

# Norge og Norden i Verdensbanken 1980-1992

Av Hanne Hagtvedt Vik

Hovedoppgave i historie,  
Universitetet i Oslo  
Våren 2001

## Forord

Med unntak av min fødselspermisjon har oppgaven tatt mye tid og krefter de siste tre årene. Oppgaven har vært skrevet i tilknytning til prosjektet *Norsk utviklingshjelps historie* (NUHH). Som studentstipendiat har jeg hatt kontor på *Senter for utvikling og miljø* (SUM) hvor jeg har nytt godt av et tverrfaglig miljø og fått gode venner. Med skrekkblandet fryd har jeg nå satt punktum.

Oppgaven har blitt til med hjelp av mye velvilje og hjelp fra mange mennesker som det har vært et privilegium å få jobbe med disse årene. Jeg vil rette stor takk til min veileder professor Helge Ø. Pharo for god oppfølging gjennom hele prosessen frem til det ferdige resultatet. Gjennom betimelige spørsmål, raske tilbakemeldinger og mye humor har jeg blitt ansporet til å søke flere svar og gjøre oppgaven stadig mer omfattende. Forfatterne av henholdsvis bind to og tre i den kommende trilogien om norsk utviklingshjelps historie, Arild Engelsen Ruud og Frode Liland, har også lest og kommentert utkast gjennom hele prosessen. Jeg er dem stor takk skyldig for dette og for inspirerende faglige diskusjoner.

I alt tjueto personer har stilt opp som informanter til denne fremstillingen av norsk verdensbankpolitikk. Alle har vært svært imøtekommende og tatt seg god tid. Flere har også skrevet gode tilbakemeldinger på tekst jeg har sendt dem. NUHH, Ryoichi Sasakawa Young Leadership Foundation, og Universitets Reisestipend må takkes for økonomiske bidrag som har muliggjort et fire ukers opphold i Washington og New York og besøk til Danmark og Nederland. Trond Følke Lindberg og Robert Hovde la forholdene til rette for meg i forbindelse med oppholdet i Verdensbanken.

Personalet på Joint Library, Stortingets informasjonstjeneste, Nobelinstituttet, Tore Linné Eriksen og Jonas Vevatne skal ha takk for god hjelp med å finne frem litteratur. Monica Fiorello og Sverre Dælen har bistått i arbeidet med kilder fra Utenriksdepartementet. På oppløpsiden har Thomas Krogh i NORAD hjulpet meg med å finne frem tall jeg har brukt til å utarbeide statistikk om de norske økonomiske bidragene til Verdensbanken. Videre har Jan H. Brotnov hjulpet meg med materiale fra Senterpartiet og Rita H. Otterstad med informasjon fra Stortingets

intranett. Nils Fredrik Hansen og Kristoffer Ring har vært reddende engler når teknikken har utfordret min tålmodighet. Jeg vil også takke venner og familie for å ha stilt opp som barnevakter.

Min mann Henrik Urdal har vært til uvurderlig støtte og hjelp - både faglig og med å ta ansvar for hjemmefronten særlig de siste månedene. Uten hans innsats ville oppgaven vært mindre omfattende, mindre tilgjengelig og ikke minst mindre nøyaktig. Eskil skal ha takk for at PCen har summet og gått fra klokka syv hver morgen. Kjell Vik og Bernhard Hagtvedt må bære ansvaret for min historieinteresse - takk for uendelig lange forelesninger, i tide og utide.

Til slutt er det grunn til å presisere at selv om mange har bidratt til det ferdige produktet, står undertegnede ansvarlig for alle feil eller unøyaktigheter i oppgaven.

Oslo 5. april 2001

I forbindelse med at hovedoppgaven har blitt publisert av Senter for utvikling og miljø har jeg rettet opp skrivefeil. For øvrig er oppgaven uforandret.

Oslo 20. juni 2001

Hanne Hagtvedt Vik

# Innholdsfortegnelse

Forord .....	i
Innholdsfortegnelse .....	iii
Tabeller og figurer .....	vii
Forkortelser.....	ix
1. Innledning.....	1
Avgrensninger, kilder og metode.....	4
<i>Kilder og metode</i> .....	4
<i>Utviklingsstrategier</i> .....	9
<i>Tidsavgrensningen</i> .....	10
<i>Tema som ikke behandles</i> .....	11
Tidligere litteratur om emnet.....	12
<i>Debatten om strukturlpasning</i> .....	12
<i>Litteratur oppgaven baseres på i vesentlig grad</i> .....	17
<i>Kritikk av tidligere forskning – norsk oppslutning om Verdensbanken</i> .....	19
Fremstillingens struktur .....	22
2. Teorier og begreper .....	25
Teorier som kan kaste lys over oppgavens tema.....	25
<i>Byråkratiteori</i> .....	25
<i>Ett internasjonalt system?</i> .....	28
<i>Den nasjonale arenas betydning</i> .....	31
Begrepsbruk .....	33
<i>Altruisme og egeninteresse</i> .....	33
<i>Utenrikspolitik og bistandspolitik</i> .....	35
3. Organisering og påvirkningskanaler.....	37
Hvem styrte den norske politikken?.....	38
<i>Forvaltningsansvar i de andre nordiske landene</i> .....	41
<i>Norsk strid om forvaltningsansvar</i> .....	42
<i>Næringsinteresser ble ikke tatt hensyn til</i> .....	45

Kanaler for påvirkning .....	48
Økonomiske virkemidler.....	51
<i>Forhandlinger om kapitaløkning</i> .....	51
<i>Samfinansiering</i> .....	52
Oppsummering .....	58
4. Strukturtilpasningslån endret Verdensbanken .....	59
Kort om innføringen av strukturtilpasningslån .....	61
<i>De nordiske landene aksepterte innføringen av strukturtilpasningslån</i> .....	63
Markedskrefter eller regulering? .....	66
Kondisjonalitet .....	69
<i>Kort om kondisjonalitet</i> .....	69
<i>Uenighet i Utenriksdepartementet</i> .....	71
<i>Prinsipiell enighet, praktisk uenighet</i> .....	73
<i>Krysskondisjonalitet</i> .....	76
<i>Krysskondisjonalitet med Valutafondet</i> .....	81
Styrediskusjonene om strukturtilpasning .....	90
Oppsummering .....	95
5. Strukturtilpasning – den norske og nordiske responsen .....	99
Liten interesse for Verdensbanken.....	100
<i>Stortingsmeldinger signaliserte endring</i> .....	103
<i>Utenlandske kritikere inspirerer</i> .....	109
Den nordiske påvirkningsstrategien endres.....	111
<i>Fattigdomsorientering før 1986</i> .....	112
<i>Fattigdomsorientering koples til strukturtilpasning</i> .....	115
<i>Enkeltlandsinnstruks</i> .....	119
<i>Samfinansiering</i> .....	125
Økende norsk debatt om Verdensbanken.....	130
<i>Økende debatt i Norge</i> .....	130
<i>Økende kritikk på Stortinget</i> .....	132
<i>Arbeiderpartiet hevder at det er økende utviklingspolitisk enighet</i> .....	135
Oppsummering .....	138
Perspektiver på norsk strukturtilpasningspolitikk .....	140
6. Gjeld .....	145
Hva motiverte tiltak mot gjeld?.....	148
Dilemmaer ved tiltak mot gjeld.....	150

<i>Hensynet til Verdensbankens kredittverdighet</i> .....	150
<i>Det taktiske problem</i> .....	152
<i>Rettferdighetsproblemet</i> .....	153
Konkrete initiativ .....	155
<i>Generell diskusjon, eller hver sak for seg?</i> .....	156
<i>Verdensbankens forhold til enkeltland</i> .....	157
<i>Baker-planen</i> .....	159
<i>Nordiske gjeldsinitiativ. Femtedimensjonen</i> .....	163
Finansiering av tiltak mot gjeldskrisen .....	170
Hvilke motiver var styrende for den norske politikken?.....	174
Norsk bilateral og multilateral gjeldspolitik - en komparasjon .....	175
7. Kvinnens rolle i utviklingsprosessen.....	181
Tidlige forsøk på å påvirke banken.....	182
Samfinansiering.....	183
Vaktbikkje .....	186
Oppsummering .....	190
8. Miljø .....	193
Kritikk mot banken: Polonoreste-prosjektet i Brasil.....	194
<i>Hjemmemyndighetene med miljø- og urbefolkningsinstruks</i> .....	196
Nordiske lands viktigste satsninger.....	201
<i>Styrking av miljøekspertise i staben</i> .....	201
<i>Miljøkondisjonalitet</i> .....	203
<i>Generell politikk</i> .....	209
<i>Norsk samfinansiering</i> .....	210
Ny ”skandalesak”. Narmada i India. ....	210
Oppsummering .....	219
9. Konklusjon.....	223
Politisk profil.....	223
Enkelt saker eller institusjonelt fokus?.....	225
Mesen, mekler eller moralist? .....	229
Resultater?.....	231
Perspektiver på 1980-tallets verdensbankpolitikk.....	233
Appendiks .....	239
Politisk ledelse 1980-1992 .....	239

Nøkkelpersoner i det nordiske samarbeidet .....	241
Norske bistandsbevilgninger .....	243
Artikler i Aftenposten .....	247
11. Kilder .....	249
12. Bibliografi.....	253
13. Registre .....	261
Begreper .....	261
Personer.....	267

## Tabeller og figurer

Norge i Verdensbanken .....	2
Multi-Bi bevilgninger som andel av totalbistand .....	21
Verdensbankgruppens andel av Multi-Bi midler .....	22
Kanaler for påvirkning .....	48
Artikler om Verdensbanken/IMF .....	130
Aftenpostenartikler som omhandler Verdensbanken .....	131





## Forkortelser brukt i teksten

DAC	Development Assistance Comitee
DANIDA	Danish International Development Assistance
DUH	Departement for utviklingshjelp
ECA	(UN) Economic Commission for Africa
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
FN	De forente nasjoner
G-7	Group of Seven leading industrial countries
GEF	Global Environmental Facility
GIEK	Garanti-Instituttet for Eksportkreditt
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association/Utviklingsfondet
IFC	International Finance Corporation
IMF	International Monetary Fund/Valutafondet
MIGA	Multilateral Investment Guarantee Agency
MUL	Minst utviklede land
NGO	Non-governmental organisation
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NØV	Ny økonomisk verdensorden
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PFP	Policy Framework Paper
SAL	Structural Adjustment Loan
SDA	Social Dimensions of Adjustment
SECAL	Sectoral Adjustment Loan
SPA	Special Programme of Assistance
UD	Utenriksdepartementet
UNDP	United Nations Development Programme
UNICEF	United Nations Children's Fund
WDR	World Development Report
WID	Women in Development/Kvinner i utviklingsprosessen

## Forkortelser brukt i noter

COW	Comitee of the Whole
DC-møte	Møte i Development Comitee
DUH	Arkivet etter Departement for utviklingshjelp
ED	Eksekutivdirektør
Ev.rap.	Evalueringsrapport
FY	Finance Year
HD	Handelsdepartementets arkiv (oppbevart i UD)
Innst.S.	Innstilling til Stortinget
m	Mappe
NOU	Norsk offentlig utredning
NK	Arkivet i Nordisk kontor/Nordisk kontor
Nm	Nordisk meddelelse
St.forh.	Stortingsforhandlinger
St.meld.	Stortingsmelding
St.prp.	Stortingsproposisjon
UD	Utenriksdepartementets arkiv/Utenriksdepartementet
Vol	Volume/bind





# 1. Innledning

De toner vi nå hører fra Verdensbanken er gledelige, og jeg ser ikke bort fra at det påtrykket som de nordiske landene har stått for gjennom 1980-årene, har virket. Ved at vi på den ene siden har betalt store andeler inn til Verdensbanken og Valutafondet, og på den andre siden har understreket de sosiale kostnadene ved strukturtilpasningsprogrammene, har vi nådd fram. Vi kan vise til en klar påvirkning i forhold til Verdensbankens satsing på kvinner og miljø.<sup>1</sup>

Stortingsrepr. Kirsti Kolle Grøndahl (tidl. bistandsminister) i budsjettdebatten 04.12.90.

I sentrum av den utviklingspolitiske debatten i Norge sto på 1970-tallet radikale systemkritikere. Ønsket om betydelige reformer i det internasjonale samkvemmet hadde også solid støtte blant sentrale politikere og i departementene, særlig i Utenriksdepartementet. Reformønskene var av både politisk og økonomisk karakter. I Verdensbanken ga dette seg utslag i kravet om stemmerettsreformer for å sikre utviklingslandene større innflytelse.<sup>2</sup> I FN-systemet for øvrig markerte den norske støtten til kravet om ny økonomisk verdensorden (NØV) den retoriske tilslutningen til betydelige systemiske reformer i verdensøkonomien.<sup>3</sup>

I tiåret som fulgte ble utviklingspolitikken redefinert. Internasjonalt ble det ledende utviklingsparadigmet med troen på behovet for internasjonale systemiske reformer erstattet av troen på behovet for systemiske reformer i utviklingslandene. Verdensbanken og Valutafondet sto i sentrum av endringene i den utviklingspolitiske tenkningen. Verdensbanken hadde fra opprettelsen i 1944 gradvis blitt en sentral utviklingspolitisk institusjon.<sup>4</sup> Utover 1980-tallet ble dens betydning enda mer sentral. Den internasjonale trenden i retning av å stille krav om makroøkonomiske reformer i utviklingslandene som betingelse for å motta bistand, var hovedårsaken til dette. Institusjonenes intellektuelle lederskap manifesterte seg i andre bistandsgiveres tilslutning til finansinstitusjonenes politiske anbefalinger. Bilateral bistand ble i

---

<sup>1</sup> St.forh. 1990, s. 1213.

<sup>2</sup> Rosendahl 1998, s.53-81.

<sup>3</sup> Børrud 1998. Tamnes 1997 s. 413-420.

<sup>4</sup> Valutafondet og Verdensbanken ble vedtatt opprettet i 1944, men virksomheten ble først satt i gang et par år senere.

økende grad gjort avhengig av mottakerlandets tilslutning til reformkrav fra finansinstitusjonene.

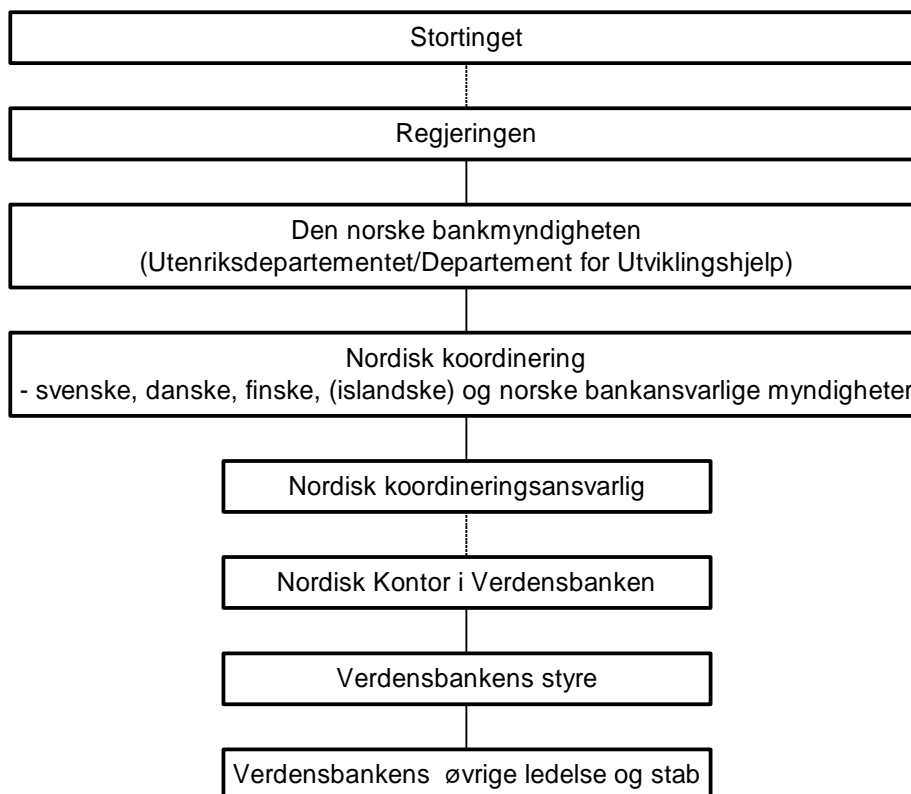
1980-tallet ble et tiår hvor også norsk bistandspolitikk ble revurdert. Det radikale engasjementet bleknet. I Verdensbanken overtok et mer stillferdig norsk diplomati. Stemmerettsreformer sto ikke lenger sentralt for de nordiske landene. Kravet om ny økonomisk verdensorden ble mer og mer urealistisk, og ble som politisk mål for Norge lagt definitivt dødt med Stortingsmelding 51 i 1991. Regjeringen hevdet at Norge og de nordiske landene hadde påvirket Verdensbanken og at det nærmet seg en utviklingspolitisk konsensus. Utenfor Arbeiderpartiet og Utenriksdepartementet fortsatte imidlertid venstreradikale å kreve omfattende systemiske reformer.

Tema for denne hovedoppgaven er norsk politikk overfor Verdensbanken i perioden 1980 til 1992. Oppgaven søker å gi svar på hvilke politiske målsettinger som lå til grunn for det norske arbeidet i Verdensbanken og hvordan norske aktører arbeidet for å nå disse målene.

**Fig.1.**

## Norge i Verdensbanken

Rammene for utformingen av den daglige norske politikken overfor Verdensbanken



Figuren viser at mange aktører var involvert før direktekontakten med Verdensbanken. Aktørene vil bli nærmere beskrevet i kapittelet om organisering og påvirkningskanaler.

I forhold til norsk bistandspolitikk for øvrig, har verdensbankpolitikken noen særtrekk. Den viktigste delen av arbeidet var knyttet til et nært og formalisert samarbeid med de nordiske landene. De nordiske landene delte en styreplass. Eksekutivdirektøren hadde en nøkkelrolle i kontakten mellom de nordiske landene og banken. Ettersom den nordiske dimensjonen er så viktig, vil store deler av oppgaven beskrive nordisk verdensbankpolitikk.

Et annet særtrekk må også nevnes innledningsvis. Det spesielle med Verdensbanken som utviklingspolitisk aktør, er dens rolle som bank. Betegnelsen "Verdensbanken" er noe misvisende da den i realiteten består av flere institusjoner.<sup>5</sup> I dagligtale, og i denne oppgaven, omfatter betegnelsen to institusjoner; International Bank for Reconstruction and Development (IBRD) og International Development Association (IDA). Ved opprettelsen av IBRD i 1944 var det ingen tvil om at den nye institusjonen skulle være en bank som ble styrt etter vanlige forretningsmessige kriterier. IBRD finansierte sin virksomhet gjennom låneopptak i det internasjonale finansmarkedet, basert på innskudd og garantier fra medlemslandene. Lånene medlemslandene kunne oppta i IBRD skulle betales tilbake med markedsbasert rente. Med opprettelsen av IDA i 1960 ble det skapt en dualisme i institusjonen. IDA skulle finansiere sin virksomhet med gavemidler fra medlemsland. Institusjonen tilbød lån på myke vilkår, med lang nedbetalingstid og lav rente. I IDA sto bistandspolitiske målsettinger sentralt. IDA og IBRD var formelt sett to selvstendige institusjoner. Men reelt sett hadde institusjonene felles administrasjon, de samme medlemslandene og de ble styrt av det samme styret.<sup>6</sup>

Verdensbankens rolle som utviklingspolitisk aktør var mangesidig. Institusjonen tilbød både lån til "myke vilkår", hvor gaveelementet var stort, og "harde

---

<sup>5</sup> «World Bank Group» besto i 1992 av fire organisasjoner; International Bank for Reconstruction and Development (IBRD), opprettet i 1944, International Finance Corporation (IFC), opprettet i 1956, International Development Association (IDA), opprettet i 1960, og Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), opprettet i 1988.

<sup>6</sup> Styrerepresentantene representerte i noen grad ulike grupper av land i IDA-saker og i IBRD-saker.



vilkår", hvor lånevilkårene var basert på markedet men hvor disse likevel var relativt gode. Institusjonen var i 1980 fortsatt en av de viktigste kildene utviklingsland hadde til lånefinansiering av prosjekter. Prosjektene omfattet de fleste samfunnssektorer. Banken finansierte alt fra helseprosjekter og befolkningskontrollprosjekter til vannkraftverk og veiutbygging. Dessuten kunne et utviklingsland få lån som ikke var knyttet til prosjekter, men som knyttet seg til ulike sektorer i økonomien. Det var denne typen lån strukturtilpasningslånene var en videreutvikling av.

Dualismen hadde konsekvenser for medlemslandenes valg av ansvarlig forvaltningsorgan. De fleste plasserte dette hos finansmyndigheter, mens flere av de nordiske land brukte bistands- og utenriksmyndigheter. Som vi skal se fikk dette stor betydning for hvilken politikk de ulike landene førte.

## **Avgrensninger, kilder og metode**

Norge hadde i varierende grad en aktiv politikk i forhold til de ulike sidene av Verdensbankens virksomhet. Jeg har ikke hatt en ambisjon om å beskrive alle sidene ved norsk verdensbankpolitikk, avgrensningene vil jeg redegjøre for nedenfor. Hovedkriteriet for utvelgelse av sakfelt har vært at norske myndigheter har hevdet at de har påvirket Verdensbanken. Sammen med de andre nordiske landene skal Norge ha bidratt til å bedre strukturtilpasningsprogrammets sosiale profil, institusjonens gjeldsstrategi, miljøpolitikk og kvinnepolitikk.

### *Kilder og metode*

Fremstillingen bygger i hovedsak på materiale fra arkivene til Utenriksdepartementet, Departement for Utviklingshjelp og én serie fra Handelsdepartementets arkiv. I tillegg har noe materiale fra arkivet i Nordisk kontor blitt gjennomgått.<sup>7</sup> Personlig sekretær for statsråd Grete Faremo, Inger-Anne Ravlum, har stilt sitt private materiale til disposisjon. På grunn av nærhet i tid har ikke regjeringsforhandlinger vært tilgjengelige. Informasjon om i hvilken grad uenighet mellom departementer har blitt løftet opp på regjeringsnivå har måttet baseres utelukkende på intervjuer og de enkelte departementenes arkiv. Noe av materialet har vært gradert, det meste er blitt avgradert.

---

<sup>7</sup> Dette arkivet er svært mangelfullt. De fleste sakene begynte i 1989. Jeg har sett på utvalgte emner. Der kilder fra dette arkivet er brukt, henvises det direkte til det enkelte dokument.

Arkivene fra Norges Bank og Finansdepartementet kunne vært gjennomgått for å få ytterligere kunnskap om hvordan aktørene fra disse institusjonene forholdt seg til bankpolitikken. Ut fra det gjennomgåtte materialet og intervjuene ble dette vurdert til å være lite hensiktsmessig da disse institusjonene hadde liten betydning for den daglige verdensbankpolitikken. Men som gjennomgangen viser, ligger det viktige problemstillinger i skjæringsfeltet mellom Norges Bank/Finansdepartementet og norske bankmyndigheter. Av hensyn til gjennomførbarhet har disse bare blitt skissert. Her er det behov for komparativ forskning.<sup>8</sup>

Arbeidet med arkivmaterialet har vært preget av at arkiveringspraksisen har vært tilfeldig. For å få oversikt i hver enkelt sak, har jeg måttet sette sammen informasjon fra dokumenter i ulike serier og fra ulike departement. Tre typer dokumenter har vært spesielt sentrale i arbeidet med fremstillingen. Utredninger den norske bankmyndigheten har utarbeidet i forbindelse med at prinsipielle spørsmål har vært diskutert i Verdensbanken og i forkant av forhandlinger om bidrag til banken, har gitt verdifull informasjon. Utredningene har angitt de norske holdningene og redegjort for grunnlaget for dem. Dessverre foreligger det få slike dokumenter, arkiveringspraksisen har preg av tilfeldigheter, og mange notater er trolig tapt. Jeg har ikke sett slike dokumenter fra de andre nordiske landene. Dette betyr at i den grad jeg refererer disse landenes standpunkt baseres det på fellesnordiske dokumenter. Nasjonale overlegninger er derfor vanskelig å drøfte.

Den andre typen dokumenter som har vært viktig, er dokumenter knyttet til det nordiske koordineringsarbeidet. Referat fra nordiske bankmøter har berørt de nordiske landenes syn på strategiske saker i banken. Arkiveringspraksisen har også her vært mangelfull, men jeg har klart å samle de aller fleste møtoreferatene. Referat fra telefonkonferanser ble i varierende grad vært utarbeidet. Opplysninger jeg har fått i intervju med ansatte i bankseksjonen tyder på at de ikke har prioritert utarbeidelsen av slike referat. Dermed kan det også forklare hull i materialet. Referatene hadde ofte et preg av å være beslutningsprotokoller, med noe referanse til standpunkt i diskusjonene dersom det var uenighet. Forarbeider til nordiske instruksjoner til nordisk kontor samt de endelige instruksene har vist hvilke standpunkt de nordiske landene

---

<sup>8</sup> Det er behov for en komparativ undersøkelse av norsk politikk i Verdensbanken i forhold til den politikken som ble ført overfor Valutafondet. Ulike myndighetsaktører hadde ansvaret for den daglige politikken overfor disse

har inntatt i konkrete saker. Til slutt har de nordiske talene på årsmøtene og i utviklingskomiteen vært gjennomgått.<sup>9</sup> Det var det landet som hadde eksekutivdirektøren som hadde koordineringsansvaret for de nordiske landene.

Den siste sentrale kategorien er innberetninger fra nordisk kontor, såkalt Nordisk meddelelse (Nm). Nm er skrevet av de ulike ansatte på nordisk kontor, men gjennomgås som regel av eksekutivdirektøren før avsendelse. Disse gir derfor uttrykk for eksekutivdirektørens syn. Nordiske meddelelser har vært vesentlige for å se hva som har vært nordisk politikk i styrediskusjonene. Det har vært en utfordring å få oversikt over dem da det har blitt utarbeidet flere hundre for hvert år. Mange er dessverre ikke oppbevart.

På tross av at arkiveringspraksisen har ført til manglende oppbevaring av dokumenter, har jeg ved sammenhold av disse tre viktige dokumenttypene registrert stort sammenfall av saker og enkelthendelser som dekkes. Det er derfor grunn til å tro at jeg ikke har gått glipp av vesentlige hendelser, selv om deler av sakene kan være noe mangelfullt beskrevet. Dette legger begrensninger på hvor detaljert jeg har kunnet drøfte nordisk uenighet og eventuelle særnorske standpunkter i enkeltsaker. Det er også fare for at kildene har gitt ufullstendige bilder av saksgangen og at det derfor i enkelte saker har vært vanskelig å se om hvem som tok initiativet. I perioden fremstillingen drøfter, har det vært minst dokumenter fra de første fire årene.

Oppgaven tar også opp hvorledes den nordiske eksekutivdirektøren har opptrådt i det direkte nordiske arbeidet overfor Verdensbanken ved hovedkontoret i Washington. Dette baseres primært på nordiske meddelelser. Jeg har ikke hatt tilgang til de stenografiske referatene fra styremøtene i Verdensbanken. Dette har hovedsakelig to begrensninger for sikkerheten i de konklusjonene jeg trekker. For det første rapporterte nordisk kontor det kontoret mente at var viktig i styrediskusjonene. Dette kan få saker til å fremstå som mer sentrale enn de i virkeligheten var. Dessuten har jeg primært informasjon om andre lands standpunkt slik de ble fortolket av nordisk kontor. Jeg har forsøkt å kompensere for disse innvendingene ved å bruke litteratur som er basert på de stenografiske referatene og intervjuer.

I forhold til å se på hvordan den offentlige debatten påvirket den norske politikken, har jeg hovedsakelig brukt tre kildertyper - stortingsforhandlinger,

---

institusjonene som i en stor grad diskuterte gjensidig avhengige problemstillinger. Det ville være interessant å avdekke om Norge førte en lik politikk overfor disse. Min antakelse er at Norge ikke gjorde det.

presseklipp og magasiner.<sup>10</sup> Stenografiske referat fra relevante stortingsdebatter er gjennomgått. Pressedekning har blitt studert med utgangspunkt i Aftenpostens artikkeldatabase som omfatter alle artikler fra 1984. Av hensyn til gjennomførbarhet har jeg ikke gjennomgått andre aviser og Aftenposten før 1984. Presseklipp vedlagt i arkivmaterialet er brukt. Jeg har også studert enkelte utviklingstidsskrift, for å få inntrykk av forskningsdebatten.<sup>11</sup> Dessuten har jeg foretatt en kvantitativ undersøkelse av artikler i norske magasiner og tidsskrifter med tematikk knyttet til Verdensbanken. Senterpartiet er det eneste partiet som har blitt studert spesielt. Dette for å finne årsakene til at partiet skiftet politikk overfor Verdensbanken på begynnelsen av 1990-tallet.<sup>12</sup>

Tall for norske bistandsbevilgninger er dels hentet fra arkivmateriale og dels fra NORADs database, postene 2 og 3. Sistnevnte tall inngår som grunnlagsmateriale for den årlige publikasjonen "Norsk bistand i tall" og NORADs årsrapport. Databasen er også grunnlaget for norsk rapportering til DAC. På bakgrunn av tallene fra NORADs database har jeg utarbeidet statistiske fremstillinger over norske bidrag til Verdensbanken.

Det er foretatt omfattende intervjuer, med aktører med ulike ståsted, for å utdype det skriftlige materialet.<sup>13</sup> Intervjuene ble for det meste foretatt etter at det vesentligste av arkivmaterialet var gjennomgått. Norske embetsmenn i UD/DUH er intervjuet, politiske aktører, forskere, tidligere eksekutivdirektører og andre ansatte på Nordisk kontor, representanter for andre land og ansatte i Verdensbanken like så. Enkelte av intervjuene har vært preget av uenighet mellom informantene. Uenigheten har ikke vært knyttet til faktiske spørsmål, men mer til hvorledes den norske politikken burde være eller normativ fortolkning av bankens politikk. Enkelte

---

<sup>9</sup> Disse finnes samlet i det felles biblioteket til Verdensbanken og Valutafondet i Washington. Forarbeidet med talen ble koordinert av det landet som skulle holde talen på årsmøtet.

<sup>10</sup> Særlig ettersom den frivillige sektorens betydning i bistandssektoren økte fra 1970 og 1980-tallet, vil det vært et interessant forskningstema å se på frivillige organisasjoners politiske engasjement. Denne oppgaven viser til at departementet ble utsatt for press fra frivillige organisasjoner fra slutten av 1980-tallet i forhold til Verdensbankens arbeid i miljøsektoren og med strukturtilpasning. Dette var organisasjoner som ønsket å diskutere den utviklingsstrategi norsk bistandspolitikken ga uttrykk for.

<sup>11</sup> Tidsskriftene ble gjennomgått som en del av arbeidet tilknyttet *Joint Library*, fellesbiblioteket til Verdensbanken og Valutafondet. Blant tidsskriftene fantes *Review of African Political Economy*, *Den Ny Verden* og *World Development*. Enkeltartikler fra disse og andre tidsskrift er, i den grad de er spesielt relevante, opplistet i bibliografien.

<sup>12</sup> Dette er gjort dels ved intervju, dels ved å studere alle utgaver av to sentrale tidsskrift utgikk av senterbevegelsen (*Senit* og *Sentrum*).

<sup>13</sup> De fleste har lest igjennom referansene til sine intervju, men noen har ikke gitt tilbakemelding på brev/e-post. Engelskspråklige har, etter avtale, ikke lest igjennom henvisningene. De fleste intervjuene ble foretatt med båndoptaker, dette gjelder alle intervjuene med de engelskspråklige informantene.

intervjuer har vært preget av personlige motsetninger mellom noen av aktørene. Dette vil jeg ikke berøre.

