

# Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations

*Is the “Golden Age” of the NGO Behind Us?*

Catherine Agg



This United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) Programme Paper has been produced with the support of UNRISD core funds. UNRISD thanks the governments of Denmark, Finland, Mexico, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom for their core funding.

Copyright © UNRISD. Short extracts from this publication may be reproduced unaltered without authorization on condition that the source is indicated. For rights of reproduction or translation, application should be made to UNRISD, Palais des Nations, 1211 Geneva 10, Switzerland. UNRISD welcomes such applications.

The designations employed in UNRISD publications, which are in conformity with United Nations practice, and the presentation of material therein do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of UNRISD concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries.

The responsibility for opinions expressed rests solely with the author(s), and publication does not constitute endorsement by UNRISD.

ISSN 1020-8178

# Contents

|                                                                                                                                                                  |            |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| <b>Acronyms</b>                                                                                                                                                  | <b>ii</b>  |
| <b>Acknowledgements</b>                                                                                                                                          | <b>ii</b>  |
| <b>Summary/Résumé/Resumen</b>                                                                                                                                    | <b>iii</b> |
| Summary                                                                                                                                                          | iii        |
| Résumé                                                                                                                                                           | iii        |
| Resumen                                                                                                                                                          | iv         |
| <b>Introduction</b>                                                                                                                                              | <b>1</b>   |
| <b>Part 1: NGOs as Development Actors</b>                                                                                                                        | <b>3</b>   |
| Challenging NGOs in development                                                                                                                                  | 4          |
| The question of legitimacy                                                                                                                                       | 5          |
| Government support for the NGO sector                                                                                                                            | 6          |
| NGOs in the current aid climate                                                                                                                                  | 7          |
| New humanitarianism                                                                                                                                              | 9          |
| <b>Part 2: Trends and Patterns in NGO Funding</b>                                                                                                                | <b>10</b>  |
| Four sample NGOs: Care, Oxfam, ActionAid and BRAC                                                                                                                | 10         |
| Analysis of ODA disbursements to NGOs                                                                                                                            | 16         |
| <b>Part 3: Are Local NGOs Benefiting?</b>                                                                                                                        | <b>21</b>  |
| <b>Conclusion</b>                                                                                                                                                | <b>24</b>  |
| <b>Bibliography</b>                                                                                                                                              | <b>26</b>  |
| UNRISD Programme Papers on <b>Civil Society and Social Movements</b>                                                                                             | <b>29</b>  |
| <b>Boxes</b>                                                                                                                                                     |            |
| Box 1: How good are NGOs as service providers?                                                                                                                   | 5          |
| <b>Figures</b>                                                                                                                                                   |            |
| Figure 1: Total number of NGOs worldwide by year                                                                                                                 | 1          |
| Figure 2: Funding for Care USA                                                                                                                                   | 11         |
| Figure 3: Funding for Oxfam                                                                                                                                      | 12         |
| Figure 4: Funding for ActionAid                                                                                                                                  | 12         |
| Figure 5: BRAC funding                                                                                                                                           | 13         |
| Figure 6: Emergency and rehabilitation aid as proportion of ODA                                                                                                  | 13         |
| Figure 7: ActionAid income from official bodies                                                                                                                  | 14         |
| Figure 8: ActionAid expenditure by activity                                                                                                                      | 14         |
| Figure 9: ODA to NGOs                                                                                                                                            | 16         |
| Figure 10: Proportion of ODA channelled through NGOs                                                                                                             | 17         |
| Figure 11: Net disbursements to NGOs by country                                                                                                                  | 18         |
| Figure 12: Proportion of ODA channelled through NGOs                                                                                                             | 18         |
| Figure 13: Net disbursement to NGOs in Norway                                                                                                                    | 19         |
| Figure 14: Net disbursements to NGOs by country                                                                                                                  | 20         |
| Figure 15: Proportion of ODA channelled through NGOs                                                                                                             | 20         |
| Figure 16: ODA to national and international NGOs                                                                                                                | 23         |
| <b>Tables</b>                                                                                                                                                    |            |
| Table 1: Government NGO support programmes and legal climate for NGOs in selected countries of the Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) | 7          |

