lave.

<sup>150</sup> Norges Røde Kors' arkiv.

<sup>151</sup> Prosjektkatalogen i *Norges innsats for verdens flyktninger 1994*; UD's regnskaper.

<sup>152</sup> Av dette var 3.850 mill. fra UD politisk avdeling, og 1.942 mill fra UD bilateral avdeling. Bevilgninger fra UD bilateral avdeling kommer ikke frem i rapporten.

<sup>153</sup> Flyktningerådet, internnotat 14.06.95.

## Liberia

Norsk Folkehjelp, Flyktningsrådet og Redd Barna har ikke gitt nødhjelp til Liberia i løpet av perioden. Ingen av de fem organisasjonene har hatt langsiktige prosjekter i Liberia.

Norges Røde Kors har prioritert krisen høyest av organisasjonene, og har bevilget midler til krisen gjennom hele perioden. Midlene har vært kanalisert gjennom ICRC og ICFR. Bevilgningen i 1990 på 0.6 mill. var av egne midler.<sup>154</sup> I 1991 fikk organisasjonen 2.5 mill. fra UD, mens organisasjonen ga 0.2 mill. av egne midler. I 1992 fikk organisasjonene 2.5 mill. fra UD, og ga 0.7 mill. av egne midler. For 1993 ga NRX 3 mill., hvor 2.7 mill. var finansiert fra UD, mens organisasjonen betalte 0.3 fra egne midler. I 1994 ga organisasjonen 0.27 mill., finansiert med egne midler, samt at UDs regnskaper viser en bevilgning på 1 million til NRX som ble kanalisert til ICRC.<sup>155</sup> Norges Røde Kors har til sammen kanalisert 10.7 mill. til krisen i Liberia. Organisasjonen har finansiert dette med 8.7 mill. fra UD, og 2 mill. av egne midler. NRXs egenfinansiering av hjelp til Liberia utgjør altså nesten det samme beløpet som organisasjonens egenfinansieringen av prosjekter til Angola.

**Tabell 21. Organisasjonenes nødhjelpsbevilgninger til Liberia i mill. n.kr.**

År	NoFo	DnF	NRX	RB	KN	Totalt
1990	0	0	0.6	0	0.2	0.8
1991	0	0	2.7	0	1.5	4.2
1992	0	0	3.2	0	0	3.2
1993	0	0	3	0	0.3	3.3
1994	0	0	1.2	0	0	1.2
Totalt	0	0	10.7	0	2	12.7

Kirkens Nødhjelp har kanalisert midler gjennom WLF i løpet av perioden. I 1990 ga organisasjonen rundt 0.2 mill. av egne midler. I 1991 utgjorde hjelpen ca 1.5 mill. (UD finansierte 1.3 mill.), og i 1993 ca 0.3 mill. (finansiert av UD med en egenandel på 18 tusen). Kirkens Nødhjelp har gitt 2 mill. totalt til krisen, hvorav 0.4 mill. har vært finansiert av egne midler, og 1.6 mill. fra UD.

Oversikten viser at bare NRX og KN har gitt midler til krisen i Liberia, og at krisen har vært lavt prioritert. Organisasjonens prioritering av krisen, når det gjelder hvor store midler som er gitt, har vært sammenfallende med de statlige prioriteringene.

<sup>154</sup> Norges Røde Kors' arkiv.

<sup>155</sup> Prosjektkatalogen i *Norges innsats for verdens flyktninger 1994*



## Somalia

Norsk Folkehjelp har hatt prosjekter i Somalia siden 1991. Dette året fikk organisasjonen 0.25 mill. fra UD til et forprosjekt for minerydding. I 1992 ga organisasjonen 3.2 mill. til krisen som gikk til mineryddingsprosjektet. Prosjektet var fullfinansiert fra UD. 11.68 mill. ble brukt på mineryddingsprosjektet i 1993, hvorav 8.7 mill. var finansiert fra UD og 2.9 mill. fra andre organisasjoner. Videre ble det gitt 0.3 mill. til kjøp av telt, hvor 0.27 mill var finansiert fra UD mens resten var finansiert av egne midler.<sup>156</sup> I 1994 ga NoFo 2.1 mill., fullfinansiert av UD. Til sammen har Norsk Folkehjelp kanalisert 17.4 mill. til Somalia. Av dette har organisasjonen finansiert 30.000 med egne midler, 14.5 mill. med midler fra UD, og 2.9 mill. fra andre organisasjoner.

Norges Røde Kors har lang erfaring i Somalia. Denne erfaringen har særlig årsak i kontakten med Somalias Røde Halvmåne som går tilbake til 1982, samt drift av en institusjon for funksjonshemmede.<sup>157</sup> Organisasjonen har gitt langsiktig bistand til Somalia i hele perioden. NRX fikk 3 mill. fra UD i 1990.<sup>158</sup> I 1991 ga organisasjonen 7.1 mill. til Somalia, hvorav 5.8 mill. var finansiert med statlige midler, og 1.5 mill. var finansiert med egne midler.<sup>159</sup> 34 mill. gikk til Somalia i 1992. Av dette var 21.7 mill. finansiert med statlige midler (17 mill. fra UD), mens 12.7 mill. var finansiert med egne midler. I 1993 ga organisasjonen 38 mill. til krisen, hvorav 29 mill. var finansiert fra UD, og 9 mill. var av egne midler.<sup>160</sup> I årsmeldingen for 1994 opplyses det om en bevilgning på 4.7 mill. Det meste av dette var finansiert med midler fra UD.<sup>161</sup> Totalt har Norges Røde Kors gitt 87 mill. til krisen i Somalia. Organisasjonen har finansiert dette med 23.2 mill. av egne midler, og med 60 mill. fra UD.<sup>162</sup>

**Tabell 22. Organisasjonens nødhjelpsbevilgninger til Somalia i mill. n.rk.**

År	NoFo	DnF	NRX	RB	KN	Totalt
1990	0	0	3	0	0	3
1991	0.2	0	7.1	0.8	0.7	8.8
1992	3.2	1.8	34.2	3	5.5	47.7
1993	11.9	2.9	38	4.2	0.25	57.2
1994	2.1	0.15	4.7	0.3	4.5	11.6
Totalt	17.4	4.85	87	8.3	10.95	128.4

<sup>156</sup> Prosjektkatalogen i *Norges innsats for verdens flyktninger* 1993.

<sup>157</sup> Intervjue Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

<sup>158</sup> UD's regnskaper, vedlegg 3.

<sup>159</sup> UD's regnskaper opplyser om en bevilgning på 3 millioner, vedlegg 3.

<sup>160</sup> UD's regnskaper opplyser om en bevilgning på 30.7 millioner, vedlegg 3.

<sup>161</sup> I 1994 fikk NRX 15.5 millioner. i bevilgninger fra UD (UD's regnskaper, vedlegg 3). I NRXs arkiv opplyses det om egen finansiering på til sammen 1.27 millioner.

<sup>162</sup> Dette gjelder finansiering fra Nødhjelpsenheten og 2. politiske kontor.

Flyktningerådet hadde 3 prosjekter i Somalia i 1992. Dette var personellbistand hvorav et prosjekt var finansiert fra UD (0.55 mill.), ett fra UNHCR (1.09 mill.) og ett fra Kenya Cross (0.14 mill.). Organisasjonen betalte ikke egenandel på noen av prosjektene. I 1993 utgjorde støtten 2.9 millioner. Dette var personellbistand fordelt på to prosjekter som begge var fullfinansiert av UD. I 1994 hadde DnF et prosjekt (personellbistand) i Somalia, finansiert av internasjonale organisasjoner. Totalt har Flyktningerådet gitt 4.8 mill. til krisen, hvorav 3.4 mill. har vært finansiert med midler fra UD, og 1.2 mill. fra andre organisasjoner.

Redd Barna bevilget 0.8 mill. til krisen i Somalia i 1991. Prosjektet var rettet mot somaliske flyktninger i Etiopia, og finansiert med 0.7 mill. fra UD og 0.08 mill. i egne midler. I 1992 bevilget organisasjonen 3 mill. til krisen. Prosjektet var rettet mot internflyktninger, og 3.2 mill. var finansiert fra UD, mens 0.2 mill. var finansiert med egne midler. Organisasjonen har utgiftsført 4.2 mill. til Somalia i 1993. Av dette var 2.5 mill. finansiert fra UD, og 1.7 mill. med egne midler. For 1994 viser regnskapene en bevilgning på 0.3 mill. av egne midler. Redd Barna har totalt gitt 8.3 mill. til krisen, finansiert av UD med 6 mill. og av egne midler med 2.3 mill.

Kirkens Nødhjelp har hatt nødhjelpsprosjekter i Somalia siden 1991 da de kanaliserte rundt 0.7 mill. av egne midler til somaliske flyktninger. I 1992 ga organisasjonen 5.5 mill. ( 4.4 mill. fra UD og 1.1 mill. i egne midler). I 1993 ga organisasjonen 0.25 mill. av egne midler, og i 1994 ga KN 4.5 mill. hvorav 3.9 mill. var finansiert av UD. I årsregnskapene er det ikke registrert langsiktige prosjekter i Somalia. Kirkens Nødhjelp har til sammen gitt 11 mill. Av dette har 2.6 mill. vært finansiert av egne midler, og 8.4 mill. med midler fra UD.

Norges Røde Kors har hatt langsiktige prosjekter i Somalia, og er den organisasjonen som har prioritert krisen høyest. Denne organisasjonen har også fått mest midler fra UD, og gitt mest av egne midler. Alle organisasjonene har prioritert krisen siden 1992. Prioriteringene er svært like de statlige prioriteringene, med store bevilgninger i 1992 som økte i 1993 og som var noe mindre for 1994.

### *Rwanda*

Norsk Folkehjelp hadde ikke prosjekter i Rwanda før i 1994. I 1994 hadde organisasjonen et prosjekt med en total kostnad på 5.3 mill.<sup>163</sup> Av dette var 0.2 mill. finansiert med egne midler, 2.6 mill. med statlige midler og 2.5 mill. fra andre organisasjoner.

<sup>163</sup> Prosjektkatalogen i *Norges innsats for verdens flyktninger 1994*.

**Tabell 23. Organisasjonenes nødhjelpsbevilgninger til Rwanda i mill n.kr.**

År	NoFo	DnF	NRX	RB	KN	Totalt
1990	0	0	0.2	0	0	0.1
1991	0	0	0	0	0	0
1992	0	0	0.2	0	0	0.2
1993	0	0	4.8	0	0	4.8
1994	5.3	6.1	38	2.3	10	61.7
Totalt	5.3	6.1	43.2	2.3	10	66.9

Kirkens Nødhjelp hadde heller ikke prosjekter i Rwanda før i 1994. I 1994 kanaliserte organisasjonen rundt 10 mill. til krisen. Av dette var 6.5 mill. finansiert med midler fra UD, og 3.5 mill. av egne midler. Midlene er hovedsakelig kanalisert til flyktninger fra Rwanda i Tanzania og Zaire.

Norges Røde Kors har hatt prosjekter i samarbeid med Rwandas Røde Kors siden 1989. I UD's regnskaper opplyses det om en nødhjelpsbevilgning på 0.15 mill. til Norges Røde Kors for Rwanda i 1990. Egenandelen på prosjektet var på 0.05 mill. I 1991 hadde organisasjonen ingen nødhjelpsprosjekter i landet. I 1992 gav NRX 0,2 mill. av egne midler. I 1993 utgjorde beløpet på 4.8 mill., hvor 4.5 mill. var finansiert fra UD og 0.3 mill. var finansiert av egne midler. I 1994 kanaliserte organisasjonen 38 mill. til krisen. 10 mill. var finansiert fra UD i følge UD's regnskaper. Norges Røde Kors har totalt gitt 43.1 mill. til krisen i Rwanda. Organisasjonen har finansiert dette med 33 mill. av egne midler, og 14.6 mill. med midler fra UD.

Flyktningrådet hadde to prosjekter i 1994 på til sammen 6.1 mill. kroner. Av dette var 1.2 mill. finansiert med egne midler, 0.37 mill. fra UD og 4.5 mill. fra andre.

Redd Barnas regnskaper viser en bevilgning til Rwanda for 1994 på 2.3 mill. av egne midler.

Norges Røde Kors er den organisasjonen som har lengst erfaring i Rwanda. Krisen ble et prioritert mål for alle organisasjonene i 1994, hvor NRX og KN er de organisasjonene som har kanalisert mest midler. Organisasjonenes prioriteringer er sammenfallende med de statlige prioriteringene.

### *Organisasjonene og kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst*

Organisasjonenes prioriteringer, målt i kroner, kan ikke utelukkende forstås ut fra kriteriet om å hjelpe der behovet er størst. Variasjon i avgjørelser viser at prioriteringene målt i kroner ikke er ideelt motivert. Somalia er den krisen som har vært høyest prioritert, mens Liberia har vært lavest prioritert. Angola har vært prioritert fra 1993, og Rwanda fra 1994.

Et felles trekk for alle organisasjonene er at de i liten grad kanaliserer midler ved hjelp av egen finansiering, og at midler som kanaliseres hovedsakelig er finansiert med øremerkede midler fra UD. Derfor er deres prioriteringer også sammenfallende med de statlige prioriteringene for krisene. Bare Norsk Folkehjelp og Flyktningsrådet har finansiert prosjekter med midler fra andre organisasjoner. Andre organisasjoner har imidlertid utgjort en liten del av finansieringen. Et unntak når det gjelder egen finansiering er Norges Røde Kors, som har gitt betydelige beløp av egne midler til krisene i Somalia og Rwanda. Dette har vært mulig fordi organisasjonen hadde meget vellykkede innsamlingsaksjoner for de to krisene i 1992 og 1994.

## 6.5 Media som ekstern påvirkning

Media som ekstern påvirkning på fordeling av nødhjelpsmidler vil bli belyst i forhold til krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda.<sup>164</sup> Oppslag i Aftenposten (AF), Bergens Tidende (BT) og Norges Riksringkasting (NRK) fjernsynsavdelingen er valgt ut for å danne et bilde av hvilken oppmerksomhet krisene har fått i Norge. Disse mediene er valgt fordi de er store media-instanser i Norge, men også på grunn av datatilgang. Alle deres artikler og oppslag er organisert i databaser for hele perioden. Det er dermed mulig å gjøre systematiske søk, og dermed få oversikter som er sammenlignbare.<sup>165</sup>

For å danne et bilde på den oppmerksomhet krisene har fått i media er det foretatt søk på kodeordene Angola, Liberia, Somalia og Rwanda. Dette innebærer at oversiktene også inkluderer oppslag som ikke omtaler selve krisen. Ved gjennomgang av de registrerte funnene dreier dette seg imidlertid om få oppslag.<sup>166</sup> Søk i NRK er gjort for ettermiddagsnytt, dagsrevyen og kveldsnytt.

Figur 9 viser antall oppslag for de fire krisene i perioden 1990-1994.<sup>167</sup> Sammenligner man antall oppslag med statlige bevilgninger per år vist i figur 8, ser man en strek samvariasjon for Liberia, Somalia og Rwanda. For Angola viser oversiktene at disse har en noe mindre samvariasjon. Det var en økning i antall oppslag og i bevilgninger inntil 1993, men en nedgang i antall oppslag og en økning i bevilgninger for 1994.<sup>168</sup>

<sup>164</sup> Hvorfor media slår opp noen kriser og ikke andre, er et interessant og viktig spørsmål som ikke vil bli diskutert her, men det er klart at de ulike krisene konkurrerer om plass i aviser og TV-oppsalg på lik linje med alle andre hendelser.

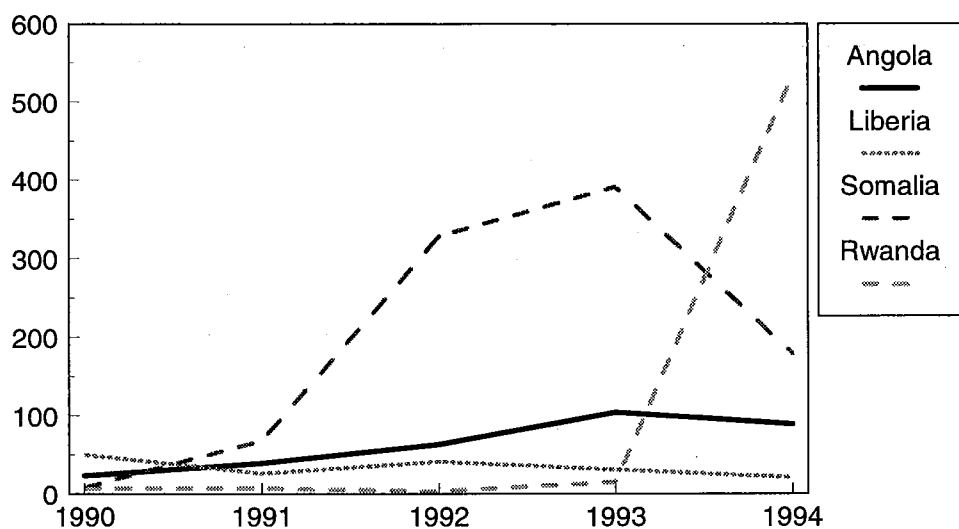
<sup>165</sup> Andre store aviser, som feks Verdens Gang, har ikke informasjon som er registrert i databaser for hele perioden.

<sup>166</sup> Oppslag om Liberia har i noe større grad omhandlet andre saker enn krisen, enn for de andre krisene. Dette skyldes oppslag i BT om Liberias skipsregister.

<sup>167</sup> For oversikt over antall oppslag, se vedlegg 4.

<sup>168</sup> De statlige bevilgningene er her benyttet som mål fordi organisasjonenes bevilgningen er for spredt til at de vil kunne gi et inntrykk, men fordi organisasjonenes prioriteringer er sammenfallende med de statlige, og fordi organisasjonenes prioriteringer i så stor grad er finansiert med statlige midler, gir UD's tall en oversikt over korrelasjon mellom medieoppslag og prioriteringer for både staten og organisasjonene.