Det har vært et mål å se om det virkelig kan spores resultater av den påvirkningsstrategi norske myndigheter fulgte. Dette møter flere metodiske problemstillinger. Den fremste innvendingen er at kildene kan gi nordiske aktører en mer sentral rolle enn hva de i virkeligheten hadde. De skriftlige kildene oppgaven baserer seg på, er produsert av nordiske aktører. Både rapportene fra Nordisk kontor og de norske stortingsmeldingene fremhevet ofte hva de nordiske landene hadde oppnådd. Det er et velkjent problem at aktører tenderer til å overkommunisere sine suksesser. Det er dermed en fare for at saker fremsto som mer sentrale i rapportene hjem og til de norske stortingspolitikere enn de var, og at aktører tok æren for gjennomslag de ikke egentlig hadde hatt en vesentlige rolle i.

På samme måten har mine muntlige kilder vært aktører som har hatt interesser i samme retning. Norske embetsmenn skulle fremme norsk politikk og et av suksesskriteriene var å vise til gjennomslag i forhold til banken. Jeg har intervjuet personer som i kraft av sin stilling i Verdensbanken har vært i kontakt med de nordiske landene. Dette er personer som har vært omtalt i de skriftlige kildene. For enkelte av de informantene vil det være et metodiske problem at disse personene hadde den samme "agendaen" som de nordiske landene. Dermed oppstår muligheten av at de overdriver den nordiske påvirkningskraften og sin egen påvirkningskraft. Enkelte har forvaltet norske samfinansieringsmidler og dette gjør at de føler takknemlighet overfor nordmennene som stilte midler til disposisjon. Generelt gjelder det dessuten at banken har vært kritisert for å være lukket og lite påvirkelig. For ansatte i banken kan man hevde at det var viktig at de viste at de lot seg påvirke. Jeg har intervjuet én ansatt i banken som ikke har fremkommet i det nordiske materialet.<sup>14</sup> I spørsmålet om man kan se resultater av den nordiske politikken, har sekundærlitteratur vært viktig. Jeg har hatt stor nytte av et opphold i Joint Library, et fellesbibliotek for Verdensbanken og Valutafondet.

---

<sup>14</sup> Jochen Kraske som blant annet i en periode var sjef for bankens historieprogram.

### *Utviklingsstrategier*

Mange vil fremheve Verdensbankens betydning som ledende intellektuell aktør med påvirkningskraft overfor andre aktørers strategi for å skape utvikling.<sup>15</sup> Spørsmålet om Verdensbanken i økende grad har blitt en moteskaper i betydningen av at andre aktører endrer sin politikk, er omstridt.<sup>16</sup> Derimot er Verdensbankens evne til å sette tema på den internasjonale agendaen anerkjent.<sup>17</sup> Forholdet mellom den norske strategien for utvikling i sør og Verdensbankens strategi er dermed et interessant fokus for studie.

Hvor kommer Norges utviklingsstrategi til uttrykk? I stortingsmeldinger og forhandlinger formuleres prinsippene for norsk bistand, både den multilaterale og den bilaterale. Dessuten vil disse sette norsk bistand inn i en større utviklingspolitisk sammenheng. Samtidig er det viktig å peke på at prinsippene til tider kan være preget av indre motsetninger, og at det er i den konkrete utformingen av norske standpunkter i internasjonale forhandlinger og i utformingen av konkrete prosjekt og programmer at prinsippenes interne gjennomslagskraft kommer til syne. En oppfatning av Norges utviklingsstrategi må derfor baseres på kildestudier både av den uttalte politikken og den faktisk gjennomførte politikken. Denne fremstillingen baseres på studier av stortingsdokumenter og upubliserte primærkilder om forholdet mellom Norge og Verdensbanken. Øvrige betraktninger er basert på sekundærlitteratur i den grad det har vært tilgjengelig.

Verdensbankens utviklingsstrategi kom til uttrykk i den samme spenningen mellom uttalt og faktisk ført politikk. Et kompliserende element ligger i at banken eies og styres på det overordnede plan av sine medlemsstater. Ett syn kan være at Verdensbanken vil reflektere summen av medlemslandenes utviklingsstrategier, eller medlemsstatenes utviklingsstrategier basert på deres respektive gjennomslagskraft overfor hverandre. Men i tillegg har bankens president relativt stor myndighet til å utforme den konkrete politikken og som forslagstiller til styret. De ulike avdelingene internt i Verdensbanken har ansvaret for operasjonaliseringen av bankens virksomhet. Verdensbanken er en stor institusjon, og operasjonaliseringen kan variere mellom de ulike avdelingene. Verdensbanken har også en

---

<sup>15</sup> I arkivmaterialet fremgår det at de nordiske landene ved en rekke anledninger oppfordret Verdensbanken til å gripe sin rolle som intellektuell leder i det internasjonale bistandssystemet. Se for øvrig Harboe 1996 s. 8 og 51. Selbervik 1999 s. 52. Borchgrevink 1983. Stern og Ferreria 1997.

<sup>16</sup> Harboe 1996 s. 8. Intervju med Kjell Halvorsen 22.9.99.

forskningsavdeling som utgir rapporter som ikke underlegges noen politisk godkjenning verken av bankens president eller styre.<sup>18</sup> Hva som er bankens utviklingsstrategi er derfor komplisert å kartlegge. Sekundærlitteraturen inneholder mange betraktninger om dette, men alle fremhever vanskeligheten ved å fremstille Verdensbankens "utviklingsparadigme".<sup>19</sup> Mitt norske og nordiske primærmateriale har til tider gitt innblikk i interne diskusjoner i bankens styre, og oppsummert styrets posisjoner.<sup>20</sup>

### *Tidsavgrensningen*

Tidsavgrensningen er primært begrunnet i Verdensbankens politikk og representerer etableringsfasen for strukturtilpasningspolitikken. Gjennomgangen omfatter perioden fra utbetalingen av det første strukturtilpasningslånet og til begynnelsen av 1990-tallet da norske myndigheter påpekte stadig mer enighet mellom sin utviklingsstrategi og bankens utviklingsstrategi.

Utbetalingen av det første Structural Adjustment Loan (SAL) i 1980 representerte en milepæl i Verdensbankens historie. Strukturtilpasningslånene var en form for betalingsbalanselån. SAL ble gitt låntakerland på betingelse av at de hadde utformet et økonomisk reformprogram. Lånene og programmene ble omstridte. Særlig møtte politikken kritikk for å ha store negative sosiale konsekvenser. Programmet Social Dimensions of Adjustment (SDA) ble opprettet i 1988 for å se på de sosiale sidene ved tilpasningsprogrammene. I 1992 avviklet banken programmet med begrunnelsen at programmet var inkorporert i den ordinære virksomheten. Dette var ett av flere tegn på at banken hadde endret sin opprinnelige strukturtilpasningspolitikk. Det faktum at Verdensbanken ble en stadig mer sentral utviklingsinstitusjon førte også til øket oppmerksomhet i miljøer som var opptatt av bistand og utviklingsspørsmål. Ulike aktører presset på for at banken skulle ta opp nye

---

<sup>17</sup> Harboe 1996 s. 51.

<sup>18</sup> *World Development Report* er av de mest kjente regulære rapportene. Styret gis anledning til å komme med innspill på en foreløpig skisse over problemstillinger før rapporten ferdigstilles, men den ferdige rapporten står fult og helt for Forskningsavdelingens regning. Likevel vil temaet være avklart med presidenten før arbeidet påstartes. Rapporten kan derfor sies å reflektere tema Verdensbanken er opptatt av, selv om de konkrete anbefalingene ikke representerer offisiell eller reelt ført bankpolitikk. Se for øvrig avsnittet "Debatten om strukturtilpasning" i dette kapittelet.

<sup>19</sup> Se eksempelvis Harbo 1996 s. 41.

<sup>20</sup> Til bruken av disse kildene vil det knytte seg metodiske vanskeligheter i og med at det er norske og nordiske aktører som siler og tolker andre medlemslands synspunkt. Se for øvrig avsnittet om "kilder og metode".

saker. Miljøsakene var sentrale for mange av aktørene. På begynnelsen av 1990-tallet hadde flere av sakene fått en fremtredende plass i bankens politikk.

Den norske politikken overfor Verdensbanken frem til 1980 har blitt analysert av Bjørn Tore Rosendahl.<sup>21</sup> I Norge representerte 1980 ikke noe skille i arbeidet med Verdensbanken. Dette gjelder også for den nordiske politikken sett under ett. Men det var markerte endringer i perioden. I en prinsippmelding om bistanden fra 1991-92 ble endringene i den norske politikken beskrevet og bekreftet.

1992 var også et viktig år i den nordiske politikken overfor Verdensbanken. Fra å ha vært en i særdeleshet homogen gruppe i banken, skulle den nordiske gruppen nå også omfatte de baltiske landene, og styreplassen skulle representere både givere og låntakere.

Tidsavgrensningen er ikke behandlet absolutt. Enkelte saker har blitt beskrevet fra slutten av 1970-tallet, andre saker har blitt beskrevet til litt lenger inn på 1990-tallet enn 1992.

### *Tema som ikke behandles*

Denne fremstillingen vil ta for seg de ulike aktørene og arenaene som er relevante for den norske påvirkningsstrategien overfor banken innen de temaene som tas opp. Fokuset ligger på arbeidet inn mot organisasjonens hovedkontor og styrende organer, ikke på konkrete prosjekter eller forholdet mellom Verdensbanken og norske hovedsamarbeidsland eller andre enkeltland.

Verdensbanken var en mangfoldig institusjon, slik også norsk bistandspolitikken var det. De fleste tenkelige tema innen bistand ble berørt. Selv om problemstillinger ikke drøftes i denne oppgaven, betyr ikke det at sakene ikke var vesentlige. En trøst kan være at det her er stoff til flere hovedoppgaver, særlig oppgaver med et komparativt utgangspunkt. Sammenlikninger av norsk bilateral og norsk multilateral politikk overfor hovedsamarbeidsland, menneskerettigheter og store damprosjekter vil gi grunnlag for interessante problemstillinger.

Av andre viktige tema som ikke behandles i denne oppgaven, må to nevnes spesielt. Menneskerettigheter var et viktig tema på 1970-tallet, særlig i forbindelse med de omstridte lånene til Chile etter kuppet i 1973.<sup>22</sup> Dette fortsatte å

---

<sup>21</sup> Rosendahl 1998.

<sup>22</sup> Se eksempelvis drøftelsene i Rosendahl 1998.



være sentralt på 1980-tallet, men ble tonet ned til fordel for andre saker. Det var stor uenighet om statens rolle i utviklingsprosessen på 1980-tallet. Denne uenigheten beskriver jeg. Men på slutten av 1980-tallet ble "good governance" et begrep som samlet bred støtte og interesse, blant annet fra de nordiske landene. For å studere "good governance"-debatten burde tidsperspektivet utvides med flere år.

De generelle slutningene jeg trekker om påvirkningsstrategi baseres selvsagt på at jeg har lest om disse sakene også, men de vil ikke drøftes separat.

## **Tidligere litteratur om emnet**

Ved inngangen til 1980-tallet sto de utviklingspolitiske aktørene ved et veiskille. Mange utviklingsland var kommet opp i store økonomiske problemer som tildels var akutte. I letingen etter årsaker kom blant annet en erkjennelse av at bistanden ikke fungerte. En større litteratur kom til omkring problemene i utviklingsbistanden.<sup>23</sup> De utviklingspolitiske aktørene var på 1980-tallet tildels svært uenige om hva som var årsakene til problemene og hva som var de riktige svarene på disse problemene.

1980-tallets litteratur om bistand reflekterer skiftet i retning av indre årsaker som forklaring på utviklingslandenes problemer. Særlig de første årene var det en utbredt tro på at større reformer og endringer i samfunnsstrukturen raskt skulle få bort "flaskehals" og føre til bedre utvikling i utviklingslandene. Men finansinstitusjonenes politiske program ble omstridt. Debatten var preget av ideologiske motsetninger, og selv i dag er det ikke enighet. Det er skrevet mye om strukturtilpasning og avsnittet nedenfor redegjør for sentrale deltakere i denne debatten. Det er skrevet noe om norsk verdensbankpolitikk, men overraskende lite sett i sammenheng med temperaturen i debatten om strukturtilpasning.

### *Debatten om strukturtilpasning*

Verdensbanken var en betydelig intellektuell aktør i utviklingssamarbeidet allerede på 1970-tallet. Med intellektuell aktør menes at andre aktører ble påvirket av og gjerne så hen til hvilken politikk Verdensbanken førte når de selv lagde strategier for egen utviklingsbistand. Bankens rolle som intellektuell leder var dels basert på forskningskapasitet, men viktigst var den operasjonelle siden. Forskningskapasiteten i banken økte utover 1980-tallet, men anbefalingene og den operasjonelle omleggingen

---

<sup>23</sup> McNeill 1981 er et eksempel.

i den første halvdel av 1980-tallet var basert på forskning utenfor banken fra 1960-70-tallet.<sup>24</sup> Når banken på tross av at den ikke drev omfattende forskning selv likevel var en så viktig intellektuell aktør, må det forstås ut fra bankens evne til å ta opp i seg denne forskningen, gjøre dens anbefalinger til sine egne og få andre aktører til å slutte opp om disse anbefalingene. Banken hadde et stort volum og dens medlemsland hadde tillit til at banken hadde høy kvalitet på sin långivning. Medlemslandene så gjerne hen til bankens operasjonelle aktivitet som et foregangseksempel. Banken ble enda mer sentral på 1980-tallet ettersom strukturtilpasning ble sett på som løsningen av gjeldskrisen.

Banken sto likevel for publiseringen av en rekke rapporter som skulle få stor betydning og som samtidig reflekterte endringer på den operasjonelle siden. Året 1982 ble et tidsskille for Verdensbanken. Bankens analyser og anbefalinger forandret seg betydelig etter at Mexico hadde erklært seg ute av stand til å overholde sine betalingsforpliktelser. *World Development Report*, utgitt av Verdensbanken og den mest leste publikasjonen om utviklingsøkonomi, var i årene 1983, 1985, 1986 og 1987 konsentrert om viktigheten av prissetting, skatt og institusjonelle reformer for å øke effektiviteten av ressursallokering som en forutsetning for strukturtilpasning. Mikroøkonomiske prinsipper ble anvendt for å reformere tilbudssiden. Det var et skifte bort fra kortsiktig stabilisering til å få til "riktige priser". Statens rolle ble anbefalt redusert og markedene måtte bli mer effektive.<sup>25</sup> Anbefalingene var oftest sammenfallende med Valutafondets, og finansinstitusjonenes utviklingsstrategi omtales gjerne som "the Washington Consensus".<sup>26</sup>

Det var ikke enighet om bankens endrede politiske anbefalinger på 1980-tallet. Synet på strukturtilpasning var for en stor del avhengig av i hvilken grad observatøren aksepterte det neolibérale paradigmet som forklaring på utviklingslandenes problemer, særlig i Afrika, og dettes anbefaling for fremtidig utvikling. Kritikere av strukturtilpasning kan deles inn i tre hovedkategorier. Den vanligste kritikken omhandler negative sosiale konsekvenser av strukturtilpasningspolitikken. Denne kritikken dominerte i den folkelige opinionen. Videre ble det neolibérale paradigmet kritisert for å være for enkelt og derfor misledende. Disse kritikerne hevdet at tanken om et fungerende fritt marked var en

---

<sup>24</sup> Stern og Ferreira 1997 s. 536-537, 547.

<sup>25</sup> Ibid. s. 539, 542-43, 571.

<sup>26</sup> Svendsen 1996 s. 404.

illusjon og at man måtte akseptere en viktig, om enn begrenset, rolle for staten. Den tredje kritikken gikk ut på at selv om tanken var riktig ble den brukt på en måte som var for enkel. Større grad av fleksibilitet og lokal tilpasning var nødvendig.<sup>27</sup>

Ulike FN-organisasjoner fremsto som bankens viktigste kritikere.<sup>28</sup> Blant dem var FNs barnefond (UNICEF) og FNs økonomiske kommisjon for Afrika (ECA). Utenfor FN-systemet representerte Organisasjonen for Afrikansk enhet (OAU) også et annet syn. Disse organisasjonene ble stående som motpoler til Verdensbanken i den utviklingspolitiske debatten på 1980-tallet.

OAU sto i 1980 bak *The Lagos Plan of Action for the Implementation of the Monrovia Strategy for the Development of Africa*, kjent som Lagos-planen. Afrikanske statsoverhoder tiltrådte denne planen i 1980. Planen var opptatt av jordbrukskrisen i Afrika. De afrikanske regjeringene ble oppfordret til tiltak, men den var ikke klar på hvilke strategiske prioriteringer som burde foretas.<sup>29</sup> Verdensbanken sto bak en publikasjon som tok opp de samme problemene, men med klare anbefalinger til videre handling. Rapporten ble utarbeidet på bakgrunn av at de afrikanske eksekutivdirektørene i Verdensbanken i slutten av 1979 ga uttrykk for bekymring for de dystre økonomiske utsiktene for Afrika. Eksekutivdirektørene ba om at banken utarbeidet et program for å hjelpe de afrikanske landene.<sup>30</sup>

Svaret kom i 1981 i form av rapporten, *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*, også kjent som Berg-rapporten. Rapporten representerte et skifte ikke bare i oppfatningen av politikken i de afrikanske landene men også den politikken giverlandene førte. Rapporten var et skarpt brudd med utviklingsstrategier assosiert med afrikansk sosialisme slik denne politikken ble ført i Tanzania fra slutten av 1960-tallet til begynnelsen av 1980-tallet.<sup>31</sup> Rapporten anbefalte blant annet å øke eksporten og bedre valutabalansen.<sup>32</sup> Den etterfølgende debatten kom særlig til å dreie seg om vektleggingen av indre og ytre årsaker til krisen.

---

<sup>27</sup> Engeberg-Pedersen, Gibbon, Raikes og Udsholt 1996 s. 4-10.

<sup>28</sup> Verdensbanken er en del av FN-systemet, selv om institusjonen ikke er underlagt FNs generalforsamling.

<sup>29</sup> Mkandawire 1983 s. 68-69.

<sup>30</sup> Bakgrunnsinnledning til et intervju med Elliot Berg, i tidsskriftet *Den Ny Verden* 17. årgang nr. 1 1983 (Center for Udviklingsforskning, København) s. 78. Eriksen 1990 s. 18.

<sup>31</sup> Stern og Ferreira 1997 s. 582.

<sup>32</sup> Eriksen 1990 s. 20.

Initiativ fra individer, organisasjoner, lokale UNICEF-representanter og andre FN-organisasjoner bidro til at UNICEF engasjerte seg.<sup>33</sup> UNICEF var kritisk til de sosiale konsekvensene av den økonomiske krisen og sto bak flere rapporter, blant annet den innflytelsesrike rapporten *Adjustment with a Human Face*.<sup>34</sup> I forordet til rapporten forklarer James P. Grant, eksekutivdirektør i UNICEF, at bakgrunnen for rapporten var UNICEFs lange engasjement for barn. Målet var å vise "how children have been suffering unnecessarily through neglect of their needs in the making of economic policy, nationally and internationally."<sup>35</sup>

UNICEF hevdet at det ikke ble gjort nok for å forhindre menneskelige tragedier som følge av den økonomiske krisen.<sup>36</sup> Rapporten var et viktig bidrag til å bringe bankens fokus tilbake til fattigdomsspørsmål.<sup>37</sup> Dette har også Verdensbanken selv fremhevet.<sup>38</sup> I rapporten argumenteres det for en annen teoretisk tilnærming med større vekt på ekspansiv makroøkonomisk fiskal, monetær og lønnspolitikk og sektoriell restrukturering av produksjon. Politikken burde komme de fattige til gode, sosiale utgifter burde restruktureres slik at disse ble likere fordelt og kompensatoriske tiltak måtte brukes i tilpasningsprosesser for å skjerme de fattige.<sup>39</sup> Som en del av denne politiske plattformen er det også vanlig å regne behovet for at reformene skulle være en del av en nasjonalt formulert strategi.<sup>40</sup> Dette betyr at UNICEF la stor vekt ikke bare på mottakerlandets innflytelse i reformprosessen, men også på at reformene skulle være formulert i nasjonale prosesser.

Banken utgav ytterligere fire rapporter om Afrika. I 1989-rapporten, *Sub-Saharan Africa: From Crises to Sustainable Growth*, var styresett, "governance", den sentrale nye problematikken.<sup>41</sup> ECA ga etterpå ut en kritikk av Verdensbankens 1989-rapport, *African Alternative Framework to Structural Adjustment Programmes*.<sup>42</sup> Kritikken rammet selve grunnlaget for strukturtilpasningspolitikken og hevdet at denne ikke fungerte. Verdensbanken evaluerte selv erfaringene med strukturtilpasning

---

<sup>33</sup> Jolly 1991 s. 1807-1812.

<sup>34</sup> Cornia, Jolly og Stewart 1987.

<sup>35</sup> Cornia, Jolly og Stewart 1987, forord.

<sup>36</sup> Jolly 1991 s. 1818.

<sup>37</sup> Stern og Ferreira 1997 s. 546. Bonné og Svendsen 1989 s. 20.

<sup>38</sup> I World Development Report 1990, sitert i Jolly 1991.

<sup>39</sup> Svendsen 1996 s. 412.

<sup>40</sup> Hoeven 1991 s. 1836.

<sup>41</sup> Stern og Ferreira 1997 s. 582.

<sup>42</sup> Omtalt i Eriksen 1995 s. 448-451 og Eriksen 1991. Se også Parfitt 1990.

i tre rapporter fra årene 1988 til 1992.<sup>43</sup> Andre institusjoner og uavhengige forskningsprogram har også gått gjennom utallige landstudier og regionale studier med sikte på å analysere strukturtilpasningens konsekvenser.<sup>44</sup> De empiriske gjennomgangene viser gjennomgående ulike resultat. Dette er ikke overraskende sett i lys av de ulike metodiske innfallsvinklene og uenighet om hva som er sammenliknbare størrelser. Spørsmålet var om den riktige sammenlikningen var før/etter strukturtilpasning eller land som reformerte versus land som ikke reformerte.<sup>45</sup> Mye av debatten dreide seg også om troverdig bruk av statistikk.

Verdensbanken etablerte i 1987 programmet Social Dimensions of Adjustment (SDA). Programmet kom som en respons på kritikken som var reist mot strukturtilpasningsprogrammene. I 1992 ble programmet nedlagt med den begrunnelse at det var inkorporert i det operasjonelle arbeidet i banken. Utgivelsene av World Development Report for 1990, 1991 og 1992 viste at et skifte hadde skjedd. Rapportene, særlig 1991-rapporten, fokuserte på at staten hadde en viktig rolle i å utvikle menneskelig kapital, infrastruktur og å legge til rette for en aktiv og konkurransedyktig privat sektor uten byråkratiske intervensjoner.<sup>46</sup> Dette har reist debatten om det kan tales om en utviklingspolitisk konsensus.<sup>47</sup> Kjell Halvorsen, mangeårig leder av den norske banksaksjonen, hevder i en artikkel fra 1995 at:

Vi står i dag ikke overfor grunnleggende valg mellom ulike utviklingsstrategier, men vi står overfor utfordringen om et konstruktivt samarbeid mellom alle som ønsker å se en forbedring av folks velferd i Afrika.<sup>48</sup>

Men debatten var ikke over verken i 1990 eller i 1995. To fundamentale uenigheter fortsatte. Den første var relatert til vektleggingen av indre og ytre årsaker og den andre til statens rolle.<sup>49</sup> Afrikaforsker og verdensbankkritiker Tore Linné Eriksen formulerte det i 1990 slik:

Foreløpig må signalene om en justering i Verdensbankens praksis sies å være beskjedne. Riktignok er det kommet til et bredere perspektiv, interesse for nye temaer og vekt på menneskelige grunnbehov, men til grunn for sin virksomhet -

---

<sup>43</sup> I første kapittel om strukturtilpasning omtaler jeg styredebatte om erfaringer med strukturtilpasning fra 1986. 1986-diskusjonen var basert på en foreløpig studie, mens diskusjonene i 1988, 1990 og 1992 baserte seg på ferdige rapporter, også kjent som RAL 1, 2 og 3.

<sup>44</sup> Av bøkene i bibliografien er Mosley, Harrigan og Toyle 1991 Vol 1 og 2 samt Killick 1998 eksempler på slike gjennomganger.

<sup>45</sup> Se blant annet Summers og Pritchett 1993. Parfitt 1990. Engeberg-Pedersen, Gibbon, Raikes og Udsholt, 1995 s. 10-14.

<sup>46</sup> Stern og Ferreira 1997, s. 579.

<sup>47</sup> Se blant annet Bonné og Svendsen 1989 s. 19.

<sup>48</sup> Halvorsen 1995 s. 478.

<sup>49</sup> Svendsen 1996 s. 402-403. Se blant annet Mosley, Harrigan og Toyle 1991.

både som leverandør av lån og leverandør av ideologi - legger Verdensbanken fortsatt en heller ureformert oppskrift for strukturtilpasning.<sup>50</sup>

Andre har vært mindre kritiske og vektlagt endringene som har kommet. Disse har særlig påpekt problemet med operasjonalisering. Inntill det er funnet måter å oppnå dette på, hevder Richard Jolly, UNICEF-økonom og medforfatter til 1987-rapporten, at FN-systemet og andre grupper:

(...) will have their own important role of complementary and challenge to ensure that international economic policy takes account of a wider range of human, social and environmental objectives, for the long-run as well as the short-run results.<sup>51</sup>

### *Litteratur oppgaven baseres på i vesentlig grad*

Mange av sakene som tas opp i fremstillingen er omstridte. Det som er skrevet de siste tjue årene bærer ofte preg av den sterke uenigheten omkring strukturtilpasningslånene. Oppgaven baseres for en stor del på forskningen til Devesh Kapur, John P. Lewis and Richard Webb. I 1997 ga de sammen ut to bøker om Verdensbankens femti års historie, *The World Bank - Its First Half Century*.<sup>52</sup> Forskningen ble finansiert av Verdensbanken, men ble utført av et uavhengig forskningsteam basert på Brookings Institute i Washington med full tilgang til bankens arkiv og ansatte. Bøkene er kildenære og svært detaljrike. Bind to er en artikkelsamling. Kapittelet om miljø vil i vesentlig grad baseres på fremstillingen til Robert Wade, professor i statsvitenskap ved Brown University. Artikkelen inngår i verdensbankhistoriens andre bind.<sup>53</sup> Beskrivelsene om kondisjonalitet er basert på flere bidrag, hvorav direktør ved Overseas Development Institute, Tony Killick sitt bidrag er mest brukt.<sup>54</sup> I beskrivelsene av utviklingsstrategi har jeg basert mye på sosialøkonom Henrik Harboes studie *Development Theory and Policies, Contrasting the UN System with the Multilateral Development Banks*.<sup>55</sup>

Fremstillingen har et eget kapittel om "teorier og begreper". I dette kapittelet gjennomgås tre teoretiske perspektiv som kan kaste lys over oppgavens tema. De ulike teoretiske bidragene gjennomgås derfor ikke her.

---

<sup>50</sup> Eriksen 1990 s. 24-25. For et tilsvarende syn se Hoeven 1991 s. 1843.

<sup>51</sup> Jolly 1991 s. 1819-1820.

<sup>52</sup> Disse bøkene refereres det hyppig til i denne oppgaven. Henvisningen "Kapur, Lewis og Webb 1997" refererer til bind 1 (Vol 1). Bind 2 (Vol 2) er en antologi. Der artikler fra denne brukes er henvisningen til de aktuelle forfatterne (eks. Wade 1997 og Stern og Ferreria 1997).

<sup>53</sup> Wade 1997.

<sup>54</sup> Killick 1998.

<sup>55</sup> Harboe 1996.

Mens det er skrevet store mengder bøker og artikler om Verdensbanken, er det skrevet lite om norsk politikk overfor Verdensbanken i den aktuelle perioden. Om den foregående perioden 1960 til 1980 foreligger det en hovedoppgave i historie, *Bank og bistand - prinsipper og realpolitikk, Norge i Verdensbanken 1960 - 1980*, av Bjørn Tore Rosendahl.<sup>56</sup> Dette gir mulighet til å drøfte den norske politikken i et lengre perspektiv og identifisere endringer. Men Rosendahl har begrenset oppgaven mot beskrivelser av den nordiske politikken, et tema som står sentralt i min fremstilling. Rosendahls fremstilling tar også opp andre saker enn hva jeg gjør. Dermed blir overføringsverdien redusert.

Astrid Apalset Vassbø har skrevet en hovedoppgave i historie om norsk gjeldspolitik, *Spelet om gjelda, Norsk bilateral u-landsgjeldspolitik med vekt på arbeidet i Parisklubben 1980-1991*. Vassbø berører sider ved norsk gjeldspolitik i Verdensbanken. Oppgaven vil på enkelte punkt fremstille og forklare det som skjedde innen rammen av Verdensbanken på en annen måte. Dette skyldes at min fremstilling bygger på andre primærkilder og flere intervjuer enn Vassbøs fremstilling. I enkelte tilfelle tolker vi det samme materialet ulikt. Trolig skyldes dette at min fremstilling bygger på et større materiale slik at kildene har kunnet tolkes innenfor en bredere kontekst.

For den aktuelle perioden har Rolf Tamnes beskrevet norsk verdensbankpolitikk i siste bind av *Norsk Utenrikspolitikk Historie*.<sup>57</sup> Det foreligger enkelte evalueringer fra Utenriksdepartementet som til en viss grad berører relevante problemstillinger.<sup>58</sup> Det foreligger også en rekke artikler som behandler norsk verdensbankpolitikk.<sup>59</sup>

Denne gjennomgangen og analysen av norsk verdensbankpolitikk inneholder en grundig empirisk redegjørelse for de ulike sakene. Det er flere årsaker til at jeg har valgt å gjøre det så grundig. For det første var strukturtilpasningspolitikken omdiskutert både i offentlig debatt og i forskning spesielt. Norsk verdensbankpolitikk ble også utsatt for kritikk. På samme tid hadde stortingsmeldinger og budsjettproposisjoner etter hvert ganske detaljerte beskrivelser av norsk politikk, men som gjennomgangen viser, er disse ofte ikke dekkende. Dokumentene som var utarbeidet i forbindelse med den nordiske koordineringen, ble

---

<sup>56</sup> Rosendahl 1998.

<sup>57</sup> Tamnes 1997.

<sup>58</sup> To evalueringer av kvinneperspektivet (Women in Development, WID) og én av fattigdom.

ikke frigitt til dem som ba om slik informasjon, selv om departementet til en viss grad ga opplysninger om hvordan den nordiske eksekutivdirektøren hadde forholdt seg til låneforslag. Primærkildene om de nordiske landenes koordineringsarbeid har til nå ikke vært gjennomgått og publisert. Jeg anser derfor at jeg har et særlig ansvar for å redegjøre for empirien. De enkelte temaene oppgaven tar opp, er derfor fremstilt på en relativt kildenær måte.<sup>60</sup>

Hensikten vil være å se på hvilke hensyn som gjorde seg gjeldene i den daglige utformingen av verdensbankpolitikken samt å se på hvilken påvirkningsstrategi landene fulgte. Fremstillingen vil også legge vekt på å få frem dynamikken i koordineringsarbeidet og se på hvorvidt de nordiske landene hadde ulike ønsker om hva som burde være politikken og satsningsområdene.

### *Kritikk av tidligere forskning - norsk oppslutning om Verdensbanken*

Rolf Tamnes hevder at en større del av norsk multilateral bistand gikk til finansinstitusjonene. Han forklarer dette med at det var skjedd en "omprøving" av den flersidige hjelpen til Verdensbanken grunnet i president Robert McNamaras radikale profil på 1970-tallet.<sup>61</sup> Bjørn Tore Rosendahl tilbakeviser dette ved å gå igjennom norske IDA-bidrag i årene 1962 til 1982. Bidragene viste da en synkende tendens, uten at noe klart mønster kan påvises. Rosendahl mener derfor at Tamnes påstand er "misvisende".<sup>62</sup> Jeg vil hevde at det ikke er mulig å bruke slike statistiske sammenlikninger til å vurdere norsk oppslutning om Verdensbanken.

Generelle innbetalinger til Verdensbanksystemet fastsettes i forhandlinger mellom medlemslandene. I IBRD forhandler medlemslandene seg frem til et totalbeløp. Dette fordeles så på de ulike medlemslandene basert på deres kvote i IMF.<sup>63</sup> I IDA forhandler de seg også frem til et totalbeløp. Den endelige fordelingen på enkeltland baseres på forhandlinger med utgangspunkt i andeler under forrige IDA. Realitetsavgjørelsen tas oftest i forhandlingen om totalbeløpet. Unntaket er når det har vært spørsmål om "gap-filling" mellom ulike påfyllingsrunder innen IDA eller

---

<sup>59</sup> Se bibliografi.