## Acronyms

|                |                                                               |
|----------------|---------------------------------------------------------------|
| <b>BOND</b>    | British Overseas NGOs for Development                         |
| <b>CSO</b>     | civil society organization                                    |
| <b>DAC</b>     | OECD Development Assistance Committee                         |
| <b>DFID</b>    | Department for International Development (United Kingdom)     |
| <b>EC</b>      | European Commission                                           |
| <b>EU</b>      | European Union                                                |
| <b>FDI</b>     | foreign direct investment                                     |
| <b>Finnida</b> | Finnish Department for International Development Co-operation |
| <b>GFATM</b>   | Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria           |
| <b>IMF</b>     | International Monetary Fund                                   |
| <b>INGO</b>    | international non-governmental organization                   |
| <b>LNGO</b>    | local non-governmental organization                           |
| <b>MCA</b>     | US Millennium Challenge Account                               |
| <b>MDG</b>     | Millennium Development Goal                                   |
| <b>NGO</b>     | non-governmental organization                                 |
| <b>NNGO</b>    | national non-governmental organization                        |
| <b>ODA</b>     | Overseas Development Assistance                               |
| <b>OECD</b>    | Organisation for Economic Co-operation and Development        |
| <b>PPA</b>     | Partnership Programme Agreement                               |
| <b>PRS</b>     | Poverty Reduction Strategies                                  |
| <b>PRSP</b>    | Poverty Reduction Strategy Paper                              |
| <b>Sida</b>    | Swedish International Development Cooperation Agency          |
| <b>SWAp</b>    | sector-wide approach                                          |
| <b>UN</b>      | United Nations                                                |
| <b>UNCTAD</b>  | United Nations Conference on Trade and Development            |
| <b>UNHCR</b>   | United Nations Refugee Agency                                 |
| <b>UNRISD</b>  | United Nations Research Institute for Social Development      |
| <b>USAID</b>   | US Agency for International Development                       |

## Acknowledgements

With great thanks to Thandika Mkandawire: for the original idea that generated this paper, and for the help and encouragement that enabled its completion.

## Summary/Résumé/Resumen

### **Summary**

This paper looks at trends in government support for non-governmental organizations (NGOs), asking whether the “golden age” of the large international NGO (INGO) is behind us. Since the 1980s, INGOs have been seen as increasingly important actors in development policy. The first part of the paper outlines the role of INGOs in development policy from 1980 to the present, arguing that, although the sector was promoted strongly during the heyday of neoliberalism, donor governments have always used INGOs as a tool to carry out aid policies in the South. Current donor rhetoric, however, stresses the need to work with recipient governments to reduce poverty; new aid instruments including budget support and sector-wide approaches (SWAps) aim to channel aid directly to recipient governments.

Does this mean that the NGO sector is losing government support? Part 2 addresses this by studying the extent to which recent policy developments have affected the standing of large INGOs, looking at the funding trends for four organizations: Care, Oxfam, ActionAid and BRAC. It also examines the proportion of overseas development assistance (ODA) channelled to the NGO sector since 1980 by the main bilateral donors, asking whether government rhetoric on aid instruments is matched by disbursements of funds. This paper demonstrates that ODA going to NGOs rose steeply during this period.

It is important to note, however, that the vast majority of ODA is still in the form bilateral aid; the amount reported going to NGOs remains a small percentage of the total. One issue this paper discusses is the dichotomy between the perceived importance of “civil society” in aid policy and the official financial support it actually receives. Why did governments decide to support so pointedly a sector that defined itself as non-governmental? What will be the position of large INGOs, currently funded to provide basic services, in the future? The last section looks at the implications of partnerships between Northern and Southern NGOs, asking whether recent policy initiatives have benefited civil society in the South.