**Figur 9. Antall oppslag i media, Angola, Liberia, Somalia og Rwanda.**

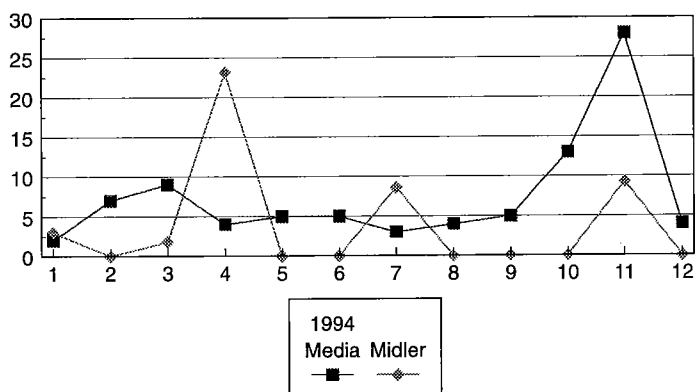
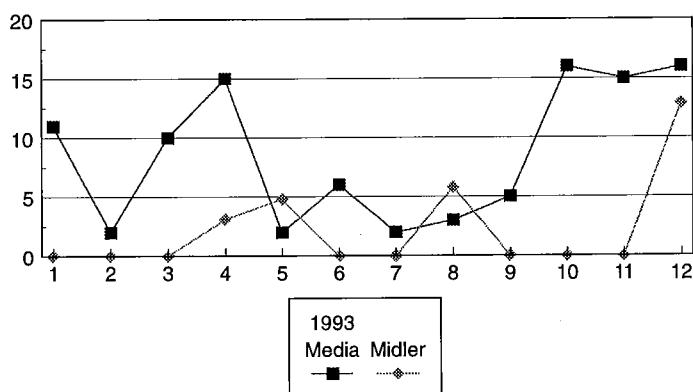
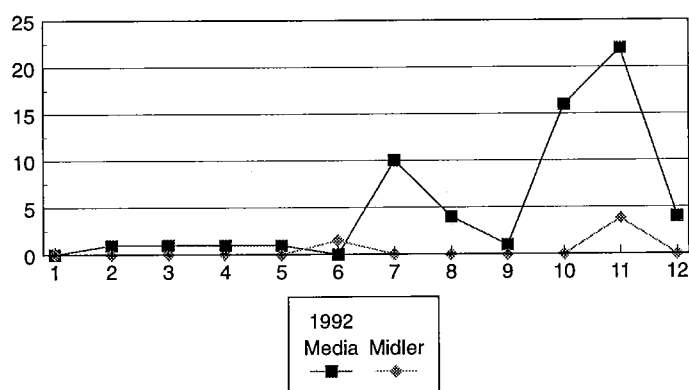


	1990	1991	1992	1993	1994
<b>Angola</b>	23	39	63	104	89
<b>Liberia</b>	50	26	41	31	21
<b>Somalia</b>	8	68	328	391	179
<b>Rwanda</b>	7	7	3	15	532

Ser man på forholdet mellom antall oppslag i media og bevilgninger til krisene per måned, vil man kunne få et mer nyansert inntrykk av hvordan dette forholdet er. Oversikter er beregnet for Angola, Somalia og Rwanda i de periodene bevilgningene har vært økende eller store.

Ved en analyse av forholdet mellom media og bevilgninger av midler, er det imidlertid viktig å være klar over at media kan sette en krise på dagsorden og det kan skrive om en krise som forverrer seg, men media kan også skrive om en krise som følge av en bevilgning. I de tilfeller media skriver om norske bevilgninger til en krise vil de mest sannsynlig gjøre dette den dagen eller den uken bevilgningen blir gitt, da en bevilgning som kom en måned tidligere som oftest har liten nyhetsverdi. Det er også viktig å notere seg at en bevilgning må oppfattes som en prosess der Stortinget kan beslutte at UD skal fordele midler; UD kan ta initiativ overfor organisasjonene, og organisasjonene kan påvirke både UD og media ved å rette oppmerksomhet mot en krise.

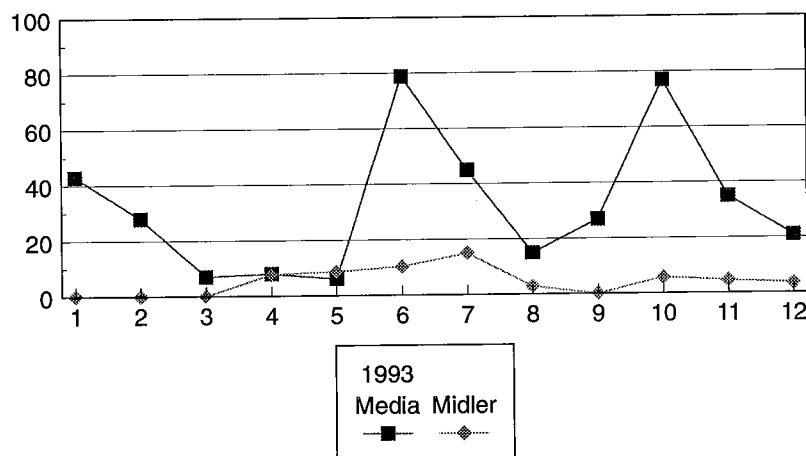
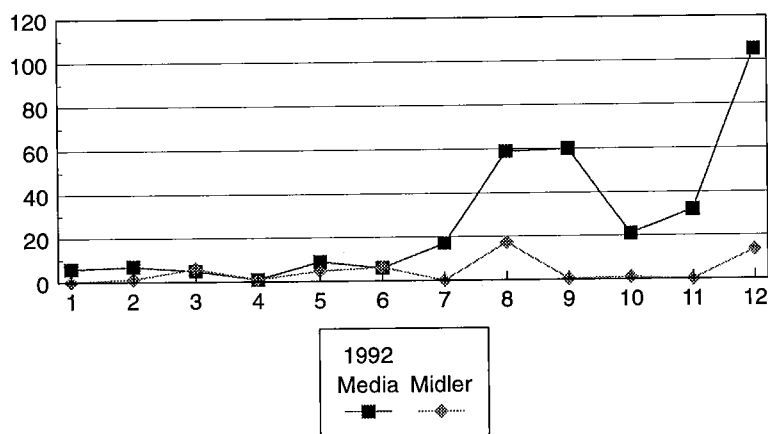
Figur 10. Mediaoppslag og nødhjelp. Angola 1992 - 1994.<sup>169</sup>



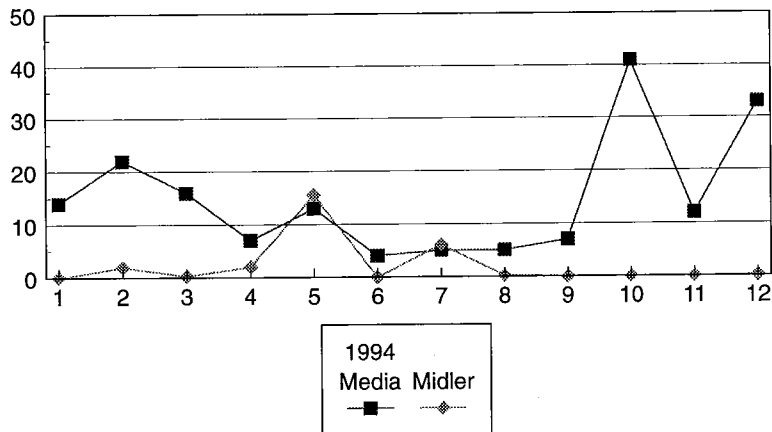
<sup>169</sup> Alle figurene om samvariasjon mellom antall oppslag og bevilgninger viser det absolutte tallet for antall oppslag i media per måned, mens bevilgningene vises i millioner kroner per måned. Bevilgningene er fordelt på den måneden bevilgningene ble gitt, se vedlegg 3. For oversikt over oppslag i media, se vedlegg 4. For oversikt over samvariasjon mellom bevilgninger og antall oppslag se vedlegg 5.

For krisen i Angola er det samvariasjon mellom mediaoppslag og bevilgninger i 1992 og 1993. I 1992 kom den første større bevilgningen fra UD 18. november. Mediaoppslagene hadde da vært økende siden oktober, og i november kom de fleste oppslagene før den 7. november.<sup>170</sup> 1993 viser en samvariasjon for april/ mai og november/desember. I begge tilfellene kom mediaoppslagene før bevilgningene. For 1994 er det ikke noen samvariasjon mellom de to faktorene før i november. Her oppgir ikke UD's regnskaper dato for bevilgningen. Mediaoppslagene økte imidlertid fra oktober.

**Figur 11. Mediaoppslag og nødhjelp. Somalia 1992 - 1994**



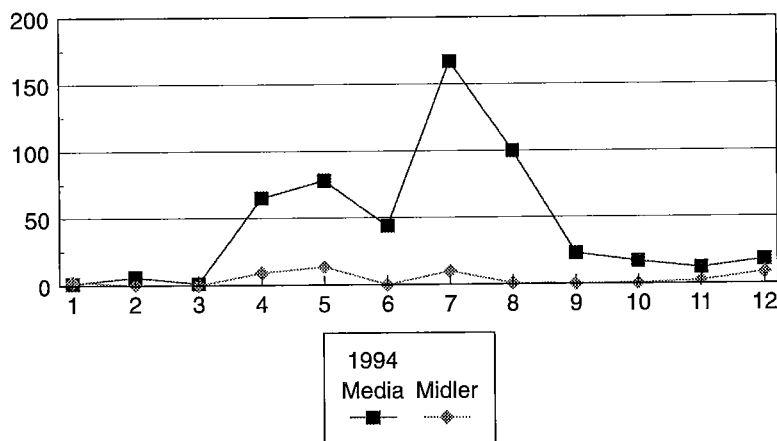
<sup>170</sup> Bergens Tidene hadde 9 oppslag: 6 før den 7. og 3 etter den 18. november. NRK hadde 2 oppslag: 2. og 3. november. Aftenposten hadde 5 oppslag: 3 før 7. og 2 før 18. november.



For Somalia er det en klar samvariasjon mellom media og bevilgninger i 1992. De to kurvene viser et nesten identisk utviklingsforløp. Den første store bevilgningen fra UD kom mellom 21 og 26. august, med hovedvekt på den 26. (totalt 17.3 mill). Mellom den 20. og 30. august kom det like mange medieoppslag som fra den 1. til 20. august. Den store nyheten var sultkatastrofe i Somalia. Mediene gav altså oppmerksomhet til katastrofen før UD bevilget midler.

I 1993 er det også en sterk samvariasjon mellom oppslag og bevilgninger. I juni var det store medieoppslag, og UD's bevilgninger økte fra juni til juli. I oktober finner man en ny samvariasjon. UD bevilget midler den 6. og 10. oktober, mens nyhetene var jevnt fordelt over hele måneden med daglige oppslag. I 1994 er det ingen tydelig samvariasjon mellom de to faktorene. Media oppslagene toppet seg i februar, oktober og desember, mens UD bevilget penger i mai og juli.

**Figur 12. Mediaoppslag og nødhjelp. Rwanda 1994.**





Også for Rwanda kan man se en samvariasjon mellom oppslag og bevilgninger. I april og i mai fikk man både bevilgninger og oppslag. Den samme situasjonen ser man for juli. I april bevilget UD 1.2 mill til UNHCR den 19.04, 2.4 mill til UNHCR den 27.04, og 5.1 mill til NRX den 29.04. Mediaoppslagene begynte den 7. april, da presidentene i Rwanda og Burundi ble drept. Nyhetene rettet mye oppmerksomhet denne hendelsen, og mot borgerkrigen som brøt ut i uken som fulgte frem til den 15. april. De første bevilgningene kom altså noe etter de første media- oppslagene.

I mai bevilget UD 1.4 mill til UNICF den 11.05, 6.6 mill til CARE Norge, KN og Caritas Norge den 13.05, og 5 mill til KN (innsamlingsaksjon) den 20.05. Mediaoppslagene fordeler seg ut over hele perioden, men med noen flere oppslag den første uken i mai da store massakre ble kjent. Også her kom bevilgningene noe etter mediaoppslagene.

I juli bevilget UD 3 mill til UNHCR 25.07, 2 mill til WFP den 26.07, og 5 mill til NRX den 27.07. Media dekket krisen hele måneden, men den absolutt største delen av oppslagene kom etter den 21. juli, da det ble brøt ut kolera i flyktningeleirene. Oppslagene kom altså samtidig med bevilgningene.

Krisen i Liberia har fått liten oppmerksomhet i norsk media og vært lavt prioritert i norsk nødhjelp. Krisens mediadekning blir av en NRK-korrespondent beskrevet slik: "I Liberia bryter det 'plutselig' ut borgerkrig i 1990. Den internasjonale nyheten er ikke krigen, men evakuering av utlendinger. Internasjonale medier flyes til marinefartøyene som skal ta seg av evakueringen. Når den siste hvite mannen er fløyet, så er media borte" (Tom Kristiansen, 1994: 66).

Det er vist at det er en samvariasjon mellom kriser som er prioritert i fordelingen av nødhjelpsmidler og kriser som får oppmerksomhet i media. Det er også vist at mediaoppslagene om krisene til en viss grad kommer før bevilgningene. Dette gjelder særlig i den første perioden krisene ble prioritert av staten.

## **6. 6 Forklaringer på variasjon i prioriteringer**

### *Krisen i Liberia*

Liberia er den krisen som skiller seg klart ut i beslutningsmønsteret om prioriteringer, for både staten og organisasjonene. Det er likevel klart at situasjonen fra flere hold ble vurdert som alvorlig da krigen brøt ut.

I et intern-notat for Norges Røde Kors heter det at:

"Når situasjonen begynte å bli riktig alvorlig i Liberia sommeren 1990, ringte Jan Egeland til UD og spurte om det var mulighet for støtte. UD

svarte negativt pga budsjettsituasjonen og at man ikke trodde at behovene var så store som det egentlig var og ville bli. Situasjonen ble bare verre i fjor og NRX utbetalte av egne midler n.kr. 650.000 til Ligaens operasjoner i nabolandene: Cote d'Ivoire, Guinea og Sierra Leone."<sup>171</sup>

UDs prioritering synes her å være bestemt av deres vurdering av behov for hjelp, som de mente ikke var alvorlig nok til at krisen ville bli prioritert. I det samme notatet heter det for 1991 at:

"Hvis alt går som det skal, vil NOK 2.768.510 gå til Liberia, hvorav 2/3 fra UD og ca. 1/3 i egenandel. Liberia har vært et land vi har dårlig samvittighet for, men nå begynner vi å komme på et akseptabelt nivå. Jeg ser imidlertid ikke bort i fra at vi kan gi litt mer i år (ca. 1 mill. hvis UD vil gi litt mer)."<sup>172</sup>

I 1991 vurderte NRX behovene for hjelp som fortsatt store og organisasjonen hadde "dårlig samvittighet" for ikke å gi nok hjelp til krisen. Notatet viser også at Norges Røde Kors' støtte til krisen er sterkt betinget av UD's finansiering i den forstand at NRX har ikke mulighet til å gi støtte ut over en viss egenandel. I NRX's handlingsprogram og budsjett for Liberia i 1993 heter det at: "Vest-Afrika er et urolig, men dessverre delvis bortglemt område". For 1994 heter det at:

"Konflikten i Liberia er blant de mest blodige og kanskje den mest uoversiktlige på hele kontinentet som fortsatt får minimal oppmerksomhet. Dette har som konsekvens at få hjelpe- organisasjoner er villig eller har ressurser til å gjennomføre aktiviteter i landet. IRKK står derfor temmelig alene i sine forsøk på å hjelpe de mange hundretusen krigsrammede som ikke har kunnet eller villet flykte til et av nabolandene".<sup>173</sup>

Behovene for hjelp til krisen vurderes fortsatt som meget store, og organisasjonen mener at få NGOer er villige eller har ressurser til å gi hjelp på grunn av manglende oppmerksomhet til krisen. Organisasjonen vurderer også arbeidsforholdene i Liberia som meget vanskelige.<sup>174</sup> ICRC måtte feks trekke seg ut av distriktene i Liberia i en periode, fordi man ikke klarte å distribuere hjelpen.

NRX har altså vurdert behovet for hjelp som meget alvorlig gjennom hele perioden, og har ønsket å prioritere krisen. Ønske om prioritering kan oppfattes som ideelt motivert, mens den reelle prioriteringen er sterkt betinget av den finansiering organisasjonen kan få fra UD. Ut over en viss sum av egne midler har organisasjonen ikke mulighet til å bidra med midler til partnerorganisasjonens arbeid. Organisasjonen har ikke klart å påvirke UD til å prioritere krisen høyere,

<sup>171</sup> Norges Røde Kors' arkiv, intern-notat 19.03.91.

<sup>172</sup> Norges Røde Kors' arkiv, intern- notat 19.03.91.

<sup>173</sup> Norges Røde Kors arkiv, Årsrapport med regnskap for Liberia (IRKK) 1994, 01.07.95.

<sup>174</sup> Intervju Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

selv ikke med en personlig kontakt i deres tidligere utenlandsjef, nå statssekretær for Utenriksministeren.<sup>175</sup>

Norsk Folkehjelp har vurdert, og vurderer behovet for hjelp i Liberia som stort, og mener at krisen ikke er et prioritert område for norsk nødhjelp fordi Liberia er ekskludert ut fra norske politiske betraktninger. Videre mener NoFo at Liberia er et vanskelig land å arbeide i, og organisasjonene har ikke kapasitet til å gi støtte til krisen. Organisasjonen peker på at den allerede har prosjekter i mange land det er vanskelig å arbeide i, feks Kurdistan og Somalia, og kan ikke foreta en større spredning på grunn av ressursmessige hensyn. Organisasjonen mener at krisen i Liberia sannsynligvis hadde vært høyere prioritert i norsk nødhjelp hvis norske medier hadde gitt oppmerksomhet til krisen. Både utenrikspolitiske markeringer og medias oppmerksomhet vurderes som meget viktige for de prioriteringer som har vært gjort i norsk nødhjelp.<sup>176</sup>

I forbindelse med iverksetting av et nytt handlingsprogram, vurderte Flyktningerådet Liberia som et aktuelt prioritert område i 1995. Liberia oppfylte alle organisasjonens kriterier for valg av prioritert område bortsett fra mulighet for å oppnå økonomisk støtte.