<sup>60</sup> Astrid Apalset Vassbø har gjennomgått enkelte av seriene i forbindelse med sin hovedoppgave.

<sup>61</sup> Tamnes 1997 s. 395.

<sup>62</sup> Rosendahl 1997 s. 49.

<sup>63</sup> Kvoten i Valutafondet brukes på denne måten som en nøkkel for å fastsette hvor mye et land skal betale til IBRD i henhold til landets økonomiske stilling.



etablering av spesialfond tilknyttet IDA. Arbeiderpartiregjeringen skrev i prinsippmeldingen i 1986 at:

I vurderingen av finansinstitusjonenes rolle og betydning som overføringskanaler av norsk bistand *utover de regulære medlemsbidrag* vil Regjeringen legge vekt på hvorledes institusjonenes virksomhet samsvarer med norske bistandspolitiske målsettinger, deres effektivitet, og i hvilken grad Norge kan påvirke utlånspolitikk og arbeidsform, alene eller i samarbeid med andre likesinnede land.<sup>64</sup> (min uthevelse).

Regjeringen skrev videre at det ville "kunne bli vanskelig å foreta økninger i de norske andelene dersom økningen får karakter av å fylle igjen gapet som oppstår ved at rike industriland nedjusterer sine andeler".<sup>65</sup> En oppjustering av den norske andelen måtte være et middel for å oppnå øket ressurstilgang.<sup>66</sup> Utenrikskomiteen fastslo at Norge måtte ta hensyn til en "helhetsvurdering av hvilken organisasjonsstruktur som er ønskelig på det multilaterale feltet" i vurderingen av kanaler for norske bistandsmidler.<sup>67</sup> Komiteen mente at hoveddelen av midlene skulle konsentreres om Verdensbanken, primært IDA, og UNDP.<sup>68</sup> Utenrikskomiteen ønsket at regjeringen skulle fortsette arbeidet for byrdefordeling i forhold til IDA, men at bidrag til UNDP skulle fastsettes uten hensyn til andre lands bidrag.<sup>69</sup>

Finregning på IDA-innbetalinger gir derfor ikke noe godt utgangspunkt for å vurdere oppslutningen om Verdensbanken. Først og fremst fordi disse, som Rosendahl også skriver, er et resultat av forhandlinger mellom de bidragsytende land. Norge hevdet *byrdefordelingsprinsippet* i alle forhandlingsrundene om IDA. Selv om Utenriksdepartementet vurderte IDA som svært viktig, var hensynet til at Norge ikke måtte bli ensom giver viktig. Forhandlingstaktisk var det galt å ta en for stor andel av utgiftene. UD fryktet at dette ville underminere det multilaterale bistandssamarbeidet. Særlig ble denne bekymringen aktualisert av USAs manglende interesse for den multilaterale bistanden under Reagan-administrasjonen. Også Nederland hadde de samme typer vurderinger. Dette har ført til at Nederland på tross av sin sterke støtte til IDA, en gang har redusert sitt bidrag til IDA med begrunnelse i byrdefordelingsprinsippet.<sup>70</sup>

<sup>64</sup> St. meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1985-85), s. 52.

<sup>65</sup> Ibid. s. 54.

<sup>66</sup> Ibid. s. 54.

<sup>67</sup> Innst.S.nr.186 (1986-87), s. 42.

<sup>68</sup> Ibid. s. 43.

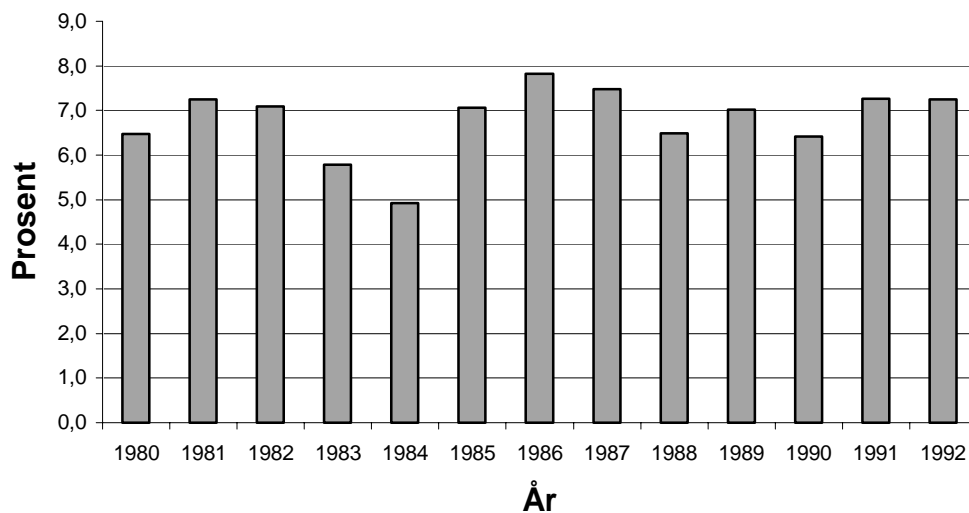
<sup>69</sup> Ibid. s. 43.

<sup>70</sup> Intervju med Rien van Wier 04.11.99. Dette ble gjort i IDA12.

I appendikset om norske bistandsbevilgninger fremgår det at de generelle bevilgningene til IDA og IBRD varierte fra år til år. Dette er helt naturlig ettersom de er et resultat av internasjonale forhandlinger. Det er derfor ikke mulig å bruke generelle norske innbetalinger som grunnlag for å si noe om den norske oppslutningen om Verdensbanken som utviklingsinstitusjon.

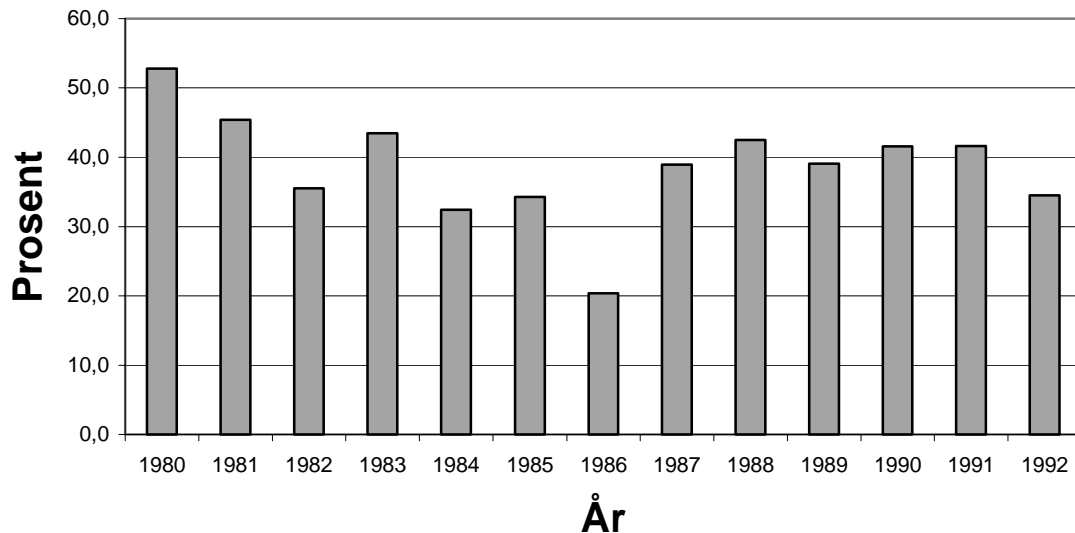
Dersom en vurdering av norsk oppslutning om Verdensbanken skulle baseres på andeler av den flersidige bistanden, ville et bedre utgangspunkt være størrelser som fritt ble avgjort av Norge. På 1980-tallet formildet bankmyndigheten samfinansieringsmidler til Verdensbanken. Samfinansiering vil bli nøyere beskrevet i kapittelet om organisering og påvirkningsstrategier.

### Multi-Bi bevilgninger som andel av totalbistand



Totalt brukte Norge mellom seks og åtte prosent hvert år på samfinansiering med multilaterale institusjoner. Ettersom dette var midler Norge selv bestemte bruken av, uten å vurdere byrdefordeling i forhold til andre givere, kunne en sammenlikning av utviklingen i bruk av disse midlene gi et bilde av norske myndigheters tiltro til banken som utviklingsinstitusjon.

## Verdensbankgruppens andel av Multi-Bi midler



Som vi ser av denne tabellen varierte Verdensbankens andel av multi-bi bevilgningen fra i overkant av til i underkant av førti prosent. Det er ikke mulig å bruke denne tabellen til å spekulere omkring norsk oppslutning om Verdensbanken. Denne fremstillingen vil derfor ikke bruke tallmessige sammenstillinger som grunnlag for å si noe om norsk oppslutning om Verdensbanken. Jeg vil heller drøfte i hvilken grad det var enighet mellom Norge og Verdensbanken i utviklingsstrategi og hvilke saker Norge var opptatt av i forhold til Verdensbanken.

### Fremstillingens struktur

Denne fremstillingen har ytterligere to bakgrunnskapitler og fem sakskapitler før den rundes av med et konklusjonskapittel. Det første bakgrunnskapittelet tar for seg begrep som brukes og teori som kan kaste lys over oppgavens tema. Tre teoretiske perspektiv presenteres - byråkratiteori, betydningen av at politikken ble utformet innen en multilateral arena og til slutt den nasjonale arenas betydning. I det etterfølgende kapittelet beskrives påvirkningskanalene som fantes, hvilke aktører som var de sentrale og hvilke påvirkningsstrategier som ble fulgt.

I sakskapitlene er forholdsvis stor plass viet strukturtilpasningspolitikken. Politikken beskrives i to kapitler, hvor det første tar utgangspunkt i hva som var de viktigste endringene i utviklingsstrategi og de umiddelbare nordiske reaksjonene på

dette. I det andre kapitlet flyttes fokuset til den mer selvstendige nordiske politikken og til beskrivelser av hva som foregikk på den hjemlige arena. Dette kapitlet avsluttes med en samlende analyse av den norske og nordiske politikken overfor strukturtilpasning. Deretter følger tre mer saksorienterte kapitler - gjeldspolitik, kvinner og miljø.

Hvert av sakskapitlene har en oppsummerende del hvor også enkelte problemstillinger drøftes i forhold til den teorien som beskrives i det neste bakgrunnskapitlet. I konklusjonskapitlet gjentas ikke disse oppsummeringene. Isteden konsentreres dette kapitlet om fire overordnede emner - en karakteristik av de nordiske landenes politiske profil, to drøftelser av hva slags påvirkningsstrategi de fulgte, en drøftelse om det er mulig å se resultater av deres påvirkningsarbeid og til slutt settes norsk verdensbankpolitikk i perioden 1980 til 1992 i perspektiv både bakover og forover i tid.

Bakerst finnes en rekke appendikser. Her finnes begrepsforklaringer, personbeskrivelser, oversikt over nøkkelpersoner i den nordiske koordineringen og norsk politisk ledelse, ulike tabeller og tallmateriale det refereres til i oppgaven, oversikt over de kilder oppgaven bygger på samt bibliografi.



## 2. Teorier og begreper

### Teorier som kan kaste lys over oppgavens tema

Den norske politikken overfor Verdensbanken var karakterisert av at det var en avdeling som sorterte under bistandsmyndigheter som hadde ansvaret for den daglige politikken. Det var en omfattende nordisk koordinering av politikken, og den endelige nordiske politikken kom i det daglige frem i et styrearbeid hvor prosessen var karakterisert av konfidensialitet. Norsk verdensbankpolitikk er et godt eksempel på hvordan nasjonale og internasjonale prosesser påvirker norske aktører. I fremstillingen vil jeg bruke tre overordnede perspektiver i arbeidet med å forklare hvorfor norsk politikk ble som den ble.

#### *Byråkratiteori*

Graham T. Allison's analyse fra 1971 om årsakene til Cuba-krisen, *Essence of Decision, Explaining the Cuban Missile Crises*, har dannet utgangspunkt for en teoretisk debatt om byråkratiets roller i beslutningsprosesser. En anerkjent tese fra denne studien er at hvor man står i en konkret sak bestemmes av hvilken byråkratiske stol man sitter i.<sup>1</sup> Allison kritiserer tidligere forskning for å ta utgangspunkt i en interessebasert vurdering og se politiske prosesser ut fra posisjonen til den nasjonale regjeringen. Et slikt syn baseres på en rasjonell aktør modell hvor en stats beslutninger blir vurdert som om de var et resultat av et individs vurderinger av hvilken handling som ville være i hans interesse. Synet impliserer også at enhver hendelse blir sett på som en aktiv handling fra statens side.<sup>2</sup> Allison hevder at et slikt syn vil føre til at man overser byråkratiets funksjon - den som utreder og utarbeider regjeringspolitik er ikke en kalkulerende sentralmakt, men snarere et konglomerat av store organisasjoner og politiske aktører.<sup>3</sup> I studiet av Cuba-krisen fant Allison at mange avgjørende valg ble foretatt ut fra organisasjonsrutiner snarere enn fra et

---

<sup>1</sup> Allison 1971.

<sup>2</sup> Ibid. s. 253-254.

<sup>3</sup> Ibid. s. 3.

sentralt valg. Aktørene oppfattet problemet ulikt, vurderte konsekvensene av handlingsalternativer ulikt og hadde ikke de samme foretrukne løsningene.<sup>4</sup> David Lumsdaine, som vi kommer tilbake til nedenfor, hevder et syn i tråd med dette. Han hevder at tjenestemenn som arbeider med bistand, er influert eller deler moralske normer som ligger til grunn for målsettingene i bistandsvirksomheten.<sup>5</sup> Allison beskrev også hvordan forhandlinger mellom de involverte byråkratiske enhetene førte til det endelige resultatet.<sup>6</sup>

Men ikke bare hvilken stol man sitter på vil påvirke en aktørs holdninger i en sak. Historikeren Olav Njålstad har imøtegått Allisons tese med at det som skilte tilhengerne av militære reaksjonsformer fra de få som foretrakk et rent diplomatisk utspill i forbindelse med Cubakrisen, ikke bare avspeilet ulik grad av institusjonstilknytning eller ulikt verdisyn, men også ulik grad av kjennskap til det forutgående planarbeidet. Aktører med den samme byråkratiske tilhørigheten agiterte for ulike handlingsalternativ basert på forutgående kunnskap.<sup>7</sup>

Byråkratiteori bygger på en lang tradisjon innen samfunnsvitenskaplige fag. Statsviter Knut Dahl Jacobsen skrev i 1960 en artikkel hvor han beskriver hvilke roller ansatte i sentraladministrasjonen har og hvordan sentraladministrasjonen sikrer kontinuerlig myndighetsutøvelse gjennom politiske stormer. De ansatte utsettes for et krysspress hvor de på den ene siden forventes å være politisk lojale og på den andre siden faglig uavhengige. Byråkratiets uavsettelse har en klart samfunnsbevarende karakter, og bidrar til å lette politiske endringer på det formelle plan, samtidig som den bidrar til å hemme den reformvirksomhet de politiske endringene skulle ha resultert i.<sup>8</sup> Jacobsens beskrivelser av sentraladministrasjonen leder tankene hen på at det har betydning for utformingen av et lands politikk i hvilken grad den er embetsstyrt eller politisk styrt.

Byråkratiteori har dannet utgangspunkt for flere empiriske studier og teoretiske drøftelser. Den norske maktutredningen fra 1982 analyserte blant annet sentraladministrasjonens makt.<sup>9</sup> Flere av konklusjonene støtter opp om en byråkratisk forklaring av hva som blir norsk politikk i konkrete saker. Utredningen fastslo at det var et kjennetegn ved det norske systemet at ulike avdelinger i departementene

---

<sup>4</sup> Ibid. s. 246-247.

<sup>5</sup> Lumsdaine 1993 s. 276.

<sup>6</sup> Allison 1971 s 6.

<sup>7</sup> Njålstad 1993 s. 40.

<sup>8</sup> Jacobsen 1960.

utformer norsk politikk på en selvstendig måte.<sup>10</sup> Resultatet blir at politikken kan være selvmotsigende. Maktutredningen fastslo videre at norske tjenestemenn tar opp i seg korpsånden og identifiserer seg med den institusjonen de jobber i. Statsviter Iver B. Neumann har funnet en slik identifikasjon hos ansatte i Utenriksdepartementet.<sup>11</sup> Identifikasjonen fører til at det er lite spenningsforhold mellom eget arbeid og egne vurderinger. Videre fremstår tjenestemennene gjerne som forsvarere av den institusjonen de jobber for.<sup>12</sup>

Maktutredningens konklusjoner bygger opp under viktigheten av å drøfte utformingen av norsk politikk med hensyn til andre aktørers engasjement i saksfeltet. Det hevdes i utredningen at bildet av forvaltningsstaben som et teknisk-nøytralt element er mindre dekkende enn noensinne.<sup>13</sup> Avgjørelsene preges av at det har vært lagt opp til en stadig større grad av skjønnsutøvelse. Forvaltningsapparatet er ikke bare åpent for politikere. Tjenestemennene er knyttet til et nettverk av representanter for ulike organiserte interesser både innenfor det offentlige apparat og ute i samfunnet. Maktutredningen slår på bakgrunn av dette fast at man for å vurdere embetsverkets makt, må vite hvilke ressurser tjenestemennene har til rådighet og hvilke støttespillere og motstandere deres institusjoner har i og utenfor den offentlige sektor og hvor sterke de er. Maktutredningen slo videre fast at politisk ledelse har store muligheter til å påvirke og forme tjenestemennene.<sup>14</sup> Regjeringsskifter vil potensielt kunne reformere politikken på et område, men byråkratiet vil arbeide på en slik måte at reformene forsinkes. Er politikken i stor grad embetsstyrt vil preget av kontinuitet være stort. Maktutredningen slo på denne bakgrunnen fast at en tjenestemanns innflytelse vanligvis reduseres jo mer politisert et spørsmål blir.<sup>15</sup>

Hvilken relevans har byråkratiteori for studiet av norsk verdensbankpolitikk? For det første vil det være sentralt å komme frem til hvilke aktører som var sentrale i utformingen av norsk verdensbankpolitikk. Var departemental organisering avgjørende for hva som ble den norske politikken?

Verdensbanken ble i stadig økende grad utsatt for kritikk. Førte denne politiseringen til et sterkere engasjement fra politisk ledelse? Og førte dette igjen til at

---

<sup>9</sup> NOU 1982:3.

<sup>10</sup> Ibid. s. 73, 78.

<sup>11</sup> Neumann 1997.

<sup>12</sup> NOU 1982:3 s. 55, 77.

<sup>13</sup> Ibid. s. 35.

<sup>14</sup> Ibid. s. 76.

<sup>15</sup> Ibid. s. 79.



embetsverket mistet makt? Har regjeringsskifter hatt betydning for hva som har vært norsk bankpolitikk? Verdensbanken var en viktig mottaker av norsk bistand. Hvem støttet bankens sentrale rolle i norsk bistand?

Byråkratiteori har også relevans for den nordiske dimensjonen. Alle de nordiske landene hadde ikke valgt den samme departementale arbeidsdelingen i forhold til Verdensbanken. Det er grunn til å forvente at det var kime til konflikt omkring hva som var den riktige politikken. Går vi ennå et trinn videre, inn til Nordisk kontor og den nordiske eksekutivdirektørens arbeid, vil de samme spørsmålene være relevante for å se på hva som var den politiske profilen og hvilke allianser som oppsto i styret.

I hvilken grad hadde de ulike aktørenes forutgående kjennskap til sakene betydning for hvilken posisjon aktørene inntok? Forutgående kjennskap kan selvfølgelig ha sammenheng med institusjonstilhørighet, men må ikke ha det. I verdensbanksakene var forutgående kjennskap aktuelt særlig i forholdet mellom nordisk kontor og hjemmemyndighetene og i forholdet mellom de hjemlige departement, deres politisk ledelse og mer generelt stortingsrepresentanter.

### *Ett internasjonalt system?*

Diskusjonen omkring amerikanske aktørers holdninger i Cuba-krisen tar utgangspunkt i aktører på en nasjonal arena. Verdensbanken var en multilateral arena, hvor styrerepresentantene og de nasjonale aktørene forholdt seg til et konsensusøkende fellesskap. Begreper som *regime*, *system* og *internasjonal orden* blitt brukt for å karakterisere internasjonale relasjoner innen enkelte sektorer eller omkring enkelte emner. Bistand er en sektor hvor flere hevder at det eksisterer et slikt internasjonalt system.

David Lumsdaine hevder at internasjonale regimer tenderer mot å ha en egen iboende sosial mening, slik at endringer i internasjonal praksis er en internasjonalt normstyrt endring.<sup>16</sup> Som eksempel fremhever han at OECD-arbeidsgruppen om bistand (DAC) skapte et press på bilaterale donorer i forhold til å skape bistand som kom mottakeren til gode. At norske bistandsmyndigheter som et ledd i deres deltakelse i DAC måtte redegjøre for sin bistandsvirksomhet og svare på spørsmål, var en situasjon han trakk frem som eksempel på press mot en nasjonal

---

<sup>16</sup> Lumsdaine 1993 s. 22, 272-274.

aktør. Andre eksempler var FN-organ generelt og Verdensbanken spesielt som har påvirket bilateral bistand gjennom å sette opp målsettinger for størrelsen på bistanden, sette fokus på de fattigste landene og så videre.<sup>17</sup>

Om begrep som regime, system eller orden tilfører ny kunnskap eller tilslører analysene, strides de lærde. Også innen historiefaget har dette skapt debatt.<sup>18</sup> Begrepene har likevel relevans for studiet av norsk verdensbankpolitikk fordi de retter fokus mot problematikk knyttet til påvirkning mellom det nasjonale og det multilaterale nivået av bistandspolitikken. Av dette kan vi formulere et generelt spørsmål om norsk bistandspolitikkk kan forstås som en del av et etablert internasjonalt regime, eller mindre pretensiøst, om norsk politikk i sterk grad ble påvirket av den politikk som skjedde eksempelvis i Verdensbanken? Men det kan også formuleres et snevrere spørsmål - hvilken betydning hadde det for utformingen av norsk verdensbankpolitikk at denne skulle relateres til arbeidet i en multilateral arena? Påvirkes nasjonale aktører av at de er aktører på et transnasjonalt nivå?

Det multilaterale systems rasjonale er å søke og skape konsensus gjennom forhandlinger.<sup>19</sup> Et motiv for å drive en aktiv politikk overfor de multilaterale institusjonene, var troen på at dersom man kunne endre deres politikk, ville det kunne føre til en kvalitetsforbedring for eksempel i forhold til fattigdom, i bistanden fra de store bilaterale givne.<sup>20</sup> Rolf Tamnes hevder at kjernen i den norske engasjementspolitikken var å påvirke, men ikke bli påvirket.<sup>21</sup> Spørsmålet om norske myndigheter har blitt påvirket av at de har vært medlemmer i Verdensbanken er et komplisert og interessant spørsmål. For å gi et godt bilde av dette burde analysen basert seg på en gjennomgang av empirisk materiale fra så vel bilateral som multilateral virksomhet for å kartlegge påvirkningskanaler og hvorvidt det kan spores påvirkning. Samtidig ville det vært helt nødvendig å få tak på den intellektuelle påvirkningen - eller flyten av ideer og teorier - innen bistandsvirksomheten. Flere har for eksempel fremstilt Verdensbanken som i økende grad den ledende intellektuelle

---

<sup>17</sup> Ibid. s. 27, 275-278.

<sup>18</sup> Terje Tvedt fremhever at bistand er et genuint internasjonalt system, hvor utviklingsstrategier og institusjonelle ordninger er mindre et resultat av norske overlegninger enn det meste av den politikken som ellers formuleres i Norge. De ulike bistandskanalene, enten de er bilaterale eller multilaterale, har i følge Tvedt systemiske relasjoner (Tvedt 1998). En annen historiker, Jarle Simensen, advarer mot å la systembegrepet forenkle fremstillingen av bistanden. Samtidig har han erklært seg enig i at begrepet kan være fruktbart i den hensikt å undersøke hvordan norsk bistandpolitikk ble utformet i et samspill med andre deler av dette systemet (Simensen 1998).

<sup>19</sup> Tvedt 1998 s. 9.

<sup>20</sup> UD 42.12/12, m 17, Instruks Danmark i forkant av COW-møtet 30.8.88.

<sup>21</sup> Tamnes 1997 s. 346, 469.

aktør i bistandsspørsmål.<sup>22</sup> Denne fremstillingen tar ikke mål av seg til å gi et fullstendig svar, men vil forsøke å skissere noen sider av svaret. Jeg vil drøfte hvordan utviklingsstrategiene endret seg i Verdensbanken sett i forhold til utviklingen i Norge. Jeg vil også drøfte de norske aktørenes holdninger til Verdensbankens rolle i koordinering av bistanden, og hvordan de norske aktørene forholdt seg til strukturtilpasning som var den viktigste utviklingspolitiske nyvinningen på 1980-tallet.

Spørsmålet om hvorledes aktører påvirkes av at de arbeider i en multilateral arena reiser problemstillingen om betydningen av de enkelte aktørers identitet og rolleforståelse. Politiske aktørers handlinger vil dels være motivert ut fra en kalkulasjon basert på interesser, og dels på de regler eller normer som gjelder i deres identitet eller innen den arena de handler.<sup>23</sup> Statsviter Iver B. Neumann er opptatt av identitet i internasjonale relasjoner. Neumann hevder at identiteter er konstitutive. Identitet er viktig for å definere samhandlingsmønstre og dermed konflikter mellom grupper av mennesker. Verken personer eller en gruppe kan være noe helt alene, man trenger andre å definere seg selv i forhold til. På samme tid vil den relasjonelle siden av identitet føre til at identitetsforståelsen er avhengig av hvilken situasjon man befinner seg i.<sup>24</sup>

Statsviterne James G. March og Johan P. Olsen er opptatt av hvordan internasjonale identiteter skapes. De hevder at en slik internasjonal identitet kan utvikles på basis av praksisen med ekspertsamarbeid omkring spesielle oppgaver. Slike internasjonale nettverk av eksperter og byråkrater tenderer til å konstruere forståelse av årsakssammenheng og danner rammeverk for felles handling.<sup>25</sup> På bakgrunn av dette hevder March og Olsen at internasjonale institusjoner som blant annet Verdensbanken, må sees på som "creators of meaning in general and more specifically of identities"<sup>26</sup> Verdensbanken er med andre ord ikke bare en institusjon hvor avgjørelser tas, men den er en institusjon hvor individer sosialiseres og hvor spesielle konsepter gis mening, konsepter som stat, marked, menneskerettigheter og liknende.<sup>27</sup>

---

<sup>22</sup> Harboe 1996 s. 8. Selbervik 1999 s. 52. Borchgrevink 1983. Stern og Ferreria 1997.

<sup>23</sup> March og Olsen 1998 s. 952.

<sup>24</sup> Neumann 1988.

<sup>25</sup> March og Olsen 1998 s. 963.

<sup>26</sup> Ibid. s. 964.

<sup>27</sup> Ibid. 1998 s. 964.

Hvilken relevans har identitet for forståelsen av norsk verdensbankpolitikk? Det er grunn til å forvente at jo nærmere aktørene var til det daglige arbeidet i Verdensbanken, jo mer lojale var de til institusjonen. Det er også grunn til å forvente at små tegn til gjennomslag for egen politikk ble sett på som viktigst av dem som satt nært plassert i forhold til det daglige arbeidet. Med andre ord kan vi forvente at jo fjernere fra det daglige arbeidet aktørene var, jo villigere ville de være til å bryte institusjonens normer og mer høylytt hevde egne synspunkter og jo mindre fornøyd ville de være med eksemplene på gjennomslag.

### *Den nasjonale arenas betydning*

Begreper som regime, system og orden gir inntrykk av stor grad av enhet og homogenitet. Historikerne Knut Einar Eriksen og Helge Pharo hevder at innenrikspolitiske hensyn kunne forklare tidspunktet det første norske bistandsprosjektet, Indiafondet i 1952, ble introdusert, og fra hvem initiativet kom. For ledelsen i Arbeiderpartiet var det viktig å sysselsette radikale personer for å motvirke deres mobilisering mot norske utenrikspolitiske standpunkter.<sup>28</sup> Samtidig fremhever Eriksen og Pharo at kristne og humanistiske verdier dannet grunnlag for bred folkelig tilslutning til tanken om at det var en plikt å hjelpe folk som levde i vanskelige kår. I studier av internasjonale relasjoner er det en viktig disiplin som ser på hvor viktig den nasjonale arena er for hvilken politikk som blir ført i en transnasjonal arena.

På et overordnet plan argumenterer David Lumsdaine for at nasjonale holdninger til konflikthåndtering vil influere hvordan et land forholder seg til internasjonale konflikter. Et land som tyranniserer egne innbyggere, vil være mer rede til å tyrannisere sin nabo.<sup>29</sup> Tilsvarende vil ledere for et demokrati verdsette demokratisk organiserte internasjonale forhandlinger. Nasjonale holdninger vil således influere på det internasjonale systemet.<sup>30</sup> Land med sosiale velferdssystemer ville støtte tiltak for å redusere fattigdom.<sup>31</sup> Likevel velger han å beskrive bistand som et internasjonalt regime. Dette tolker jeg som et uttrykk for at han behandler nasjonale holdninger som variasjoner innenfor et system preget av overordnet enighet.

---

<sup>28</sup> Pharo og Eriksen 1997 s. 174.

<sup>29</sup> Lumsdaine 1993 s. 5.

<sup>30</sup> Ibid. s. 22-24.

<sup>31</sup> Ibid. s. 24. Lumsdaine viser dette ved å hevde at land med sosiale velferdssystemer var de mest trofaste og sjenerøse bistandsgiverne (Ibid. s. 115).

I 1988 lanserte statsviter Robert D. Putnam en teori om internasjonale forhandlinger som et spill på to nivå (two-level game).<sup>32</sup> Putnams teori omhandler den konkrete betydningen nasjonale forhold vil ha i internasjonale relasjoner. Putnam bruker en metafor om hvordan den nasjonale forhandleren vil være strategisk plassert mellom to forhandlingsbord. Det ene bordet representerer nasjonal politikk og det andre internasjonale forhandlinger. Diplomatsk strategi vil dermed på samme tid være begrenset av hva andre stater vil kunne akseptere og av hva som vil bli akseptert innenlands. For å få til en avtale må forhandleren både få til en internasjonal avtale og samtidig sørge for at denne blir akseptert nasjonalt. Han forhandler således på to nivå samtidig. Trusselen om manglende ratifikasjon av avtalen nasjonalt vil spille inn på forhandlingene både som en konkret begrensning på forhandlerens handlingsrom, men også overfor de andre internasjonale aktørene gjennom å representere en trussel om at forhandleren etter å ha inngått en avtale likevel ikke får nasjonal ratifikasjon av avtalen. Putnam definerer ratifikasjon til å omfatte mer enn en formell tilslutning, men til å omfatte forhold som sikrer avtalens suksess. Dette kan være knyttet til opinion og aktører med implementeringsansvar.<sup>33</sup>

På hvilken måte er Putnams teori relevant for en donors opptreden i en transnasjonal arena som Verdensbanken? Teorien omhandler en konkret forhandlingssituasjon og søker å forklare hvordan ulike forhandlingsresultat er mulige. Men kan den også anvendes mer allment for å beskrive en nasjonal aktørs opptreden i en transnasjonal arena? Verdensbanken var et konsensussøkende fellesskap. Institusjonens overlevelse var avhengig av tilførsel av kapital og etterspørsel etter lånemidler. Det var selvfølgelig formelt sett mulig å ha land i konstant mindretall. USA førte i flere år en kamp mot at banken skulle låne ut penger til prosjekter som skulle produsere varer det var overskudd av i markedet, varer som ofte ville komme til å konkurrere med amerikanske varer. Dette ble ikke godtatt av de andre medlemslandene. Vi finner mange slike eksempler, men fellesskapet var avhengig av at uenighetene ikke truet bankens videre virksomhet. Banken var dermed

---

<sup>32</sup> Putnam 1988.