In conclusion, the paper finds a mixed picture in terms of funding trends, and argues that this points to a change in the role of INGOs in the current development paradigm, rather than their demise. However, donor stipulations for “partnerships” between Northern and Southern NGOs in which INGOs, due to control over funds, exercise a significant amount of power over their Southern partners, are building lasting hierarchies that seem unquestioned by both donors and INGOs. Despite often genuine aims to transfer skills to the South, resulting in endless well-meant “capacity building” programmes, lack of transparency and trust between partners are undermining attempts to build constructive partnerships. This discrepancy between donor rhetoric and practice is causing resentment in the South, and it is something that must be addressed in order to avoid perpetuating global power structures.

Catherine Agg is an independent researcher based in Nairobi.

### **Résumé**

L’auteure, qui s’intéresse ici à l’évolution du soutien des gouvernements aux organisations non gouvernementales (ONG), se demande si les grandes organisations non gouvernementales internationales (ONGI) n’ont pas déjà leur “âge d’or” derrière elles. Depuis les années 80, les ONGI ont été considérées comme des acteurs de plus en plus importants dans les politiques de développement. Dans la première partie, l’auteure retrace le rôle des ONGI dans la politique de développement de 1980 à nos jours, faisant valoir que, bien qu’elles aient connu une faveur particulière aux plus beaux jours du néolibéralisme, les gouvernements donateurs se sont toujours servis des ONGI pour mener à bien leurs politiques d’aide dans le Sud. Aujourd’hui, cependant, les donateurs tiennent un discours dans lequel ils soulignent la nécessité de travailler avec les gouvernements bénéficiaires pour faire reculer la pauvreté; de nouveaux

instruments, dont le soutien budgétaire et les approches sectorielles, visent à confier l'aide directement aux gouvernements bénéficiaires.

Faut-il en conclure que le secteur des ONG est en train de perdre l'appui des gouvernements? La deuxième partie cherche à répondre à cette question en étudiant dans quelle mesure la considération dont jouissent les grandes ONGI a souffert de l'orientation récente des politiques. L'auteure examine, pour ce faire, l'évolution du financement de quatre organisations: Care, Oxfam, ActionAid et le BRAC. Elle étudie aussi la proportion de l'aide au développement des pays d'outre-mer confiée par les principaux donateurs bilatéraux au secteur des ONG depuis 1980, pour savoir si les gouvernements mettent leur discours en pratique dans leurs versements. L'étude montre que l'aide au développement destinée aux pays d'outre-mer et confiée aux ONG a fortement augmenté pendant cette période.

Il est important de noter, cependant, que l'aide au développement des pays d'outre-mer est encore dans sa grande majorité bilatérale; le montant qui apparaît comme acheminé par les ONG reste un faible pourcentage du total. Le document traite, entre autres questions, de la dichotomie entre l'importance perçue de la "société civile" dans la politique de l'aide et le soutien financier qui lui est effectivement apporté par les gouvernements. Pourquoi ceux-ci ont-ils décidé de soutenir si ostensiblement un secteur qui se définit lui-même comme non gouvernemental? Quelle sera à l'avenir la position des grandes ONGI, qui reçoivent actuellement des fonds pour rendre des services de base? Dans la dernière section, l'auteure s'interroge sur les conséquences des partenariats entre ONG du Nord et ONG du Sud en se demandant si la société civile du Sud a bénéficié des récentes initiatives politiques.

En conclusion, elle brosse de l'évolution du financement un tableau contrasté, qui annonce, selon elle, moins la disparition des ONGI qu'un changement de leur rôle dans le paradigme du développement actuel. Cependant, les dispositions prévues par les donateurs pour les "partenariats" entre ONG du Nord et du Sud, dans lesquels les ONGI, ayant la maîtrise des fonds, exercent une bonne dose de pouvoir sur leurs partenaires du Sud, mettent en place des hiérarchies durables qui semblent n'être contestées ni par les donateurs ni par les ONGI. Malgré des objectifs souvent sincères de transfert de compétences au Sud, qui se soldent par des programmes de "renforcement des capacités" pleins de bonnes intentions, le manque de transparence et de confiance entre les partenaires sape les efforts déployés pour nouer des partenariats constructifs. Ce décalage entre le discours des donateurs et la pratique cause de l'amertume au Sud, et il faut y remédier si l'on veut éviter de perpétuer dans les structures les rapports de force existant à l'échelle mondiale.