"Vest-Afrika ligger utenfor eller på siden av det tradisjonelle norske utenrikspolitisk interessefeltet. Det kan derfor bli tungt å finansiere aktivitet i denne regionen. Vi vil imidlertid undersøke om det forholder seg slik og hvilken policy UD har i denne regionen".<sup>177</sup>

De finansielle rammene, bestemt av UD, er igjen viktige for organisasjonens prioriteringer. Videre knyttes UD's prioriteringer opp mot utenrikspolitiske interesser. Organisasjonen mener også at Liberia ikke har vært et prioritert område fordi det er vanskelig å arbeide i landet.<sup>178</sup>

Kirkens Nødhjelp vurderer sin, og den norske, prioritering av nødhjelp til Liberia slik:

*"Liberia og Sierra Leone, som mer er de glemte konfliktene i norsk sammenheng og hvor man er klar over situasjonen, har så langt vært utenfor vår (KNs) erfaringssfære. Vi har ikke hatt noen historie i området, og det er heller ingen sterk pådriver i det norske politiske miljøet eller departementet til at man skal gå dit. Går vi inn i Liberia er det helt våre egne vurderinger. Vi har ikke blitt oppmuntret av UD til å se på Liberia. Vi mener det er et behov, men vi har ikke hatt noe fotfeste der. Vi har begynt å se på dette nå."*<sup>179</sup>

<sup>175</sup> UD's statssekretær Jan Egeland.

<sup>176</sup> Intervju Halle Jørn Hansen, Oslo 31.10.96.

<sup>177</sup> Flyktningerådet, internnotat 14.06.96.

<sup>178</sup> Intervju Oddhild Guntner 16.02.96.

<sup>179</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 09.02.96.

Også KN vurderer situasjonen i Liberia som alvorlig og mener det er et behov for hjelp. I følge kilden har KN ikke prioritert krisen av to årsaker. UD har ikke tatt noe politisk initiativ om å gi hjelp til krisen, og KN har ikke hatt noe fotfeste, dvs tidligere erfaringer i landet. Kriteriet om å prioritere kriser hvor organisasjonen har erfaringer, som er en del av effektivitetskriteriet, synes viktig i deres vurdering i kombinasjon med klare finansielle hensyn betinget av UD's prioriteringer.

Selv om KN ikke har hatt egne erfaringer i Liberia har organisasjonens partnerorganisasjon Lutheran World Service (LWS) vært operasjonell i Liberia siden november 1990 (Lutheran World Service 1994).<sup>180</sup> KN har mottatt appeller om økonomisk hjelp fra denne partnerorganisasjonen. I forbindelse med LWFs intervensjon i Liberia ble KN bedt om sende 'supplementary feeding' i 1990. I et notat heter det at:

"KN har per i dag ikke penger, og vår søknad til UD vil først bli vurdert når omfordelingsmidlene er klare. Signaler tyder på at Liberia vil bli godt tilgodesett da. Å vente på at søknaden skal behandles av UD er ikke forsvarlig i forhold til de menneskene vi skal hjelpe. Leverandørene av rasjonene er villige til å vente med å belaste KN inntil vi får bevilgning fra UD. Jeg foreslår derfor at KN sender umiddelbart en container til LWS, Freetown i Sierra Leone med 20 tonn rasjoner, med følgende alternativer til betaling: 1) KN betaler når søknaden til UD blir innvilget. 2) Dersom søknaden ikke blir innvilget, belastes KN neste år når et prosjekt trenger rasjoner. I stedet for å sende nye rasjoner til dette prosjektet sendes da rasjoner fra Sivilforsvaret, som neste vår blir gitt gratis til KN".<sup>181</sup>

For det første viser dette at KN vurderte situasjonen som meget alvorlig. For det andre viser det at KN bare kan handle innenfor meget begrensede økonomiske rammer. KN er som NRX og DnF avhengig av finansiering fra UD for å kunne kanalisere midler til krisen i Liberia. KNs argument om at prioriteringene har vært påvirket av manglende erfaring i landet kan ikke alene forklare prioriteringene, da organisasjonen også vurderer partnerorganisasjoner som en del av deres erfaringsgrunnlag.

Det er organisasjonene som har tatt initiativ overfor UD om å gi midler til krisen i Liberia. Organisasjonene har vurdert behovet for hjelp som meget stort i hele perioden, mens UD vurderte behovet som lavere enn det var i 1990. Behovsvurderinger har altså vært viktige for prioriteringene, eller ønsket om å prioritere.

KN og NRX har gitt hjelp av egne midler, men dette har vært forholdsvis små beløp. Ut over den hjelp som er gitt av egne midler har prioriteringene vært

<sup>180</sup> Ved siden av ICRC er LWS en av de største hjelpeorganisasjonene som har vært operative i landet. LWS er en underorganisasjon av LWF.

<sup>181</sup> Kirkens Nødhjelps arkiv, internnotat i forbindelse med henvendelse fra LWF 25.10.90.

betinget av den finansielle rammen bestemt av UD. UD har ikke latt seg påvirke av organisasjonenes prioriteringer av krisen ut fra deres behovsvurderinger.

Organisasjonene knytter UD's prioritering av krisen til manglende utenrikspolitiske interesser i Liberia. Det er også sagt at manglende prioriteringer av krisen skyldes liten oppmerksomhet i media.

Kriteriet om effektivitet kan også ha hatt betydning for UD's prioritering. Et effektivitetshensyn for staten er at den vil prioritere områder der de private organisasjonene er tilstede. Ingen av de norske organisasjonene har selv vært operasjonelle i krisen.

Kriteriet om effektivitet har også vært viktig for organisasjonenes prioriteringer. Her synes vurderinger om den jobb man er i stand til å gjøre som viktige. Selv om LWF, ICRC og FN-organisasjonene har vært tilstede i Liberia gjennom hele perioden har disse til tider hatt store problemer, og har flere ganger måttet evakuere området.

Det er altså flere forhold som har påvirket den lave prioriteringen (målt i midler) av krisen i Liberia.

### *Krisen i Rwanda*

Sammenligner man krisene i Liberia og Rwanda, hadde heller ikke Kirkens Nødhjelp kunnskaper i Rwanda, men prioriterte likevel området fra 1994. Organisasjonens kunnskaper i Rwanda ble vurdert i et intern-notat i forbindelse med en appell fra en partnerorganisasjon fra 1993:

"KN har bevisst latt være å involvere seg i Rwanda. (...) Man har vært klar over situasjonen, men bevisst ikke gjort noe. Hvorfor skal KN gå inn i Rwanda nå? For å ha høy profil i pressen? (...) Når det nå ser ut til at det blir stadig større press på midler fra UD vil det være betenkelig å spre seg videre, og dermed indirekte ramme tiltak vi allerede er engasjert i. (...) Vi har ikke noe kunnskap om Rwanda i KN. Dersom vi går inn i Rwanda vil det bli med begrensede midler. Min foreløpige konklusjon er at vi legger ballen død".<sup>182</sup>

Notatet viser at behov for hjelp ble vurdert som alvorlig i 1993, men at manglende kunnskaper er en viktig faktor i vurderingen av prioritering. Videre viser det at organisasjonen ikke ønsker en videre spredning av engasjement, fordi det vil kunne ramme de prosjekter KN er engasjert i. Årsakene til at Kirkens Nødhjelp likevel engasjerte seg i Rwanda blir av organisasjonen forklart som UD-drevet:

<sup>182</sup> Kirkens Nødhjelps arkiv, internnotat 19.03.93.

*"Når det gjaldt Rwanda hadde vi et fotfeste i nabolandene, og så fikk man et politisk løft i situasjonen hvor det ble gitt mye penger fra UD".<sup>183</sup>*

KN mener at deres erfaringer i Tanzania og Zaire, og behovet for hjelp, var viktige faktorer for deres vurdering av engasjement i krisen.<sup>184</sup> I tillegg fikk man et politisk initiativ der det blir gitt store midler, og hvor UD vurderte Rwanda som et prioritert mål fra mai/ juni 1994. Tar man i betraktning den vurdering organisasjonene gjorde av egne erfaringer, behov og ressurstilgang året tidligere, virker imidlertid økt ressurstilgang som den avgjørende faktor for økt prioritering av hjelp til Rwanda.

Det er stor konkurranse mellom organisasjonene om midler i givermarkedet, og media har betydning for hvor vellykket innsamlingsaksjoner blir. Dette kan illustreres ved organisasjonenes innsamlingsaksjoner til krisen i Rwanda våren og sommeren 1994. Kirkens Nødhjelp tok initiativ til en felles innsamlingsaksjon for krisen i Rwanda som startet 17. mai 1994. Norges Røde Kors bestemte seg for å delta i fellesaksjonene like før pressekonferansen. Aksjonen var rettet mot flyktningestrømmen i den første fasen i krisen, og fikk en del presseoppmerksomhet, men ikke så mye.<sup>185</sup> Etter innsamlingsaksjonen gikk krisen inn i den andre fasen da de rwandiske militære styrkene flyktet til Zaire. I slutten av juli satte Norges Røde Kors i gang en egen innsamlingsaksjon, som ble meget vellykket. Media gav stor oppmerksomhet til krisen gjennom hele perioden, men absolutt mest i siste del av juli. Pressen ble med et av NRK's fly inn i Rwanda, noe som gav krisen en enorm pressedekning.<sup>186</sup> Organisasjonen peker på at den ikke hadde tro på at aksjonen, som var i fellesferien, skulle bli vellykket.

Norges Røde Kors har gitt hjelp til Rwanda gjennom hele perioden. I årsmeldingen for 1990 heter det at : "Sultkatastrofen i Rwanda var meget alvorlig og rammet ca 600.000 personer. Vår støtte til Ligaens nødhjelpsprogram går ut på å bidra med mat til den hardest rammede del av befolkningen. Preventive tiltak inngår også i vår støtte" (Norges Røde Kors, *Intern Årsberetning 1990*: 50). Norges Røde Kors vurderer sitt engasjement i Rwanda slik:

*"Norges Røde Kors hadde en spesiell tilknytning til den nasjonale foreningen i Rwanda. Videre prøver organisasjonen å gi mest støtte til de største appellene fra ICRC og IFRC, og appellene til krisen i Rwanda var meget store."<sup>187</sup>*

Norges Røde Kors' prosjekter i Rwanda har vært rettet mot AIDS problemer i samarbeid med Rwanda Røde Kors siden 1989.<sup>188</sup> Tidligere erfaring og

<sup>183</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 09.02.96.

<sup>184</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 09.02.96.

<sup>185</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 13.02.96.

<sup>186</sup> Intervju Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

<sup>187</sup> Intervju Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

<sup>188</sup> Norges Røde Kors' arkiv, brev fra Norges Røde Kors til UD 09.02.90.

søsterorganisasjonenes prioriteringer synes å være faktorer som har påvirket NRXs prioriteringer.

Det er tidligere pekt på at Norges Røde Kors ser opinionen som en pådriver for deres engasjement i Rwanda. De ikke kunne unnlate å gå inn i Rwanda fordi hjemmemarkedet var opptatt av krisen.<sup>189</sup> Den svært vellykkede innsamlingsaksjonen til NRX viser også at opinionen responderte positivt på at krisen skulle prioriteres av norske nødhjelpsgivere. Flere forhold synes altså å ha påvirket Norges Røde Kors' prioritering av krisen i Rwanda.

Når det gjelder UDs fordeling av midler mellom de ulike organisasjonene sier en representant at:

*"Norges Røde Kors var inne i Rwanda lenge før katastrofen brøt ut. En av grunnene til at organisasjonen fikk så mye penger til sitt hjelpearbeid der da katastrofen brøt ut, skyldes at vi allerede var der. Norske myndigheter ser veldig nøye på hvilken organisasjoner som er inne eller har nettverk som er inne i krisen. De får penger i første omgang og ikke organisasjoner som ikke har noen kontakter der" .<sup>190</sup>*

I følge kilden synes tidligere erfaringer å være særlig viktige i forhold til hvem UD kanalisere midler gjennom. Et slik hensyn er også en del av statens effektivitetskriterium.

Norsk Folkehjelp hadde ingen erfaring i Rwanda før organisasjonen prioriterte krisen i 1994. Landet ble et nytt samarbeidsland for organisasjonen i 1994. "Norsk Folkehjelp vurderte innsatsen i Rwanda i begynnelsen av mai, men aktiviteten ble først rettet mot rwandiske flyktninger i Tanzania, organisert fra vårt hovedkontor i Dar es Salaam. På oppfordring fra medlemmer og lag ble en vurdering av mulig hjelpeinnsats inne i Rwanda foretatt på sommeren 1994, med beslutning om å åpne kontor i hovedstaden Kigali. Innsatsen i Rwanda skulle starte 1. oktober, men uklarhet omkring finansiering, vanskeligheter i rekrutteringen, samt uklare ansvarsforhold i prosjektstyringen førte til en måneds utsettelse" (Norsk Folkehjelp, *Årsrapport 1994*: 8).<sup>191</sup> Opinionens ønsker påvirket altså NoFos vurdering om å engasjere seg i krisen. NoFo etablerte seg i Rwanda på oppfordring fra sine medlemmer.

Krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda er utenfor Redd Barna sine programland, men organisasjonen har gitt støtte til krisene i Angola, Somalia og Rwanda.<sup>192</sup> I følge organisasjonen hadde RB opprinnelig ingen planer om å gi hjelp til disse krisene, men prioriterte dem fordi krisene fikk stor oppmerksomhet i

<sup>189</sup> Jfr. kapittel 4.

<sup>190</sup> Intervju organisasjonskilde, Oslo 12.02.96.

<sup>191</sup> Det er ikke funnet noe på Rwanda i Norsk Folkehjelps arkiv.

<sup>192</sup> Redd Barnas programland er Etiopia, Eritrea, Zimbabwe, Mosambik, Uganda, Sri Lanka, Thailand, Kambodsja, Nepal, Guatemala, Nicaragua (Redd Barnas *Årsmelding 1994*).

media.<sup>193</sup> Prioriteringene synes her å være påvirket av et markeringsbehov i hjemmemarkedet i forhold til de andre private organisasjonene, hvor media er den faktor som bestemmer hvilke kriser som kommer i fokus og blir prioritert. Som en representant for organisasjonen uttrykte det:

*"Når media går inn i en krise, må vi også gå inn på grunn av markering i hjemmemarkedet. Dette er ikke så viktig overfor UD, men overfor private givere. Er ikke vi med får vi ikke samme profil i hjemmemarkedet som de andre organisasjonene. Redd Barna må konsentrere sin virksomhet. Derfor var ikke krisen i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda prioriterte områder før media slo noen av dem opp."*<sup>194</sup>

Det norske Flyktningeråd har gitt midler til krisen i Rwanda siden 1994, hvor organisasjonens beredskapsstyrke har arbeidet på oppdrag gjennom FN. I følge organisasjonen vurderte den et sterkere engasjement i krisen, men ville ikke involvere seg fordi landet var "overfylt" av NGOer.<sup>195</sup> Dette er en viktig faktor i forhold til prioriteringer.

Når mange NGOer går inn i en krisesituasjon, slik tilfellet var i Rwanda, kan behovet for hjelp bli redusert. På grunn av koordineringsproblemer som ofte oppstår mellom de ulike organisasjonene og statene som gir hjelp, er det heller ikke alltid en effektiv ressursutnyttelse å gå inn i slike situasjoner: "Whereas previous large-scale operations have involved perhaps 40 or even 80 NGOs, it appears that over 200 were involved in the response to the Rwanda emergency" (Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Study 3: 152).

DnF hadde imidlertid et sykehusprosjekt inne i Rwanda i 1995 på 12 mill., fullfinansiert fra UD (*Norges innsats for verdens flyktninger 1995*: 13). Dette viser at organisasjonen var villig til å engasjere seg i krisen. Organisasjonen sier også generelt at de er økonomisk avhengig av UD.<sup>196</sup> UD's prioriteringer blir derfor viktig for organisasjonens muligheter til å gjøre prioriteringer.

Organisasjonenes prioriteringer av flyktningekrisen i Rwanda synes ikke å være påvirket av tidligere erfaringer i landet, da dette i stor grad ikke var en tilstedeværende faktor. Derimot kan et stort behov for hjelp ha påvirket prioriteringene, men det viktigste påvirkningsfaktoren var kanskje at krisen fikk usedvanlig stor oppmerksomhet i pressen, særlig i juli, og at man fikk et politisk løft hvor det ble gitt store midler til krisen som gjorde det mulig for organisasjonene å engasjere seg.

En konklusjon fra Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda var at markering og tilstedeværelse for NGOene som kom dit, med sine flagg og

<sup>193</sup> Intervju Søren Pedersen, Oslo 30.10.96.

<sup>194</sup> Intervju Søren Pedersen, Oslo 30.10.96.

<sup>195</sup> Intervju Oddhild Guntner, Oslo 16.02.96.

<sup>196</sup> Intervju Oddhild Guntner, Oslo 05.11.96.



T-skjorter, var viktig. Mange NGOers deltakelse var påvirket av "the pressures upon NGOs to respond stemming from media coverage and pressure from their supporters" (Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, Study 3: 152), og "high profil emergency programmes offer NGOs the ability to access and raise resources necessary for their organisational development" (ibid.: 152).

På et møte i Katastrofeutvalget i august 1994 ba Utenriksdepartementets statssekretær, Jan Egeland, om organisasjonenes egen vurdering på hvorfor de kom så sent i gang med det humanitære arbeidet i Rwanda. NRX viste til det arbeidet organisasjonen tidligere har gjort i Rwanda. De andre organisasjonene viste til at de allerede hadde startet hjelpearbeid eller hadde sendt personell til krisen for å få informasjon og oversikt over situasjonen. En organisasjon spurte også om det ville bli gjort tilgjengelige offentlige midler for innsats i Rwanda.<sup>197</sup>

I spørsmålet fra statssekretæren ligger det en kritikk av organisasjonenes engasjement i krisen. Statssekretæren pekte også på at "regjeringen hadde iverksatt sin innsats i Rwanda lenge før opinionen våknet. Fra desember til 1. juli hadde norske myndigheter allerede brukt 35 millioner".<sup>198</sup> Denne vurderingen synes riktig. Studiene av mediaoppdrag og UDmidler viser at medieoppdragene kom i begynnelsen av april, mens bevilgningene kom i slutten av april og i første halvdel av mai. Fellesaksjonen den 17. mai, som ikke ble så vellykket, indikerer imidlertid at opinionen ikke var mobilisert på dette tidspunktet. NRXs vellykkede innsamlingsaksjon i slutten av juli, viser at situasjonen da var endret og at opinionen hadde "våknet". I en vurdering av spørsmålet om hvorfor organisasjonene ikke satte i gang hjelpearbeid i Rwanda tidligere, er det imidlertid viktig å huske på at organisasjonenes handlefrihet er betinget av deres finansielle muligheter til å gi midler, og at UD er en viktig premisslegger her.