<sup>33</sup> Putnams teori har blitt anvendt empirisk av flere. Professor i internasjonal politikk Miles Kahler (1993) har analysert utviklingslands forhandlingsstrategier i møte med Valutafondet.

avhengig av en form for "daglig ratifikasjon" i form av ny kapitaltilførsel og etterspørsel etter lån.<sup>34</sup>

De norske aktørene som hadde ansvaret for den daglige politikken ville være avhengige av at det var oppslutning på norsk side for fortsatt medlemskap og aktivt engasjement i Verdensbanken. Putnams bilde om et spill på to nivå er derfor relevant, og vil spesielt være godt egnet til å drøfte den norske bankseksjonens opptreden i kontroversielle saker.

## Begrepsbruk

Skillet mellom bistandspolitikk og utenrikspolitikk har skapt debatt av praktiske så vel som prinsipielle årsaker. Motivene bak utenrikspolitikken har vært brukt til å skille mellom de to.<sup>35</sup> I den rasjonalistiske teoretiske retningen innen studier av internasjonale relasjoner har man ansett et lands utenrikspolitikk som et resultat av landets interesser. Det har vært rettet kritikk mot denne fordi den ikke gir rom for altruistiske handlinger. Bistandspolitikk har blitt fremhøvet som et eksempel på altruisme i internasjonale relasjoner.<sup>36</sup>

Er det riktig at bistandspolitikken var altruistisk motivert, og er det grunnlag for å etablere et skille mellom utenrikspolitikk og bistandspolitikk på dikotomien mellom altruisme og egeninteresse?

### *Altruisme og egeninteresse*

Både utenrikspolitikk og bistandspolitikk kan være preget av altruisme. Det har vært vanlig å hevde at den norske bistandspolitikken var sterkere preget av idealisme enn det som var vanlig hos andre givere.<sup>37</sup> Fattigdomsorientering er kjerneelementet på dette. Det overordnede målet med norsk bistandsvirksomhet ble fastlagt allerede tidlig på 1960-tallet og var å bidra til økonomisk, sosial og kulturell utvikling i den tredje verden. Målsettingen har med mindre modifikasjoner ligget fast siden da.<sup>38</sup> Utenrikspolitikken også kan være tuftet på ideelle hensyn, og norsk engasjement i

---

<sup>34</sup> *Daglig ratifikasjon* henspiller på Ernest Renans metafor *daglig folkeavstemning*. Sistnevnte metafor er sentralt i forskningen og teoriutviklingen omkring fenomenet nasjonalstat. Her beskriver metaforen at nasjonalstaten har behov for at innbyggerne til enhver tid ønsker å opprettholde denne formen (beskrevet i Eley og Suny 1996 s. 53).

<sup>35</sup> Sørbo 1995 s. 218.

<sup>36</sup> Lumsdaine 1993 s. 3.

<sup>37</sup> Ibid. s. 102.

<sup>38</sup> Stokke 1992 s. 64.

fredsforhandlinger og i forhold til miljøpolitikk har vært fremholt som eksempler på en altruistisk motivert utenrikspolitikk.<sup>39</sup>

På samme måte kan begge være preget av egeninteresse. Et lands internasjonale relasjoner vil ofte være motivert av eller begrunnet i egeninteresse. Under den kalde krigen ble bistand brukt strategisk. Amerikanerne støttet særlig land som kunne spille en viktig rolle for å hindre spredningen av kommunismen.<sup>40</sup> Undersøkelser av fordeling av bistand til konkrete land har vist at fattigdomsorientering ikke har vært et grunnleggende kriterium for å bestemme hvem som skulle motta bistand.<sup>41</sup> For Norges del ble bistandsmidler en periode brukt til å finansiere norsk skipsbygging.<sup>42</sup>

Både historiker Terje Tvedt og statsviter Olav Stokke opererer med en dikotomi mellom altruisme og egeninteresse i bistanden.<sup>43</sup> Er det mulig å skille altruisme og egeninteresse? Vil ikke en altruistisk motivert handling også ha en funksjon som vil tjene norske interesser? Bistand for å bedre folks levevilkår skulle hindre migrasjon. Økonomisk vekst i utviklingslandene gjennom en eksportrettet strategi skulle samtidig føre til global vekst. Lumsdaine hevder at en stats moralske engasjement er en faktor for å bestemme landets styrke i internasjonal politikk.<sup>44</sup> I disse eksemplene ligger en tolkning av at bistandens funksjon vil kunne sees innen rammen av en interessebasert forståelse av internasjonale relasjoner, og at ideelle målsettinger på denne måten også tjener et lands egne interesser.

Et skille mellom altruisme og egeninteresse vil kunne baseres på de ulike aktørers motiver for å støtte bistand. Det er et allment anerkjent synspunkt at den folkelige oppslutningen om norsk bistand var basert i en kristen og humanistisk tradisjon om hjelp til vanskeligere stilte. Men blant bestemmende myndigheter kunne hensynet til fred og økonomisk vekst være en fremtredende motivasjon, og bistanden ble dermed en del av et utvidet sikkerhetspolitisk begrep. En annen motivasjon var knyttet til internasjonal prestisje. Norge arbeidet for kollektive løsninger innenfor det multilaterale systemet. En av årsakene til dette arbeidet var Norges rolle som liten stat. Småstatsperspektivet bygger på at Norge hadde interesser knyttet til et organisert

---

<sup>39</sup> Se eksempelvis Simensen 1998 s. 13.

<sup>40</sup> McNeill 1981 s. 28-31.

<sup>41</sup> Ibid. s. 17.

<sup>42</sup> Vassbø 1999 s. 35-49.

<sup>43</sup> Stokke 1992, Tvedt 1998.

<sup>44</sup> Lumsdaine 1993 s. 14.

verdenssamfunn bygget på folkerettens prinsipper om staters ukrenkelighet.<sup>45</sup> Bistand kan således være ulikt motivert fra ulike aktører.<sup>46</sup> Det vil i praksis vise seg vanskelig å identifisere rene typer i praktisk politikk. Antropolog Gunnar Sørbø har gjennomgått motivene knyttet til norsk bistand og hevder blant annet med at "Det blir derfor samsvar mellom felles interesser, egeninteresser og uegennyttig handling på et etisk og moralsk grunnlag".<sup>47</sup>

Selv om dikotomien mellom egeninteresse og altruisme er problematisk, og ikke egner seg som et skille mellom bistandspolitikk og utenrikspolitikk, vil begrepene være nyttige for å karakterisere motivasjon hos aktørene. Det vil også bli brukt for å karakterisere norsk politikk. I den videre fremstillingen vil jeg støtte meg på historiker Rolf Tamnes sin distinksjon mellom ideologiske motiv og egeninteresse. Han hevder at Norge utøvet et engasjement som overskred den snevre egeninteressen.<sup>48</sup> I begrepet *snever egeninteresse* inkluderes mer direkte materielle og sikkerhetspolitiske interesser.

### *Utenrikspolitikk og bistandspolitikk*

Det er viktige fellestrekk mellom bistandspolitikk og utenrikspolitikk. Begge omhandler norske relasjoner, både statlige og private, til andre land og internasjonale organisasjoner. Samtidig kan man til en viss grad argumentere for et skille basert på aktørene som er involvert. Historikeren Terje Tvedt hevder at bistand er et fenomen som gradvis har blitt skilt ut fra utenrikspolitikken, men som hele tiden har utviklet seg i et spenningsfelt mellom "atskilthet" og "integrasjon" i forhold til den ordinære utenrikspolitikken.<sup>49</sup>

Bistand har gradvis fått egne institusjoner og egne internasjonale organisasjoner som i det daglige styres av myndighetsaktører som representerer sine nasjonale bistandsorganisasjoner. Opprettelsen av Indiafondet i 1952, og deretter etableringen av Norsk Utviklingshjelp i 1962, som ble erstattet av NORAD i 1968, var viktige skritt i å skille ut den departementale håndteringen av Norges forhold til

---

<sup>45</sup> Tamnes 1997 s. 342.

<sup>46</sup> I forhold til vektingen av disse motivene hevder David Lumsdaine at humanitære verdier var de viktigste. Han hevder at utenlandsk økonomisk bistand ikke kan forklares ut fra en donors politiske og økonomiske interesser, men at humanitære verdier i donorlandene var grunnlaget for støtten til utviklingshjelp. Troen på at langvarig fred og velferd kun var mulig i et sjenerøst og rettferdig internasjonalt system, bare var et sekundært element for å forklare bistand (Lumsdaine 1993 s. 3).

<sup>47</sup> Sørbø 1995 s. 221.

<sup>48</sup> Tamnes 1997 s. 428.

<sup>49</sup> Tvedt 1998 s. 3.



utviklingslandene fra den øvrige norske utenrikspolitikken. Reidun Brusletten ble Norges første bistandminister i 1983.

Bistanden har egne definerte målsettinger, både nasjonalt og internasjonalt. I operasjonalisering vil bistandstiltak måles opp mot de fastlagte målene med bistandsvirksomheten. Det kan derfor hevdes at bistand er en del av utenrikspolitikken, men med spesielle kjennetegn.

### 3. Organisering og påvirkningsstrategier

Dette kapittelet skal gi en oversikt over hvilke aktører som var de sentrale. Spørsmålet om hvem som styrte den norske politikken overfor Verdensbanken har ikke et umiddelbart klart svar. Det var flere ulike norske myndighetsaktører som hadde en formell eller uformell rolle i forhold til Verdensbanken. Dette gjelder både på politisk ledelsesnivå og i forhold til departementalt ansvar. Etersom denne fremstillingen søker å gi et bilde av hva som var den norske politikken overfor Verdensbanken, legges vekten på virksomheten i den avdelingen som hadde det daglige ansvaret for banksakene.

Dette kapittelet vil vise hvorfor jeg har avgrenset oppgaven mot kildestudier i Norges Bank og Finansdepartementet. Kapittelet vil også drøfte norske og nordiske næringsinteressers betydning i utformingen av verdensbankpolitikken. Kapittelet skal dessuten gi et riss av den organiseringen som ble valgt og i forlengelsen av dette hvilke påvirkningskanaler de norske og nordiske aktørene fulgte. Til slutt vil kapittelet beskrive hvordan økonomiske virkemidler utfylte den påvirkningen de nordiske landene øvde i styrende organer. Her står forhandlinger om kapitalpåfylling og samfinansiering sentralt.

Den viktigste kanalen medlemslandene hadde for innflytelse, var gjennom styrerepresentantene. Verdensbankens styre besto av eksekutivdirektører som var valgt fra en valggruppe bestående av et varierende antall land.<sup>1</sup> Norge, Sverige, Danmark, Finland og Island delte en styreplass. I forkant av de ukentlige styremøtene, og andre møter i Verdensbanken, koordinerte de nordiske landene sin politikk. De viktige strategiske beslutningene ble for en stor grad tatt på fellesnordiske bankmøter. Telefonkonferansene diskuterte saker som skulle opp på de ukentlige styremøtene, samt andre saker de nordiske landene ønsket å diskutere i forhold til Verdensbanken. De nordiske landene hadde tradisjon for at det ble holdt felles innlegg på årsmøtet, og i forhandlingene om generelle bidrag og bidrag til spesielle programmer i

---

<sup>1</sup> Av de 22 eksekutivdirektørene var fem valgt fra en etlandskrets. Dette omfattet de største bidragsyterne til banken; USA, Storbritannia, Frankrike, Vest-Tyskland og Japan.

Verdensbanken forsøkte de å ha felles standpunkter. Den tette nordiske koordineringen viser at det var den ansvarlige for det daglige arbeidet som innenfor gitte rammer bestemte hva som var norsk politikk i de konkrete diskusjonene i Verdensbanken.

Begrunnelsen for den tette koordineringen var av dels formell og dels av realpolitisk art. Ved votering i styret kunne ikke eksekutivdirektørens stemme deles. I enkelte saker ble det opplyst i styret at et bestemt land var uenig i den avgitte stemmen, men dette ble ansett som å være en uheldig praksis. Den politiske begrunnelsen var at de nordiske landene forventet at dersom de opptrådte samlet ville de ha større innflytelse enn om de førte sprikende politikk.

### **Hvem styrte den norske politikken?**

Verdensbankens øverste myndighet var "Board of Governors" som møttes en gang i året. Årsmøtet var en fellessamling for Verdensbanken og Valutafondet. På årsmøtet møttes representanter for medlemslandene. Møtet inkluderte separate sesjoner for de to institusjonene. Den norske guvernøren for Verdensbanken var inntil 1998 den som til enhver tid fungerte som finansminister. Sentralbanksjefen var guvernør for Valutafondet.<sup>2</sup>

"Board of Governors" hadde formelt sett den øverste myndigheten i Verdensbanken. Årsmøtet avgjorde størrelsen på kapitaløkninger, opptak av nye medlemmer og andre viktige saker. Sakene var i all hovedsak ferdigforhandlet i forkant, og få realitetsavgjørelser ble dermed tatt på møtet. Møtets primære funksjon var at medlemslandene markerte sin politiske agenda gjennom årsmøtetalen, samtidig som det var en viktig møteplass for statsråder, embetsmenn fra medlemslandenes utenriks- og finansdepartement samt nasjonalbanker og bankens daglige ledelse. Talen til årsmøtet var en symbolsk viktig handling. De nordiske landene hadde en fast tradisjon om at det på årsmøtet ble holdt ett hovedinnlegg på vegne av alle de nordiske landene. Tilsvarende ble det holdt én tale på Valutafondets årsmøte. Årsmøtetalene var koordinert mellom de nordiske landene på forhånd gjennom de respektive samordningssystemene for valutafondsaker og for verdensbanksaker. Før talene ble holdt, var de avklart med politisk ledelse i de nordiske landene. Talenes viktigste funksjon var som referansedokument i det daglige arbeidet.

---

<sup>2</sup> Koordineringen av den daglige norske politikken overfor Valutafondet ble også utført av Norges Bank.

På tross av at finansministeren var guvernør, hadde ikke Finansdepartementet det departementale ansvaret for verdensbanksakene. Utenriksdepartementet hadde fra 1978 alene ansvaret for Verdensbanken. Frem til da hadde ansvaret først ligget i Valutaavdelingen i Handelsdepartementet, men fra 1972 hadde Utenriksdepartementet hatt ansvaret for de utviklingspolitiske sidene.<sup>3</sup> Ved begynnelsen av 1980-tallet var det altså utenriksministeren som hadde ansvaret for den daglige verdensbankpolitikken, mens finansministeren representerte Norge i bankens øverste organ. Fra 1983 var det bistandsministeren som overtok det politiske ansvaret for Verdensbanksakene. Finansministeren fortsatte som guvernør.

Det daglige ansvaret lå i 1980 i 1. utviklingskontor i Utenriksdepartementet. Avdelingen behandlet hovedsakelig rent multilateral bistandsvirksomhet knyttet til FN og FNs særorganisasjoner.<sup>4</sup> Etter opprettelsen av Departementet for utviklingshjelp (DUH) 1. januar 1984 ble ansvaret flyttet ut av Utenriksdepartementet. Flyttingen var et resultat av forhandlinger mellom de borgerlige partiene, og Kristelig Folkeparti hadde insistert på at også de multilaterale sakene skulle følge med til det nyopprettede departementet. Striden sto til slutt om utviklingsbankene, og etter en samtale på høyeste plan ble det avklart at også disse skulle følge med til DUH.<sup>5</sup> I årene 1984 til 1990 lå ansvaret i multilateral avdeling i DUH.

Etter at DUH ble slått sammen med Utenriksdepartementet 1. januar 1990, var det den nyopprettede Bank-seksjonen, som sorterte under Multilateral avdeling, som hadde det daglige ansvaret. I fremstillingen vil den myndighet som hadde det daglige ansvaret for verdensbanksakene bli omtalt som den norske *bankmyndigheten*. Tilsvarende vil dem som hadde ansvaret for Valutafondet bli omtalt som *fondsmyndigheten*.

Det var to treffpunkter mellom bankmyndighetene og fondsmyndighetene utover de felles delegasjonene til årsmøtet. Rådgivere fra Finansdepartementet og

---

<sup>3</sup> Bjørn Tore Rosendahl konkluderer med at politisk ledelse var interessert i verdensbankspørsmål i den grad de sto på den politiske dagsordenen. I følge Rosendahl var det embetsmannen Thomas Løvold fra Handelsdepartementet som hadde størst innflytelse over norsk verdensbankpolitikk. Norges Bank ble bestandig holdt orientert om den norske politikken i Verdensbanken, men dets representanter ga sjelden uttrykk for sterke oppfatninger i disse sakene. Utenriksdepartementet tok i 1971 et initiativ for å overta ansvaret for Verdensbanken. Handelsdepartementet gikk i mot med begrunnelse i at de finansielle, kredittpolitiske og valutamessige sidene ved Verdensbanken var faglige spørsmål som tilsa at Handelsdepartementet skulle ha styringen. Kompromisset ble at departementene inntil 1978 delte sakene. Høyre var det eneste partiet som gikk i mot dette fordi partiet mente at flyttingen av det departementale ansvaret ville bidra til å politisere den norske politikken (Rosendahl 1998 s. 5-7, 14, 33, 120-121).

<sup>4</sup> Norman s. 13.

avdelinger i Utenriksdepartementet var med jevne mellomrom med til de fellesnordiske bankmøtene. Dette var laverestående embetsmenn. Kildene fremstillingen bygger på, viser at dette hadde liten reell betydning. Det var ikke norsk uenighet på disse møtene. Det andre treffpunktet var *Valutarådet*. Valutarådet har eksistert siden krigen, men dens mandat har endret seg betydelig. Mens det først var et organ som skulle bestemme hva utenlandsk valuta skulle brukes til, var det på 1980-tallet et forum som diskuterte internasjonal økonomisk utvikling. I Valutarådet møttes representanter for Finansdepartementet, Handelsdepartementet, Utenriksdepartementet og Norges Bank. Fra mars 1984 var også Departement for Utviklingshjelp representert.<sup>6</sup> Aktuelle saker i Valutafondet ble diskutert i Valutarådet.

Innledningsvis ble det sagt at flere norske myndighetsaktører hadde en formell eller en uformell rolle i forhold til Verdensbanken. Dette dreiet seg i stor grad om avgrensningene i arbeidsfelt mellom finansmyndigheter og utenriksmyndigheter. Fra utnevnelsen opprettelsen av DUH i 1984 var det bistandsministeren som sto for den politiske ledelsen. Unntaket var deltakelse på høyprofilerte møter som årsmøtet og Utviklingskomiteen, en felleskomité av Verdensbanken og Valutafondet. Her hadde finansministeren den høyeste posisjonen, mens bistandsministeren var viseguvernør. Resultatet var et spesielt system hvor statsråden som hadde det daglige ansvaret, ikke var den samme statsråden som hadde den formelt sett viktigste posisjonen. Spørsmålet om representasjon på årsmøter og i Utviklingskomiteen har vært et tilbakevendende spørsmål.

I og med at notater til regjeringskonferanser ikke har vært tilgjengelige for denne avhandlingen, kan jeg ikke fastslå årsaker med henvisning til dette materialet. Men basert på flere samtaler og sett i sammenheng med det tilgjengelige arkivmaterialet, mener jeg at årsakene til uenighetene er flere.

For det første er det en historisk betinget årsak. Valutafondet var ansett av norske myndigheter for å være en svært viktig institusjon hva angikk internasjonale forhandlinger om finanspolitikk. Virksomheten i Valutafondet ble ansett som å være av direkte betydning for norsk økonomi. Verdensbanken var opprettet som en søsterorganisasjon til Valutafondet under Bretton Woods konferansen i 1944. Tidligere var banken viktig for norsk økonomisk politikk i det landet opptok lån i

---

<sup>5</sup> Intervju med Odd Jostein Sæter 22.03.01.

banken i utenlandsk valuta. Men banken hadde fått en stadig viktigere rolle som utviklingspolitisk aktør. I 1980 hadde Norge en departemental organisering som gav Utenriksdepartementet eneansvar for bankpolitikken. Dette gjenspeilet at Norge ikke lenger anså Verdensbanken som en institusjon med direkte betydning for utviklingen av den norske økonomien. Norge var kun var giver og ikke lenger låntaker.

Vi må derfor forklare hvorfor ikke den øverste posisjonen også ble overført. Jeg mener at den viktigste årsaken lå i at Finansdepartementet ønsket å beholde så mye innflytelse over verdensbanksakene som mulig. Begrunnelsen må ha vært knyttet til at det var et viktig forum for diskusjon omkring internasjonal økonomi. Det kan også ligge et element knyttet til at Norge sto som garantist for store summer som Verdensbanken lånte på det internasjonale finansmarkedet. Nå var det riktignok ingen som så for seg at banken skulle være truet av konkurs, men det kan likevel ha vært et argument som ble brukt.

En annen sentral årsak lå i det interne maktforholdet mellom finansministeren og utenriks/bistandsministeren. Det var liten tvil om at finansministeren oftest hadde mest prestisje og innflytelse i regjeringene. Finansministeren har generelt vært en av de mest erfarne politikerne i regjeringen og hadde ofte stor faglig tyngde. Selv om Verdensbanken ikke lenger var av direkte økonomisk betydning, var mange av møtene viktige fora for diskusjon om internasjonal økonomisk politikk. Dersom finansministeren ønsket posisjonen, skulle det mye til for at regjeringen kom til et annet resultat. For perioden under Brusletten kom også det forhold at spørsmålet gikk på fordeling av oppgaver mellom partiene. Et element til var at selv embetsmenn i bistandsministerens eget departement til tider kan ha sett seg tjent med å ha en finansminister som øverste representant fordi dette ga større prestisje i konkrete møter. Utviklingskomiteens uformelle del hadde for eksempel realitetsdiskusjoner hvor det kunne være viktig å ha en markant person som delegasjonsleder.

### *Forvaltningsansvar i de andre nordiske landene*

Det var et karakteristisk trekk at Verdensbanken måtte forholde seg til kryssende hensyn til bistand og renere finansielle vurderinger. Dualismen mellom bistand og tradisjonell bankvirksomhet førte til at medlemslandene valgte å la seg representere

---

<sup>6</sup> DUH, Nordiske telefonkonferanser 1987, Brev Finansdepartementet/Presthus til DUH/Lenth, 23.02.84.

av ulike departement. De fleste land valgte å la seg representere av finansmyndighetene sine. Av Verdensbankens medlemsland var finansmyndighetenes marginale innflytelse over norsk politikk overfor Verdensbanken særegen, bare Danmark og Sverige hadde en tilsvarende ordning.

Av de nordiske landene var finansmyndighetene sterkest representert i Finland. Utenriksmyndighetene hadde en rolle også i Finland, men denne var underordnet. I Danmark er Danida, som best kan sammenliknes med NORAD, integrert i Utenriksministeriet. Det var en avdeling i Danida som hadde det departementale ansvaret i Danmark. I Sverige var det Utenriksdepartementet som hadde ansvaret. Fra 1988 skjedde det en reorganisering i Sverige som førte til at både utenriksdepartementet og finansdepartementet møtte fast i telefonkonferanser og bankmøter. En lang intern drakamp førte til at Finansdepartementet overtok deler av Utenriksdepartementets ansvarsområde.<sup>7</sup> Dermed fikk svenskene en delt løsning, på samme måten som finnene hadde hatt i hele perioden. At Finansdepartementet kom med kan ha hatt sammenheng med økonomiske vanskeligheter i Sverige, men det kan også forklares med at det var en sterk finansminister som fikk gjennomslag for å flytte disse sakene. Island var også med i den nordiske gruppen, men var sjelden en aktiv deltaker i samarbeidet. Landet deltok sjelden i det daglige koordineringsarbeidet, men hadde periodevis folk på Nordisk kontor. I perioder når Island hadde ED'en tok et annet land ansvaret for den nordiske koordineringen, et ansvar som vanligvis påhvilde det landet som hadde styreplassen.

Det nordiske arbeidet ble preget av dualismen i Verdensbanken, og oppgaven vil vise at dette til tider har skapt spenninger i koordineringsarbeidet mellom de nordiske landene.

### *Norsk strid om forvaltningsansvar*

Samarbeid og gjensidig akseptering av det etablerte arbeidsdelingssystemet har vært mer vanlig enn konflikter og forsøk på å trenge inn på andre myndighetsområder.<sup>8</sup>

Det kom flere initiativ for å endre på det departementale ansvarsfordelingen i perioden fremstillingen dekker. Embetsmenn fra Norges Bank og

---

<sup>7</sup> Intervju med Ruth Jacoby 24.11.99.

<sup>8</sup> NOU 1982:3 s. 78.

Finansdepartementet foreslo at de skulle ha mer innflytelse over verdensbanksakene og tilsvarende ønsket embetsmenn i Utenriksdepartementet ha mer innflytelse over valutafondsakene. I 1988 toppet det seg.

Embetsmenn i Utenriksdepartementet mente i 1980 at Valutafondet gjennom større involvering i utviklingslandene var gjenstand for en øket politisering, og at dette talte for et mer aktivt engasjement fra UD sin side.<sup>9</sup> 1. Økonomiske kontor skrev i et notat at deltakelse på Valutafondets årsmøte var i samsvar med Utenriksdepartementets utvidete ansvar for utenriksøkonomiske saker etter omfordelingen mellom Handelsdepartementet og Utenriksdepartementet.<sup>10</sup> Eivinn Berg ved Utenriksøkonomisk avdeling i Utenriksdepartementet spurte i et notat til statssekretæren om den daværende ordningen med felles representasjon i Valutafondets organer fra de nordiske sentralbankene gav en sikkerhet for at utenrikspolitiske synspunkter ble tatt hensyn til. Bekymringen var knyttet til hvorvidt Valutafondet hadde retningslinjer for u-landfinansiering som var i samsvar med de krav "den internasjonale økonomiske utvikling stiller".<sup>11</sup> Etter at Departement for Utviklingshjelp ble opprettet ved årsskiftet 1983/84, og med det overtok rollen som norsk bankmyndighet, har jeg ikke funnet initiativ for å komme mer aktivt med i arbeidet med Valutafondet. Men det kom initiativ for å diskutere de utviklingspolitiske sidene ved Valutafondet i Valutarådet.

Slutten av 1980-tallet ble en vanskelig periode i forholdet mellom fondsmyndigheter og bankmyndigheter i Norge. De overlappende oppgavene mellom Valutafondet og Verdensbanken førte til at ulike nordiske instruksjoner ble avgitt i saker som var relativt like. Presset fra "finanssiden" ble langt sterkere ettersom det ble stadig klarere at Valutafondet og Verdensbanken hadde enkelte overlappende oppgaver og at forholdet mellom institusjonene ikke var uproblematisk.

Norges Bank ønsket endringer i Valutarådets arbeidsoppgaver ved at verdensbanksaker i større grad skulle tas opp. Dette var DUH ikke enig i. Etter DUH sin mening var organet lite egnet til å diskutere generelle bistands- og utenrikspolitiske spørsmål. Sakene i Verdensbanken måtte etter departementets vurdering i første rekke avgjøres etter bistandspolitiske vurderinger. I tillegg kom praktiske problemet knyttet til kapasitetsmangel og korte tidsfrister. DUH fremholdt at

---

<sup>9</sup> UD 42.12/40, m 7, Notat 1. økonomiske kontor/Sivertsen, 23.07.80, påskrift fra Eivinn Berg.

<sup>10</sup> UD 42.12/40, m 7, Notat 1. økonomiske kontor/Sivertsen, 23.07.80.

<sup>11</sup> UD 42.12/40, m 7, Notat Utenriksøkonomisk avdeling/Berg, 21.03.80.



de ville fortsette å fremme saker av spesiell interesse for Valutarådet.<sup>12</sup> Det ble ingen endringer i den norske organiseringen.

Argentinasaken i 1988, som vil bli behandlet i det første delkapittelet om strukturtilpasning, fikk et etterspill i de nordiske landene. Både det svenske finansdepartementet og Norges Bank gjorde dette til en prinsipp sak, og ønsket at saken skulle føre til at fondssiden måtte komme sterkere inn i verdensbanksakene.<sup>13</sup> Multilateral avdeling i DUH imøtegikk dette med henvisning til saksmengde og med hensyn til sakenes kompleksitet. Avdelingen ønsket å forsette med sak-til-sak konsultasjoner med Norges Bank, på linje med andre instanser innen Utenriksdepartementet.<sup>14</sup> I et brev fra DUH til Norges Bank var formuleringene noe mer imøtekommende. DUH kunne gå med på at saker av prinsipiell betydning og "direkte relevans for spørsmål som angår Fondet" i større grad skulle legges frem for diskusjon.<sup>15</sup>

Da det ble norsk tur til å utnevne eksekutivdirektør, som skulle begynne arbeidet i august 1991, blusset uenighetene opp igjen. Finansdepartementet ønsket en rekruttering fra egne rekker, mens DUH motsatte seg det. Resultatet ble et kompromiss hvor Einar Magnussen, tidligere statsråd og med bakgrunn fra Norges Bank, fikk det første året og Jorunn Mæhlum, sentral i den norske bankmyndigheten og daværende viseeksekutivdirektør, fikk de siste to årene av perioden.<sup>16</sup>

Departement for Utviklingshjelp klarte å holde finansmyndighetene unna en fast rolle i den daglige bankpolitikken. Men bistandsmyndighetene klarte ikke å få formelle posisjoner på årsmøtet og i Utviklingskomiteen. DUH lyktes med å sikre egen kandidat to år av eksekutivdirektørstillingen, men det var først under Bondevik-regjeringen at bistandsmyndighetene fikk guvernøransvaret. Minister for utvikling og menneskerettigheter, Hilde Frafjord Johnsen, ble i 1998 oppnevnt som norsk guvernør for Verdensbanken. Både Grete Faremo, statsråd fra november 1990 til september 1992, og Hilde Frafjord Johnsen regnes som å ha vært sterke statsråder.

Rolf Tamnes hevder at det nye bistandsdepartementet aldri fikk noen stor politisk tyngde. Årsaken til dette fant han i at departementet falt mellom to stoler. På

---

<sup>12</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986, Notat DUH 19.09.86, Tilsvaer til notat fra Valutarådets sekretariat (i NB) 19.08.86.

<sup>13</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986 -, Notat 2. Multi/Halvorsen til Departementsråden. Kopi til statsråden og statssekretæren, 17.11.88.

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986 -, Brev DUH/Lund til Norges Bank/Skånland, 18.1.89.

<sup>16</sup> Diverse notater og brev, blant annet i UD 37, m 1, september til desember 1990, Notat multilateral bistandsavdeling til Bistandspolitisk ledelse, 08.06.90.

den ene siden hadde Utenriksdepartementet hånd om den overgripende bistandspolitikken, og på den andre siden hadde NORAD, organisert som et "indre departement" innen DUH, hånd om den praktiske politikken.<sup>17</sup> Dette er ikke helt dekkende for utformingen av hele bistandspolitikken. På multilateral side var DUH relativt suveren og var i store trekk alene om å utforme den norske politikken overfor Verdensbanken. Sett i sammenheng med at 1980-tallet representerte en revurderingsperiode i norsk bistandspolitikk, og at viktige elementer i revurderingen var knyttet til utviklingen innen Verdensbanken og andre multilaterale organisasjoner, så fremtrer DUHs rolle som svært sentral.

### *Næringsinteresser ble ikke tatt hensyn til*

Innen norsk utenrikspolitikk har det i mange saker vært en spenning mellom det multilaterale perspektivet og den nasjonale egennytten.<sup>18</sup> Spenningen viste seg blant annet i forhandlingene om ny økonomisk verdensorden (NØV).<sup>19</sup> Det norske engasjementet i Verdensbanken kostet bare penger og ikke direkte arbeidsplasser.<sup>20</sup> Næringsinteresser ble bare unntaksvis aktualisert. På 1960-tallet var skipsfartsinteresser aktuelle. I de fleste årene før 1970 sto skipsfarten for over førti prosent av de samlede norske eksportinntekter.<sup>21</sup> Rederiforbundet samarbeidet nært med Handelsdepartementet i verdensbanksakene selv om de ikke alltid fikk full tilslutning til sine holdninger.<sup>22</sup> I 1981 foreslo Handelsdepartementet å drive samfinansiering med Verdensbanken gjennom norske eksportkreditter. Statssekretær Per Martin Ølberg støttet dette.<sup>23</sup> En gjennomgang av situasjonen viste nedslående resultater for norsk næringsliv. I finansåret 1981 ble det inngått kontrakter for i alt USD 6 554 mrd. knyttet til IDA og IBRD-finansierte prosjekter. Det var overveiende

<sup>17</sup> Tamnes 1997 s. 387.