Catherine Agg, chercheuse indépendante, est établie à Nairobi.

## **Resumen**

En el presente documento se analizan las tendencias del apoyo de los gobiernos a las organizaciones no gubernamentales (ONG), partiendo de la pregunta de si ya ha pasado la "época dorada" de las grandes ONG internacionales (ONGI). Desde los años 80, las ONGI han venido adquiriendo una importancia cada vez mayor como actores en la política de desarrollo. En la primera parte del documento se describen las funciones de las ONGI en la política de desarrollo desde 1980 hasta el presente; el argumento es que, si bien la mayor promoción que recibió este sector tuvo lugar durante el auge del neoliberalismo, los gobiernos donantes siempre han utilizado a las ONGI como herramienta para llevar a la práctica las políticas de asistencia en el Sur. Sin embargo, la retórica actual de los donantes enfatiza la necesidad de trabajar con los gobiernos beneficiarios para combatir la pobreza; los nuevos instrumentos de ayuda, incluidos el apoyo presupuestario y los enfoques sectoriales, buscan canalizar la asistencia directamente hacia los gobiernos beneficiarios.

¿Significa esto que el sector de las ONG está perdiendo el apoyo de los gobiernos? En la parte 2 del documento se aborda este aspecto analizando el grado en que los recientes avances de

política han afectado la situación de las grandes ONGI, mediante un examen de las tendencias de financiamiento en el caso de cuatro organizaciones: Care, Oxfam, ActionAid y BRAC. También se estudia la proporción de asistencia para el desarrollo de ultramar (ODA, por sus siglas en inglés) que los principales donantes bilaterales han canalizado hacia el sector de las ONG desde 1980, a fin de determinar si la retórica gubernamental sobre los instrumentos de asistencia se equipara con los desembolsos de fondos. En este documento se demuestra que la ODA que se canaliza hacia las ONG aumentó considerablemente durante el período analizado.

No obstante, es importante destacar que la mayor parte de la ODA sigue adoptando la forma de asistencia bilateral; el monto que se destina a las ONG sigue siendo un pequeño porcentaje del total. Uno de los puntos que se analizan en este documento es la dicotomía que se observa entre la supuesta importancia de la “sociedad civil” en la política de asistencia y el apoyo financiero oficial que realmente recibe. ¿Por qué los gobiernos decidieron apoyar de manera tan significativa un sector que se definió a sí mismo como no gubernamental? ¿Qué posición adoptarán en el futuro las grandes ONGI que actualmente reciben fondos para prestar servicios básicos? En la última sección del documento se exploran las implicaciones de las alianzas entre ONG del Norte y el Sur, y se examina si las recientes iniciativas de política han beneficiado a la sociedad civil del Sur.

En el documento se concluye que existe una mezcla de tendencias de financiamiento, lo cual es indicio de un cambio en la función que cumplen las ONGI en el paradigma actual de desarrollo, y no la extinción de estas organizaciones. No obstante, las estipulaciones de los donantes en relación con las “alianzas” entre ONG del Norte y el Sur, en las cuales las ONGI (en razón del control que ejercen sobre los fondos) tienen considerable poder sobre sus socios del Sur, están estableciendo jerarquías duraderas que en ningún momento cuestionan los donantes o las mismas ONGI. A pesar de los objetivos, generalmente genuinos, de transferir destrezas al Sur (que se traducen en sempiternos programas bien intencionados de “fortalecimiento de capacidad”), la falta de transparencia y confianza entre los socios están socavando los esfuerzos por formar alianzas constructivas. Esta discrepancia entre la retórica de los donantes y la práctica está generando resentimientos en el Sur, algo que debe atenderse a fin de evitar que se perpetúen las estructuras mundiales de poder.

Catherine Agg es una investigadora independiente con residencia en Nairobi.

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

[https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5\\_21247](https://www.yunbaogao.cn/report/index/report?reportId=5_21247)