Organisasjonene hadde ikke hatt muligheter til å kanalisere så store midler til Rwanda uten det "politiske løftet" av regionen. Sammenhengen mellom politisk initiativ og finansiering blir av en organisasjon kommentert slik:

*"Det ble plutselig gitt ut mye penger til hele regionen og det ble lagt ganske klare politiske føringer for arbeidet. Ikke så mye overfor Rwanda, men overfor Burundi, og man må se hele regionen under ett. Da ble det mer enn nødvurderinger i det. Det er et faktum at det er en helt klar sammenheng mellom nødhjelp og politikk i vid forstand.<sup>199</sup> Følger man det som er politisk korrekt, eller det man "lukter" er det politisk korrekte, kan man få inn ganske store midler umiddelbart. Det er en realitet, og en vurdering den enkelte organisasjon må gjøre".<sup>200</sup>*

<sup>197</sup> Referat fra Katastrofeutvalgsmøte 11. august 1994.

<sup>198</sup> Referat fra Katastrofeutvalgsmøte 11. august 1994.

UD gav midler til ett prosjekt mellom desember og 14. april 1994 på 2.5 mill. til Pastor Strømmes Stiftelse den 26. januar. Se vedlegg 3 og 4.

<sup>199</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 09.02.96.

<sup>200</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 13.02.96.

I følge organisasjonene ble altså krisen i Rwanda høyt prioritert av de politiske myndigheter i løpet av våren 1994. UDs prioritering av krisen må forstås ut fra behovsvurderinger. Samtidig har mediaoppslagene vært store, men de statlige bevilgningene synes ikke så sterkt påvirket av disse. Krisen fikk imidlertid stor oppmerksomhet fra det internasjonale samfunnet. De statlige prioriteringene kan også ha en sammenheng med utenrikspolitiske målsettinger om å markere seg, og vise at også Norge gjorde en innsats i en krisesituasjon hvor svært mange stater gikk inn med midler.

### *Krisen i Angola*

Fra 1993 har Angola vært et prioritert område, både for staten og organisasjonene. Ved utgangen av 1990 var flere hundre tusen angolere truet av sult pga tørke og langvarig krig. En U.S. hjelpearbeider kalte Angola "the worst crisis in Afrika, bar none" (U.S. Committee for Refugees 1991: 38).

Norsk Folkehjelp er den organisasjonen av de fem store som har lengst erfaring i Angola. I følge organisasjonen var deres støtte til Angola på 80-tallet en politisk solidaritets markering i en typisk øst-vest konflikt. NoFo gav midler til Movimento Popular De Liberacion De Angola (MPLA), som etablerte den kommunistiske ettpartistaten i Angola etter frigjøringen i 1975. MPLA fikk militær og økonomisk støtte fra Sovjetunionen og Cuba.

I følge organisasjonen ble NoFos støtte til MPLA tolerert av norske politiske myndigheter. Organisasjonen mener at UD vurderte situasjonen til at NoFo kunne kanalisere midler til Angola. På denne måten var Norge representert i landet. Videre mener organisasjonen at Norges manglende engasjement og prioritering av krisen før 1993, skyldtes USAs politikk i krisen. Norge ikke ville engasjere seg offisielt av hensyn til USA som gav våpen og penger til den ikke-marxistiske parten i konflikten, Uniao Nacional para a Independencia Total de Angola (UNITA).<sup>201</sup>

UNITA ble støttet av USA, Sør-Afrika og Kina under den kalde krigen. I 1989 trakk Sør-Afrika ut sin tropestyrke til UNITA, men UNITA fikk fortsatt våpen og penger fra USA via Zaire (Lundestad 1991; Simensen 1983). Clinton endret USAs politikk overfor Angola, og trakk tilbake all amerikansk støtte til UNITA da han kom til makten i 1992. I følge NoFo var det dermed "politisk mulig" for Norge å engasjere seg i krisen.

NoFo mener at den viktigste årsaken til den statlige oppprioriteringen av krisen, etter at det ble akseptert politisk, var norske interesser i næringslivet og norsk eksport. Angola er det mest ressursrike landet i Afrika, med store mineral- og

<sup>201</sup> Intervju Halle Jørn Hansen, Oslo 31.10.96.

oljeforekomster, og NoFo peker på at store norske bedrifter som feks Statoil, Hydro, Saga, Kværner og Aker har investert i Angola.<sup>202</sup>

Organisasjonen har prioritert krisen høyt siden 1993. At dette har vært mulig, har sammenheng med UD's opprioritering av krisen. Strategiske vurderinger av finansieringsmuligheter er viktig for organisasjonen. I korrespondansen mellom NoFos hovedkontor i Oslo og kontoret i Angola heter det at:

"Det vil trolig være best om vi konsentrerer vår innsats i ett geografisk avgrenset område og/ eller overfor en bestemt målgruppe (internflyktninger el.l). Samtidig er det overfor Utenriksdepartementet og media viktig å kunne vise til at vi når inn i områder der behovene er spesielt store, da dette kan ha betydning for fremtidige bevilgninger".<sup>203</sup>

I føle notatet er det altså viktig å vise at hjelpen rettes der behovene er spesielt store, både overfor UD og media, da dette har betydning for fremtidig finansiering. I et annet notat pekes det på en situasjon hvor organisasjonen blir forespurt om drift av et NOREPS lager.

"I møte med representanter for Norges Eksportråd er Norsk Folkehjelp forespurt om vi er interessert i å implementere og drive Permanent Emergency Preparedness Stores (PEPS) i Angola. PEPS vil for Norsk Folkehjelp bety mye profileringsmessig, samtidig som vi vil slå to fluer i en smekk når det gjelder oppbygging av logistikk og distribusjon for nødhjelp. Spørsmålet er om drift av PEPS er i tråd med Norsk Folkehjelps policy og om hvordan saken skal håndteres videre. Care International og andre internasjonale NGOer står klare til å påta seg oppdraget om vi sier nei".<sup>204</sup>

Notatet viser at profilering er viktig for organisasjonen. Samtidig sier det noe om den konkurransen organisasjonene befinner seg i når det gjelder midler til drift.

Også andre organisasjoner har vurdert arbeidet i Angola som høyt prioritert. For Kirkens Nødhjelp heter det at "Angola er høyt prioritert av Kirkens Nødhjelp for 1992/ -93".<sup>205</sup> Kirkens Nødhjelp "ser for seg et langvarig engasjement i Angola, og er innstilt på å bruke Christian Council for Angola (CAA) aktivt i dette arbeidet selv om det vil kreve ekstra tid og ressurser" (Tvedten 1996: 68). I et internnotat fra Flyktningerådet heter det at:

"Angola vil særlig bli vurdert som nytt satsningsområde. Sikre finansieringsmuligheter for aktiviteten vil særlig være av avgjørende betydning når endelig valg skal foretas".<sup>206</sup>

<sup>202</sup> Intervju Halle Jørn Hansen, Oslo 31.10.96.

<sup>203</sup> Norsk Folkehjelps arkiv, fax 15.02.94.

<sup>204</sup> Norsk Folkehjelps arkiv, notat 29.11.94.

<sup>205</sup> Kirkens Nødhjelps arkiv, notat 27.01.92

<sup>206</sup> Flyktningerådet, internnotat: Mål for flyktningerådet 1995.

Norges Røde Kors gav store midler til krisen i 1994. Organisasjonen mener prioriteringen har sammenheng med ICRCs store appell for 1994.<sup>207</sup>

I 1994 ble organisasjonene også oppmuntret til å prioritere krisen i Angola av de politisk myndigheter på et møte i Katastrofeutvalget. Her heter det at:

"Egeland mente at flere organisasjoner burde kunne være aktive i Angola. 25 mill. kroner var foreslått i omfordelingsdisposisjoner og i tillegg var 15 mill. kroner tilgjengelig over Afrikaenhetens bevilgning. Dette gav tilsammen 40 mill- 50 mill. som kunne benyttes til nødhjelp i Angola. Det meste (37 mill. kroner) var allerede fordelt. Vår politikk er å påvirke FN, angolanske myndigheter og UNITA for å få igang en ny dialog. Ideer fra organisasjonene mottas med takk".<sup>208</sup>

Dette viser at UD setter pris på organisasjonenes kunnskap og erfaring. UD ønsker at flere organisasjoner skal engasjere seg, tross manglende tidligere erfaringer, noe som illustrerer hvorfor konkurransen mellom organisasjonene er mindre overfor UD enn overfor det private hjemmemarkedet. Videre viser det et ønske om politisk engasjement i konfliktløsningen i Angola.

Av finansielle årsaker kunne organisasjonene altså ikke oppprioritere krisen i Angola før UD fant den politiske situasjonen tilfredsstillende for prioriteringer. UDs prioriteringer har tatt utgangspunkt i allianseforholdet til USA og i utenrikspolitiske målsetninger om å fremme norsk eksport. Det er også pekt på et ønske om å markere seg i forhold til selve konfliktløsningen. Medias oppmerksomhet til krisen fra 1993 har også vært en påvirkningsfaktor for organisasjonenes prioriteringer.

### *Krisen i Somalia*

I likhet med krisen i Rwanda, fikk krisen i Somalia meget stor oppmerksomhet fra det internasjonale samfunn. I 1991 ble Somalias militærdiktator, Mohamed Siad Barre, styrtet av United Somali Congress (USC). Dette førte til at mange utenlandske diplomater og hjelpearbeidere forlot landet. Ulike klaner gikk til kamp om lokal og regional kontroll og førte landet inn i anarki.

På grunn av den utrygge situasjonen var de fleste utenlandske hjelpeorganisasjonene og FN organisasjonene fraværende. Den nødhjelpen som ble tilbudt kom fra en SOS barneby, Medecins sans Frontieres, ICRC, WFP og Save the Children Fund (UK). FN reetablerte et kontor i Mogadishu i august 1991, men forlot landet igjen i september da fem lokale ansatte ble utsatt for vold. (Hirsch og Oakley 1995). U.S. State Departement beskrev situasjonen offisielt som den mest akutte humanitære krisen i verden.

<sup>207</sup> Intervju Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

<sup>208</sup> Referat fra Katastrofeutvalget 11. august 1994.

FNs Sikkerhetsråd vedtok å sende 50 militær observatører, United Nations Operation in Somalia I i april 1992. I august 1992 beordret president Bush det amerikanske militæret å fly inn mat til Somalia, og bevilget \$13.2 millioner til somaliske flyktninger og internt fordrevne. Den amerikanske kongressen krevde at FN soldater skulle sendes til Somalia for å beskytte matvareskip. FNs Sikkerhetsråd vedtok å sende en forsterkning til UNOSOM I. I Norges Røde Kors' *Fakta om Somalia* heter det at "I løpet av august i år satte verdenssamfunnet seg for alvor i bevegelse for å bringe mat inn i landet. Både FN, og personell og fly sent av regjeringer i USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Italia, Belgia og Canada har bidratt eller er på vei med omfattende hjelp til Somalia".<sup>209</sup>

Matvarehjelp begynte å komme fram i siste halvdel av 1992, men ulike fraksjoner og bandittgrupper blokkerte matvareleveringene og forhindret hjelpearbeiderne i mange områder.<sup>210</sup> Hjelpeorganisasjoner leide bevæpnede somaliske vakter for å beskytte seg selv og matvaresendingene, men noen organisasjoner rapporterte at kanskje så mye som halvparten av maten ble stjålet. Amerikanske offiserer og FNs spesialutsending i Somalia anslo raten til 80 %. ICRC gav 1/3 av sitt 92 budsjett til Somalia. Røde Kors meldte at av 24 tonn mat kom 900 kilo frem til landsbyene (Kristiansen 1994:30; U.S. Committee for Refugees 1993).

President Bush tilbød å sende amerikanske tropper til Somalia som en del av en multinasjonal fredsbevarende styrke i november 1992. FNs Sikkerhetsråd vedtok å sende en militær styrke under amerikansk ledelse desember 1992. United Task Force (UNITAF) ankom Mogadishu 6 dager senere med 20.000 amerikanske soldater. Styrken hadde autorisasjon til å bruke "all necessary means" (UN 1993:34) for å etablere sikkerhet for hjelpeorganisasjonene, og mat ble gradvis distribuert. 20 andre land supplerte med fredsbevarende tropper gjennom FN. Angrep på FNs fredsbevarende styrker og nødhjelpspersonell førte til at mer enn 100 FN-soldater og sivile hjelpearbeider var blitt drept i løpet av 1992 og 1993.

Nødhjelpsarbeidet i Somalia ble altså drevet under meget vanskelige forhold, behovene var store, og svært mange stater og organisasjoner gav etterhvert hjelp til krisen.

Den norske staten har prioritert krisen i Somalia, særlig fra august 1992 og i 1993. Oppprioriteringen er sammenfallende med både medias oppslag og andre staters prioritering og oppmerksomhet rettet mot krisen. Av organisasjonene har Norges Røde Kors og Norsk Folkehjelp prioritert krisen høyest. I følge en representant fra organisasjonene ble det første initiativet til å gjøre noe med krisen i Somalia fra norsk side tatt av de private organisasjonene.<sup>211</sup>

<sup>209</sup> Norges Røde Kors, *Fakta om Somalia*, 20.10.92

<sup>210</sup> Somaliere bruker ordet "faction" om klan-baserte organisasjoner som oppstod i forbindelse med geriljakrigen mot Barre, og som fortsatte i borgerkrigen på 1990-tallet.

<sup>211</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 09.02.96.

Norges Røde Kors har gitt støtte til krisen gjennom hele perioden. Den høye prioriteringen må sees i sammenheng med tidligere erfaringer og at ICRCs innsats i Somalia er den største organisasjonen noensinne har hatt. Organisasjonen har hatt et nært samarbeid med Somalia Røde Halvmåne siden 1982, samt drift av en institusjon for funksjonshemmede. Organisasjonen vurderte behovene som meget store fra 1991. Den søkte om midler i 1991, men fikk ikke tilgang på statlige midler pga manglende statlige interesser.<sup>212</sup>

Krisen i Somalia fikk ingen oppmerksomhet fra verdenssamfunnet før i 1992, da bildene av skjeletter og døde mennesker ble slått opp i pressen. Organisasjonen vurderer dette som den viktigste årsaken til at krisen ble et prioritert mål i 1992, både for Norge og andre stater. Den mener også at media spiller en viktig rolle for statlige prioriteringer, ved at staten føler et press på seg til å gjøre noe.<sup>213</sup>

Innsatsen til Norges Røde Kors ble finansiert med statlige midler, som utgjorde ca 50 millioner for 1992 og 1993. Egne midler som ble kanalisert til krisen for disse to årene utgjorde ca 20 millioner. Den store egenandelen ble muliggjort av en vellykket innsamlingsaksjon som startet den 20.08.92, og som i løpet av de to første månedene samlet inn 19,6 millioner.<sup>214</sup> Organisasjonen hadde altså både tidligere erfaringer, et press på seg fra ICRC slik organisasjonen tidligere har pekt på, samtidig som opinionen var villig til å gi midler. Den vellykkede innsamlingsaksjonen er sammenfallende med store presseoppslag i august og september 1992.

Kirkes Nødhjelp kanaliserte hovedsakelig midler til krisen i 1992 og 1994, men gav mindre enn både NRX og NoFo. Organisasjonen vurderte situasjonen og prioriteringen av krisen slik:

*"KN gikk ikke inn i stimen av organisasjoner til Mogadishu. Vi drog dit tidlig, og fant ut at vi ikke skulle gjøre noe der, særlig etter at de amerikanske styrkene gikk inn. Vi ville heller gå inn regionalt og starte med en lav profil i forhold til internt fordre i andre deler av Somalia".<sup>215</sup>*

Som det tidligere er pekt på vurderer organisasjonene behov og mulighet til effektiv innsats, også i forhold til hvor mange andre organisasjoner som går inn i en krise.

En forespørsel fra NRX om KNs planer for en innsamlingsaksjon på det samme tidsrommet som NRX satte i gang sin aksjon, kan igjen illustrere konkurransen mellom organisasjonene i hjemmemarkedet. KN hadde ikke planer om en egen innsamlingsaksjon for nødhjelpsarbeid til Somalia og Sudan og sier at:

<sup>212</sup> Intervju Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

<sup>213</sup> Intervju Jan Håkonsen, Oslo 06.11.96.

<sup>214</sup> Norges Røde Kors; *Fakta om Somalia* 20.10.92.

<sup>215</sup> Intervju Stein Villumstad, Oslo 13.02.96.

"Vi mener imidlertid at tidspunktet for en fornyet markering av situasjonen i Somalia og Sudan ikke er gunstig. Dette kommer av den prioriterte satsingen flere har på Jugoslavia og de kommende aksjoner vi forstår Redd Barna og Norsk Folkehjelp skal ha i september. Vi tror opinionen vil føle presset fra organisasjonene for stort, samtidig vil det være vanskelig å formidle adekvat informasjon."<sup>216</sup>

Som nevnt tidligere prioriterte Redd Barna å gi hjelp til krisen fordi organisasjonen måtte markere seg i forhold til de andre organisasjonene i hjemmemarkedet pga mediaoppslagene om Somalia.