<sup>18</sup> Ibid. s. 411.

<sup>19</sup> Børrud 1998. Tamnes 1997 s. 413-420.

<sup>20</sup> Rosendahl 1998 s. 50.

<sup>21</sup> Ibid. s. 127.

<sup>22</sup> Ibid. s. 125-143. Rederiforbundet ønsket å bruke banken som brekkstang mot de generelle tendensene til flaggdiskriminering i internasjonal skipsfart. Ved opprettelsen av IDA vant ikke Rederiforbundet frem. Norge satte ikke sin troverdighet som bistandsvennlig land på spill gjennom trusler om å trekke seg fra samarbeidet med IDA. Derimot samarbeidet Rederiforbundet med Handelsdepartementet om å arbeide for at transporter finansiert gjennom Verdensbanken skulle være gjenstand for fri konkurranse. Gjennom den nordiske eksekutivdirektøren ble dette arbeidet ført i forhold til bankens ledelse og i styret. Norge forsøkte også fra 1960 å hindre at Verdensbanken bidro til å finansiere utbyggingen av utviklingslandenes handelsflåter. Rosendahl har funnet stor enighet om skipsfartspolitikken mellom Utenriksdepartementet og Handelsdepartementet. I 1972 valgte de nordiske landene å ikke sette spørsmålet på spissen ved et låneforslag til India. Etter dette ble også engasjementet for skipsfartsinteresser tonet ned.

<sup>23</sup> UD 554, 16/6-81 – 31/12-84 (tidl. HD's arkiv), Notat Forhandlingssekretariatet 16.06.81.

part-1 som hadde fått øket sine kontraktsinngåelser. Noen land deriblant Sverige, Danmark Nederland og Finland har fått øket disse vesentlig. Andre land, Canada, Frankrike, Italia, Japan, UK og USA, hadde hatt en nærmest formidabel økning. Norge lå lavest – når man så bort fra Island – så vel hva det gjaldt kontraktsinngåelser i verdi og prosentvis endring i forhold til 1980. Tilbakegang på ca. 26 prosent i forhold til 1980.<sup>24</sup>

Blant de ansatte i banken er det en oppfatning om at de nordiske landene ikke hadde en skjult agenda eller kjempet for egne interesser i banken.<sup>25</sup> Som vi skal se var det en episode hvor jordbruksinteresser førte til en nordisk reaksjon overfor presidenten. Skipsfartsinteresser ble aktualisert ved en anledning, men førte ikke til markering i styret. Det generelle bildet er at hensynet til egne næringsinteresser var fraværende.

Egne næringsinteresser ga opphav til enkelte interne diskusjoner, men i liten grad uenighet i den nordiske koordineringen av bankspørsmål. Vi skal kort se på en episode fra 1985, da en avdeling i det norske utenriksdepartementet var aktiv for å få til en nordisk markering overfor Verdensbankens manglende oppkjøp av nordiske varer og tjenester.

Norge fortsatte å være blant de land som leverte minst til Verdensbanken. Heller ikke i 1985 hadde de nordiske land økt sin andel av leveranser til Verdensbanken, snarere tvert i mot. Nordisk kontor mente at bedriftene måtte arbeide mer aktivt.<sup>26</sup> Per G. Schøyen, embetsmann i Utenriksdepartementet, var særlig engasjert i utenriksøkonomiske spørsmål og norske leveranser til multilaterale institusjoner. Han tilføyde på den nordiske meddelelsen at det trengtes:

(..) større interesse fra Bankens saksbehandlere og innkjøpsavdelingen for å utnytte konkurransedyktige innkjøpsmuligheter i små industriland. En annen forutsetning er at norske bedrifter i større grad kommer inn i bildet på ”konsepsjonsstadiet” i prosjektutviklingen.<sup>27</sup>

Diskusjonen om utstysleveranser var også aktuell i forhold til UNDP. I 1986 hadde utenriksministrene bedt den nye UNDP-administratoren om å sørge for at det ble kjøpt flere varer og tjenester fra de nordiske landene. Nå ønsket Utenriksdepartementet at det samme burde skje overfor Verdensbanken.<sup>28</sup> I et notat

---

<sup>24</sup> UD 554, 16/6-81 – 31/12-84 (tidl. HD's arkiv), Notat 2. Utviklingskontor 23.09.81.

<sup>25</sup> Intervju med Heinz Vergin 25.02.00.

<sup>26</sup> UD 554, 1.1.85 – 31.12.85, Nm85/307, 12.09.85.

<sup>27</sup> UD 554, 1.1.85 – 31.12.85, Nm85/307, 12.09.85. Påskrift 18.09.85.

<sup>28</sup> Aftenposten 02.07.85 s. 9. Aftenposten 20.02.86 s. 35.

fra Per G. Schøyen ble det foreslått å inkludere en passus i årsmøtetalen i 1986 om nordisk leveringspotensiale. Det var andre gang dette ble foreslått. I 1985 hadde det møtt motstand fra svenskene og danskene "angivelig fordi det smakte av "kommersialisme" og "lå utenfor rammen" av innlegget."<sup>29</sup>

Forslaget hadde vært forsøkt fremmet på nordisk bankmøte, men møtt liten forståelse. Dette førte til at utenriksdepartementet hadde sondert stemningen i de øvrige nordiske land og kommet frem til at den negative responsen på bankmøtet ikke reflekterte "de respektive utenriksdepartementet/regjeringers syn".<sup>30</sup> Tvert i mot møtte forslaget full oppslutning. I en telefaks til den norske ambassadøren i Washington bes han ta dette opp under de siste tekstdrøftelser omkring talen.<sup>31</sup> Forslaget ble ikke tatt inn i den nordiske talen. Per G. Schøyen uttrykte i etterkant skuffelse over manglende oppfølging på årsmøtet i 1986. I skarpe ordelag kritiserte han manglende kunnskap om det kommersielle konkurransemarkedet rundt u-landenes utbyggingsplaner og bankfinansierte prosjekter. Schøyen foreslo at UD's utenriksøkonomiske avdeling ved den næringsøkonomiske rådgiveren i fremtiden skulle medvirke ved forberedelsene av innlegg, og at dette skulle institusjonaliseres.<sup>32</sup> Dette ble ikke fulgt opp.

Denne saken viser flere karakteristiske forhold ved norsk og nordisk verdensbankpolitikk. For det første viser det hvor liten innflytelse andre avdelinger hadde over utformingen av politikken. Den avdelingen som satt i den nordiske koordineringen hadde mest innflytelse. Selv om andre avdelinger hadde muligheten til å komme med kommentarer, betydde det ikke at bankseksjonen arbeidet for disse. Bankmyndigheten var til en viss grad responsiv overfor andre avdelinger og departement som i større grad hadde den norske egeninteressen som mandat. Men bankseksjonen søkte en profil som ikke oppmuntret til andres deltakelse.

For det andre viser episoden at Norge i liten grad brukte samfinansiering til å fremme egne næringsinteresser. Man brukte ikke de mulighetene til å fremme egne interesser som lå der. Ønsket om å øke andelen nordiske borgere ansatt i banken har vært det som kommer nærmest til å kunne karakteriseres som en nordisk egeninteresse. Men dette var også motivert ut fra ønsket om å påvirke institusjonen og var dermed en del av den nordiske påvirkningsstrategien. Episoden støtter en av

---

<sup>29</sup> UD 42.12/8, m 6, Notat Per G. Schøyen til Nord/Sør enheten, 11.09.86.

<sup>30</sup> UD 42.12/8, m 6, Faks Per G. Schøyen til ambassadør Graham, 29.09.86.

<sup>31</sup> Ibid.

hovedkonklusjonen i denne oppgaven om at norsk verdensbankpolitikk fra 1980 til 1992 ble utformet ut fra bistandspolitiske målsettinger og at den i svært liten grad var motivert av snevre egeninteresse. Den viser også at ulike synspunkter på verdensbankpolitikken ikke gikk mellom landene, men mellom myndighetsaktører med ulike ansvarsfelt.

Hva forklarer at Verdensbanken ikke ble en arena der den snevre egeninteressen bidro til at den norske politikken ble utformet i et spenningsfelt med det multilaterale perspektivet? Verdensbanken var ikke viktig for å utvikle norsk økonomi eller for å få lån i utenlandsk valuta. Forhandlinger om vilkår for internasjonal handel foregikk i andre sammenhenger og institusjoner.

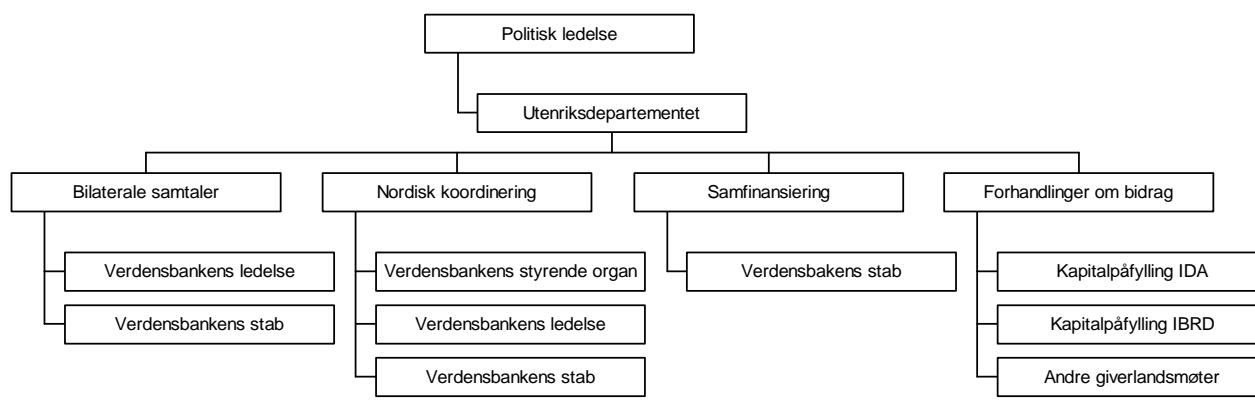
## Kanaler for påvirkning

Ved at de nordiske land i alt vesentlig opptrer samlet har de etter alt å dømme en langt større innflytelse enn det deres samlede andeler i bankene og fondene skulle tilsi.<sup>33</sup>

Synspunktet om at de nordiske landene hadde en innflytelse i Verdensbanken som oversteg deres formelle stemmevekt er velkjent fra norske stortingsmeldinger fra midten og slutten av 1980-tallet.<sup>34</sup> Dette ble forklart med at landene opptrådte samlet. De nordiske landene hadde tradisjonelt samarbeidet tett i FN-systemet.<sup>35</sup> Verdensbanken var en arena hvor de ytre rammene for de nordiske landenes deltakelse i enda større grad gjorde det naturlig å samarbeide tett.

**Fig 2**

Kanaler for påvirkning



<sup>32</sup> UD, 42.12/8, m 7, Notat Per G. Schøyen, 08.10.86.

<sup>33</sup> St. meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1984-85) s. 53.

<sup>34</sup> Ibid. s. 53. St.prp. nr.1 (1989-90) s. 88. St.meld.nr.13 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1988 (1989-90) s. 84.

De nordiske landene strebet etter å holde en felles linje i forhold til Verdensbanken. De viktigste arenaene for felles nordisk opptreden var styret og i Nordisk kontors kontakter med bankens stab og ledelse. De nordiske landene hadde dessuten valgt å holde en felles profil ut over de ytre rammene som la til rette for samarbeidet. Det var forventet at dersom et land hadde bilaterale kontakter med banken skulle nordisk kontor være informert og eventuelle nye forslag skulle være avklart med de øvrige landene. Dette ble som vi skal se ikke fulgt opp i alle sammenhenger. I forkant av forhandlinger om generelle bidrag til Verdensbanken var det nordisk koordinering. Dessuten var det fast tradisjon at de nordiske landene holdt en felles tale til Verdensbankens årsmøte. Det var mulig å se et nasjonalt påvirkningsarbeid på to felt. For det første hadde landene bilaterale kontakter med bankens stab og ledelse. For det andre hadde landene økonomiske midler som ble brukt til samfinansiering med Verdensbanken.

Eksekutivdirektørene var formelt sett valgt av guvernørene. Direktøren var lønnet av Verdensbanken. Eksekutivdirektørkontorene ligger fysisk på toppen av Verdensbankens hovedkontor i Washington, noe som gjenspeiler at de er en integrert del av banken. Styremøtene var organisert som diskusjonsforum hvor man søkte etter konsensus. Det var praktisk talt aldri formelle avstemninger. De formelle strukturene la med andre ord til rette for direktører som skulle opptre uavhengig av valggruppen, og med institusjonens behov som det primære hensyn.

I praksis var valget av eksekutivdirektører sandpåstrøing. Valggruppene hadde også en viktig rolle i å fastlegge hvem som skulle arbeide på eksekutivdirektørkontoret. Eksekutivdirektørene mottok i varierende grad instruks fra land i valggruppen. Den nordiske valggruppens homogenitet førte til utstrakt koordinering og bruk av instruks til Nordisk kontor. Det var også veletablerte rutiner for rotasjon av stillingen som eksekutivdirektør og de øvrige stillingene på kontoret.

De øvrige ansatte på nordiske kontor hadde i praksis et dobbelt mandat; både jobbe for felles nordiske saker og fungere som en spesiell kontakt til sitt eget land. Den norske bankmyndigheten sto i nær kontakt med den norske ansatte på nordisk kontor. Den ansatte ble brukt for å skaffe informasjon og legge til rette for bilaterale samtaler. Men de nordiske landene brukte ikke sine nasjonale ansatte på

---

<sup>35</sup> Eriksen og Pharo 1997 s. 185.

nordisk kontor til å fremme saker i forhold til Verdensbanken der det var nordisk uenighet.

Skillet mellom det formelle og det som skjedde i praksis førte til at de ulike eksekutivdirektørenes stilling varierte. Dette ga rom for personlige vurderinger for hvilken vekt som ble tillagt instruksene fra landene i valggruppen. Vi skal se at dette også gjaldt for de ulike nordiske eksekutivdirektørene i den perioden fremstillingen drøfter. Eksekutivdirektørens frihet til å selv definere sin egen rolle hadde også viktige konsekvenser for hvilke allianser som oppsto. Mens FN er kjent for mer faste samarbeidende grupper av land, der gruppene jevnlig hadde felles diskusjoner og koordinering i forkant av møter og forhandlinger, er det vanskelig å finne spor av tilsvarende i Verdensbanken.

I andre internasjonale sammenhenger har *gruppen av likesinnede land* blitt fremhevet som en viktig gruppe for Norge og de øvrige nordiske land.<sup>36</sup> Det ble ved noen anledninger forsøkt å få i gang et mer formalisert samarbeid med Canada og Nederland i Verdensbanken, men uten at det lyktes.<sup>37</sup> Dette kan nettopp forklares med strukturen i Verdensbankens styre og med den innebygde dualismen mellom bistand og tradisjonell bankvirksomhet. Eksekutivdirektørene var riktignok valgt med utgangspunkt i grupper av land. Eksekutivdirektøren hadde ansvaret for å fremme synspunkter fra gruppen i styret, men det var understreket at eksekutivdirektøren var valgt som egen person. Både Nederland og Canada hadde ordninger innen sin valggruppe som sikret at de ville ha en fast ED, men styrekontoret ville være sammensatt av de andre landene i valggruppen. Selv om de ikke hadde en tilsvarende koordinering av saker som den nordiske gruppen, ville eksekutivdirektøren være preget av at det ikke var utelukkende Nederland eller Canada som var representert. I tillegg kommer valget av internt ansvar. Canada var i perioder representert ved en eksekutivdirektør fra finansdepartementet som ikke var vennlig innstilt til å la bistandsmessige hensyn stå for sentralt.<sup>38</sup> På samme måte hadde Nederland en ordning

---

<sup>36</sup> Børrud 1998 s. 8. Gruppen ble dannet i 1975 en gruppe en "progressive" industriland i forhandlingene om NØV. Gruppen inntok en rolle som brobygger mellom "de harde" industrilandene og G-77. Tamnes 1997 s. 346, 417.

<sup>37</sup> UD 42.12/12, m 5, Foreløpig referat nordisk bankmøte i Oslo 18-20.09.85, 23.10.85. Dette var på grunn av negativ holdning den Nederlandske eksekutivdirektøren. Problemene med å få til en likesinnet-gruppe gjentatt i UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk bankmøte 20.11.86. Dette på grunn av heterogenitet blant eksekutivdirektørene med hensyn til innstilling og bakgrunn.

<sup>38</sup> Eksekutivdirektør Potter. Dette går frem av rapporter sendt Nordisk kontor, og har blitt bekreftet i intervjuer.

hvor de lot det gå på rotasjon mellom utenriksdepartementet og finansdepartementet hvem som skulle ha eksekutivdirektøren.<sup>39</sup>

Resultatet av denne organiseringen var at det snarere var personlig kjemi og tilfeldig sammenfallende interesser som var avgjørende for konstellasjonene i styret. De faste konstellasjonene av land som vi kjenner fra andre fora var derfor mindre sentrale.<sup>40</sup> Likevel er det viktig å fremheve at så vel ansatte i banken som representanter for land som i andre sammenhenger tilhørte gruppen av likesinnede land, opplevde at det var en uformell gruppe av land som i mange sammenhenger ville stå for en politikk i opposisjon til spesielt USA og de øvrige G-5-landene.<sup>41</sup> Gruppen varierte noe fra sak til sak. Hvem som var ledende i de ulike sakene varierte også. Oppfatningen av en uformell gruppe, var delvis basert på at landene fikk like instruksjoner fra hjemmemyndigheter, og delvis at landene aktivt utvekslet informasjon. Norden gjorde også enkelte samordningsforsøk ved å finansiere seminarer for de likesinnede landene på emner som var viktige for de nordiske landene.

Utviklingslandene var en gruppe land i banken som de nordiske landene gjerne innhentet synspunkter fra, men det var sjelden at det var et saksorientert samarbeid med dem.

## **Økonomiske virkemidler**

Utover deltakelse i formelle organ hadde medlemslandene også økonomiske virkemidler i sin omgang med Verdensbanken. Forhandlinger om generelle bidrag var viktige, og det var også bidrag ut over dette. De nordiske landene brukte begge disse. Men i tillegg utviklet Norge en bruk av samfinansieringsmidler som skilte seg fra andre medlemsland.

### *Forhandlinger om kapitaløkning*

Forhandlinger om kapitalpåfylling var en viktig arena for påvirkning av Verdensbankens rolle som utviklingsinstitusjon. Ved å gå ut med et høyt utgangsbetrag skulle dette få de andre landene til å gjøre det samme. Dermed kunne

---

<sup>39</sup> Intervju med Rien van Wier 04.11.99.

<sup>40</sup> Intervju med Jorunn Mæhlum 22.04.99. Det var heller ingen koordinering mellom EF-landene i Verdensbanken. EF-landene tilhørte ulike grupper av land. Det fantes minst ett unntak regelen om at det ikke fantes faste grupper av land i Verdensbanken utover styregruppene. Under forberedelsene til årsmøtene og andre viktige møter hendte det at G5-landene hadde felles koordinering. Tilsvarende finner vi blant G-24 landene.



slike forhandlinger føre til at banken fikk mer penger og dermed mulighet til å ha en mer aktiv rolle. Bankens ledelse brukte også de nordiske landene som ytterpunkt i forhandlinger om økte ressurser til Verdensbanken. I forkant av flere forhandlinger ble de nordiske landene oppfordret til å legge seg på høye utgangsbeløp for å presse de andre donorene. Et eksempel er i 1987 da banken ba de nordiske landene om å gå inn for en kapitaløkning som tilsvarte en dobling av bankens kapital for å sikre at det ble en stor kapitaløkning.<sup>42</sup>

Å gå ut med høye utgangsbeløp var viktig også for de nordiske landene. Det var viktig å vise at man var villig til å bidra fordi dette kunne gjøre det enklere å få tilslutning til de nordiske landenes synspunkter senere. Vi kjenner det samme fra FN hvor norske talsmenn mer enn gjerne fremhevet den norske gavmildheten.<sup>43</sup> Store norske bidrag skulle skaffe Norge "moralisk makt" i det internasjonale samarbeidet.<sup>44</sup>

Men slike forhandlinger var også mer direkte en del av en påvirkningsstrategi. Forhandlingene om generelle bidrag til Verdensbanken var viktige for å fremme synspunkter. Særlig IDA-forhandlingene ble brukt til å fremme forslag om endringer i lånevilkår. Det kunne dreie seg om hvem som skulle få lån, og til hva. I neste kapittel vil jeg vise et eksempel på det, nemlig forhandlingen om IDA i 1986. Her ble de nordiske landene stående imot USA i spørsmålet om omlegging av IDA.

### *Samfinansiering*

Ved å ha et utstrakt prosjektsamarbeid med banken i tillegg til deltakelse i de styrende organer, er det mulig å samspille politiske og økonomiske virkemidler på en effektiv måte for å påvirke banken generelt og prosjektene spesielt.<sup>45</sup>

Verdensbanken finansierte viktige deler av sin virksomhet gjennom samfinansiering med andre. Nesten halvparten av de prosjektene som ble godkjent i finansåret 1987 mottok samfinansiering fra andre kilder. Totalt utgjorde midlene 5.6 milliarder USD. Midlene var ofte bundet til innkjøp av varer og tjenester i donorlandet.<sup>46</sup> I perioden 1980 til 1992 gikk mellom seks og åtte prosent av norsk offisiell utviklingshjelp til samfinansiering med multilaterale institusjoner hvert år. Dette avsnittet skal se på

---

<sup>41</sup> Intervjuer med Alexander Shakow 15.11.99 og Gerard P.M. Steeghs 04.11.00.

<sup>42</sup> UD 42.12/12, m 11, Notat etter finansminister Berge og statssekretær Arnesens samtale med Ernest Stern, 30.09.87.

<sup>43</sup> Pharo 1997 s. 172-173.

<sup>44</sup> Tamnes 1997 s. 393.

<sup>45</sup> Notat multilateral avdeling til ledermøtets deltakere 01.02.93.

utviklingen av den norske samfinansieringsporteføljen, og hvordan den fra 1985 i økende grad ble bruk til å understøtte det øvrige påvirkningsarbeidet.

Samfinansiering skjedde på ulike måter. I konkrete prosjekt var det vanlig at banken bare var en av flere långivere eller donorer. Her kunne banken enten være med i prosjektutformingen fra et tidlig stadium, eller finansiere deler av prosjekter som allerede var i gang. Verdensbanken foreslo gjerne for bilaterale bistandsmyndigheter at disse kunne være med å finansiere konkrete prosjekter. Prosjektene kunne være ordinære eller knyttet til spesielle programmer og satsningsområder. Norge har siden 1973 hatt en avtale med Verdensbanken om norsk samfinansiering.<sup>47</sup> I det første tiåret omfattet samfinansieringen kun prosjekter som allerede var vedtatt i Verdensbanken. Hovedtyngden lå på infrastruktur og landsbygduitvikling. Det ble lagt stor vekt på at finansieringen ikke skulle føre til bruk av administrativ kapasitet i Norge.<sup>48</sup> Samfinansieringsmidler hadde dermed en praktisk begrunnelse ved å bruke opp bistandsmidler og knyttet til behovet for å avlaste bilaterale bistandsmyndigheter. Kanalisering av midler gjennom banken var også en måte å bruke ressurser innen prioriterte områder utenom hovedsamarbeidslandene.<sup>49</sup>

Verdensbanken kunne også få samfinansiering til tiltak knyttet til bankens hovedkontor som studier, konferanser, spesiell fagkompetanse, konsulentutredninger, regionale og globale programmer og liknende tiltak. Fra 1985-86 begynte bankseksjonen å finansiere disse tiltakene i tillegg til prosjekter.<sup>50</sup> Som vi skal se i miljøkapittelet var det en stor konferanse om forørkningsproblemer i Sahel-beltet som først fikk norske samfinansieringsmidler.<sup>51</sup> Senere fikk eksempelvis kvinnetiltak, energitiltak og miljøtiltak slike penger. Norge finansierte også stillinger som ble besatt av norske statsborgere og som utførte ordinære oppgaver i bankens stab. I perioden 1987 til 1992 var det til sammen tolv områder som hadde hatt en nordmann ansatt i ettårige eller flerårige kontrakter.<sup>52</sup>

---

<sup>46</sup> NK, Nm88/172, Referert i vedlagt utkast til rapport Stein Hansen

<sup>47</sup> World Bank 1990 (B).

<sup>48</sup> Notat multilateral avdeling til ledermøtets deltakere 01.02.93.

<sup>49</sup> Se eksempelvis NK Nm8/172, Vedlagt utkast til rapport Stein Hansen.

<sup>50</sup> En ny samfinansieringsavtale ble undertegnet i 1986, men denne fanget ikke opp de nye tiltakene. Dette ble delvis inkludert da det i 1987 ble opprettet et fond som skulle finansiere konsulentarbeid. Det tok også tid før de nye arbeidsformene i forholdet til Verdensbanken ble beskrevet i en stortingsmelding. Det ble først gjort i Stortingsmelding 51 (1991-92).

<sup>51</sup> Notat multilateral avdeling til ledermøtets deltakere 01.02.93. Intervju med Helge Semb 20.11.99.

<sup>52</sup> Notat multilateral avdeling til ledermøtets deltakere 01.02.93.

Hva var bakgrunnen for at Norge begynte med denne politisk motiverte samfinansieringen? Stortinget hadde i større grad stilt krav til oppfølging i det multilaterale bistandsarbeidet. Den multilaterale handlingsplanen fra 1985 pekte ut hvordan Norge kunne øve innflytelse gjennom aktiv deltakelse i styrende organ og utvelgelse av organisasjoner og multi-bi prosjekter.<sup>53</sup> Men hvordan dette ble gjort best i praksis, var et resultat av en lengre læringsprosess i bankseksjonen.

Den viktigste årsaken til at Norge begynte med denne typen politisk finansiering ser ut til å ha vært at bankseksjonen ansatte en konsulent til å arbeide med samfinansieringsporteføljen. I 1985 kom Helge Semb tilbake til Norge fra UNDP. Han fikk jobben med å utrede den fremtidige bruken av samfinansieringsmidler overfor Verdensbanken. Den første norske politiske samfinansieringen kom i stand etter et norsk initiativ. Norske politiske myndigheter var i gang med å forberede det som skulle bli en satsning på Sahel-området i norsk bistand. Helge Semb hadde i sin tid i UNDP arbeidet nettopp med problematikken knyttet til ørkenspredning i Sahel-området. I dette arbeidet hadde han blant annet arbeidet med bankens eksperter på området. Med signalene om at norsk bistand skulle gis til Sahel-området, var det naturlig at han tenkte på muligheten for samfinansiering med banken om dette.<sup>54</sup> Dermed sto Norge som arrangør for et seminar om Sahel-problematikken tidlig i 1986.

Denne formen for samfinansiering ble etter hvert en modell for norsk innsats på andre områder. Nordisk kontor rapporterte i desember 1987 om at mange av de ansatte i Verdensbanken hadde knapt med penger til å utføre studier og liknende tiltak. Mange anså at dette i praksis gjorde det vanskelig for banken å spille den ambisiøse rollen som intellektuell leder i utviklingssammenheng.<sup>55</sup> Bankseksjonen stilte midler til disposisjon for avdelinger i banken. Dette var oftest ubundne midler, det vil si at de ikke var knyttet til krav om at banken måtte bruke norske varer eller tjenester. Sekondering av stillinger og konsulentfondet var unntak. Initiativene til samfinansiering kom ofte fra staben. Det hadde spredt seg informasjon internt i banken om at den norske bankseksjonen hadde ubundne midler å bruke.<sup>56</sup>

Også andre medlemsland hadde en samfinansieringsportefølje som inneholdt begge komponentene - større prosjekter og tilskudd til seminarer og studier.

---

<sup>53</sup> St. meld. Nr. 34 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985 (1985-86) s. 33-35.

<sup>54</sup> Intervju med Helge Semb 22.11.99.

<sup>55</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/420, 09.12.87.

Det var ikke koordinering mellom de likesinnede landene i forhold til bruk av samfinansieringsmidler.<sup>57</sup> Det var heller ingen nordisk koordinering.<sup>58</sup>

Den norske endringen i bruk av samfinansiering som vi så fra midten av 1980-tallet, reflekterer en ny norsk motivasjon for å drive samfinansiering. I femtiårshistorien om Verdensbanken ble dette sett på som en reaksjon på frustrasjon over manglende innflytelse i formelle strukturer. Mens de asiatiske tigrene reagerte med delvis tilbaketrekning valgte de nordiske landene en annen strategi:

The other option, adopted by the Nordic countries, for instance, was to influence the Bank's agenda by supplementing its administrative budget by providing, outside the regular budget process, "trust funds" that targeted particular activities and consultants.<sup>59</sup>

Kapur, Lewis og Webb har selvsagt rett i at samfinansiering ble en måte å påvirke bankens arbeid på utenom de regulære budsjettprosessene. Denne samfinansieringen reflekterte at nordmennene ikke fikk gjennomslag i styret for sine prioriteringer. Men den reflekterte også en strategi hvor nordmennene dels forsøkte å påvirke forberedelsen av styresaker og dels lette gjennomføringen av styrevedtak bankseksjonen likte.

De norske midlene ble rettet inn mot avdelinger i Banken som arbeidet med de spørsmålene nordmennene var interessert i.<sup>60</sup> Dette ble en måte å få de norske prioriteringene høyere opp på bankens dagsorden. Strategien bygde på at Verdensbanken var en mangfoldig institusjon hvor ulike personer og avdelinger hadde ulike syn på hvordan utvikling skapes. Det har alltid vært folk innenfor Verdensbanken som har hatt sympati med den nordiske agendaen.<sup>61</sup> Disse fikk understøttet sin stilling og sitt arbeid gjennom de norske midlene. Slik samfinansiering reflekterte en erkjennelse av at viktige beslutninger ikke ble tatt i styret, men i forberedelsesarbeidet. Ved behandlingen av enkeltsaker var det stor respekt for det forberedende arbeidet. Skulle man påvirke, måtte det skje på policynivået. Tanken var at dette så skulle påvirke utformingen av enkeltlån.<sup>62</sup> Styret var ikke involvert i den konkrete saksforberedelsen til styremøtene. Ved å ha sekunderte nøkkelpersoner i avdelinger hvor Norge hadde spesielle interesser, fikk

---

<sup>56</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>57</sup> Intervju med Gerard P.M. Steeghs 04.11.00.

<sup>58</sup> Intervju med Niels Bodelsen 25.02.00.

<sup>59</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 47.

<sup>60</sup> Intervju med Helge Semb 22.11.99 og Trond Folke Lindberg 16.04.99.

<sup>61</sup> Intervju med Einar Magnussen 19.04.99.

<sup>62</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.9.99.

Norge en indirekte mulighet til å påvirke.<sup>63</sup> De som var ansatt i slike stillinger ble i varierende grad fulgt opp. I den perioden jeg har studert hadde, så vidt jeg har kunnet bringe på det rene, ingen av de andre nordiske landene eller Nederland slike stillinger.

Andre land brukte også til dels betydelige beløp til samfinansiering med Verdensbanken. Dette kunne i mange tilfeller omfatte de samme tiltakene som den norske bankmyndigheten støttet. Et eksempel er satsningen på kvinner i utviklingsprosessen, hvor det var de likesinnede landene som i all hovedsak stilte finansielle midler til disposisjon for kvinneenheten i banken.<sup>64</sup> Men det var også forskjeller. Norge samarbeidet ofte med Nederland. Den nederlandske bankseksjonen var generelt mer skeptisk enn nordmennene til å finansiere forskning. Argumentet var at banken selv måtte finne midlene til dette. Nederland ønsket ikke å presse gjennom minoritetssyn, men ville heller samle en majoritet i styret først.<sup>65</sup> Denne innvendingen må sees som et syn mot politisk brukt samfinansiering i regi av den nederlandske bankmyndigheten. Nederland brukte også penger på samfinansiering, men det var en annen avdeling som hadde ansvar for det.

Den viktigste forskjellen lå nemlig på den administrative siden. I Norge var det bankseksjonen som administrerte hele samfinansieringsporteføljen. I de andre medlemslandene var det, så vidt jeg har klart å bringe på det rene, bilaterale bistandsmyndigheter som hadde dette ansvaret.<sup>66</sup> Hvorfor kom denne forskjellen? En årsak kan være manglende ressurser i de øvrige bankansvarlige myndighetene til å drive denne formen for samfinansiering. Finansiering av seminarer og utredninger innebar at relativt små beløp ble brukt, og at større ressurser måtte brukes nasjonalt for å følge opp disse. Dette gjaldt for Danmark.<sup>67</sup> Men som vi så i forhold til Nederland hadde også medlemslandene ulike oppfatninger om slik politisk motivert samfinansiering var legitim og effektiv. Dersom et land støttet disse innvendingene var det naturlig at det administrative ansvaret kunne være delt. Hvilke konsekvenser hadde det at den norske bankseksjonen hadde ansvaret for styrearbeidet så vel som samfinansieringsporteføljen?

---

<sup>63</sup> Intervju med Sven Sandström 23.11.99.

<sup>64</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>65</sup> Intervju med Gerard P.M. Steeghs 04.11.00.

<sup>66</sup> I Nederland var det riktignok Utenriksdepartementet som hadde dette ansvaret (Nederland, Ministry of Foreign Affairs, Summary Evaluation Report 1999). Men det var ikke den samme seksjonen (intervju med Rien van Wier 04.11.99).

<sup>67</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

Den norske bankmyndigheten fikk kontakter i bankens stab. De stabsmedlemmene som mottok norske samfinansieringsmidler opplevde at dette muliggjorde et arbeid de ellers ikke fikk nok midler til å drive.<sup>68</sup> Dermed ble det bygget opp takknemlighetsrelasjoner. Denne personlige kjennskapen førte til at nordmennene fikk tilgang på viktige personer i bilaterale møter.<sup>69</sup> At ansvaret lå i den samme enheten bidro også til at innsatsen i styret kunne bygge opp under den innsatsen som var lagt gjennom finansielle virkemidler. Banken var ikke så rask til å overta finansieringen av de ulike tiltakene som nordmennene håpet på.<sup>70</sup> Den norske bankmyndigheten kunne bruke eksekutivdirektøren til å presse på for at banken skulle ta over tiltakene. Det ble oppfattet som legitimt at den nordiske eksekutivdirektøren arbeidet for dette og var mer "outsoken" i kravet om økt satsning fra bankens side.<sup>71</sup> I Nederland hvor bankmyndigheten ikke hadde dette ansvaret, viser en evalueringsrapport at samfinansieringen ikke hadde bidratt til å nå målet om å påvirke banken.<sup>72</sup>

De norske midlene ble ikke utelukkende positivt oppfattet i Banken. Til flere av programmene Norge finansierte var det relativt sett små summer det var snakk om. Dessuten var det ofte en kopling til krav om bruk av norsk personell. Heniz Vergin som på begynnelsen av 1990-tallet var i kontakt med Norge i forbindelse med utføringen av "Environmental Assesment" i India, fortalte i intervju om sine bestrebelser for å få løsnet på den klare koplingen til bruk av nordmenn.<sup>73</sup> Det var knyttet en klausul til det norske konsulentfondet som fastslo at bare halvparten av midlene i det norske konsulentfondet kunne brukes til å finansiere lokale konsulenter. Resten måtte brukes til norske statsborgere.<sup>74</sup> Vergin la vekt på at andre donorer som Japan og Nederland var mer liberale i bruken av samfinansieringsmidler.<sup>75</sup>

Den norske strategien for samfinansiering med banken fremstår som spesiell. På grunn av dens klare administrative basis og de muligheter dette ga er det grunnlag for å hevde at den representerte en særstrategi i forhold til de andre nordiske landene og bankens øvrige medlemsland. Den politisk motiverte samfinansieringen

---

<sup>68</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>69</sup> Danskene hadde lagt merke til dette med litt "misunnelse" (hans ord), intervju med Niels Bodelsen 03.02.00. Verdensbanken finansierte også selv Norgesbesøk i tilknytning til interne seminarer i bankseksjonen, intervju med Trond Folke Lindberg 16.04.99.

<sup>70</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>71</sup> Intervju med Sven Sandström 23.11.99.

<sup>72</sup> Nederland, Ministry of Foreign Affairs, Summary Evaluation Report 1999 s. 6.

<sup>73</sup> Intervju med Heinz Vergin 25.2.00.

<sup>74</sup> Notat multilateral avdeling til ledermøtets deltakere 01.02.93.

vil bli drøftet i tilknytning til sakskapitlene. Mitt materiale gir ikke grunnlag for en klar konklusjon om bruken av midlene var effektiv. Derimot gir nesten alle de intervjuede fra norsk embetsverk inntrykk av at disse midlene var svært vellykkede, og en viktig årsak til at Norge hadde påvirkningskraft overfor banken.

## Oppsummering

Norsk verdensbankpolitikk var i det daglige styrt av Utenriksdepartementet/Departement for Utviklingshjelp. Det daglige ansvaret ble til tider forsøkt påvirket eller overtatt av andre aktører. Finansdepartementet og Norges Bank forsøkte ved flere anledninger å få større innflytelse over norsk verdensbankpolitikk og ville ikke gi fra seg posisjonen som guvernør. Embetsmenn med handelspolitisk ansvar for norsk eksport til FN-systemet forsøkte å påvirke norsk bankpolitikk, men lyktes ikke. Det totale bildet viser at det var bistandsmyndigheter og deres politiske ledelse som hadde den viktigste innflytelsen over norsk bankpolitikk.

De nordiske landene tilstrebet felles opptreden, også utover det de formelle rammene i Verdensbanken la opp til. Eksekutivdirektørene mottok instruksjoner fra de nordiske landene etter et internt koordineringsarbeid ledet av hjemlandet til eksekutivdirektøren. Eksekutivdirektøren hadde også en selvstendig plattform i forhold til Verdensbanken. Dette førte til at ulike eksekutivdirektører tolket sitt mandat ulikt, og i ulik grad kom med personlige initiativ i banken.

Ved siden av opptreden i styret og Nordisk kontors kontakter med staben, ga både forhandlinger om kapitaløkninger og bilateralt bestemte ekstrabidrag til Verdensbanken muligheter for påvirkning. De nordiske bankmyndighetene brukte mulighetene kapitalpåfylling ga, men i mindre grad samfinansiering som mulighet til å påvirke. Unntaket er den norske bankmyndigheten som fra 1985-86 begynte å yte politisk motiverte ekstrabidrag.

---

<sup>75</sup> Intervju med Heinz Vergin 25.2.00.

## 4. Strukturtilpasningslån endret Verdensbanken

Strukturtilpasningspolitikken vil bli behandlet i to kapitler. I dette kapitlet vil fremstillingen konsentreres om endringene i bankens politikk. Kapitlet vil beskrive hvordan Norge og de andre nordiske landene reagerte. I neste kapittel vil vi følge den nordiske agendaen nærmere. Der vil vi spørre om hvilke aktører som var aktive i å utforme den nordiske politikken. Vi vil beskrive ulike aktørers syn på hva som burde være den nordiske politikken og se på om endringene i bankens politikk fikk konsekvenser for påvirkningsstrategien overfor banken.

Mange utviklingsland stagnerte økonomisk fra midten av 1970-tallet blant annet som et resultat av stigende oljepris og synkende priser på andre råvarer. Det finnes to hovedsyn på hvordan utviklingsland burde forholde seg til eksterne sjokk som oljekrisen. På den ene siden de som mener at utviklingslandene må omforme sine økonomiske strukturer slik at de kan svare mer fleksibelt på eksterne sjokk. På den andre siden finner vi de som mener at det burde etableres globale mekanismer som kan fungere som støtdempere, og dermed minske konsekvensene av eksterne sjokk. Verdensbanken tilhørte den første gruppen. Tilhengerne av å etablere en ny økonomisk verdensorden (NØV) tilhørte den andre gruppen. NØV bygget på en utviklingsstrategi hvor utviklingslandene gjennom regulert internasjonal handel skulle få fordelaktige betingelser og faste priser for sine råvarer og gjennom dette få økonomisk vekst og dermed utvikling. Norge var et av de industrilandene som på 1970-tallet uttalte klare støtte til tanken om å etablere en ny økonomisk verdensorden.<sup>1</sup> Norsk bistand representerte ved inngangen til 1980-tallet en utviklingsstrategi som i sterk grad vektla statens rolle og behovet for å regulere markedet.

---

<sup>1</sup> Børrud 1998. Angell 1992 s. 15. De nordiske landene aspirerte til å ha en spesiell posisjon, men den var i hovedsak deklarasjon med få praktiske konsekvenser (Svendsen 1987 s. 161). Tiåret var også preget av en radikaliseringspolitikk, gjennom økt støtte til venstreorienterte regimer og frigjøringsbevegelser i det sørlige Afrika og gjennom forslaget om NØV. Avhengighetsskolen hadde fått mange tilhengere i Norge (Tamnes 1997 s. 385, 389).



Verdensbankens strukturtilpasningslån ble etter innføringen i 1980 raskt preget av det neoliberale utviklingsparadigmet.<sup>2</sup> Ut av de betingelsene Verdensbanken oppstilte for at et land skulle kunne motta et strukturtilpasningslån, kunne det leses en eksportrettet strategi med vekt på internasjonal handelsliberalisering. Betingelsene var knyttet til at statens rolle skulle begrenses, statlige selskaper skulle privatiseres, subsidiering av jordbruksprodukter måtte stanses og prisdannelsen skulle skje i et fritt marked. Et sentralt krav var også devalueringer av den lokale valutaen.<sup>3</sup> Dette stilte norske myndigheter og de andre nordiske landene overfor flere problemstillinger knyttet til hvilken utviklingsstrategi som var den riktige.

Dette kapitlet består av fire underemner. Det første er en gjennomgang av innføringen av strukturtilpasningslånene. Fremstillingen vil beskrive hvordan disse lånene avvek fra bankens tidligere politikk og hvorfor banken ønsket å tilby disse lånene. Deretter vil mottakelsen av lånene bli beskrevet. Innføringen av strukturtilpasningslån i Verdensbanken ble møtt med skepsis, særlig fra industrilandene. Hovedårsaken til skepsisen var bekymring for at dette ville innebære en konkurranse med Valutafondet. Men det var også andre motforestillinger. De nordiske landene aksepterte innføringen av strukturtilpasningslån i Verdensbanken. Dette kapitlet vil forsøke å svare på hva som gjorde at de nordiske landene inntok denne holdningen.

Andre underemne er kondisjonalitet og omfatter problematikken knyttet til at Verdensbanken nå stilte omfattende betingelser til utviklingslandene. Hva var kondisjonalitet? Hvordan forholdt de nordiske landene seg til kondisjonalitet? Her vil

---

<sup>2</sup> I den teoretiske utviklingsdebatten kan ulike skoler identifiseres. Skillene er problematiske i det det ikke er klare skiller mellom dem, noen teorier kan plasseres i flere ulike skoler. Teoriene tar opp ulike emner innen utviklingsproblematikken og er derfor ikke alltid konkurrerende. I forhold til diskusjonen om Verdensbankens rolle på 1980-tallet er det likevel viktig å gi en begrepsavklaring. I den debatten som kom om strukturtilpasningslånene er klassifisering av ulike teorier sentral (Mosley, Harrigan og Tøye 1991 Vol 1 s. 4. Bye 1992 s. 57). To merkelapper forekommer ofte; at lånene var basert på *neoliberal utviklingsteori* (Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 618. Mosley, Harrigan og Tøye Vol 1 1991 s. 24) eller en *neoklassisk utviklingsteori* (Harboe 1996 s. 20, 44). Begge disse merkelappene henviser til de samme trekkene ved SAL. Et generelt anerkjent synspunkt er at banken i økende grad fokuserte på nasjonal politikk og mindre på eksterne faktorer. Dette til forskjell fra de avhengighetsteoriene som var innflytelsesrike i utviklingsdebatten på 1970-tallet (Harboe 1996 s.18). I sine lånebetingelser var krav om endringer i den nasjonale politikken i retning av budsjetter i balanse, liberalisering av handel, privatisering og en redusert rolle for staten vanlige (Harboe 1996 s. 11). Likevel er det viktig å påpeke at lånebetingelsene varierte ut fra hvilket land det var snakk om og når lånene ble gitt, selv om hovedtrekkene var like (UD 42.12/12, m 8, Innlegg ved nordisk seminar i Uppsala 30.01.87/Hans Lundström.). I hvor stor grad lånene var utformet i tråd med det enkelte lands situasjon er omstridt. Harboe fremhever at de tidligste SAL baserte seg på at de samme økonomiske mekanismene var virksomme i utviklingsland som i industriland. Dette førte til at betingelsene ikke var tilpasset den individuelle situasjonen i låntakerlandene (Harboe 1996 s. 44).

<sup>3</sup> Utover 1980-tallet endret kondisjonaliteten tilknyttet strukturtilpasningslånene seg noe. Det er vanlig å omtale makroøkonomisk kondisjonalitet som *første generasjons kondisjonalitet*. Men utover 1980-tallet ble det vanlig å også stille krav om politiske endringer, de såkalte "good governance"-kravene. Dette blir ofte omtalt som *andre generasjons kondisjonalitet* (Kapur 1997 s. 513-16. Selbervik 1999 s. 12-13).

fokuset ligge på de nordiske landenes syn på hvorledes kondisjonaliteten burde bli utformet og hvordan den kom til å influere forholdet til Valutafondet og andre bistandsgivere. Støttet de nordiske landene arbeidet med å utarbeide virkemidler som kunne ligge til grunn for en øket koordinering av bistand?

Det tredje underemnet vil se på innholdet i kondisjonaliteten knyttet til problematikken omkring statens rolle i utviklingspolitikken. Hvordan reagerte de nordiske landene på bankens politikk hvor en redusert rolle for staten var vesentlig? I neste delkapittel og i de øvrige kapitlene i oppgaven vil vi drøfte andre problemstillinger knyttet til den innholdsmessige siden av betingelsene.

Strukturtilpasningspolitikken ble som vi skal se omdiskutert. På slutten av 1980-tallet diskuterte styret de første rapportene om hvordan strukturtilpasningspolitikken virket. Det fjerde underemnet berører spørsmålet om strukturtilpasningspolitikken ble ansett som vellykket.

### **Kort om innføringen av strukturtilpasningslån**

Frem til 1980 var Verdensbanken primært en formidler av finansiering til prosjekter.<sup>4</sup> *Prosjektlånene* spesifiserte i detalj hva som kunne kjøpes, og hva som skulle gjøres, innenfor en bestemt budsjettamme. Lån til jordbruk og infrastrukturprosjekter dominerte.<sup>5</sup> *Programlån* var lån gitt som overføringer i utenlandsk valuta, uten spesifikasjoner for hva pengene skulle brukes til. Strukturtilpasningslånene var programlån.<sup>6</sup> Banken hadde tidligere også gitt programlån, men dette var unntaksvis og hadde liten betydning for bankens øvrige virksomhet. Strukturtilpasningslånene erstattet de tidligere programlånene. For enkelte land skjedde dette direkte. Det første strukturtilpasningslånet til et afrikansk land, Kenya, var en omgjøring av et planlagt programlån til strukturtilpasningslån.<sup>7</sup> Det som skilte SAL fra de tidligere programlånene var den utstrakte og systematiske bruken av makroøkonomisk kondisjonalitet. Kondisjonalitetsbegrepet blir drøftet senere, men kjernen var at utviklingsland ble møtt av krav om å gjennomføre endringer i sin økonomiske politikk for å kunne motta strukturtilpasningslån.

---

<sup>4</sup> Regler om *graduation* avgjorde hvilke land som kunne få lån fra Verdensbanken. Reglene fastslo at land med høy inntekt per innbygger ikke kunne få lån (i 1978 var denne grensen 2000 USD/ UD 42.12/12, m 1 Brev Finansministeriet i Finland til Nordisk kontor 11.04.78). Norge fikk sitt siste lån i 1963 (Rosendahl 1998 s.19), Island i 1974 og Finland i 1975 (UD 42.12/12, m 1, Notat i forkant av nordisk samrådsmøte 08.09.77/2. utv.ktr./Danbolt).

<sup>5</sup> Halvorsen 1995 s. 468.

<sup>6</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 461-472.

Innføringen av den nye typen lån i Verdensbanken kom nesten parallelt med at partier som ønsket en liberalisering av økonomien vant valg i USA og England. Denne nye strømmingen ble også sentral i Verdensbanken. Flere av bankens kritikere har i ettertid hevdet at lånene var ønsket for å tvinge utviklingslandene til å endre politikk i retning av en liberalisering av økonomien, og at SAL dermed var et redskap for industrilandenes dominans over utviklingslandene. Den norske ambassadøren til Tanzania og tidligere venstrepolitiker Gunnar Garbo har skrevet at innføringen av SAL "direkte hadde til formål å skaffe Banken et brekkjern til å få gjennomført politiske endringer".<sup>8</sup>

Mosley, Harrigan og Tøye hevder at prosessen rundt innføringen av SAL startet forut for den nye politiske strømmingen i toneangivende G-5 land. De mener at forslaget hadde vokst fram internt i banken som en respons på bankens egen vurdering av de problemer den hadde i forhold til resultatoppnåelse.<sup>9</sup> Introduksjonen av strukturtilpasningslånene kunne dermed, etter deres oppfatning, ikke sies å ha vært et resultat av den nye politiske strømmingen. Imidlertid fikk denne avgjørende innflytelse på utviklingen av lånene.<sup>10</sup>

For å forstå hvorfor Verdensbanken ble så preget av den nye politiske strømmingen må andre forhold også trekkes inn. Fra 1981 fikk Verdensbanken nøkkelpersoner i ledelsen som representerte det neoliberale utviklingsparadigmet. Etter Robert McNamaras avgang som president overtok bankmannen Alden W. "Tom" Clausen. Og med han kom en ny forskningsleder i mai 1981, Anne Krueger. Krueger sto for en politikk som bygget på det neoliberalistiske utviklingsparadigmet.<sup>11</sup> Bankens forskningsavdeling gjennomgikk en transformasjon fra 1983 til 1986. I motsetning til den tidligere filosofien om å la "de tusen blomster blomstre", ble ensrettingen og sensuren i avdelingen påfallende.<sup>12</sup>

Det tok flere år før strukturtilpasningslånene fikk et stort volum. I 1983 oversteg de styrets grense på 10 prosent av totale utlån for ikke-prosjekt lån.<sup>13</sup> Lånenes andel av bankens totale utlån økte utover 1980-tallet. Et vanlig anslag er at strukturtilpasningslånene i løpet av 1980-tallet utgjorde omlag tjuefem prosent av

---

<sup>7</sup> Intervju med Jochen Kraske 19.11.99.

<sup>8</sup> UD 37, m 1, Notat ambassadør Gunnar Garbo til Utenriksdepartementet, 28.02.90.

<sup>9</sup> Mosley, Harrigan og Tøye 1991 Vol 1 s. 29-32, se også Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 506.

<sup>10</sup> Mosley, Harrigan og Tøye 1991 Vol.1 s. 33.

<sup>11</sup> Se eksempelvis Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 354.

<sup>12</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 622-626

bankens totale utlån.<sup>14</sup> For de afrikanske landene utgjorde strukturtilpasningslånene i 1990 hele førti prosent av deres totale lån fra Verdensbanken.<sup>15</sup> Årsakene til at lånene ble så sentrale finnes både i utviklingslandene og på giverlandssiden. Dette vil vi komme tilbake til, men kort sagt var utviklingslandenes betalingsproblemer en sentral forklaring.

### *De nordiske landene aksepterte innføringen av strukturtilpasningslån*

De nordiske landene aksepterte at Verdensbanken skulle tilby strukturtilpasningslån, men tilslutningen til forslaget var ikke entusiastisk. Før dette ble en aktuell problemstilling i 1979-80, hadde det vært en lengre diskusjon internt i Verdensbanken om hvorledes låntakerlandenes behov for friere kapitaloverføringer best kunne håndteres. Flere mente at Verdensbanken burde engasjere seg mer i programlån. Dette førte til en lengre intern nordisk diskusjon som viser hvilke vurderinger de nordiske landene la til grunn da strukturtilpasningslånene ble introdusert for styret i februar 1980.

I forkant av et nordisk samrådsmøte i 1977 skrev førstekonsulent Ove C. Danbolt i UD et notat hvor han foreslo retningslinjer for det norske standpunktet. Den tidligere holdningen til programlån burde fastholdes med en fortsatt ti prosent grense av Verdensbankens utlån på årsbasis. Anbefalingen baserte seg på en vurdering av at programlån ikke i noe tilfelle ville bli "noen hovedform for Verdensbankens virksomhet". Videre anbefalte han at de nordiske landene skulle arbeide internt i banken for at det utelukkende skulle være "land som fører en "basic-needs"-rettet politikk" som skulle få programlån.<sup>16</sup>

Fra norsk side aksepterte man dermed at banken skulle engasjere seg mer i programlån, men dette skulle ikke gå ut over bankens andre aktiviteter. Dessuten skulle man bruke anledningen til å lage et insentiv for låntakerlandene til å legge om til en mer sosial politikk. På politisk nivå var en eventuell økning i Verdensbankens programlångivning så vidt jeg har kunnet se ikke diskutert. Men det foregikk en diskusjon som var relevant for innføringen av strukturtilpasningslån i Verdensbanken. Den makroøkonomiske kondisjonaliteten, som fikk et stort omfang i tilknytning til

---

<sup>13</sup> Det første årene med strukturtilpasningslån ble det gitt tre lån på til sammen 305 millioner dollar (UD 42.12/40, m 9, Rapport arbeidsgruppen om monetære og finansielle spørsmål, innkommet UD 17.09.81 s. 21).

<sup>14</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 517.

<sup>15</sup> Halvorsen 1995 s. 468.

<sup>16</sup> UD 42.12/12, m 1, Notat Ove Chr. Danbolt, 06.09.77.

strukturtilpasningslånene, var ikke en nyvinning i det internasjonale utviklingsarbeidet. Valutafondet hadde allerede i flere år tilbudt lån med makroøkonomisk kondisjonalitet. I en stortingsmelding fra 1979 ble det referert til at utviklingsland var kritiske til Valutafondets kondisjonalitet og valgte heller lån i private banker. Arbeiderpartiregjeringen mente at dette kunne forverre tilpasningsvanskene på lengre sikt.<sup>17</sup> Dette viser at Arbeiderpartiet anerkjente behovet for strukturelle endringer i utviklingslandene og at Valutafondet hadde en rolle i forhold til dette.

Den daværende nordiske eksekutivdirektøren Einar Magnussen markerte seg som skeptikeren blant de nordiske aktørene. Magnussen advarte mot utviklingen i retning av øket bruk av programlån med begrunnelse i at dette var Valutafondets jobb. Han mente at banken burde holde seg til prosjektlån og eventuelt utvide dette engasjementet.<sup>18</sup> Den nordiske diskusjonen ble særlig konsentrert om forholdet til Valutafondet. Landene ble enige om å støtte sektorlån. I sektorlån var konkrete prosjekter knyttet opp til finansiering av reformer i den enkelte sektor. For disse lånene mente de nordiske landene at det ikke var grunnlag for konsultasjoner med Valutafondet. En viss form for konsultasjon med Valutafondet var derimot nødvendig dersom det var ren betalingsbalansestøtte.<sup>19</sup> Det ble etter hvert enighet om at et utviklingslands tilgang på programlån fra banken ikke skulle gjøres avhengig av om låntakerlandet hadde oppfylt Valutafondets betingelser. Men det var ulike syn på om det var et skille mellom koordinering og utveksling av informasjon.<sup>20</sup>

Forslaget om at banken skulle begynne å gi strukturtilpasningslån ble først presentert av president McNamara på årsmøtet i 1979. Verdensbankens styre ble 5. februar 1980 introdusert for de nye strukturtilpasningslånene (SAL). Forslaget inneholdt tre prinsipper. Arbeidsdelingen med Valutafondet skulle baseres på et tidsperspektiv hvor fondet skulle stabilisere og banken strukturtilpasse. Mottakere av SAL skulle raskt få overført kapital på betingelser som det ville ta lang tid å gjennomføre. Strukturtilpasning skulle være en engangsaffære. For at låntakerland ikke skulle ha en mulighet til å velge, skulle de gamle programlånene med mindre strenge betingelser tas bort.<sup>21</sup>

<sup>17</sup> I Stortingsmelding nr. 35 Om Norges forhold til utviklingslandene i 1979 (1980-81) s. 14.

<sup>18</sup> UD 42.12/12, m 1, Notat Ove Chr. Danbolt, 06.09.77. UD 42.12/12, Konklusjoner fra nordisk møte 14.08.78.

<sup>19</sup> UD 42.12/12, Utkast til konklusjoner fra møtet om bankspørsmål 13.02.78.

<sup>20</sup> UD 42.12/12, Konklusjoner fra nordisk møte 14.08.78 .

<sup>21</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 508-509.

I beskrivelsen av hvordan styret mottok den nye låneformen har forfatterne av Verdensbankens femtiårs historie og Mosley, Harrigan og Toye lagt vekt på at styret var skeptisk. Styret delte seg i to grupper; part1-landene og part-2-landene.<sup>22</sup> Eksekutivdirektørene fra part-1-landene var bekymret for hvordan strukturtilpasningslånene ville innvirke på arbeidsdelingen mellom Valutafondet og Verdensbanken. Blant part-1 landene var det en rådende oppfatning at Valutafondet skulle ha forrang. Samtidig var det spørsmål om den antatte størrelsen på utlånsvirksomheten ville få konsekvenser for prosjektutlåningen.<sup>23</sup> De var også bekymret over hvilke signaler man sendte ut ved en slik omlegging. Omleggingen kunne tolkes som en kritikk av den tidligere praksisen for policydialog og således diskreditere banken. De tvilte også på om SAL faktisk ville være mer effektive enn prosjektutlån med hensyn til policydialog.<sup>24</sup> Verken kildene eller sekundærlitteraturen beskriver part-2 landenes synspunkter.

Den nordiske eksekutivdirektøren aksepterte innføringen av strukturtilpasningslån. I styrets prinsipielle diskusjoner om strukturtilpasningslån var den nordiske eksekutivdirektøren opptatt av spørsmålet om tilleggsressurser og hevdet at dersom utviklingslandene ikke fikk økte ressurser ville det ikke være mulig å nå målsettingene med strukturtilpasningspolitikken.<sup>25</sup>

Hvordan kan aksepten forstås? Det mest interessante ved innføringen er kildenes taushet. Kildene viser ikke en eneste prinsipiell diskusjon i tilknytning til innføringen av strukturtilpasningslån. Dette tyder på at de nordiske landene mente at endringen ikke var av vesentlig betydning. Aksepten viser en fortsatt støtte til programlångivning, begrenset til ti prosent av bankens totale utlån, og støtte til policydialog. Den viser også at de nordiske landene lå lavt i saker som ikke ble oppfattet som i strid med egne prioriteringer. Koplingen til kravet om tilleggsressurser var noe de nordiske landene gjerne gjorde, særlig i saker de ikke var entusiastiske tilhengere av. Håpet om tilleggsressurser kan derfor bidra til å forklare støtten.

Selv om de nordiske landene hadde et annet hovedfokus, støttet de lånene. Etter innføringen rapporterte Nordisk kontor ofte om innlegg fra den nordiske

---

<sup>22</sup> Ibid. s. 508-509. Dette synet deles av Mosley, Harrigan og Toye (1991 Vol 1 s. 33-35). Part-1 landene er industrilandene, part-2 landene er utviklingslandene og representerer dermed bankens låntakere.

<sup>23</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 508-509.

<sup>24</sup> Mosley, Harrigan og Toye 1991 Vol. 1 s. 34-35.

<sup>25</sup> UD 42.12.11, m 8, Nm80/69, Vedlagt innlegget til eksekutivdirektør H. Lundström i styret 22.05.1980. Også i årsmøtetalen i 1980 koplet det nordiske innlegget behovet for "strukturelle tilpasningstiltak" med behovet for økte

eksekutivdirektøren hvor han tok ordet for å påpeke de gode resultatene SAL viste.<sup>26</sup> Strukturtilpasningslån ble et virkemiddel de nordiske landene støttet for å få til endringer i utviklingslandene som de mente var nødvendige. Landene hevdet at utvikling måtte sikres gjennom økt bistand, handelsliberalisering i nord og strukturtilpasning i sør. Men verken forventningen om at programlån skulle bli en underordnet virksomhet eller forventningen om at prioriteringene i banken ikke ville bli endret, stemte med det som skjedde utover 1980-tallet.

### **Markedskrefter eller regulering?**

Strukturtilpasningslånene ble raskt preget av en neoliberal utviklingsstrategi som innebar en kraftig nedbygging av statlig virksomhet. I følge forfatterne av verdensbankhistorien var statens rolle i økonomien "the hallmark issue of the decade".<sup>27</sup> Selv om banken aldri ble absolutt i sitt syn, ble den en del av anti-stat pro-marked trenden. Banken arbeidet for en utvikling hvor staten reduserte sin kontroll i økonomien. Idealet var at landene skulle ha frie markeder uten subsidier.<sup>28</sup> Andre viktige elementer i den nye doktrinen var eksportøkning gjennom importliberalisering, et mer doktrinært engasjement for privat eierskap og press for å få "riktige" vekslingskurser. Banken brukte velkjente makroøkonomiske redskaper, men målsettingene endret seg. Stabilisering og vekst forble viktige målsettinger, men det ble brukt mindre energi på intern utjevning, et viktig mål på 1970-tallet.<sup>29</sup>

Reformene ville innebære en redusert rolle for staten og et større spillerom for markedskrefter. De nordiske landene hadde selv blandingsøkonomier hvor staten spilte en viktig rolle. Reformene strukturtilpasningslånene forutsatte kom dessuten ofte i konflikt med de nordiske landenes velferds mål. I de nordiske landene var innbyggernes rettigheter til offentlige tjenester en grunnmur i samfunnet. Strukturtilpasningsprogrammene kom til å føre med seg kutt i offentlige utgifter, noe som rammet befolkningen i utviklingslandene. Hvordan de nordiske landene arbeidet i forhold til sosial sektor vil primært bli drøftet i neste kapittel. Her vil vi se på

---

kapitaloverføringer, et synspunkt som også den daværende presidenten delte (UD 42.12/8, m 3, Inntrykk fra årsmøtet, Notat 2. Utv. Ktr/Aase, 30.10.80).

<sup>26</sup> Se eksempelvis UD 42.12.11, m 8. Nm83/49, Referat styremøtet 31.03.83. Sak 2: andre strukturtilpasningslån til Thailand.

<sup>27</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 513.

<sup>28</sup> Ibid. s. 513-516. Se også Harbo 1996 s. 20.

<sup>29</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 513-516.

hvordan de nordiske landene forholdt seg til Verdensbankens fokus på nedbygging av statens rolle i utviklingslandene til fordel for større rom for markedskrefter.

Diskusjonene i Verdensbankens styre ble preget av ulike syn på statens rolle i utviklingsprosessen. World Development Report var en bankrapport som hvert år var viet til analyse av et utviklingspolitisk emne. Rapporten ble diskutert i styret, men styret sensurerte ikke rapporten. Rapporten sto for forskningsavdelingens regning, og det var her endringer i bankens utviklingstenkning gjerne manifesterte seg først. På begynnelsen av 1980-tallet var statens rolle et omdiskutert emne.