Norsk Folkehjelp prioriterte krisen i Somalia i 1992 og 1993. I en søknad om finansieringsstøtte til UD fra 1991 om et mineryddingsprosjekt heter det at:

"Norsk Folkehjelp har lenge hatt et ønske om å engasjere seg i det borger-krigsherjede Somalia, men dette har til nå ikke blitt noe av pga kapasitets - og økonomiske hensyn. I den situasjonen som nå er oppstått, finner vi det likevel riktig å engasjere oss, særlig fordi vi er i en situasjon som gjør at vi raskt og uten store praktiske problemer vil være i stand til å hjelpe. Norsk Folkehjelp har allerede et lokalkontor i regionen - i Nairobi - hvorfra vårt nødhjelpsarbeid til Sør-Sudan organiseres. Ettersom situasjonen i Somalia og situasjonen i Sør-Sudan har en del fellestrekk, har NoFo i Nairobi allerede en god del erfaring og en god del kontakter som vi kan dra nytte av."<sup>217</sup>

Her viser organisasjonen at de ønsker å gi hjelp til krisen, og til erfaring i regionen. Organisasjonen forklarer at engasjement utover mineryddingsprosjektet skyldtes at organisasjonen oppdaget en stor flyktningebefolkning som lå helt avsides alles oppmerksomhet under mineryddingsarbeidet, og at den ville arbeide med denne gruppen. Organisasjonen bestemte seg imidlertid for å slutte med sine prosjekter i 1995 pga vanskelige arbeidsforhold i Somalia. Denne avgjørelsen ble trukket tilbake da prosjektene likevel ser ut til å fungere i 1996.<sup>218</sup>

Organisasjonenes vurdering og prioritering av krisen synes å være bestemt av behov, mulighet for å gjøre en innsats, mediaoppmerksomhet, og av de finansielle rammene betinget av statlige prioriteringer. Store egne bevilgninger til krisen var mulig for NRX, på grunn av opinionens kunnskap om krisen, som må sees i sammenheng med store oppslag i media.

## **6. 7 Kriterier og prioriteringer av kriser**

På et møte i Katastrofeutvalget stilte Redd Barna et spørsmål om hvem som bestemmer hvor nødehjelpen skal settes inn:

<sup>216</sup> Kirkes Nødhjelps arkiv, 21.08.92.

<sup>217</sup> Norsk Folkehjelps arkiv, brev sent til UD 26.03.91.

<sup>218</sup> Intervju Halle Jørn Hansen, Oslo 31.10.96.

"Hvem bestemmer at det er nød? Er det media?; Er det de politiske prioriteringer i UD?; Er det organisasjonenes mulighet til profilering som bestemmer?"<sup>219</sup>

UDs statssekretær svarte slik på spørsmålet:

"ved å fastslå at for statens vedkommende var behovene avgjort den viktigste faktor. Mediaoppmerksomhet og tilgjengeligheten av kanaler til det aktuelle området kunne riktig nok også bidra til å påvirke utfallet".<sup>220</sup>

Spørsmålet viser at en representant for organisasjonene vurderer media, politiske prioriteringer, og organisasjonenes markering som viktige påvirkningsfaktorer i forhold til prioriteringer av kriser. UD svarer at behov er viktig, men også at media og effektivitetshensyn kan påvirke de statlige prioriteringene.

Krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda illustrerer at det er mange faktorer som spiller inn på prioriteringene. Det er også vist at det ikke er mulig å trekke ut en enkelt faktor som kan forklare prioriteringene som er gjort.

Behov for hjelp er en viktig faktor og vurdering i de krisene som har blitt prioritert av både staten og av organisasjonene. De fire krisene illustrerer også at organisasjonens vurderinger i utgangspunktet har vært ideelt motivert, men at de reelle prioriteringene påvirkes av flere forhold.

For det første er den reelle mulighet til å finansiere hjelp en viktig faktor. De fire krisene og organisasjonenes prioriteringer viser at prioriteringer i stor grad er avhengig av de finansielle rammene som settes av UD. Mulighet for egenfinansiering av prosjekter har generelt vært liten. I de tilfeller egenfinansieringen har vært høy, grunnes dette store mediaoppslag som har gjort det mulig å sette i gang vellykkede innsamlingsaksjoner.

Det er også vist at organisasjonene kan påvirke både UD og medias respons på en krise, og at UD kan påvirke organisasjonenes prioriteringer.

Medias oppmerksomhet synes også som en viktig påvirkningsfaktor for prioriteringene. På den ene siden kan oppslag i media gjøre det mulig å samle inn midler til en krise. Media har altså en betydning for organisasjonenes egenfinansiering, og dermed egne prioriteringer. På den andre siden kan mediaoppslag føre til at organisasjonene og staten føler seg presset til å gå inn i en krise. Presset om å gå inn i en krise har årsak i finansielle forhold ved at organisasjonene må markere seg overfor egne medlemmer, eller overfor givermarkedet generelt i forhold til de andre organisasjonene. Organisasjonenes

<sup>219</sup> Referat fra Katastrofeutvalget 3. februar 1996.

<sup>220</sup> Referat fra Katastrofeutvalget 3. februar 1996.



prioriteringer og vurderinger viser også en hard konkurranse i hjemmemarkedet om midler.

Prioriteringer i forhold til effektivitetshensyn har vært viktige når det gjelder vurderinger av den jobb organisasjonen kan gjøre, og tidligere erfaringer. Organisasjonene har i liten grad hatt historie og egne erfaringer i de fire krisene, men flere av partnerorganisasjonene har vært tilstede. Både Rwanda, Somalia, Angola og Liberia er meget vanskelige land å arbeide i på grunn av krig. Et argument for at organisasjonene ikke vil prioritere Liberia har vært at det er så vanskelig å arbeide der. Prioritering av vanskelige konfliktområder blir av en organisasjon kommentert slik:

*"Norske NGOer har ikke kapasitet til å spre seg på for mange vanskelige land. Organisasjonene er hardt presset administrativt. UD betaler ikke sine prosjekter administrativt".<sup>221</sup>*

Korrelasjonen mellom prioriterte områder for nødhjelp og prioriterte områder for langsiktig bistand, vist i kapittel 5, viser imidlertid at erfaring og tilstedeværelse har vært viktig for mildere gitt til andre kriser. Korrelasjonen må forstås som en del av kriteriet om effektivitet for fordeling av nødhjelp. Av de fire krisene er Angola det eneste landet som har vært prioritert i forhold til langsiktig bistand.

Organisasjonene mener utenrikspolitisk markering og målsettinger har vært viktige for de statlige prioriteringene. Manglende prioritering av Liberia knyttes til at Liberia har vært utenfor norske utenrikspolitiske interessefelt. Prioritet i forhold til Angola har vært knyttet til mer tradisjonelle utenrikspolitiske målsetninger om allianser under den kalde krigen, samt fremming av norsk eksport. Prioritet av krisene i Somalia og Rwanda må sees i sammenheng med den store internasjonale oppmerksomheten krisene fikk, og et markeringsbehov som en humanitær stormakt fra UD's side. Som UD statssekretær uttaler det i forbindelse med en annen krise, krisen i det tidligere Jugoslavia, "På humanitær side ble det fremdeles jobbet meget godt. Norge ble sett på som en humanitær stormakt, og vi deltok aktivt i de fleste sammenhenger".<sup>222</sup> Redd Barna kommenterer den politiske og kommersielle innflytelsen i nødhjelpsarbeidet slik: "Det er tegn som tyder på at politiske og kommersielle interesser i langt større grad enn hittil kan komme til å prege norsk offentlig bistand og nødhjelp de nærmeste årene. Dersom disse interessene blir vektlagt mer enn hensynet til målgruppen for bistanden, vil dette kunne virke negativt på barns situasjon" (*Redd Barna mot år 2010*: 6).

Organisasjonenes prioriteringer påvirkes altså av flere forhold, bla utenrikspolitiske interesser hvor en organisasjon peker på at den slike interesser kan ha en negativ innvirkning på fordelingen av midler.

<sup>221</sup> Intervju Halle Jørn Hansen, Oslo 31.10.96

<sup>222</sup> Referat fra møte i Katastrofeutvalget 29.08.95.

## 7. Oppsummering

Rapporten har søkt å klarlegge hvilke kriterier som legges til grunn ved fordeling av nødhjelpsmidler. Organisasjonenes valg om å gi hjelp til en krise eller ikke betegner en situasjon hvor det taes hensyn til mange forhold hvor både offisielle og uoffisielle kriterier påvirker avgjørelsene.

Organisasjonenes offisielle kriterier legger vekt på at midler skal kanaliseres der behovene for hjelp er størst, samtidig som man skal ta hensyn til kriteriet om effektivitet. Disse kriteriene, som kan stå i en intern motsetning til hverandre, synes viktige i vurderingene av de prioriteringer som er gjort.

Gjennomgangen av prioriterte kriser i norsk nødhjelp viser at behov er en tilstedeværende faktor i alle krisene som har vært prioriterte mål. Men det er også vist at det offisielle kriteriet om å gi hjelp der behovene er størst ikke alene kan forklare prioriteringene.

Prioriteringene, og vurderingene av de fire krisesituasjonene, viser også at det offisielle kriteriet om effektivitet er viktig. En stor del av den humanitære bistanden har gått til områder som også har vært prioriterte mål for langsiktig bistand. Ut fra kriteriet om effektivitet kan dette oppfattes som en naturlig konsekvens av at organisasjonene har kunnskaper og erfaring i disse områdene gjennom langsiktig bistandsarbeid. En stadig større del av den kortsiktige bistanden går imidlertid til områder som ligger utenfor konsentrasjonsområdene for langsiktig bistand. Store deler av disse midlene kanaliseres til kriser der de private organisasjonene ikke har tidligere erfaring. Det tidligere Jugoslavia og Rwanda er et eksempel på dette. Kriteriet om effektivitet kan derfor heller ikke alene forklare prioriteringene.

Prioriteringene må forstås ut fra disse to offisielle kriteriene om behov og effektivitet. Men prioriteringene påvirkes også av organisasjonenes reelle muligheten til å finansiere prosjekter og av et uoffisielt kriterium om eksistens. Posisjon og tillit i givermarkedet synes viktig for prioriteringene. En konsekvens at dette er at organisasjonene må markere seg overfor medlemmer og private givne i kriser som får stor mediaoppmærksomhet. Med andre ord må de prioritere kriser som media gir oppmerksomhet, for å kunne legitimere virksomheten og ta vare på fremtidige givere. Dette viser at prioriteringen også blir påvirket av det uoffisielle kriteriet om overlevelse.

Media kan imidlertid påvirke prioriteringene på flere måter, ved at media også utgjør en del av organisasjonenes mulighet til å skaffe midler til en krise. Stor mediaoppmerksomhet kan muliggjøre vellykkede innsamlingsaksjoner, slik Norges Røde Kors hadde for både Somalia og Rwanda. Videre kan stor mediaoppmerksomhet gjøre at UD føler et visst press til å prioritere en krise. Derfor forsøker organisasjonene å påvirke media til å gi oppmerksomhet til kriser de prioriterer høyt.

UD er den viktigste finansielle rammesetter for organisasjonenes nødhjelps-virksomhet. De private organisasjonenes prioriteringer er i stor grad betinget av UD's valg og vurderinger om å gi hjelp til en krisesituasjon. Men det er også vist at organisasjonene søker å påvirke UD's prioriteringer.

Fordi organisasjonene er finansielt avhengig av UD synes det som om de er nødt til å prioritere de kriser, og den type innsats UD prioriterer. Dette ikke bare ut fra behovs- eller effektivitets hensyn, men også ut fra hensyn om å overleve. Lave egne inntekter og store administrasjoner fører til at organisasjonene er avhengig av deres posisjon, også hos UD som har begynt å stille krav og ønsker om både prioriterte områder, type innsats og type samarbeid.

UD på sin side synes, på samme måte som organisasjonene, å være påvirket av et legitimeringsbehov overfor opinionen, ved at instansen må gi hjelp til kriser som får stor mediaoppmerksomhet. Men et annet uoffisielt kriterium om utenrikspolitisk markering, og et mål om å oppnå internasjonal anerkjennelse og posisjonering, synes også å være en faktor som har påvirket de statlige prioriteringene. Organisasjonene mener at en slik motivasjon er gjeldene for de statlige prioriteringene. En oppprioritering av konfliktløsning og konseptet om "norwegian aid" kan understreke en slik målsetning.

Organisasjonens fordelingen av nødhjelpsmidler er altså påvirket av flere offisielle og uoffisielle kriterier, og av viktige aktører og interesser som organisasjonene kan påvirke, men ikke kontrollere.

## Bibliografi

- Amnesty International (1994). *Amnesty International Report 1994*. London: Amnesty International Publications.
- Andersen Gunnar F. (1995). *Frivillige organisasjoner. Nyttige idioter for nødhjelp?* Aftenposten 13.02.95.
- Anderson, Mary B.(199?). *International Assistance and Conflict: An Exploration of Negative Impacts*. Cambridge, Massachusetts: Collaboration for Development Action, Inc.
- Laishely, Roy (1994). "Emergencies consuming nearly half of UN assistance". *Africa Recovery*. United Nations, vol.8, No.1/2. April-September 1994.
- Benthall, Jonathan (1993). *Disasters, Relief and the Media*. London: I.B.Tauris.
- Brauman, Rony (1994). *Rwanda, Devant Le Mal. Rwanda: un Genocide en Direct*. Paris: Arlea.
- Carr, E.H. (1939). *The Twenty Years Crisis 1919-1939*. London: Macmillan.
- Dalseng, T. (1993). "Statlige utbetalinger til private organisasjoner", i Terje Tvedt (red): *En studie av frivillige organisasjoner i norsk bistand*. Bergen: Senter for Utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.
- Det norske Flyktningeråd (1990). *Årsrapport*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1991). *Årsrapport*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1991). *Norges innsats for verdens flyktninger 1991. En oversikt over statlige og frivillige bidrag*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1992). *Norges innsats for verdens flyktninger 1992. En oversikt over statlige og frivillige bidrag*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1992). *Årsrapport*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1993). *Norges innsats for verdens flyktninger 1993. En oversikt over økonomisk ressursbruk*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1993). *Årsrapport*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1994). *Norges innsats for verdens flyktninger 1994. En oversikt over økonomisk ressursbruk*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1994). *Årsrapport*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1995). *Norges innsats for verdens flyktninger 1995. En oversikt over økonomisk ressursbruk*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1995). *Flyktning 1995. Den globale flytningesituasjon - bakgrunn, tall og tendenser*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Det norske Flyktningeråd (1996). *Flyktning 1996. Den globale flytningesituasjon - bakgrunn, tall og tendenser*. Oslo: Det norske Flyktningeråd.
- Egeberg, Morten (1984). *Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet*. Oslo: Aschehoug/ Tanum-Norli.
- Egeland, Jan (1993). *Kontroll over nødhjelpen*. Dagens Næringsliv 18.02.93.
- Gran, Odd (1994). *Internasjonalt hjelpearbeid i forandring*. Aftenposten 31.10.94.
- Hirsch, John L. and Robert B.Oakley (1995). *Somalia and Operation Restore Hope. Reflections on Peacemaking and Peacekeeping*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.

- Human Rights Watch (1994). "Human Rights in Africa and U.S. Policy. A Special Report by Human Rights Watch for the White House Conference on Africa held July 26/ 27, 1994." *Human Rights Watch Africa*. Vol.6, No.6. New York: Human Rights Watch.
- Human Rights Watch (1996). *Angola. Between War and Peace. Arms Trade and Human Rights Absens Since the Lusacka Protocol*. New York: Human Rights Watch.
- Huntington, Samuel P. (1986). "Political Development and Political Decay", i Kabashima and White (eds): *Political System and Change*. New York: Princeton University Press.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1995?). *Principles of the Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and Non-Governmental Organizations (NGOs) in Disaster Relief*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1993). *World Disaster Report 1993*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies.
- International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (1995). *World Disaster Report 1995*. Geneva: International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
- Innst.S.nr. 36 (1975-76). Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om årsmelding og regnskap for Direktorat for utviklingshjelp for 1974.
- Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda (1996). *The International Response to the Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*. Copenhagen: DANIDA.
- Kent, Randolph C. (1987). *Anatomy of Disaster Relief. The International Network in Action*. London: Pinter Publisher Ltd.
- Kent, Randolph C. (1989). "Emergency Aid. Politics and Priorities", i Gil Loescher and Laila Monahan (ed): *Refugees and International Relations*. New York: Oxford University Press.
- Kirkens Nødhjelp (1990). *Årsrapport*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1990). *Årsregnskap*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1991). *Årsrapport*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1991). *Årsregnskap*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1991). *Fram mot år 2000. En strategi for Kirkens Nødhjelp*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1992). *Årsrapport*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1992). *Årsregnskap*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1992). *Medmenneske 1*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1992). *A Strategy for Norwegian Church Aid - Emergency Relief Assistance*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1993). *Årsrapport*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1993). *Årsregnskap*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1994). *Årsrapport*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.

- Kirkens Nødhjelp (1994). *Årsregnskap*. Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kirkens Nødhjelp (1996). "*Sultens Horn*". Oslo: Kirkens Nødhjelp.
- Kjølborg, Anders (1990). "Internasjonale kriser." *Internasjonal Politikk*. Årg. 48, nr. 4, s. 511-519. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Knudsen, Olav F. (1995). "Beslutningsprosesser i norsk utenrikspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo, Svein Gjerdåker (red): *Norges Utenrikspolitikk*. Bergen/ Oslo: Chr. Michelsens institutt/ Cappelen.
- Kristiansen, Tom (1994). *Mor Afrika*. Oslo: Cappelen Forlag.
- Kuhnle, Stein og Per Selle (1992). Governmental Understanding of Voluntary Organizations: Policy Implications of Conceptual Change in Post-war Norway", i Stein Kuhnle og Per Selle (red): *Government and Voluntary Organizations*. London: Avebury.
- Laswell (1936). *Who Gets What, When and How*. New York: Free Press.
- Liland, Frode, Stein Tønnesson og Odd Arne Westad (1995). "Norge og Stillehavet", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo, Svein Gjerdåker (red): *Norges Utenrikspolitikk*. Bergen/ Oslo: Chr. Michelsens institutt/ Cappelen.
- Lindaas, Ole A. (1994). "Krisebegrepet - konseptuelle betraktninger og empirisk relevans". *Internasjonal Politikk*. Årg. 52, nr.1, s. 227-247. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Lipseth, Seymour M. (1968). *Det politiske mennesket*. Oslo: Gyldendal.
- Lundestad, Geir (1991). *Øst, Vest, Nord, Sør; Hovedlinjer i internasjonal politikk 1945-1990*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Lutheran World Service (1994). *Lutheran World Review*, February 1994. Geneva: The Information Unit Lutheran World Service.
- March, James G. and Herbert A. Simon (1958). *Organizations*. New York: John Wiley.
- March, James G. and Johan P. Olsen (1982). *Ambiguity and Choice in Organizations*. Second edition. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mason, Linda and Roger Brown (1983). *Rice, Rivalry, and Politics: Managing Cambodian relief*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Michel, Robert (1949). *Political Parties*. Free Press.
- Nordby, Trygve G. (1995). "Trender, tendenser og tankekors i humanitært FN-arbeid". *Internasjonal politikk*. Årg. 53, nr.1, s. 35-57. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Norges Røde Kors (1990). *Intern Årsberetning 1990*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1990). *Prinsipp-program for Norges Røde Kors 1990-1993*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1991). *Årsrapport*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1992). *Årsrapport*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1992). *Fakta om Somalia*. 20.10.92. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1993). *Årsrapport*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1993). *Prinsipp-program for Norges Røde Kors 1993-1996*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1994). *Årsrapport*. Oslo: Norges Røde Kors.