Da World Development Report for 1983 ble presentert for styret, delte det seg i to. Den ene gruppen, med USA, England, Tyskland og Japan i spissen, var positiv til rapporten. Den andre gruppen var kritisk. Denne gruppen besto av eksekutivdirektører fra utviklingsland, de nordiske landene og Nederland. Disse landene mente at rapporten var negativ til offentlig sektor og markedsstyring på et ideologisk grunnlag. Den nordiske eksekutivdirektøren skal på et styremøte ha karakterisert rapporten som en "textbook like presentation on these difficult and controversial questions".<sup>30</sup> Kritikken ble videreført året etter. Eksekutivdirektørene fra Nederland og Canada var kritiske til hvordan Verdensbankens forskningsavdeling analyserte den internasjonale økonomiske situasjonen.<sup>31</sup> Den canadiske eksekutivdirektøren hevdet blant annet at rapporten var blitt et politisk dokument som inneholdt en skjult agenda for kommende handlinger. Også den nordiske eksekutivdirektøren kritiserte banken for å være for neoklassisk i sin forklaring av utviklingslandenes dårlige økonomiske prestasjoner siden 1973.<sup>32</sup>

Kritikken av Verdensbankens tendens til å vektlegge den private delen av økonomien på bekostning av statens rolle fortsatte å være et fokus for de nordiske landene.<sup>33</sup> Men innvendingene omfattet ikke bare et forsvar for staten. De nordiske landene stilte spørsmål ved fornuften i den økonomiske politikken banken anbefalte. I instruksene til styremøtet hvor World Development Report 1987 skulle drøftes, ba hovedstedene eksekutivdirektøren påpeke at det var lagt for mye vekt på den utadvendte strategien med nedbygging av tollbarrierer og kvantitative begrensninger. Denne strategien var mer anvendelig på lang sikt enn på kort, og den la ikke nok vekt

---

<sup>30</sup> UD 42.12/11, m 8, Nm83/113, Referat styremøtet 03.06.83.

<sup>31</sup> Se blant annet UD 42.12/12, m 3, Nm84/268 og UD 42.12/12, m 3, Nm85/61, 22.02.85.

<sup>32</sup> UD 42.12/11, m 8, Nm84/128, Referat styremøte 15.05.84.



på industrilandenes proteksjonisme. Innfallsvinkelen var basert på industrilandenes erfaringer og på klassisk økonomisk teori. De nordiske landene hevdet at denne innfallsvinkelen var "lidt snaever og afgraenset".<sup>34</sup> Styreinnlegget tok for seg noen av disse innvendingene, og konsentrerte seg om alternative strategier for vekst gjennom handel.<sup>35</sup>

Forholdet mellom stat og marked fortsatte å være en viktig diskusjon internt i Verdensbanken. I debatter om satsning på utvikling av privat sektor fastholdt de nordiske landene at problemene var mer kompliserte enn en neoliberal tilnærming ga rom for. De nordiske landene var opptatt av at det var behov for reformer både i privat og i offentlig sektor. Men de støttet ikke forslag som fremsto som ideologisk motiverte angrep på offentlig sektor.<sup>36</sup>

Mot slutten av 1980-tallet var det tegn på en tilnærming mellom banken og de nordiske landene. Nordisk kontor rapporterte også om at utviklingslandene i økende grad selv ønsket reformer i offentlig og privat sektor.<sup>37</sup> Temavalget for World Development Report (WDR) 1988, "Public Finance in Development", ble godt mottatt de i de nordiske landene.<sup>38</sup> Da WDR ble lagt fram var også norske myndigheter positive, men i en pressemelding påpekte DUH at rapporten fortsatt var preget av en generell tiltro til privatisering av statlig virksomhet. DUH skrev at denne tiltroen nok var sterkere preget av den "ideologiske debatt i USA og Storbritannia enn f.eks. i de nordiske land".<sup>39</sup> Det var dermed tilnærming og ikke konsensus mellom de nordiske landene og banken.

Tegnene på tilnærming fortsatte. Etter presentasjonen av Verdensbankens rapport *A Long-Term perspective for Sub-Saharan Africa* i 1989 var de nordiske landene fornøyd med at rapporten fremsto med et balansert syn på den offentlige versus den private sektors rolle.<sup>40</sup> Ved inngangen til 1990-tallet var "good governance" blitt et nytt begrep innen utviklingsdebatten, begrepet ble også sentralt i

---

<sup>33</sup> I en diskusjon omkring strukturtilpasning i 1986 sto Norden sammen med India i vektleggingen av offentlig sektor som en forutsetning for en levende privat sektor. Dette i kontrast til USA og Storbritannia som ønsket en enda sterkere vekt på behovet for privatisering (UD 42.12/12, m 7, Nm86/340, Referat styremøtet 28.10.86).

<sup>34</sup> DUH 37, Nordiske telefonkonferanser 1987, Utkast til instruks i forkant av telefonmøtet/Bodelsen, 07.05.87.

<sup>35</sup> UD 42.12/12, m 9, Innlegg i styret/Svein Aass 14.05.87.

<sup>36</sup> UD 42.12/12, m 7, Instruks 27.10.86. I 1988 var påpekningen av at avskaffelsen av offentlige monopol ikke måtte føre til at disse ble erstattet av private monopol et viktig poeng. De nordiske landene var også skeptiske til privatisering innen helsevesen og utdanning. Ved en omorganisering var overdragelse til NGOer en mer "nærliggende mulighet" (UD 42.12/12, m 20, Instruks 23.1.89).

<sup>37</sup> UD 42.12/12, m 16, Nm88/249, Referat styremøte 29.06.88.

<sup>38</sup> DUH 37, Instruks til styreseminar 21.10.87.

<sup>39</sup> UD 42.12/1, m 13, Pressemelding DUH 06.07.88.

<sup>40</sup> UD 42.12/12, m 25, Forslag til instruks 06.09.89.

Verdensbanken.<sup>41</sup> Denne oppgaven vil ikke gå inn i denne debatten, men det må nevnes at den ble tatt godt i mot av de nordiske landene og at debatten bidro til ytterligere å befeste inntrykket av at Verdensbanken og de nordiske landene hadde et likere syn på statens rolle i utviklingsprosessen.

## Kondisjonalitet

1980-tallet har av mange blitt beskrevet som den epoken kondisjonalitet for alvor ble et karakteristisk trekk ved utviklingshjelpen. Med innføringen av strukturtilpasningslåne fikk banken et virkemiddel for å sikre policyreformer utover det den tidligere hadde av betingelser i prosjektlåne. Mange har gått så langt som å kalle 1980-tallet for en periode med ”eksplosjon” i bruken av kondisjonalitet.<sup>42</sup> I Verdensbanken ble kondisjonaliteten utvidet både med hensyn til hvilket nivå kondisjonaliteten rettet seg mot, antallet betingelser knyttet til hvert lån og en utvidelse av forhold kondisjonaliteten rettet seg mot.<sup>43</sup>

### *Kort om kondisjonalitet*

I bistand er det helt vanlig at giverlandet ikke alltid stoler på at mottakerne handler i folkets interesse, enten dette skyldes inkompetanse eller egeninteresse hos mottakerne. Donorlandet forsøker derfor ofte å kontrollere eller influere på mottakerlandets handlinger.<sup>44</sup> Kondisjonalitet dreier seg om at det settes betingelser for at et land skal motta eksterne ressurser. Begrepet har blitt definert ulikt i litteraturen, avhengig av vektlegging av tvangselementet.<sup>45</sup>

Kondisjonaliteten ble knyttet til ulike sanksjoner. Det er vanlig å skille mellom to hovedgrupper. Positiv kondisjonalitet er en givers løfter om økte overføringer til et mottakerland dersom sistnevnte fører en politikk som samsvarer med donorens målsettinger. Negativ kondisjonalitet vil være trusler om å stoppe, utsette eller redusere bistanden. Verdensbanken knyttet betingelser til det enkelte lån.

---

<sup>41</sup> Se bla. UD 42.12/12, m 32, Instruks 05.04.91 og Nm91/276, 07.05.91. m 33, Nm91/404, 09.07.91, Nm92/293, Referat styremøte 21.04.92.

<sup>42</sup> UD 42.12/12, m 8, Oppsummering av Nordisk møte om kondisjonalitet i Uppsala 30.01.87, 1. Nord/sør kontor 05.02.87.

<sup>43</sup> Killick 1998 s. 2, Selbervik 1999 s. 13.

<sup>44</sup> McNeill 1981 s. 10, 31-36. Slik kontroll kan også skje av hensyn til at mottakerlandet skal opptre på en måte som er i giverlandets snevre egeninteresse (Ibid. s. 28-30).

<sup>45</sup> Verdensbanken og Valutafondet har fremstilt kondisjonalitet som et resultat av konsensus om lånebetingelser mellom lånegiveren og lånetakeren. Motsatt vektlegger Tony Killick tvangselementet og vil avgrense begrepet til de betingelser mottakerlandet forplikter seg til å gjennomføre og som ikke ville blitt gjennomført uten at donoren

Dersom et låntakerland ikke oppfylte disse betingelsene ville dette kunne få konsekvenser for utbetalingen av neste porsjon av lånet eller for låntakerlandets videre låneopptak i banken, altså negativ kondisjonalitet. I vanlig bistandsdebatt er det den negative kondisjonaliteten som oftest er det som blir forstått som sanksjonen tilknyttet kondisjonalitet. Dette vil også ligge til grunn for begrepsbruken i denne fremstillingen. I den grad positiv kondisjonalitet drøftes vil dette presiseres.

I debatten om strukturtilpasning har en vanlig innvending vært at kondisjonaliteten ikke var legitim. Et slikt syn baseres på at den var et brudd med prinsippet om statssuverenitet. Hva har blitt fremholdt som legitimeringsgrunnlaget til bruk av kondisjonalitet? Lånegivere har alltid stilt betingelser for å sikre at lånet ble tilbakebetalt. Lån gitt til et vannkraftverk ville ofte inneholde krav om endringer i prispolitikken på kraft.<sup>46</sup> På samme måten ville et betalingsbalanselån måtte sikres gjennom at låntakerlandet forpliktet seg til å føre en politikk som satte det i stand til å betale tilbake. Dette kunne sikres gjennom å øke eksporten eller å bedre klimaet for utenlandske investeringer i landet.<sup>47</sup> Et annet legitimeringsgrunnlag er det såkalte "moral-hazard-problemet". Betegnelsen henspiller på at dersom et land får lån, ville dette føre til redusert vilje til å gjennomføre belastende, men nødvendige reformer. Grunnen til at dette ville skje var at lånet ville skjule de eksisterende problemene, og gjøre refombehovet mindre akutt. Kondisjonalitet skulle sikre at låntakerlandet likevel måtte gjennomføre reformene. Sist, men ikke minst, var det offentlige midler som ble brukt til å gi utviklingslandene bistand, og giverne måtte sikre en effektiv utnyttelse av bistandsmidlene.<sup>48</sup>

Det er vanlig å skille mellom ulike typer av kondisjonalitet avhengig av hvilket nivå kondisjonaliteten rettet seg inn mot. I de tradisjonelle prosjektlånene som eksempelvis lån til bygging av en dam, ville vanligvis krav om tiltak for mennesker som blir tvunget til å flytte inngå. Dette kan kalles *teknisk kondisjonalitet*. Denne kondisjonaliteten gjaldt mikronivået. Verdensbanken hadde siden den ble opprettet vurdert en lånesøknad ut fra hvilket økonomisk og politisk klima prosjektet ville inngå i, selv om det primære fokuset var rettet inn mot kvaliteten i gjennomføringen

---

satte disse betingelsene (Killick 1998 s. 10-11). Andre bruker begrepet om en utveksling av politiske endringer i bytte for eksterne ressurser (Selbervik 1999 s. 12).

<sup>46</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 449, Mosley, Harrigan og Toye 1991 Vol 1 s. 27.

<sup>47</sup> Killick 1998 s. 12-13. UD 42.12/12, m 8, Innlegg ved nordisk seminar i Uppsala 30.01.87/Hans Lundström.

<sup>48</sup> Killick 1998 s. 13-14.

av de enkelte prosjektene.<sup>49</sup> Ved lån til et kraftverk var prisen på elektrisitet ofte sentralt for prosjektets lønnsomhet. Krav knyttet til priser på elektrisitet kan kalles *økonomisk kondisjonalitet*.<sup>50</sup> Krav knyttet til prisen på elektrisitet fra det konkrete prosjektet ville være på mikronivået. Priskrav kunne også være på makronivået ved å omfatte hele kraftsektoren i et land. Dette var *makroøkonomisk kondisjonalitet*. Krav om å endre så viktige deler av sin politikk kalles også *policybasert långivning*. På 1980-tallet ble policybasert långivning en utbredt praksis i Verdensbanken og etter hvert hos de fleste bilaterale giverne og de regionale bankene. Tidligere var det bare Valutafondet og i noen grad USA som hadde stilt slike betingelser for bistand.<sup>51</sup>

Verdensbankens bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet endret seg etter innføringen av strukturtilpasningslånene. For å få et SAL måtte mottakerlandet formulere et økonomisk reformprogram (SAP) som måtte godkjennes av Verdensbanken.<sup>52</sup> Strukturtilpasningslånene skilte seg fra de tidligere programlånene og prosjektlånene ved å stille mer systematiske og omfattende krav til innholdet i mottakerlandets økonomiske politikk som vilkår for å motta betalingsbalanselån.

### *Uenighet i Utenriksdepartementet*

I Norges forhold til utviklingslandene var forsvar for utviklingslandenes uavhengighet en viktig tradisjon. Antikoloniale holdninger og vilje til kamp for utviklingslandenes rett til selvstyre karakteriserte den norske holdningen til den tredje verden i etterkrigstiden.<sup>53</sup> Prinsippet måtte balanseres mot andre hensyn. Sikkerhetspolitiske hensyn var svært viktige, og sikkerhetspolitikken hadde primat over utviklingspolitikken i perioden 1949 til 1955.<sup>54</sup> I tiårene som fulgte ble den anti-kolonialistiske linjen forsterket.<sup>55</sup> Fra tidlig på 1970-tallet var mottakerorientering et

<sup>49</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 454-459.

<sup>50</sup> UD 42.12/12, m 8, Eksekutiv direktør Ulrik Haxthausens innlegg på den nordiske konferansen om kondisjonalitet 30.01.87.

<sup>51</sup> Killick 1998 s. 1-2, 5.

<sup>52</sup> Halvorsen 1995 s. 468-69. For de fleste av de afrikanske landene betydde dette at Verdensbanken sto for utformingen av disse, mens de asiatiske landene som for en stor del hadde større institusjonell kapasitet og erfaring, utformet reformprogrammene selv med banken som rådgiver (intervju med Jochen Kraske, 19.11.99).

<sup>53</sup> Eriksen og Pharo 1997 s. 169, 177-178.

<sup>54</sup> Eriksen og Pharo 1997 s. 187. Men ønsket om avkolonialisering ble veid mot hensynet til å opprettholde en god tone med kolonimaktene Frankrike og Storbritannia som var viktige NATO-allierte. Dessuten var prinsippet vanskelig å opprettholde i situasjoner hvor frigjøringsbevegelsen var dominert av kommunister (ibid. s. 177-178).

<sup>55</sup> Eriksen og Pharo 1997 s. 392, 396, 402. Tiåret som fulgte ble preget av et sterkere norsk engasjement utenfor Europa. Regjeringen ble tvunget til å ta stilling til skarpe konflikter i avkoloniseringsprosessen (ibid. s. 381). Holdningene ble mer kritiske, ikke bare til kolonimaktene men også til amerikanske intervensjoner. Forestillingen om at Norge som en liten stat uten egentlige interesser i den tredje verden, hadde en særlig rolle å spille var også sentral i denne perioden (ibid. s. 402). Den mer kraftfulle norske linjen ble ytterligere øket utover 1960-tallet, og antok en rød bunnfarge det neste tiåret (Tamnes 1997 s. 351).

sentralt prinsipp i norsk bistandspolitikk. Prinsippet defineres ofte som en vilje til å la bistand ta utgangspunkt i mottakerlandets egne prioriteringer og utviklingsplaner.<sup>56</sup> Utviklingslandene var sterkt kritiske til den økende bruken av kondisjonalitet, og hevdet at den var et brudd med prinsippet om statssuverenitet.

Strukturtilpasningslånene førte til at banken nærmet seg en långivning som liknet på Valutafondets stabiliseringslån. Disse lånene var omstridte, også i Norge. Valutafondet ble utsatt for kritikk på grunn av harde lånebetingelser allerede fra slutten av 1970-tallet.<sup>57</sup> Det var etter hvert såpass strid om denne politikken at det i 1981 ble nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe for å gjennomdiskutere de norske standpunktene til flere monetære og finansielle spørsmål, særlig i Valutafondet-sammenheng.<sup>58</sup> I 1981 leverte gruppen sin innstilling. Innstillingen behandlet blant annet den kritikken som var blitt reist mot fondets kondisjonalitet fra flere utviklingsland og i Brandt-kommisjonen. De nordiske landene hadde i Valutafondet argumentert for å opprettholde kondisjonalitetskravene. Årsaken til støtten var hensyn til å sikre Valutafondets ressurser og å sikre en nødvendig tilpasning av økonomien til de rådende forhold.<sup>59</sup> Arbeidsgruppen støttet bruken av kondisjonalitet.

Rapporten fikk et etterspill. Etter at rapporten var fremlagt var NØV-enheten i Utenriksdepartementet ikke fornøyd med rapporten, fordi de mente at den i større grad skulle sett på utviklingslandenes legitime interesser.<sup>60</sup> Embetsmenn som var sentrale i utformingen av norsk bankpolitikk, Ketil Børde og Jon Aase, hadde vært medlemmer av arbeidsgruppen. Dette viser at det ikke var enighet i Utenriksdepartementet om bruk av denne formen for makroøkonomisk kondisjonalitet. Embetsmenn som daglig arbeidet med banksaker støttet bruken av kondisjonalitet, mens en annen avdeling var negativ. Dette understreker en forventning utledet fra byråkratiteori, nemlig at embetsmenn med nær tilknytning til Banken var mindre kritiske enn embetsmenn med fjernere tilknytning.

Kjell Halvorsen som var sentral i den norske bankmyndigheten fra opprettelsen av Departement for Utviklingshjelp ved årsskiftet 1983-84, har i et

---

<sup>56</sup> Johannesen og Leraand 1997.

<sup>57</sup> St. meld. nr. 35 Om Norges forhold til utviklingslandene i 1979 (1980-81) s. 14. Diskusjonen er også nevnt i Storm-Mathisen 1998 s. 185-186.

<sup>58</sup> Arbeidsgruppen omfattet tjue personer. Flesteparten kom fra Utenriksdepartementet, men også Handelsdepartementet (3), Norges Bank (2), Finansdepartementet (1) og Industridepartementet (1) var representert (UD 42.12/40, m 7, Notat 1. Økonomiske kontor/Hauge, 23.05.80).

<sup>59</sup> UD 42.12/40, m 9, Rapport arbeidsgruppen om monetære og finansielle spørsmål 17.09.81 s. 96.

intervju forklart at han opplevde at politikken overfor Verdensbanken ble utformet i et spenningsfelt. NØV-politikken sto sterkt i NORAD og i planavdelingen i Utenriksdepartementet.<sup>61</sup> Bankseksjonen var opptatt av å utforme en politikk med troverdighet ute og hjemme i forhold til den radikale delen av bistandspolitikken.<sup>62</sup> Etterspillet etter den interdepartementale arbeidsgruppen viser nettopp disse spenningene internt i Utenriksdepartementet.

### *Prinsipiell enighet, praktisk uenighet*

I Verdensbanken støttet de nordiske landene bruk av kondisjonalitet, men var ikke enige i alle formene den fikk i praktisk politikk. Styret ga ikke overordnede retningslinjer for bruk av kondisjonalitet, og det var sjelden generelle debatter om bruk av kondisjonalitet. Bankens bruk av kondisjonalitet kunne påvirkes ved å gi retningslinjer for fordelingen av lånemidler på ulike sektorer og ulike låneprogrammer. Mer penger til strukturtilpasningslån ville gi øket bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet, og motsatt. Medlemslandene kunne også influere på bankens bruk av kondisjonalitet gjennom styrebehandling av enkeltlån. Styret hadde i teorien mulighet til å endre betingelsene i den enkelte låneavtale. I praksis skjedde dette ikke, men i noen saker ville et land stemme avholdent eller i mot et låneforslag. Det mest vanlige var imidlertid at eksekutivdirektørene stilte spørsmål til sider ved et låneforslag. Slike spørsmål førte ofte til at senere låneforslag drøftet eller tok hensyn til styrets oppfatninger.<sup>63</sup> Det hente dessuten at det var det var prinsipielle diskusjoner i forbindelse med enkelte lånebehandlinger.

De nordiske landene holdt lenge fast ved at strukturtilpasningslånenes andel av bankens totale utlån skulle begrenses, selv om de var med på å flytte disse grensene. Allerede i 1983, tre år etter innføringen, ønsket Verdensbanken å øke den fastsatte andelen. Dette ble begrunnet i at etterspørselen etter de nye lånene var stor. Utviklingslandene hadde problemer med å stille den nødvendige egenfinansieringen til lokale utgifter i Verdensbankprosjektene. Prosjektene ble forsinket, og Verdensbanken opplevde en minskende etterspørsel etter prosjektlån. Samtidig var

---

<sup>60</sup> Storm-Mathisen 1998 s. 186 note 116.

<sup>61</sup> Etter opprettelsen av Departement for Utviklingshjelp 1. januar 1984 fortsatte Utenriksdepartementet å ha ansvaret for saker som gjaldt samarbeidet om ny økonomisk verdensorden og behandlingene av disse i FN-systemet (Norman s. 14).

<sup>62</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>63</sup> Intervju med Heinz Vergin 22.02.00.

betalingsbalanseproblemerne i utviklingslandene store. Valutafondet gikk inn for å øke sitt eget utlånsvolum med bortimot femti prosent.<sup>64</sup> Verdensbanken hevdet at det var forventet et oppsving i verdensøkonomien i løpet av tolv til fjorten måneder. På bakgrunn av dette ønsket banken å omprioritere utlånspolitikken ved å konsentrere seg om et mindre antall prosjekt. Hvert av disse skulle få større utbetalinger. I tillegg ønsket banken å øke volumet til strukturtilpasningslån og sektortilpasningslån. Hvert enkelt land kunne overstige den tidligere maksimalgrensen på tretti prosent for denne typen lån av landets totale låneopptak i Verdensbanken.<sup>65</sup> Denne vridningen skulle være midlertidig.

Nordisk kontor anbefalte en positiv holdning til bankens ønske om å øke volumet til SAL og SECAL, men var skeptisk til at dette kunne føre til en økning av kondisjonalitet i Verdensbankens utlån.<sup>66</sup> De nordiske landene støttet forslaget fra Nordisk kontor. Den forutgående norske diskusjonen viser at også andre enn bankmyndigheten var involvert i enkelte saker. 2. Utviklingskontor, et kontor som i første rekke hadde ansvaret for den bilaterale utviklingshjelpen, pekte i et notat på at bankens målsettinger om å tilgodese fattige land og sektorer som jordbruk, landsbygdet utvikling og sosial infrastruktur ikke måtte rokkes ved. Med bakgrunn i at de andre nordiske landene støttet forslaget anbefalte kontoret likevel at Norge skulle støtte de nye tiltakene.<sup>67</sup>

Norden aksepterte i årsmøtetalen i 1984 at grensen på ti prosent andel av bankens totale utlån for programlån ble hevet.<sup>68</sup> Senere aksepterte Norden stadig at grensene ble hevet, men det ble fortsatt gjort under bekymrede utsagn om faren for at de ville gå på bekostning av prosjektlånene.<sup>69</sup>

I 1984 og 1985 var det en omfattende diskusjon om Verdensbankens videre rolle. Her fremkom prinsipielle syn på bruk av kondisjonalitet. Spørsmålet om kapitaløkning var utgangspunktet for diskusjonen. Et problem for banken var at den generelle etterspørselen etter lån fra IBRD var gått ned. De nordiske landene støttet

---

<sup>64</sup> UD 42.12/1, m 6, Notat 2. Utv. ktr./Tøraasen, 16.02.83.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> UD 42.12/1, m 6, Nm83/14, 09.02.83.

<sup>67</sup> UD 42.12/1, m 6, Notat 2. Utv. ktr./Tøraasen, 16.02.83.

<sup>68</sup> UD 42.12/12, m 3, Nm84/275, 24.10.84.

<sup>69</sup> Norden ønsket ikke at strukturtilpasningsprogrammene økte uten at rammen for utlån ble øket. Dette ville gå på bekostning av prosjektlånene (UD 42.12/12, m 6, Instruks fra Danida, 07.03.86). I 1987 kom igjen en slik problemstilling frem. Staben hadde opplyst at strukturtilpasningslånene var forventet å nå opp i 23-25% av de totale utlånene fra banken, dette var over de 20% som var budsjettet (UD 42.12/12, m 8, Referat nordisk telefonkonferanse 20.02.87). I en instruks ba hovedstedene Nordisk kontor om å ta dette opp med banken. De

bankens argumentasjon for kapitaløkning, men hevdet at det var et problem at etterspørselen var gått ned. Sammen med utviklingslandene hevdet de nordiske landene at kondisjonaliteten var en av årsakene til at etterspørselen etter lån ikke var større.<sup>70</sup> Problemene var flere. For å beregne kostnaden på å ta opp lån i Verdensbanken, måtte kostnadene i tilknytning til de betingelser banken stilte opp regnes med i tillegg til de rene rentekostnadene. Ettersom banken i økende grad stilte betingelser for å gi lån, både makroøkonomisk kondisjonalitet, kvalitetskrav til prosjektforbereidelse og miljøkrav, ville dette øke den prisen et låntakerland måtte beregne. De nordiske landene var bekymret for at dette kunne føre til at banken priset seg ut av markedet i land som hadde muligheter for å ta opp lån andre steder.<sup>71</sup> Dette ville igjen kunne føre til at bankens portefølje ble enda mer risikopreget, med konsekvenser for bankens kredittverdighet og dermed de betingelser den kunne oppnå på sine lån i det internasjonale finansmarkedet.

For å øke etterspørselen argumenterte de nordiske landene for at det var bedre med en mer fleksibel tilnærming som var nært knyttet til den administrative kapasiteten i låntakerlandet. Norden mente at banken burde snevre inn målsetningen fra makroøkonomiske policy reformer til sektorielle lån hvor konkrete prosjekter var knyttet til finansiering av reformer i den enkelte sektor.<sup>72</sup> Dette hadde vært de nordiske landenes syn helt siden den første diskusjonen om utvidet bruk av programlån i Verdensbanken.

På et prinsipielt nivå fremstår den nordiske posisjonen som tilhenger av bruk av kondisjonalitet, men denne skulle begrenses. De nordiske landene var mest opptatt av låneformer som innebar kondisjonalitet på prosjektnivå, og for strukturtilpasningslån på et sektorielt nivå. I det praktiske styrearbeidet kom holdningene til bruk av kondisjonalitet særlig klart frem i diskusjoner knyttet til krysskondisjonalitet. *Krysskondisjonalitet* innebar at et lands tilgang på lånemidler fra en institusjonen ble gjort avhengig av at også betingelser fra andre aktører var oppfylt. Som vi har sett har 1980-tallet blitt beskrevet som en periode med eksplosiv bruk av kondisjonalitet. Grunnen til at enkelte har valgt å bruke så sterke ord var tendensen til

---

ønsket at banken skulle sannsynliggjøre at utlånene til SAL ikke ville overstige 23-25% i 1987 eller i 1988 (UD 42.12/12, m 8, Instruks til styremøtet 05.03.87).

<sup>70</sup> HD 554, Notat 2. multilaterale kontor til underdirektør Bryn, 22.03.85.

<sup>71</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/152, 11.05.87.

<sup>72</sup> Se blant annet UD 42.12/12, m 3, Nm84/275, 24.10.84 og m 4, Nm85/210, 26.05.85.



at de ulike giverne gjorde sin bistand avhengig av at mottakeren hadde oppfylt andre givers betingelser i tillegg til egne.

### *Krysskondisjonalitet*

I forholdet mellom Verdensbanken og Valutafondet var krysskondisjonalitet som vi skal se i neste avsnitt en høyst reell problemstilling. Men også andre givere var med på den økte samordningen. Bilaterale givere kunne anvende krysskondisjonalitet indirekte, eksempelvis slik Parisklubben var organisert.<sup>73</sup> Et lands mulighet til å reforhandle gjelden sin innen Parisklubben var avhengig av at landet hadde en avtale med Valutafondet. De kunne også gjøre egen bistand direkte avhengig av at det forelå en avtale med finansinstitusjonene. Men samordningen kunne også være mer indirekte. Uansett form forutsatte samordningen at det ble utviklet prosedyrer og verktøy som kunne bidra til giverkoordinering. Dette avsnittet skal beskrive hvordan det gradvis ble utviklet prosedyrer i Verdensbanken som ville lette arbeidet med bruk av kondisjonalitet overfor det enkelte land og som samtidig skulle ligge til grunn for en bred giverkoordinering.

I Verdensbankens styre ble hvert enkelt lån diskutert for seg. Det var ikke anledning til å diskutere den totale bistanden til ett land. Prinsippet var basert på en lang tradisjon innen Verdensbanken, og det hang sammen med at styret ikke skulle kunne ta politiske hensyn i lånepolitikken. Hvert prosjekt skulle vurderes ut fra sin økonomiske lønnsomhet. Denne tradisjonen begrenset styrets mulighet til å drøfte bankens utlansstrategi i det enkelte land som helhet. Allerede på slutten av 1970-tallet hadde dette blitt diskutert blant de nordiske landene. Det var et klart ønske om å få anledning til å ha helhetlige diskusjoner.<sup>74</sup> Men slike diskusjoner kunne få de nordiske landene opp i et dilemma. Det ville fort bli en konflikt mellom mottakerlandets egne prioriteringer og politisk press i de nordiske landene for at bistandsmidler skulle brukes til utviklingsprioriterte sosiale og økonomiske mål. De nordiske landene ønsket derfor ikke å fremtvinge landdiskusjonene som prinsippsak, men de ville forsøke å påvirke staben til å ta opplysninger om den generelle utvikling i det enkelte land inn i prosjektrapportene.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Se kapittelet om gjeld.

<sup>74</sup> UD 42.12/12, m 1, Notat til nordisk samordningsmøte fra Einar Magnussen. UD 42.12/12 m 1, Referat nordisk samrådsmøte 08.09.77. UD 42.12/12, m 1, Referat nordisk samrådsmøte 14.08.78.

<sup>75</sup> 42.12/12, m 1, Referat nordisk samordningsmøte 14.08.78.

Ønsket om helhetlige diskusjoner av lånestrategien til enkeltland var en tilbakevendende stridssak. De nordiske landene fortsatte å ønske slike diskusjoner. Dette var motivert ut fra et ønske om å se bankens totale innsats i et land under ett, men også å få til en mykere bruk av kondisjonalitet.<sup>76</sup> Utviklingslandene var motstandere av en slik enkeltlandsdiskusjon. Motstanden hadde sammenheng med flere forhold. Diskusjoner om enkeltland ville invitert til bredere diskusjoner om det konkrete landet, og dermed kunne forhold som ellers ikke var gjenstand for debatt i banken nettopp bli tema for diskusjonen. Dessuten kunne en slik institusjonalisering av diskusjon om enkeltland føre til at det ble etablert konsensus om utviklingsstrategi mellom land som samtidig var store giverland. Dette foregikk ellers i konsultative møter for enkeltland (CG-møter). I forlengelsen av dette var det grunn til å forvente øket bruk av kondisjonalitet, og øket bruk av krysskondisjonalitet mellom ulike lån fra banken.<sup>77</sup> Enkeltlandsdiskusjon kunne også føre til positiv kondisjonalitet. Alle medlemslandene la stor vekt på Verdensbankens rolle i å bidra til øket ressursstrøm til de land de arbeidet i. En positiv holdning til et land ville kunne føre til øket bistand til dette landet og dermed påvirke de totale ressursstrømmene til et enkelt land. Alt sett under ett ville en slik diskusjon føre til at Verdensbankens styre ville kunne utøve stor normativ makt.