- Norges Røde Kors (1995 a). *Strategi for utenlandsarbeidet i Norges Røde Kors*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norges Røde Kors (1995). *Utenlandsarbeidet*. Oslo: Norges Røde Kors.
- Norsk Folkehjelp (1990). *Årsrapport*. Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1991). *Årsrapport*. Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1992). *Årsrapport*. Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1992). *Solidaritet uten grenser*. Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1993). *Årsrapport*. Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk Folkehjelp (1994). *Årsrapport*. Oslo: Norsk Folkehjelp.
- Norsk sør-politikk for en verden i endring. *Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*. Oslo: Statens Forvaltningstjeneste. (NOU 1995: 5).
- NORAD (1996). *Årsrapport 1995*. Oslo: NORAD.
- Næss, Arne (1975). *En del elementære logiske emner*. 11. utg. Oslo: Universitetsforlaget.
- Olsen, Johan P. (1988). *Statsstyre og institusjonsutforming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ottosen, Rune (1994). *Mediastrategier og fiendebilder i internasjonale konflikter. Norske medier i skyggen av Pentagon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ragin, Charles C. (1994). *Constructing Social Research*. California: Pine Forge Press.
- Redd Barna (1990). *Årsrapport*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1991). *Årsrapport*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1991). *The Guidelines for Redd Barna's International Programmes*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1992). *Årsrapport*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1993). *Årsrapport*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1994). *Årsrapport*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1994). *Special Guidelines for Redd Barna's Emergency Relief*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1995). *Årsrapport*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (1995). *"Rammen for utvikling av overordnet strategi for Redd Barnas internasjonale virksomhet (1998-2001)"*. Oslo: Redd Barna.
- Redd Barna (u.å). *Redd Barna mot år 2010*. Oslo: Redd Barna.
- Reynolds, P.A. (1989). *An Introduction to International Relations*. Second edition. London: Longman.
- Salamon, L. M. (1987). "Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government Nonprofit Relations", i W.W. Powell (red.): *The Non-profit Sector: A research handbook*. New Haven: Yale University Press.
- Scott, Richard W. (1987). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. Second edition. London: Prentice-Hall.
- Selle, Per og Bjarne Øymyr (1995). *Frivillig organisering og demokrati: det frivillige organisasjonssamfunnet endrer seg 1940-1990*. Oslo: Samlaget.
- Selle, Per (1996). *Frivillige organisasjoner i nye omgjevnader*. Bergen: Alma mater.
- Selznick, P. (1957). *Leadership in Administration*. New York: Harper & Row.

- Simensen, Jarle (1983). *Afrikas historie. Nye perspektiver*. Oslo: Cappelen's Forlag.
- Simon, Herbert A. (1957). *Administrative Behavior* (2nd ed.). New York: Macmillan.
- Skare, Leif H. (1990). *Forvaltningen i samfunnet*. Oslo: TANO.
- Skjævesland, Odd Inge (1995). *Deler ut milliardbeløp mot krig og nød stall Egeland*. Aftenposten 04.02.95.
- Sogge, David (1992). *Sustainable Peace. Angola's Recovery*. Harare: Southern African Research and Documentation Centre.
- Steen, Odd Inge (1993). "Privat bistand og humanitært hjelpearbeid på 1980-tallet. En studie av offentlige støtteformer i utvalget giverland", i Terje Tvedt (red): *En studie av frivillige organisasjoner i norsk bistand*. Bergen: Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.
- Steen, Odd Inge (1994). *Norske organisasjoner i bistand og humanitært hjelpearbeid. En analyse av norske private organisasjoners forhold til det offentlige*. Bergen: Institutt for geografi, Universitetet i Bergen. (Dr.polit.avhandling).
- Steen, Odd Inge (1995). "Autonomi eller avhengighet? Norske (nordiske) bistandsorganisasjoners forhold til det offentlige", i Kurt Klaudi Klausen og Per Selle (red): *Frivillig organisering i Norden*. Oslo: TANO.
- Stepputat, Finn (1994). *Efter nødhjelpen - fra katastrofe til utvikling?* København: Center for Utviklingsforskning. (CUF Notat).
- St.meld.nr. 60. (1966-67). Norsk utviklingshjelp.
- St.meld.nr. 29. (1971-72). Om enkelte hovedspørsmål vedrørende Norges samarbeid med utviklingslandene.
- St.meld.nr. 94. (1974-75). Norges økonomiske samkvem med utviklingslandene.
- St.meld.nr. 36. (1983-84). Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp.
- St.meld.nr. 66. (1986-87). Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1986.
- St.meld.nr. 13. (1989-90). Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1988.
- St.meld.nr. 16. (1990-91). Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989.
- St.meld.nr. 66. (1991-92). Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1991.
- St. meld. nr. 51. (1991-92). Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene.
- St.meld.nr. 9. (1993-94). Norges samarbeid med utviklingslandene i 1992.
- St.meld.nr. 8. (1994-95). Samarbeidet mellom Norge og utviklingslandene i 1993.
- St.meld.nr. 19. (1995-96). En verden i endring. Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene.
- St.prp.nr. 1. Statsbudsjettet for Utenriksdepartementet. 1962, 1963, 1964, 1965, 1966, 1967, 1968, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1976, 1977, 1978, 1979, 1980, 1981, 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, 1987, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994, 1995, 1996.
- St.prp.nr. 109. (1966-67). 1. Om den videre utbygging av Norges bistand til utviklingslandene. 2. Om opprettelse av "Direktoratet for utviklingshjelp" m.m.



- St.prp.nr. 1. Tillegg nr. 1. (1983-84). Om opprettelse av Departement for utviklingshjelp.
- St.prp.nr. 1. Tillegg nr. 8. (1989-90). Om opprettelsen av et Arbeids- og administrasjonsdepartement og et Familie- og forbrukerdepartement. Sammenslåing av Utenriksdepartementet og Departement for utviklingshjelp. Opprettelse av et Utdannings- og forskningsdepartement og et Kirke- og kulturdepartement.
- Suhrke, Astri og Svein Gjerdåker (1993). *Dagens folkevandringer - berører de oss*. Oslo: Cappelen.
- Sørbø, Gunnar M. (1995). "Norsk bistandspolitikk", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø, Svein Gjerdåker (red.): *Norges utenrikspolitikk*. Bergen/ Oslo: Chr. Michelsens institutt/ Cappelen.
- Sørvald, Marit (1995). *Hvordan bedre koblingen mellom kortsiktig og langsiktig bistand- og forvaltningsmessige hindringer?*. Oslo: Det norske Flyktningsrådet. (Flyktningsrådets domunentserie nr. 2-95).
- Taylor, Fredrik W. (1947). *Scientific Management*. New York: Harper & Brothers.
- Tjønneland, Elling N. (1995). "Noreg og Afrika", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø, Svein Gjerdåker (red): *Norsk utenrikspolitikk*. Bergen/ Oslo: Chr.Michelsens institutt/ Cappelen.
- Tvedt, Terje (1990). *Bilder av "DE ANDRE". Om utviklingslandene i bistandsepoken*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tvedt, Terje (1993). *De private organisasjonene som kanal for norsk bistand. En analyse av utviklingstrekk i forholdet mellom den norske staten og den tredje sektor*. Bergen: Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.
- Tvedt, Terje (1995 a). *NGOs as a Channel in Development Aid. The Norwegian System*. Bergen: Senter for utviklingsstudier, Universitetet i Bergen.
- Tvedt, Terje (1995 b). "Norsk utenrikspolitikk og de frivillige organisasjonene", i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø, Svein Gjerdåker (red): *Norsk utenrikspolitikk*. Bergen/ Oslo: Chr.Michelsens institutt /Cappelen.
- Tvedt, Terje (1995 c). *Den norske samaritan. Ritualer, selvbilder og utviklinghjelp*. Oslo: Gyldendal.
- Tvedten, Inge (1996). *Angola og norsk bistand*. Bergen: Chr. Michelsens institutt.
- Udgaard, Nils Morten (1995). *Nødhjelp ny norsk utenrikspolitikk?* Aftenposten 07.02.95
- United Nations (1989). *Basic Facts About the United Nations*. New York: United Nations Department of Public Information.
- United Nations (1991). Department for Humanitarian Affairs. Resolution 46/182.
- United Nations (1993). *United Nations Peace-keeping*.New York: United Nations Department of Public Information.
- United Nations (1994). *Rwanda: Lessons Learned. A Report on the Coordination of Humanitarian Activities*, prepared by Antonio Donini and Norah Niland. New York: United Nations Department of Humanitarian Affairs.
- United Nations High Commissioner for Refugees (1993). *The State of the World's Refugees - The Challenge of Protection*. United Nations High Commissioner for Refugees. New York: Penguin Books.

- United Nations High Commissioner for Refugees (1995). *The State of the World's Refugees- In Search of Solutions*. New York: Oxford University Press.
- U.S. Committee for Refugees (1991). *World Refugee Survey 1991*. Washington D.C.: Immigration and Refugee Service of America.
- U.S. Committee for Refugees (1992). *World Refugee Survey 1992*. Washington D.C.: Immigration and Refugee Service of America.
- U.S. Committee for Refugees (1993). *World Refugee Survey 1993*. Washington D.C.: Immigration and Refugee Service of America.
- U.S. Committee for Refugees (1994). *World Refugee Survey 1994*. Washington D.C.: Immigration and Refugee Service of America.
- Utenriksdepartementet (1994). Pressemelding 2/94. Oslo: Informasjonsseksjonen, Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (1995). Pressemelding 160-2/95. Oslo: Informasjonsseksjonen, Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet (1995). UD-fakta, August 1995. Oslo: Informasjonsseksjonen, Utenriksdepartementet.
- Vogt A., Margaret (1995). *Managing Conflicts in Africa: Evolving a Meaningful Partnership Between the United Nations and the OAU*. Working Paper for The International Response to Conflict in Africa. The Bergen Workshop 1995. Bergen: Chr. Michelsen Institute.
- Zolberg, et.al.(1989). *Escape from Violence: Conflicts and Refugees in the Developing World*. New York: Oxford University Press.
- Østerud, Øyvind (1991). *Statsvitenskap. En innføring i politisk analyse*. Oslo: Universitetsforlaget.

**Andre kilder, intervjuer:**

- Oddhild Guntner, nestleder utenlandsavdeling i Flyktningerådet, Oslo 13.02. 96
- Stein Villumstad, katastrofeleder i Kirkens Nødhjelp, Oslo 09.02.96.
- Stein Villumstad, katastrofeleder i Kirkens Nødhjelp, Oslo 13.02.96.
- Organisasjonskilde, Norges Røde Kors, Oslo 12.02.96
- Jan Håkonsen, utenlandsjef, Norges Røde Kors, Oslo 06.11.96
- Halle Jørn Hansen, generalsekretær i Norsk Folkehjelp, Oslo 31.10.96
- Søren Pedersen, katastrofeleder i Redd Barna, Oslo 30.10.96
- Maria Matinsen, tidligere i Redd Barna, Oslo 30.10.96

**Vedlegg 1. Oversikt over statens budsjettkapitler/poster for humanitær bistand og departement/ direktorat som forvalter disse.**

År	Kap. post	Betegnelse	Dep/ Dir.
1960	112. 1	Deltaking i internasjonale organisasjoner. Støtte til hjelpefondet for Høykommissæren for Flyktninger (UNREF).	UD
	121.	De Forente Nasjoners hjelp til flyktninger i Palestina (UNRWA)	UD
1961	112. 1	Deltaking i internasjonale organisasjoner. UNREF	UD
	121.	UNRWA	UD
1962	140. 70	UNREF	UD
	142. 70	UNRWA	UD
1963	140. 70	Hjelpefondet for høykommissæren for flyktninger (UNHCR)	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer m.v. i utlandet.	UD
1964	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer m.v. i utlandet	UD
1965	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	143. 70	Hjelp til Sør-afrikanske og sørvest-afrikanske flyktninger.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer m.v. i utlandet	UD
1966	140. 70	UNHCR.	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	143. 70	Hjelp til Sør-afrikanske og sørvest-afrikanske flyktninger.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid i utlandet.	UD
1967	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	143. 70	Hjelp til flyktninger i det sørlige Afrika.	UD

	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid i utlandet.	UD
1968	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	143. 70	Hjelp til flyktninger i det sørlige Afrika.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid i utlandet.	UD
1969	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	143. 70	Hjelp til flyktninger i det sørlige Afrika.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid i utlandet.	UD
1970	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNRWA	UD
	143. 70	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært arbeid i utlandet.	UD
1971	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNWRA	UD
	143. 70	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært arbeid i utlandet.	UD
1972	140. 70	UNHCR	UD
	142. 70	UNWRA	UD
	143. 70	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	154. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært arbeid i utlandet.	UD
1973	197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Hjelp via frigjøringsbevegelser.	UD
	198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
	71	Hjelp til Nigeria.	UD
1974	196. 70	Hjelp via frigjøringsbevegelser.	UD

	197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
	71	Hjelp til Nigeria.	UD
1975	196. 70	Hjelp via frigjøringsbevegelser.	UD
	197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
	72	Hjelp til Vietnam.	UD
1976	196. 70	Hjelp via frigjøringsbevegelser.	UD
	197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1977	196. 70	Hjelp via frigjøringsbevegelser.	UD
	197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1978	0197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	0198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD

1979	0197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNWRA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	0198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1980	0197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	0198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1981	0197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	0198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1982	0197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1983	0197.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	0198. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
1984	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD

	72	Tilskudd til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Hjelp ved naturkatastrofer og ekstraordinære bidrag til internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
	195. 70	Hjelp ved naturkatastrofer.	DUH
1985	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	UD
	1280. 70	Hjelp ved naturkatastrofer.	DUH
1986	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Internasjonalt humanitært arbeid.	UD
	1280. 70	Hjelp til naturkatastrofer.	DUH
1987	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Internasjonalt humanitært arbeid.	UD
	1280. 70	Hjelp til naturkatastrofer.	DUH
1988	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD

	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Internasjonalt humanitært arbeid.	UD
	1280. 70	Hjelp til naturkatastrofer.	DUH
1989	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Internasjonalt humanitært arbeid.	UD
	1280. 70	Hjelp til naturkatastrofer.	DUH
1990	0142.	Hjelp til flyktninger.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	0143. 70	Internasjonalt humanitært arbeid.	UD
	1280. 70	Hjelp til naturkatastrofer.	DUH
1991	0190. 70	Internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	NORAD
	0191.	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	75	Annen flyktningehjelp og menneskerettigheter.	UD
1992	190. 70	Internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	NORAD



	191.	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til hjelp til flyktninger fra det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	75	Annen flyktningehjelp og menneskerettigheter.	UD
	76	Humanitær bistand til Afrika.	UD
1993	190. 70	Internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	NORAD
	191.	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til humanitær bistand og menneskerettigheter det sørlige Afrika	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika	UD
	75	Annen flyktningehjelp og menneskerettigheter	UD
	76	Humanitær bistand til Afrika	UD
1994	190. 70	Internasjonalt humanitært hjelpearbeid	NORAD
	191.	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til humanitær bistand og menneskerettigheter i det sørlige Afrika.	UD
	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	75	Annen flyktningehjelp og menneskerettigheter.	UD
	76	Humanitær bistand til Afrika.	UD
1995	0190. 70	Internasjonalt humanitært hjelpearbeid.	NORAD
	0191.	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	72	Tilskudd til humanitær bistand og menneskerettigheter i det sørlige Afrika.	UD

	73	Tilskudd til flyktninger fra Afghanistan.	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	75	Annen flyktningehjelp og menneskerettigheter.	UD
	76	Humanitær bistand til Afrika.	UD
	77	Humanitær bistand til det tidligere Jugoslavia.	UD
1996	0190.	70 Internasjonalt humanitært arbeid.	UD
	0191.	Hjelp til flyktninger og menneskerettigheter.	UD
	70	UNHCR	UD
	71	UNRWA	UD
	74	Tilskudd til flyktninger fra Latin-Amerika.	UD
	75	Annen flyktningehjelp og menneskerettigheter.	UD
	76	Humanitær bistand til Afrika.	UD
	77	Humanitær bistand til det tidligere Jugoslavia.	UD

<sup>1</sup> Departement for Utviklingshjelp.

<sup>1</sup> Under Statsråden for utviklingshjelp.

Kilde: St.prp.nr.1

**Vedlegg 2. Flyktnings situasjonen for krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda i perioden 1990-1994.**

**1.a Internt fordrevne**

	1990	1991	1992	1993
Angola	704.000	827.000	900.000	2.000.000
Liberia	500.000	500.000	600.000	1.000.000
Somalia	400.000	800.000	2.000.000	700.000
Rwanda	---	100.000	350.000	300.000

<sup>1</sup> Rapporten oppgir antall internt fordrevne til 500.000- 1.000.000. Dette er her satt til 800.000 for å få et tall som kan brukes.

Kilde: U.S. Committee for Refugees; *World Refugee Survey, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994.*

**1b. Internt fordrevne i % av folke mengden (UNDP 1992).**

	1990	1991	1992	1993
Angola	7,1 %	8,4 %	9,1 %	20,2 %
Liberia	17,8 %	17,8 %	21,4 %	35,7 %
Somalia	4,5 %	9 %	22,5 %	7,9 %
Rwanda	---	1,4 %	4,7 %	4,1 %

**2a. Eksternt fordrevne.**

	1990	1991	1992	1993
Angola	435.700*	443.200	404.200	335.000
Liberia	729.800	661.700	599.200*	701.000*
Somalia	454.600*	717.600	864.800*	491.200*
Rwanda	203.900	203.900	201.500*	275.000*

<sup>1</sup> \* indikerer at ulike rapporter varierer sterkt

Kilde: U.S. Committee for Refugees; *World Refugee Survey, 1990, 1991, 1992, 1993, 1994.*

**2b. Eksternt fordrevne i % av folke mengden (UNDP 1992).**

	1990	1991	1992	1993
Angola	4,4 %	4,5 %	4,1 %	3,4 %
Liberia	26,1 %	23,6 %	21,4 %	25,0 %
Somalia	5,1 %	8,1 %	9,7 %	5,5 %
Rwanda	2,8 %	2,8 %	2,7 %	3,7 %

### 3. Spredning av flyktninger/ eksternt fordrevne fordelt på mottakerland.

	1990	1991	1992	1993
<b>Angola</b>	<b>435.700</b>	<b>443.200</b>	<b>404.200</b>	<b>335.000</b>
Botswana	----	200	200	----
Congo	---	----	6.000	11.000
Namibia	25.000*	30.000	----	5.000
Zaire	312.700	310.000	280.000	200.000
Zambia	98.000	103.000	118.000	120.000
<b>Liberia</b>	<b>729.800</b>	<b>661.700</b>	<b>599.200</b>	<b>701.000</b>
Cote d'Ivor	270.000	240.000	195.000	250.000
Gambia	----	500	300	----
Ghana	8.000	6.000	10.000	13.000
Guinea	325.000	397.000*	385.000*	420.000
Mali	100	----	----	----
Nigeria	1.700	1.000	1.300	3.000
Sierra L	125.000	17.200	7.600	15.000
<b>Rwanda</b>	<b>203.900</b>	<b>203.900</b>	<b>201.500</b>	<b>275.000</b>
Burundi	80.600*	80.600*	81.000*	85.000
Kenya	2.000	2.000	2.200	----
Tanzania	22.300	22.300	22.300	50.000
Uganda	87.000*	87.000*	83.000*	90.000
Zaire	12.000	12.000	13.000	50.000
<b>Somalia</b>	<b>454.600</b>	<b>717.600</b>	<b>864.800</b>	<b>491.200</b>
Burundi	100	100	---	---
Djibouti	61.000	105.000	85.000	40.000
Egypt	6.000	1.300	5.600	6.000
Etiopia	385.000	519.000*	400.000*	100.000
Kenya	1.000	92.200	320.000*	280.000
Tanzania	----	----	1.200	1.200
Uganda	1.500	----	2.100	----
<sup>1</sup> 5/1/91 var det 320.200 liberianere i Cote d'Ivoire.				
<sup>1</sup> 5/1/91 var det ca. 600.000 somalere i Etiopia.				
<sup>1</sup> 5/1/91 var det 23.100 somalere i Kenya				

**Vedlegg 3. UDs utbetalinger av midler til krisene i Angola, Liberia, Somalia og Rwanda i perioden 1990-1994.**

**Utbetalinger til Angola.**

År	Dato	Kap.post	Kanal	Sum	Tot. sum
1990	20/06	191.75	Norges Røde Kors Kontantbidrag til IRKK.	1.000.000	1.000.000
<b>1991</b>					0
1992	05/06	191.76	Norges Røde Kors IRKKs styrking av Angola Røde Kors og andre organisasjoners arbeid.	500.000	
	17/06	191.76	UNHCR Støtte til repatrieringsprogram for Angola.	1.000.000	
	18/11	191.76	Norsk Folkehjelp NORHOS-enhet med medisinsk peronel til Luanda.	3.837.500	5.337.500
1993	22/04	191.76	Norsk Folkehjelp Drift av NORHOSP-sykehuset i Luanda i 1993	3.184.920	
	06/05	191.76	Kirkens Nødhjelp (4% hjemmeadm.) Nødhjelp til internflyktninger i Angola	2.976.356	
	21/05	191.76	Redd Barna Beredskaps- og nødhjelpsprosjekt for internflyktninger	1.781.900	
	17/08	191.76	Det norske Flyktningeråd Sekondering av personell DHA-Angola (1 Air Operations Officer i 3 mnd.)	258.148	
	24/08	191.76	Norsk Folkehjelp NORHOSP-prosjekt for nødhjelp/ rehabilitering for befolkning i provinsen OMDISP 14/10/93: 2.5 mill til mat, ernæring, utstyr fra norge, 2.5 mill etablering av ny NORHOSP/ NORAID enhet	5.000.000	
	24/08	191.76	Norsk Folkehjelp Tilleggstøtte til drift av eksisterende NORHOSP- enhet	400.000	
	24/08	191.76	Norsk Folkehjelp Forstudie til mineryddingsprogram	198.000	
	10/12	191.76	UNICEF In-kind donation /NOREPS. Frakt. via Norges Eksp. råd NOK 2 mill. dekkes av Nødhjelpsenheten	4.019.183	

	13/12	191.75	Kirkens Nødhjelp Nødhjelp til internflyktninger gjennom Lutherske Verdensforb. og lokale kirkeråd (NOREPS-varer)	2.886.000	
	16/12	191.75	Norsk Folkehjelp Distribusjon av tørrfisk, jordbruksutstyr, medisiner og byggematerialer	5.223.000	
	16/12	191.75	Norges Røde Kors IRKKs nødhjelpsoperasjoner i Angola (5 lagerhaller/NOREPS, vannbeholdere, tepper, såpe, kokekar m.v)	824.000	26.751.507
<b>1994</b>	1/94	191.75	Norsk Folkehjelp Nødhjelpsinnset	300.000	
	1/94	191.76	Flyktingerådet DHA-"Operation Security Officer" - sekondering	454.000	
	1/94	191.76	Norges Røde Kors IFRK - nødhjelpsoperasjoner	2.295.000	
	1/94	191.76	United Nations Children's Fund Nødhjelpsleveranse - 1 tonn såpe	18.750	
	3/94	191.76	Flyktingerrådet UNICEF -Sekondering personell	1.840.000	
	4/94	191.76	World Food Programme NOREPS - matudeling krigsofre WFP Apell	2.121.690	
	4/94	191.76	Norsk Folkehjelp Kartlegging minefelt	8.921.625	
	4/94	191.76	Norges Røde Kors IRKK - Nødhjelp	12.117.600	
	7/94	191.76	Norsk Folkehjelp NORHOSP-prosjekt - fullføring	1.550.890	
	7/94	191.76	World Food Programme BP-5 nødproviant rev.appell	2.662.086	
	7/94	191.76	Kirkens Nødhjelp Nødhjelpsoperasjoner - "Church Action in Angola"	3.965.500	
	7/94	191.76	Flyktingerådet DHA- Sekondering "Operation Security Officer"	466.000	
	11/94	191.75	World Food Programme Nødhjelp - 500t. herdet fett	4.769.870	
	11/94	191.75	United Nations Children's Fund Rehb. program/ ernæring 45 t. herdet fett	1.000.000	
	11/94	191.76	Flyktingerådet UNICEF- Sekondering norsk personell	3.500.000	45.982.921

**Utbetalinger til Liberia.**

År	Dato	Kap.post	Kanal	Sum	Tot. sum
<b>1990</b>	14/05	191.75	UNHCR Bidrag til flyktninger fra Liberia (i Guinea og Elfenbenskysten).	700.000	
	04/09	191.75	UNHCR Bidrag til flyktninger fra Liberia (i Guinea og Elfenbenskysten).	1.300.000	
	19/12	191.75	UNICEF Humanitær bistand til Liberia.	3.000.000	5.000.000
<b>1991</b>	08/02	191.75	UNICEF Kommunikasjonssystem og røntgenstyr.	970.000	
	15/02	191.75	Norges Røde Kors Støtte til liberanske flyktninger.	1.000.000	
	15/02	191.75	Flyktningerådet Nødhjelp til liberianske flyktninger i Freetown, Sierra Leone.	757.500	
	15/02	191.75	Care Norge Norsk tørrfisk til liberianske flyktninger i Sierra Leone.	1.999.112	
	15/02	191.75	Kirkens Nødhjelp Hjelp til flyktninger fra Liberia i Sierra Leone.	1.339.000	
	01/03	191.75	WFP Liberia Emergency Operatins.	3.000.000	
	22/04	191.75	UNICEF Nødhjelpsmidler til medisiner/ vaksinasjon.	2.000.000	
	05/12	191.75	UNICEF Nødhjelpsappell for Liberia. 12-mnd. progr.	934.388	11.243.499
<b>1992</b>	05/06	191.76	Norges Røde Kors IRKKs/ Liberias Røde Kors nødhjelpsarbeid i Liberia.	900.000	
	05/06	191.76	Norges Røde Kors Røde Kors Forbundets hjelp til liberianske flyktninger i Guinea.	900.000	
	17/12	191.76	UNICEF Lagerhaller, vanntanker.	3.000.000	4.800.000
<b>1993</b>	15/7	191.76	Norges Røde Kors IRKKs nødhjelpsarbeid (1% egenandel)	909.000	

	15/07	191.76	Norges Røde Kors IRKKs flyktningearbeid, internt fordrevne Liberia og liberianske flyktninger i naboland (1% egenandel).	909.000	
	23/08	191.76	UNHCR 6 Rubbhalls fra W. Giertsen.	776.273	
	05/11	191.76	Norges Røde Kors IRKKs hjelpearbeid - krigsofre, internt fordreve (egenandel 100.000, adm.støtt 1%).	909.000	
	22/11	191.76	Kirkes Nødhjelp Lutherske Verdensf. nødhjelp internt fordreve, repatriering for liberianske flykt. fra naboland.	300.000	
	10/12	191.75	UNHCR Repatriering/ reintegrering.	2.000.000	5.803.273.
<b>1994</b>	21/02	191.76	Medicins Sans Frontier Nødhjelp flyktninger.	1.487.951	
	18/04	191.76	UNCF FN Interagency appell, nødhjelp til konflikt- ofre.	2.500.000	
	30/11	191.76	Norges Røde Kors IRKK -medisin til utsatte grupper/ internt for.	1.000.000	
	08/12	191.75	UN Department of Political Affairs FNs støttefond for Liberia	2.000.000	6.987.951

### Utbetalinger til Somalia

<b>1990</b>	04/05	191.75	UNDRO 12.606 kg BP-5.	274.586	
	20/06	191.75	Norges Røde Kors Drift av IRKK hospital.	2.000.000	
	20/06	191.75	Norges Røde Kors Kontantbidrag til IRKK.	1.000.000	
	31/12	191.75	Fadume Dahir Flyktning fra Somalia.	6.334	3.280.920
<b>1991</b>	17/01	191.75	Medicins Sans Frontieres Nødhjelpsprogram.	500.000	
	25/02	191.75	SOS-barnebyer Matvarer.	550.000	
	05/03	191.75	Norges Røde Kors Nødhjelp Berbera-/ Mogadishu-området.	3.000.000	
	11/04	191.75	Kirkens Nødhjelp Nødhjelpsrasjoner til returnees fra Somalia i Etiopia.	275.400	



	17/04	191.75	SOS-barnebyer Felles nordisk støtte.	500.000	
	03/06	191.75	Redd Barna Hjelpearbeid for somaliske flyktninger i Etiopia.	734.000	
	27/11	191.75	Norsk Folkehjelp Forundersøkelse for minerydding.	250.000	
	17/12	191.75	UNHCR FN Nødhjelpsappell for Afrikas Horn.	3.000.000	8.809.000
<b>1992</b>	24/02	191.76	UNHCR Rubbhaler til somaliske flyktninger i Kenya.	1.270.000	
	02/03	191.76	Norges Røde Kors Drift av Berbera Hospital, Nord-Somalia.	3.000.000	
	02/03	191.76	Norges Røde Kors Styrking av Somalia Røde Halvmåne.	3.000.000	
	29/04	191.76	UNHCR Lagring, matvarer for somaliske flyktninger i Kenya.	1.040.000	
	07/05	191.76	UNICEF Nødrasjoner BP-5, Mogadishu.	2.622.240	
	27/05	191.76	UNICEF "Norhosp" feltsykehus, Mogadishu.	2.325.790	
	05/06	191.76	Norges Røde Kors IRKK nødhjelp sivilbefolkning nord og sør, medisinsk og teknisk personell.	1.040.000	
	16/06	191.76	Norsk Folkehjelp Mineryddingsprogram i Nord-Somalia.	3.162.500	
	24/06	191.75	Norges Røde Kors IRKKs tiltak i Somalia.	2.000.000	
	21/08	191.75	Kirkens Nødhjelp Støtte til krigs- og tørkerammede.	852.000	
	24/08	191.76	WFP BP-5 rasjoner.	1.264.320	
	26/08	190.70	CARE Såkkorn.	1.035.150	
	26/08	190.70	Kirkens Nødhjelp Nødlidende.	2.020.000	
	26/08	190.70	Norges Røde Kors IRKK- tiltak sultlidende.	3.140.000	
	26/08	190.70	Norges Røde Kors Hjelp til selvhjelp fiskerbefolkningen.	860.000	
	26/08	190.70	Redd Barna Matforsyningssentra.	2.300.000	
	26/08	190.70	UNICEF BP-5	2.268.000	

26/08	190.70	Kvekerhjelp Nødlidende.	600.000	
26/08	190.70	Flyktningerådet Vann, helseprosjekt, norsk fiseutstyr, flyktninger, tørkerammede.	650.000	
26/08	190.70	UNICEF BP-5	2.266.760	
16/09	191.76	Norges Røde Kors NRKs innsamlingsaksjon for sult- og kriksrammede i Somalia.	500.000	
05/10	191.76	WFP 2 mobile lagerenheter	260.000	
19/10	191.76	UNHCR 8 Rubbhaller til "Cross border operations"	864.000	
17/12	191.76	Norges Røde Kors Norsk produsert nødhjelpsutstyr gj. ICRC.	4.000.000	
17/12	191.76	WFP Nødhjelp	3.000.000	
?	190.70	Redd Barna Vann, helseprosjekter	1.000.000	
?	190.70	Norges Røde Kors Norsk fiskeutstyr	2.000.000	
?	190.70	Kirkens Nødhjelp Flyktninger, tørkerammede	1.500.000	
?	190.70	WFP Logistikk, lagerhaller	2.000.000	51.840.760
<b>1993</b>	07/04	191.76	United Nationa Volunteers Nødhjelps- og rehabiliteringsprosjekt i Somalia.	1.022.625
	19/04	191.76	FNs frivillige fond for Somalia. Øremerket nasjoalt sivilt politi.	6.643.000
	30/4	191.76	Skolenes U-landsaksjon Forstudie, skolerehabiliterngsprosjekt.	80.600
	21/05	191.76	Norsk Folkehjelp Nødhjelps-, rehabiliterings-, mineryddings- prosjekt.	8.745.700
	22/06	191.76	Norges Røde Kors 2-4 norske deligater til IRKK-operasjoner (5% egenandel)	1.278.900
	23/06	191.76	Norges Røde Kors IFRCs hjelpearbeid for flyktninger i Kenya (1% egenandel).	909.000

30/06	191.76	Norges Røde Kors Somalia Røde Kors' nødhjelps- og rehabiliteringsprosjekt.	8.240.000	
09/07	191.76	Norges Røde Kors IRKKs nødhjelpsoperasjoner i 1993 (2% egenandel).	15.000.000	
13/08	191.76	Skolenes U-landsaksjon Skolerehabiliteringsprosjekt.	2.000.000	
17/08	191.76	Flyktningerådet Sekondering norsk personell DHA-Somalia.	710.518	
06/10	191.76	Norsk Folkehjelp Telekommunikasjonsutstyr, Nord-Somalia.	500.000	
12/10	191.76	Norges Røde Kors Helse, nødhjelp, rehabilitering - IFRK.	5.356.000	
16/11	191.76	UNHCR Repatriering, reintegrering.	3.000.000	
16/11	191.76	Life & Peace Institute Distrikts- og regionale råd - UNOSOM/ DHA- prosjekt.	1.500.000	
?	190.70	Flyktningerådet Sekondering feltarbeidere.	640.000	
?	190.70	Pinsevenne Ernæring katastrofeområder.	100.000	
?	190.70	Redd Barna Vann, sanitærtiltak.	2.500.000	
?	190.70	WFP Lagertelt	258.000	58.484.838
<b>1994</b>	<b>25/01</b>	<b>191.75</b>	<b>Utlendingsdirektoratet Dekning reiseutgifter.</b>	<b>3.250</b>
	01/02	191.76	UNCF Terapeutisk ernæring for utsatte grupper.	1.896.480
	23/03	191.76	Flyktningerådet DHA/ UNOSOM- sekondering nødhjelps- personell.	370.000
	14/04	191.76	UNCF NOREPS-containerer, vanntanker, frakt.	2.000.000
	04/05	191.76	Norges Røde Kors IRFK- helse, nødhjelp, rehabilitering.	5.050.000
	04/05	191.76	Kirkens Nødhjelp Rehabilitering.	3.972.900
	04/05	191.76	Norges Røde Kors Utvikling av Somalia Røde Halvmåne.	6.561.100
	07/07	191.76	Norges Røde Kors IRKK-Nødhjelpsprogram.	4.000.000

22/07	191.76	Norsk Folkehjelp Nødhjelp-rehabilitering, helseprosjekt.	2.000.000	
11/08	191.76	Skolenes U-landsaksjon Rehabilitering skoler- tilleggsbevilgning.	123.000	
15/08	191.76	Norsk Folkehjelp Drift satelitt telfon, Somaliland.	100.000	
?	190.70	Pinsevevnene Ernæring katastrofeområder.	128.338	26.205.068

### Utbetalinger til Rwanda

<b>1990</b>	?	190.70	Norges Røde Kors Støtte til sultrammede.	150.000	150.000
<b>1991</b>					0
<b>1992</b>					0
<b>1993</b>	11/01	191.76	Norges Røde Kors Støtte til appell fra IRKK-Rwanda.	800.000	
	23/06	191.76	Norges Røde Kors Støtte til IRKK-appell for 1 mill. flyktninger.	3.737.000	
	18/08	191.76	Pastor Strømmes Minnestiftelse Nødhjelp til internflyktninger (1 mill. egenandel).	1.788.156	6.325.156
<b>1994</b>	26/01	191.76	Pastor Strømmes Minnestiftelse Nødhjelpstiltak.	2.500.000	
	14/04	191.75	Pastor Strømmes Minnestiftelse Freds- og forlikstiltak.	200.000	
	19/04	191.76	UNHCR Beredskapslager.	1.200.000	
	27/04	191.76	UNCF NOREPS- 90 tonn BP-5.	2.370.600	
	29/04	191.76	Norges Røde Kors IRKK-Nødhjelpsarbeid.	3.605.000	
	29/04	191.76	Norges Røde Kors Nødhjelpsarbeid- Rwanda, Burundi, Tanzania.	1.545.000	
	11/05	191.76	UNCF 54 tonn BP-5- nødhjelpsforsyninger.	1.422.360	
	13/05	191.76	CARE Norge Innkjøp, distribusjon mat.	1.942.065	
	13/05	191.76	Kirkens Nødhjelp Flyktninger Rwanda, Burundi.	3.028.200	
	13/05	191.76	Norsk Folkehjelp Flyktninger fra Rwanda/ Burundi i Tanzania.	1.580.000	

16/05	191.76	Caritas Norge Nødhjelp til internflyktninger.	556.200	
20/05	191.76	Kirkens Nødhjelp "Hjelp Rwanda"	5.000.000	
25/07	191.76	UNHCR Nødhjelp til flyktninger i Zaire.	3.000.000	
26/07	191.76	WFP Hurtignødhjelp BP-5 fra NOREPS lager i Nairobi.	2.000.000	
27/07	191.76	Norges Røde Kors IFRC- NORHOSP-utstyr, koordinator, sykepleier.	5.000.000	
24/08	191.75	UN Centre for Human Rights MR-observatør - FN appell.	700.000	
08/09	191.76	CARE Norge Nødrasjoner - 6,4 tonn BP-5.	146.556	
18/10	191.75	Flyktningerådet UNHCR- MR-monitor.	500.000	
22/11	191.76	UNCF Nødhjelpsprogram- 90 mt BP-5.	2.370.600	
01/12	191.76	WFP Transport/ infrastruktur fond.	1.760.000	
08/12	191.75	DHA FNs Trust Fond for Rwanda.	5.000.000	
12/12	191.75	Diverse mottakere Nødhjelpsfly Zaire/ Rwanda.	9.234	
?	190.70	Kirkens Nødhjelp Nødhjelpsmateriell.	3540.500	38.985.816

Kilde: Utenriksdepartementet.

**Vedlegg 4. Antall oppslag i Aftenposten, Bergens Tidende og Norges Riksringkasting; Angola, Liberia, Somalia, Rwanda.**

(Kilde: Aftenposten, Bergens Tidende, NRK)

**ANGOLA**

År	Måned	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag	Sum oppslag
		Aftenposten	Bergens Tidende	NRK	
<b>1990</b>	januar	2, 18	0	0	2
	februar	0	0	0	0
	mars	0	0	0	0
	april	0	0	0	0
	mai	0	0	0	0
	juni	0	0	0	0
	juli	0	0	0	0
	august	0	0	0	0
	september	0	0	0	0
	oktober	0	4, 109	2	6
	november	0	7, 150	0	7
	desember	0	7, 131	1	8
	Sum:	2 oppslag, 18 linjer	18 oppslag, 390 linjer	3 oppslag	23
<b>1991</b>	januar	0	6, 45	0	6
	februar	0	5, 59	0	5
	mars	0	2, 17	1	3
	april	0	2, 24	0	2
	mai	3, 18	2, 14	4	9
	juni	2, 99	3, 35	0	5
	juli	3, 106	0	0	3
	august	1, 10	0	0	1
	september	0	1, 17	0	1
	oktober	0	0	0	0
	november	0	1, 18	0	1
	desember	0	3, 56	1	4
	Sum:	9 oppslag, 395 linjer	25 oppslag, 285 linjer	5 oppslag	39
<b>1992</b>	januar	0	0	0	0
	februar	0	1, 30	0	1
	mars	0	1, 19	0	1
	april	1, 20	0	0	1

	mai	0	1,6	0	1
	juni	0	0	0	0
	juli	2,46	8,105	0	10
	august	1,23	3,34	0	4
	september	1,69	0	2	1
	oktober	10,459	5,83	1	16
	november	10,289	9,95	3	22
	desember	2,67	2,25	0	4
	Sum:	27 oppslag, 973 linjer	30 oppslag, 317 linjer	6 oppslag	63
<b>1993</b>	januar	2,147	8,95	1	11
	februar	0	2,34	1	2
	mars	2,308	4,89	4	10
	april	8,506	5,65	2	15
	mai	0	2,51	0	2
	juni	3,103	3,86	0	6
	juli	1,11	1,7	0	2
	august	2,30	0	1	3
	september	0	3,36	2	5
	oktober	5,424	7,146	4	16
	november	5,308	9,223	1	15
	desember	5,106	9,189	2	16
	Sum:	33 oppslag, 1943 linjer	53 oppslag, 1021 linjer	18 oppslag	104
<b>1994</b>	januar	0	1,41	1	2
	februar	2,30	5,109	0	7
	mars	2,104	4,90	3	9
	april	1,14	3,62	0	4
	mai	1,6	4,75	0	5
	juni	1,9	4,139	0	5
	juli	1,8	2,36	0	3
	august	0	4,87	0	4
	september	0	5,74	0	5
	oktober	2,25	9,227	2	13
	november	12,531	14,144	2	28
	desember	0	3,30	1	4
	Sum:	22 oppslag, 727 linjer	58 oppslag, 1114 linjer	9 oppslag	89

## LIBERIA

År	Måned	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag	Sum oppslag
		Aftenposten	Bergens Tidende	NRK	
<b>1990</b>	januar	0	0	0	0
	februar	0	0	0	0
	mars	0	0	0	0
	april	0	0	0	0
	mai	0	0	0	0
	juni	3, 63	0	4	7
	juli	9, 283	0	3	12
	august	8, 266	0	5	13
	september	5, 114	0	3	8
	oktober	1, 76	3, 29	0	4
	november	1, 13	2, 22	0	3
	desember	2, 27	1, 10	0	3
	Sum:	29 oppslag, 842 linjer	6 oppslag, 61 linjer	15 oppslag	50
<b>1991</b>	januar	0	7, 104	0	7
	februar	1, 59	4, 46	0	5
	mars	0	2, 31	0	2
	april	0	0	0	0
	mai	0	2, 12	1	3
	juni	1, 9	0	0	1
	juli	0	0	0	0
	august	0	1, 6	0	1
	september	0	2, 29	0	2
	oktober	0	1, 40	0	1
	november	0	1, 13	0	1
	desember	0	3, 30	0	3
	Sum:	2 oppslag, 68 linjer	23 oppslag, 311 linjer	1 oppslag	26
<b>1992</b>	januar	0	2, 18	0	2
	februar	1, 69	7, 102	0	8
	mars	0	5, 38	0	5
	april	4, 184	1, 6	0	5



	mai	0	4,81	0	4
	juni	0	2,48	0	2
	juli	1,75	0	0	1
	august	1,9	0	0	1
	september	1,13	0	0	1
	oktober	2,36	0	0	2
	november	5,164	2,18	0	7
	desember	0	3,21	0	3
	Sum:	15 oppslag, 551 linjer	26 oppslag, 332 linjer	0 oppslag	41
<b>1993</b>	januar	0	1,26	0	1
	februar	0	2,17	0	2
	mars	0	2,32	0	2
	april	0	1,13	0	1
	mai	0	3,78	0	3
	juni	1,9	2,20	0	3
	juli	3,39	5,45	0	8
	august	1,43	1,25	0	2
	september	2,36	2,42	0	4
	oktober	0	1,6	0	1
	november	0	3,22	0	3
	desember	0	1,6	0	1
	Sum:	7 oppslag, 127 linjer	24 oppslag, 332 linjer	0 oppslag	31
<b>1994</b>	januar	0	1,10	0	1
	februar	0	1,7	0	1
	mars	0	0	0	0
	april	0	1,26	0	1
	mai	0	1,11	0	1
	juni	0	1,8	0	1
	juli	0	2,13	0	2
	august	1	1,4	0	2
	september	0	5,46	0	5
	oktober	0	1,46	0	1
	november	0	4,69	0	4

	desember	0	2, 54	0	2
	Sum:	1 oppslag, 8 linjer	20 oppslag, 294 linjer	0 oppslag	21

## SOMALIA

År	Måned	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag	Sum oppslag
		Aftenposten	Bergens Tidende	NRK	
<b>1990</b>	januar	0	0	0	0
	februar	1, 43	0	0	1
	mars	1, 109	0	0	1
	april	0	0	0	0
	mai	0	0	0	0
	juni	1, 85	0	0	1
	juli	0	0	0	0
	august	0	0	0	0
	september	0	0	0	0
	oktober	0	1, 11	0	1
	november	0	3, 99	0	3
	desember	0	0	1	1
	Sum:	3 oppslag, 237 linjer	4 oppslag, 110 linjer	1 oppslag	8
<b>1991</b>	januar	12, 482	14, 87	4	30
	februar	4, 163	3, 79	0	7
	mars	2, 202	2, 16	2	6
	april	0	0	0	0
	mai	1, 42	5, 34	2	8
	juni	0	2, 23	0	2
	juli	3, 81	0	0	3
	august	1, 15	0	1	2
	september	3, 95	1, 12	1	5
	oktober	0	0	0	0
	november	1, 79	1, 13	0	2
	desember	1, 82	2, 33	0	3
	Sum:	28 oppslag, 1241 linjer	30 oppslag, 297 linjer	10 oppslag	68
<b>1992</b>	januar	2, 117	2, 49	2	6
	februar	5, 171	1, 47	1	7

	mars	1, 53	3, 30	1	5
	april	0	1, 8	0	1
	mai	5, 365	3, 38	1	8
	juni	5, 266	0	1	6
	juli	7, 382	6, 61	4	17
	august	23, 999	21, 410	15	59
	september	19, 601	30, 589	11	60
	oktober	5, 165	14, 241	2	21
	november	13, 579	14, 283	5	32
	desember	24, 924	35, 545	46	105
	Sum:	109 oppslag, 4622 linjer	130 oppslag, 2301 linjer	89 oppslag	328
<b>1993</b>	januar	6, 213	25, 387	12	43
	februar	12, 63	9, 119	7	28
	mars	1, 8	4, 38	2	7
	april	1, 16	6, 131	1	8
	mai	4, 215	1, 37	1	6
	juni	27, 1006	20, 240	32	79
	juli	15, 496	21, 136	9	45
	august	4, 146	9, 138	2	15
	september	7, 227	15, 291	5	27
	oktober	18, 685	40, 545	19	77
	november	3, 97	28, 574	4	35
	desember	4, 189	16, 294	1	21
	Sum:	102 oppslag, 3961 linjer	194 oppslag, 2930 linjer	95 oppslag	391
<b>1994</b>	januar	4, 125	10, 132	0	14
	februar	11, 743	10, 138	1	22
	mars	6, 331	8, 125	2	16
	april	1, 10	6, 130	0	7
	mai	2, 78	11, 181	0	13
	juni	1, 14	3, 37	0	4
	juli	0	5, 69	0	5
	august	0	5, 83	0	5
	september	1, 11	6, 97	0	7
	oktober	28, 1273	7, 107	6	41

	november	4, 73	6, 93	2	12
	desember	27, 992	4, 33	2	33
	Sum:	85 oppslag, 3650 linjer	81 oppslag, 1225 linjer	13 oppslag	179

## RWANDA

År	Måned	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag, linjer	Antall oppslag	Sum oppslag
		Aftenposten	Bergens Tidende	NRK	
<b>1990</b>	januar	0	0	0	0
	februar	0	0	0	0
	mars	0	0	0	0
	april	0	0	0	0
	mai	0	0	0	0
	juni	0	0	0	0
	juli	0	0	0	0
	august	0	0	0	0
	september	0	0	0	0
	oktober	3, 178	2, 15	1	6
	november	1, 11	0	0	1
	desember	0	0	0	0
	Sum:	4 oppslag, 189 linjer	2 oppslag, 15 linjer	1 oppslag	7
<b>1991</b>	januar	0	1, 3	0	1
	februar	0	0	0	0
	mars	0	1, 5	0	1
	april	0	0	0	0
	mai	0	2, 16	0	2
	juni	0	1, 14	0	1
	juli	0	0	0	0
	august	0	0	0	0
	september	0	0	0	0
	oktober	0	1, 13	0	1
	november	0	0	0	0
	desember	0	1, 14	0	1
	Sum:	0 oppslag, 0 linjer	7 oppslag, 65 linjer	0 oppslag	7
<b>1992</b>	januar	0	0	0	0
	februar	0	0	0	0

	mars	0	0	0	0
	april	0	0	0	0
	mai	0	0	0	0
	juni	1, 16	0	0	1
	juli	0	1, 15	0	1
	august	0	0	0	0
	september	0	0	0	0
	oktober	0	1, 37	0	1
	november	0	0	0	0
	desember	0	0	0	0
	Sum:	1 oppslag, 16 linjer	2 oppslag, 52 linjer	0 oppslag	3
<b>1993</b>	januar	0	0	0	0
	februar	1, 42	0	0	1
	mars	1, 12	0	0	1
	april	0	1, 10	0	1
	mai	1, 19	2, 63	0	3
	juni	1, 148	0	0	1
	juli	0	0	0	0
	august	0	1, 8	0	1
	september	3, 43	0	0	3
	oktober	2, 23	0	0	2
	november	0	0	0	0
	desember	0	2, 22	0	2
	Sum:	9 oppslag, 287 linjer	6 oppslag, 95 linjer	0 oppslag	15
<b>1994</b>	januar	0	1, 37	0	1
	februar	2, 45	4, 47	0	6
	mars	1, 26	0	0	1
	april	19, 834	23, 374	23	65
	mai	24, 1252	27, 367	27	78
	juni	9, 387	24, 276	11	44
	juli	52, 2052	75, 792	40	167
	august	16, 391	67, 1156	17	100
	september	2, 83	21, 377	0	23
	oktober	3, 106	12, 382	2	17
	november	0	12, 261	0	12
	desember	4, 499	12, 242	2	18
	Sum:	132 oppslag, 5675 linjer	278 oppslag, 4311 linjer	122 oppslag	532

## Vedlegg 5. Mediaoppslag og bevilgninger. <sup>223</sup>

### Angola

Måned	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>1990</b>												
Media	2	0	0	0	0	0	0	0	0	6	7	8
UD	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0
<b>1991</b>												
Media	6	5	3	2	9	5	3	1	1	0	1	4
UD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>1992</b>												
Media	0	1	1	1	1	0	10	4	1	16	22	4
UD	0	0	0	0	0	1.5	0	0	0	0	3.8	0
<b>1993</b>												
Media	11	2	10	15	2	6	2	3	5	16	15	16
UD	0	0	0	3.1	4.8	0	0	5.8	0	0	0	12.9
<b>1994</b>												
Media	2	7	9	4	5	5	3	4	5	13	28	4
UD	3	0	1.8	23.2	0	0	8.6	0	0	0	9.3	0

### Liberia

Måned	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>1990</b>												
Media	0	0	0	0	0	7	12	13	8	4	3	3
UD	0	0	0	0	0.7	0	0	0	1.3	0	0	3
<b>1991</b>												
Media	7	5	2	0	3	1	0	1	2	1	1	3
UD	0	6	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0.9
<b>1992</b>												
Media	2	8	5	5	4	2	1	1	1	2	7	3
UD	0	0	0	0	0	1.8	0	0	0	0	0	3
<b>1993</b>												
Media	1	2	2	1	3	3	8	2	4	1	3	1
UD	0	0	0	0	0	0	1.8	0.7	0	0	1.2	2
<b>1994</b>												
Media	1	1	0	1	1	1	2	2	5	1	4	2
UD	0	1.5	0	2.5	0	0	0	0	0	0	1	2

### Somalia

<sup>223</sup> Bevilgninger per måned er beregnet ut fra UD's bevilgninger, se vedlegg 3. Media viser antall oppslag i AF, BT og NRK per måned vist i vedlegg 4. For å få sammenlignbare mål angis tall for bevilgningene i millioner kroner.

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>1990</b>												
Media	0	1	1	0	0	1	0	0	0	1	3	1
UD	0	0	0	0	0.2	3	0	0	0	0	0	0
<b>1991</b>												
Media	30	7	6	0	8	2	3	2	5	0	2	3
UD	0.5	0.5	3	0.8	0	0.7	0	0	0	0	0.3	3
<b>1992</b>												
Media	6	7	5	1	9	6	17	59	60	21	32	105
UD	0	1.3	6	1	4.9	6.2	0	17.3	0.5	1.1	0	13.5
<b>1993</b>												
Media	43	28	7	8	6	79	45	15	27	77	35	21
UD	0	0	0	7.7	8.7	10.4	15	2.7	0	5.8	4.5	3.5
<b>1994</b>												
Media	14	22	16	7	13	4	5	5	7	41	12	33
UD	0	1.9	0.3	2	15.6	0	6	0.2	0	0	0	0.1

### Rwanda

Måned	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
<b>1990</b>												
Media	0	0	0	0	0	0	0	0	0	6	1	0
UD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.1
<b>1991</b>												
Media	1	0	1	0	2	1	0	0	0	1	0	1
UD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>1992</b>												
Media	0	0	0	0	0	1	1	0	0	1	0	0
UD	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>1993</b>												
Media	0	1	1	1	3	1	0	1	3	2	0	2
UD	0.8	0	0	0	0	3.7	0	1.8	0	0	0	0
<b>1994</b>												
Media	1	6	1	65	78	44	167	100	23	17	12	18
UD	2.5	0	0	8.9	13.5	0	10	0.7	0.1	0.5	2.4	8.5