I 1988 innførte Verdenbanken en praksis med regionale orienteringer om Latin-Amerika, Afrika og Asia. Dette var et kompromiss mellom part-1 landene som ønsket landspesifikke diskusjoner, og mange av part-2 landene som var sterkt i mot dette.<sup>78</sup> Men industrilandene kjørte et eget løp parallelt. De nordiske landene ga i oktober 1988 prinsipiell tilslutning til at Verdensbankens styre, i tilknytning til behandlingen av konkrete låneforslag, kunne ha en velforberedt diskusjon om utlånsstrategien til det enkelte land. Prosedyren skulle være at i-landene på forhånd søkte konsensus om hvilke land som skulle tas opp, og at det årlig skulle være 4-8 slike landdiskusjoner. Den nordiske eksekutivdirektøren ble bedt av de nordiske landene om å delta, men å holde en lav profil inntil erfaringer var vunnet, og man visste mer om utviklingslandenes reaksjoner. Etter dette skulle de nordiske landene ha

---

<sup>76</sup> UD 42.12/12, m 4, Nm85/210, 26.05.85.

<sup>77</sup> Ibid. Se også UD 42.12/12, m 16, Nm88/174, UD 42.12/12, m 19, Nm88/429.

<sup>78</sup> UD 42.12/12, m 19, Nm88/429, Referat COW-møtet 07.12.88, Regional Meeting on Africa, 16.12.88.

en substansdiskusjon, blant annet om hvilke land de kunne tenke seg å få satt på dagsorden.<sup>79</sup>

I januar 1989 mente den nordiske eksekutivdirektøren Jonas H. Haralz at både utviklingslandene og staben hadde godtatt at slike diskusjoner fant sted i styret. Men de nordiske landene var ikke enige om hvilken profil Norden skulle ha i diskusjonene. Danmark var mest positiv og mente at Norden skulle ta egne initiativ og innlede til diskusjoner i styret. Mot dette synet sto Norge. Nordmennene ville fortsatt vurdere utviklingslandenes holdninger. De mente at Norden burde delta, men at man ikke skulle innlede til diskusjon.<sup>80</sup>

Ved siden av enkeltlandsdiskusjonen var det flere andre verktøy som skulle føre til bedret koordinering. Innføringen av et felles policydokument mellom Valutafondet og Verdensbanken kom til en viss grad til å føre til et styrket samordningsarbeid. Verdensbanken var vert for konsultative grupper (CG-møter). CG-møtene var en form for rundebordskonferanser hvor givere diskuterte bistand seg i mellom og med det enkelte mottakerland. Mot slutten av 1980-tallet fikk Policy Framework Papers (PFP) en sentral rolle som et av grunnlagsdokumentene på disse møtene. PFP ble viktig i minst to henseende. For det første var det en debatt om hvilken rolle disse skulle ha for Verdensbankens utlån – skulle PFP bli et grunnlagsdokument for å avgjøre långivningen til et mottakerland? For det andre var det en diskusjon om hvordan de bilaterale donorene skulle forholde seg til PFP i sin egen bistand – skulle anbefalingene og analysene i dette dokumentet føre til at den bilaterale bistanden skulle ta hensyn til dette?

Policy Framework Paper ble et formalisert samarbeid mellom fondet og banken i forhold til de fattigste utviklingslandene. I Valutafondet ble PFP grunnlagsdokumentet for beslutningen om å gi utviklingsland tilgang på kreditter på konsesjonelle vilkår. Verdensbanken var i utgangspunktet ikke entusiastisk i forhold til PFP på grunn av dokumentenes kortsiktighet.<sup>81</sup> I 1987 var det en prinsippdiskusjon om Verdensbankens bruk av PFP i egen långivning.<sup>82</sup> Styrediskusjonen konsentrerte seg om PFP som et virkemiddel til øket samarbeid mellom banken og fondet. USA

---

<sup>79</sup> UD 42.12/12, m 19, Forslag til instruksjon til drøftelse på telefonmøte 18.11.88.

<sup>80</sup> UD 42.12/12, m 20, Referat Nordisk bankmøte 10-12.01.89.

<sup>81</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/377, 29.10.87.

<sup>82</sup> DUH 37, Utkast til instruksjon 17.10.87.

var som vanlig en sterk pådriver for et så tett samarbeid som mulig, mens de andre part-1 landene var noe mer tilbakeholdne.<sup>83</sup>

I praksis fikk PFP trolig en viss innflytelse over beslutninger om å gi et land et strukturtilpasningslån, men det var ikke en automatisk sammenheng. I 1988 var det en gjennomgang av de foreløpige erfaringene med PFP. I bankens rapport fremgikk det at det de siste månedene hadde vært mindre sammenheng mellom PFP og nye SAL. Dette fordi informasjon om mellomlange økonomiske utsikter var vanskeligere tilgjengelig i de nye landene som det nå skulle utarbeides PFP for. Rapporten reiste spørsmålet om det var ønskelig med en klarere kopling mellom PFP og nye lån. Da kunne dokumentet danne grunnlag for ytterligere koordinering mellom giverne og også danne grunnlaget for økte ressurser til utviklingslandet. Dette gikk ikke banken inn for. En slik kopling ville skape en asymmetri mellom de landene som kunne motta SAL og de som ikke kunne det.<sup>84</sup> I styrediskusjonen var USA igjen mest positive til bruken av PFP. Kildene gir ikke beskrivelser av et nordisk standpunkt. Dette tolker jeg som en tilslutning til bankens anbefalinger. Styret sluttet seg til at det ikke skulle være en formell kopling mellom PFP og lån fra Verdensbanken. Det var uenighet i styret om hvordan eksekutivdirektørene skulle diskutere det enkelte PFP. Uenigheten var koplet til den prinsipielle diskusjonen om å diskutere landstrategier for det enkelte land.<sup>85</sup>

Til nå har fremstillingen beskrevet hvordan de nordiske landene forholdt seg til utviklingen av prosedyrer som kunne bidra til giverkoordinering. Men hvordan stilte de nordiske landene seg i konkrete diskusjoner om strategien i enkeltland? I 1985 slo Svein Aass, ansatt på Nordisk kontor, fast i en telefaks til bankseksjonen at det var bred enighet om at bankens fremtidige finansielle rolle måtte gå hånd i hånd med en ledende rolle i policydialog og bistandskoordinering. Men han stilte spørsmål ved om de nordiske land var enige om dette.<sup>86</sup>

De nordiske holdningene på et uformelt møte om utviklingshjelp til Mosambik, er illustrerende for synet på bistandskoordinering på midten av 1980-tallet. De nordiske landene sa at de kunne være med på en rundebordskonferanse eller et møte i en konsultativ gruppe. Forutsetningen var at dette tjente formålet med å sikre en effektiv bistandsforvaltning, at den var konsentrert om sektornivå og at den var

---

<sup>83</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/377, 29.10.87.

<sup>84</sup> UD 42.12/12, m 15, Nm88/175, 24.3.88.

<sup>85</sup> UD 42.12/12, m 16, Nm88/174, Referat styremøtet 03.05.88.

ønsket velkommen av myndighetene. Men hvis målet var å overbevise eller tvinge mottakeren til å føre en bestemt makroøkonomisk politikk, så var de skeptiske. Dette var det et lands prerogativ å bestemme selv. Dessuten var Norden ikke villig til å delta i noe formelt eller uformelt forum for å diskutere dette dersom ikke mottakerlandet deltok. I slike sammenhenger mente Norden at man bare kunne diskutere synspunkt på bankens policydialog. Til slutt minnet den nordiske eksekutivdirektøren om at Norden var en betydelig bilateral giver til Mosambik med til sammen 60 millioner dollar i året.<sup>87</sup>

De nordiske landene var med andre ord opptatte av å sikre mottakerlandets innflytelse over policydialogen. Samtidig aksepterte de at giverkoordinering kunne bidra til en effektiv bistandsforvaltning, men de var skeptiske til den makroøkonomiske kondisjonaliteten. Den nordiske politikken i forhold til giverkoordinering ble gjenstand for en omvurdering i siste halvdel av 1980-tallet. De nordiske landene fortsatte som vi skal se å mene at koordineringen burde skje på sektornivå, men politikken ble mer offensiv på andre felt, særlig i forhold til koordinering av saker de nordiske landene var opptatt av. I 1987 stilte Nordisk kontor spørsmål ved om de nordiske landene fortsatt la stor vekt på mottakerlandets sentrale rolle i internasjonale forhandlinger.<sup>88</sup>

Jorunn Mæhlum fra den norske bankmyndigheten deltok på et seminar om PFP i Washington i 1988. Her minnet Mæhlum om at ambisjonsnivået måtte tilpasses det faktum at de ulike internasjonale organisasjonene hadde sine egne mandater å forholde seg til. Det hadde også de bilaterale donorene. Ulike retningslinjer og politiske prioriteringer styrte innsatsen i utviklingshjelpen. Dette måtte man ha i bakhodet. Videre sa hun at det var berettiget å si at Norge ikke hadde gitt en aktiv respons på oppfordringen fra fondet og banken om å bruke dokumentene mer aktivt i planleggingen av den bilaterale hjelpen. Dette var ikke fordi Norge ikke mente at strukturtilpasning og økonomiske reformer var av avgjørende betydning. Tvert i mot sa hun at Norge oppfordret til strukturell tilpasning i sin dialog med bilaterale partnerland. Men den norske bilaterale hjelpen var i stor grad prosjektorientert, selv om ikke-prosjekt hjelpen var økende. Hjelpen var konsentrert om enkelte sektorer, og om enkelte land. Norge kunne derfor tenke seg å delta mer aktivt på utformingen av

---

<sup>86</sup> UD 42.12/41, m 9, Telefaks Svein Aass til DUH, 28.02.85.

<sup>87</sup> UD 42.12/12, m 4, Nm85/233, 15.07.85.

<sup>88</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/431, 11.12.87.

politikk og implementeringen av disse på sektornivå. Hun la stor vekt på behovet for å styrke mottakerens deltakelse, og sa at UNDP ville kunne ha en viktig rolle der.<sup>89</sup>

De nordiske landene fortsatte å legge vekt på kravet om sentral medvirkning fra mottakerlandet i koordineringsbestrebelse i regi av Verdensbanken, men firte på andre krav. Selv om de nordiske landene fortsatt påpekte behovet for at samordningen skjedde på sektornivå og at mottakerlandet måtte delta i større grad, hadde de ikke lenger med en avstandstaken til en koordinert makroøkonomisk politikk. I en styrediskusjon i 1988 var det tydelig at de nordiske landene hadde inntatt en mer offensiv linje. I forkant av et styremøte ba de nordiske landene eksekutivdirektøren om å gjøre kraftig oppmerksom på at den politikken som ble foreskrevet på det regionale møtet om Afrika ville forutsette en øket vekt på koordinering mellom Verdensbanken og andre donorer for å unngå at disse trakk i en annen retning enn Verdensbanken. Sammen med mottakerlandet skulle det lages sektorstrategier. Videre ble eksekutivdirektøren bedt om å sterkt understreke at koordineringen forutsatte en øket deltakelse fra mottakerlandets side og en styrking av deres institusjonelle kapasitet.<sup>90</sup>

Denne tendensen fortsatte.<sup>91</sup> De nordiske landene ønsket en sterkere giverkoordinering på saker som var viktige for deres strategi i de enkelte land. Landene hevdet i 1989 at basert på egne erfaringer i hovedsamarbeidsland gjorde banken ikke særlige anstrengelser med å koordinere giverne, selv i land hvor banken var ledende donor på et område. Dette hindret at banken fikk den nødvendige informasjonen, og det kunne gjøre reformene mindre effektive.<sup>92</sup>

### *Krysskondisjonalitet med Valutafondet*

Innføringen av strukturtilpasningslån la grunnlag for en omformulering av Verdensbankens rolle som aktør i det multilaterale utviklingsarbeidet. Forholdet til Valutafondet ble mer komplisert fordi det nå var vanskeligere å avgjøre hvor grensene

<sup>89</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986 -, Notat Underdirektør Mæhlum, 22.02.88.

<sup>90</sup> UD 42.12/12, m 19, Instruks fra Danmark i forkant av COW-møtet 12.12.88.

<sup>91</sup> De nordiske landene argumenterte for større koordinering mellom giverne. Norden var negative til den rollen "parastatals" hadde i afrikanske økonomier. Problemet var også at "vested interests" i utviklingslandene, særlig i Afrika, beskyttet disse og hindret reformer. Løsningen var mer fasthet fra donorene, gjennom øket koordinering. De nordiske landene mente at dette også gjaldt banken (UD 42.12/12, m 20, Instruks i forkant av styremøtet 13.2.89). På styremøtet forsvarte den ene afrikanske eksekutivdirektøren den rollen parastatals og fastsatte priser hadde i Afrika med begrunnelse i at jordbruket var den eneste realistiske skattebasen i mange utviklingsland (UD 42.12/12, m 20, Nm89/60, Referat styremøtet 13.2.89). Det var to afrikanske eksekutivdirektører. Hva den andre mente fremgår ikke av referatet.

<sup>92</sup> UD 42.12/12, m 20, Instruks i forkant av styremøtet 13.2.89.

gikk mellom institusjonenes arbeidsfelt. Lånene fra Verdensbanken var ikke ment som en konkurranse med fondet. Mens fondet skulle sørge for en kortsiktig stabilisering av økonomien, skulle lånene fra banken være mer langsiktige, de såkalte lånene på mellomlang sikt. I teorien skulle stabiliseringslånene og strukturtilpasningslånene ha ulikt fokus og dermed ulik kondisjonalitet. Parallelt med at banken begynte å gi tilpasningslån, øket Valutafondets kundekrets til å omfatte land som tidligere kun hadde fått lån fra banken. Institusjonene fikk dermed virkemidler som ikke var identiske, men med klare likhetstrekk, samtidig som de fikk tildels overlappende kundekrets. I praksis viste det seg derfor at forholdet mellom Verdensbanken og Valutafondet ble langt mer komplisert på 1980-tallet. Særlig var spørsmålet om forholdet mellom betingelser tilknyttet Valutafond-kreditter og betingelser knyttet til Verdensbank-lån i fokus. Spørsmålet var dels om et låntakerland måtte fylle betingelsene fra begge institusjonene for å få tilgang på lånemidler, og dels hva skjedde hvis institusjonene foreskrev ulike reformer.

Vi har sett at faren for krysskondisjonalitet var diskutert i det nordiske samarbeidet på slutten av 1970-tallet. Under en av de første overordnede diskusjonene i styret spurte eksekutivdirektøren fra Argentina om det var mulig at et strukturtilpasningslån ville bli gitt uten noen form for deltakelse fra Valutafondet. Verdensbankens president Robert McNamara skal ha svart at det var teoretisk mulig, men at det vanligvis ville være noe konsultasjon mellom institusjonene.<sup>93</sup> I praksis ble det et krav fra Verdensbanken at et land som ønsket strukturtilpasningslån måtte ha en stand-by avtale med Valutafondet.<sup>94</sup> Dette ble kritisert av part-2-eksekutivdirektørene.<sup>95</sup> Et prosjektlån til Ghana utløste i 1983 en lengre diskusjon i styret. USA ønsket at man ikke skulle behandle en lånesøknad fra Ghana før landet hadde inngått en avtale med Valutafondet. En lang rekke eksekutivdirektører uttalte seg sterkt mot dette synet. De mente at det var et klart skille mellom å kreve stand-by avtale med Valutafondet ved inngåelse av strukturtilpasningslån, i forhold til

---

<sup>93</sup> UD 42.12/11, m 8, Nm 80/69, Referat styremøtet 22.05.80.

<sup>94</sup> HD 554, 1.185-31.12.85, Notat 2. multilaterale kontor i DUH/ Mæhlum, 06.03.85. Dette var ikke en regel uten unntak. Afrikafondet forutsatte tilstedeværelsen av et "seriøst stabiliseringsprogram", men ikke nødvendigvis et fondsprogram (UD 42.12/12, m 5, Nm85/311, 16.09.85, Referat samrådsmøte for bidragsyterne til spesialfondet for Afrika sør for Sahara).

<sup>95</sup> Eksekutivdirektøren fra Venezuela var på styremøtet 05.06.80 kritisk til "tight conditionality" som virket som en systematisk praksis i alle strukturtilpasningslån, og at vurderingen av økonomiske reformprogram ble relatert til de økonomiske målene Valutafondet oppstilte for å inngå en stand-by avtale med et land (UD 42.12/11, m 7, Nm80/80, Referat styremøtet 05.06.80.).

prosjektlån som i dette tilfellet.<sup>96</sup> Det nordiske referatet nevner ikke om den nordiske eksekutivdirektøren hadde ordet i denne saken. Men i senere saker var den nordiske holdningen klar. Det skulle ikke være automatikk mellom vilkår fra fondet og banken.<sup>97</sup>

Det var ikke til å unngå at diskusjonene om krysskondisjonalitet kom tilbake igjen og igjen. Det var almen enighet blant medlemslandene om at det på midten av 1980-tallet var et reelt grunnlag for konflikter mellom institusjonene. Konflikten kunne eksempelvis gi seg utslag i at Valutafondet forsøkte å påtvinge et land en devaluering, mens landets motstand ble understøttet av en kreditt fra Verdensbanken.

I synet på hvordan dette burde løses kan standpunktene deles i tre grove kategorier. Den ene gruppen, med USA og Storbritannia i spissen, ønsket et tettere samarbeid mellom banken og fondet og strammere kondisjonalitet i Verdensbanken.<sup>98</sup> En annen gruppe som inkluderte Norden, ønsket et samarbeid mellom institusjonene for å unngå dobbeltarbeid og konflikter, men ønsket ikke krysskondisjonalitet. Den siste gruppen som besto utelukkende av utviklingsland, ønsket betydelig mindre kondisjonalitet i Verdensbankens långivning og ikke samordning mellom fondet og banken.

Diskusjonen om øket samarbeid mellom Valutafondet og Verdensbanken førte til at flere konkrete forslag på bedret samarbeid mellom institusjonene ble lansert omkring 1985. På et tidspunkt forelå det både et amerikansk, et britisk, et nederlandsk og et forslag som de nordiske eksekutivdirektørene i banken og fondet hadde utarbeidet på eget initiativ.

Nordisk kontor i Verdensbanken og Nordisk kontor i Valutafondet hadde kommet frem til et forslag om at det skulle etableres et felles utlånsprogram i IBRD og Valutafondet. Programmet skulle gi lån med et middels langsiktig perspektiv.<sup>99</sup> Forslaget fra nordisk kontor ble diskutert i de nordiske bankmyndighetene, og konklusjonen var negativ.<sup>100</sup> De svenske representantene argumenterte med at

---

<sup>96</sup> Eksekutivdirektørene var fra Egypt, Liberia, India og Frankrike (UD 42.12/11, m 8, Nm83/99, Referat fra styremøtet 24.05.83).

<sup>97</sup> UD 42.12/12, Referat nordisk telefonkonferanse, 24.08.84.

<sup>98</sup> UD 42.12/12, m 5, Nm86/14, 16.01.86.

<sup>99</sup> UD 42.12/12, m 3, Nm85/59, 21.01.85.

<sup>100</sup> HD 554, 1.185-31.12.85, Notat 2. multilaterale kontor i DUH/ Mæhlum, 06.03.85. DUH 37, Telefonkonferanser, Referat telefonkonferanse 08.03.85. UD 42.12/12, m 3, Utkast til nordisk instruks i etterkant av telefonkonferanse fra Finansministeriet i Finland, innkommet 12.03.85. HD 554, Notat 2. multilaterale kontor til underdirektør Bryn, 22.03.85.



forslaget ville skape uklarhet om arbeidsdelingen, heller enn å skape et godt samarbeid. Dessuten mente de at forslaget ikke var politisk mulig.<sup>101</sup> Hva de svenske representantene mente med det siste fremgår ikke, men jeg antar at det dreide seg om at Valutafondets kondisjonalitet var sterkt kritisert. Dermed ble det vanskelig for svenskene å gå inn for tiltak som ville øke bruken av kondisjonalitet i bankens utlån. Byråsjef Jorunn Mæhlum i DUH vurderte de ulike forslagene om økt teknisk samarbeid mellom institusjonene som positivt, men var skeptisk til forslag som kunne bidra til å utviske skillene mellom arbeidsområder og bidra til krysskondisjonalitet.<sup>102</sup>

Nordisk kontor advarte mot tendenser til å blande spørsmålet om nærmere samarbeid mellom institusjonene inn i diskusjonene om krysskondisjonalitet.<sup>103</sup> Kontoret fortsatte å oppfordre de nordiske landene til å se på forslaget fra kontoret med

aapne oeyne og ikke bare forkaste forslaget utfra legitime motforestillinger som en har lagt vekt paa paa nordisk side som i mange land, nemlig redselen for cross conditionality paa banksiden og frykten paa fondsiden for at IMF vil dreie seg i bistandsretning (sic).<sup>104</sup>

I etterkant av denne uenigheten mellom Korpinen og hjemmemyndighetene om dette forslaget, har Korpinen brukt saken som et eksempel på manglende nordisk vilje til å ta lederskap i banken.<sup>105</sup> Nordisk kontor fikk ny eksekutivdirektør høsten 1986. Ulrik Haxthausen fortsatte med å advare de nordiske landene mot å blande diskusjonen om krysskondisjonalitet med behovet for et sterkere samarbeid mellom institusjonene. For å få til effektiv bruk av midlene mente han at de nordiske landene måtte akseptere at det i praksis kunne forekomme krysskondisjonalitet.<sup>106</sup>

Felles utlånsprogrammer var også en del av både det nederlandske og det amerikanske forslaget. Forslaget hadde sin opprinnelse i finansminister James Bakers forslag ved G10-møtet i Tokyo i juni 1985. Bakerplanen omtales nærmere i kapittelet om gjeld. Amerikanerne hadde foreslått å etablere et felles utlånsvindu mellom banken og fondet. Utlånsvinduet skulle finansieres dels av Valutafondets Trust Fund, som til da i hovedsak hadde blitt brukt til lån til afrikanske land, og dels av midler fra

---

<sup>101</sup> UD 42.12/12, m 3, Notat 4-avd/multi/ Bergman. 07.03.85. DUH 37, Nordiske telefonkonferanser 1985-86, 08.03.85.

<sup>102</sup> HD 554, 1.185-31.12.85, Notat 2. multilaterale kontor i DUH/ Mæhlum, 06.03.85.

<sup>103</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986, Svein Aass til DUH og UD, Notat om kondisjonalitet, 09.01.1986, s. 2.

<sup>104</sup> UD 42.12.8, m 6, Referat fra Departementsråd Lunds samtaler i VB og IMF 30.09.85.

<sup>105</sup> Referat fra Korpinens innlegg på felles nordisk konferanse i 1987 inntatt i Havnevik 1987 s. 167-169.

<sup>106</sup> UD 42.12/12, m 8, Eksekutivdirektør Ulrik Haxthausens innlegg på den nordiske konferansen om kondisjonalitet 30.01.87.

Verdensbanken.<sup>107</sup> Forslaget ble møtt med motforestillinger både fra Valutafondet og fra Verdensbanken. Fondet var skeptisk til bankens evne til å arbeide tilstrekkelig raskt. Banken på sin side var skeptisk til bruken av Trust Fund midlene fordi dette ville gi programmet et kortsiktig Valutafond perspektiv.<sup>108</sup>

Forslaget ble heller ikke overstrømmende mottatt av det norske Utenriksdepartementet. Departementet antok at motivasjonen bak forslaget var å sikre Valutafondet ressurser.<sup>109</sup> I talen til årsmøtet i 1985 sa den nordiske taleren imidlertid at forslaget var interessant, men bare dersom det var basert på tilleggsmidler.<sup>110</sup> Det viste seg raskt at disse forutsetningene ikke ville bli fulgt opp. Den amerikanske eksekutivdirektøren skrev senere på høsten et brev til bistandsminister Reidun Brusletten for å få hennes tilslutning til det amerikanske forslaget om en felles utlånsordning.<sup>111</sup> Ingen av informantene mine har husket denne henvendelsen.

Forslaget om felles utlånsprogram fikk konsekvenser for amerikanernes holdninger i IDA8-forhandlingene. Der ble det foreslått at Valutafondets Trust Fund skulle inn i et nærmere samarbeid med IDA.<sup>112</sup>

### IDA-forhandlingene

En viktig bekymring for Verdensbanken tidlig på 1980-tallet var den manglende støtten fra USA, viljen til økninger var tørket inn. USA krevde tilstramminger i utlånsvilkårene og sterkere fokus på privat sektor og privatisering for å gå med på økte rammer. Forhandlingene om kapitaløkninger i IDA var derfor preget av klare fronter. USA krevde i IDA forhandlingene i 1985 at en del av IDAs ressurser skulle øremerkes for en samordnet finansiering av strukturtilpasningstiltak mellom Valutafondet og IDA, det såkalte "Trust Fund"-forslaget.<sup>113</sup> Dessuten ønsket USA innføring av renter, kortere løpetid og en nedkorting av den avdragsfrie tiden. De

---

<sup>107</sup> *Trust Fund* ble etablert i etterkant av et gullsalgprogram i en fireårsperiode fra 1980. Fondet stilte midler til rådighet på konsesjonelle vilkår til de fattigste medlemslandene (UD 42.12/40, m 9, Rapport arbeidsgruppen om monetære og finansielle spørsmål, 17.09.81).

<sup>108</sup> UD 42.12/8, m 6, Referat Departementsråd Lunds samtaler i VB og IMF 30.09.85.

<sup>109</sup> UD 42.12/8, m 6, Notat om vurderinger av IBRD/IMF-årsmøtet i Seoul 1985, Utenriksdepartementet/Nord-sør enheten/Kåre Bryn.

<sup>110</sup> Ibid. samt HD 544, Tale til årsmøtet ved den svenske finansministeren Kjell Olof Feldt, 09.10.85.

<sup>111</sup> DUH 37, IBRD-IMF, Peter McPherson til Reidun Brusletten, 07.10.85.

<sup>112</sup> DUH 47, IBRD/IDA, Forhandlingsmandat for IDA8, Notat Multilateral avdeling til departementsråden, 20.01.86.

<sup>113</sup> St.meld. nr. 34, Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985 (1985-86), s. 43. Forslaget var koplet til USAs initiativ om å etablere et "Trust Fund" som var administrert av Verdensbanken og Valutafondet i fellesskap.

nordiske landene følte seg presset inn i forhandlinger på bakgrunn av USAs avgjørende rolle med hensyn til størrelsen på IDA.<sup>114</sup>

Hensynet til IDAs størrelse og de krav som var knyttet til lånene ble således satt i et motsetningsforhold. Jorunn Mæhlum nevnte på et nordisk bankmøte at en kopling mellom IMF og IDA ville føre til at IDA endret karakter. Dette kunne bryte med forutsetningene for de høye norske bidragene. De andre nordiske landene var opptatt av at en slik kopling kunne brukes forhandlingsteknisk i forhold til USA.<sup>115</sup> Nordisk kontor fastslo at de saklige argumentene for en tilstramming i IDA vilkårene var meget svake. Argumentene var rent forhandlingstekniske i forhold til å oppnå et høyere totalbeløp. Nordisk kontor arbeidet tett med IDA ledelsen i banken i forbindelse med forhandlingene om IDA8, og var på linje med den i vurderingen av behovet for en styrking av IDA og i frustrasjonen over amerikanerne og flere andre store bidragsytere. De nordiske landene ble forespurt av banken om de ville ta ledelsen i utarbeidelsen av et kompromiss med amerikanerne.<sup>116</sup>

Det reviderte amerikanske forslaget om etableringen av et "Trust Fund" fikk tilslutning i styret i mars 1986. Den nordiske diskusjonen om forslaget om å etablere denne ordningen blir nærmere diskutert i neste avsnitt. I følge den nordiske rapporten var alle Part 1-landene "strongly in favour" av forslaget.<sup>117</sup> De afrikanske EDene var "suprisingly positive" i sin omtale av forslaget. Nesten alle part-1 landene lagde et stort poeng ut av at godtakelsen av "Trust Fund" måtte koples til et høyt nivå på IDA 8.<sup>118</sup> De nordiske landene kunne godta at det ble overveiet å sette av IDA ressurser til Trust Fund kun dersom IDA 8 oversteg 10.5 milliarder USD.<sup>119</sup> Dette tallet var identisk med det laveste forventede resultatet for IDA. Amerikanerne lå på det tidspunktet mellom 10.5 og 12.5 milliarder USD i forhandlingene.<sup>120</sup>

Striden om løpetid fortsatte, med USA på den ene siden og de nordiske landene sammen med Nederland på den andre. De nordiske landene hadde foreslått en reduksjon fra 50 til 40 år, mens den amerikanske administrasjonen nå aksepterte 35

---

<sup>114</sup> UD 42.12/12, m 5, Oppsummering av fra Nordisk Bankmøte, diskusjon om IDA8, 1. Nord/Sør kontor/Hansen, 12.12.85.

<sup>115</sup> UD 42.12/12, m 5, Referat Nordisk Bankmøte 02-03.12.85.

<sup>116</sup> UD 42.12/12, m 5, Nm 86/15, 16.01.86.

<sup>117</sup> UD 42.12/12, m 6, Nm 86/94, Referat styremøtet 17.03.86.

<sup>118</sup> Unntaket var Nederland som sa at dette var et så godt forslag at det fortjente godtakelse på egenhånd, og den britiske EDen som la vekt på å forstå det amerikanske behovet for å få forslaget vedtatt i forkant av å fremme forslag om IDA 8 til Kongressen. Jfr. UD 42.12/12, m 6, Nm86/94 .

<sup>119</sup> UD 42.12/12, m 6, Nordisk instruksjon 17.03.86.

<sup>120</sup> UD 42.12/12, m 6, Notat Nordisk kontor/AAAss om Utviklingskomiteens møte 10-11.04.86.

år, mot 30 år under den forrige forhandlingsrunden.<sup>121</sup> Nordisk kontor hadde avvist 35 år med henvisning til opinionen i de nordiske landene og at det fantes alternative kanaler for gavebistand. Men Nordisk kontor anbefalte at de nordiske landene aksepterte 35 år, med noe fleksibilitet i enkeltsaker. Dette ville bevare ansiktet både til amerikanerne og til de nordiske landene.<sup>122</sup> I den neste runden ble det klart at en differensiering innenfor IDA var tenkelig. Utviklingslandene hadde delte syn på dette. De afrikanske landene ville nyte godt av 40 år, og var tause i forhandlingene. India og Kina ville få 35 år. Sammen med utviklingsland som ikke nøt godt av IDA var de negative til en differensiering og foretrakk 35 år for alle.<sup>123</sup> Nordisk kontor var bekymret over at det var skapt et inntrykk av at forslaget om differensiering var kommet i stand ved nordisk initiativ.<sup>124</sup> I etterkant brukte Nordisk kontor en del krefter på å endre dette inntrykket.<sup>125</sup> Så vidt jeg har klart å finne ut ble forslaget om kopling av IDA-ressurser og Valutafond-ressurser aldri realisert.

### Argentina-saken

Vi har til nå sett på samordningsbestrebelsene slik de fortonte seg i banken frem til midten av 1980-tallet. Erkjennelsen av et økende sammenfall i oppgaver både i Verdensbanken og i Valutafondet førte til at de nordiske bank og fondsmyndighetene etter hvert ble mer interessert i hverandres politikk. Det var forståelse for at kondisjonalitetsutviklingen førte til at det var behov for en mer samordnet politikk. Vi skal nå se på et nordisk initiativ og deretter på hvorledes utviklingen i Banken etter hvert førte til at de interne nordiske gnisningene ble svært påtagelige.

Overlappingen mellom institusjonenes arbeidsfelt var diskutert på et nordisk seminar i 1987 om kondisjonalitet. Seminaret vil bli nærmere omtalt i neste kapittel. På seminaret var eksekutivdirektør Ulrik Haxthausen spesielt opptatt av de negative sosiale konsekvensene av strukturtilpasningspolitikken og kritiserte de nordiske fondsmyndighetene for å "ikke alltid [se] deres rolle i et mer bredt politisk perspektiv".<sup>126</sup> Hans Lundström, eksekutivdirektør i fondet, hevdet på sin side at fondet ikke var avvisende til å sammen med enkeltland vurdere alternative program

---

<sup>121</sup> UD 42.12/12, m 6, Nm 86/299, 18.9.86.

<sup>122</sup> Ibid.

<sup>123</sup> UD 42.12/12, m 6, Nm 86/328, Notat fra Nordisk kontor etter samtaler med eksekutivdirektører fra utviklingslandene, 17.10.86.

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm 86/361, 10.11.86.

<sup>126</sup> UD 42.12/12, m 8, Innlegg på nordisk seminar, 30.01.87, Ulrik Haxthausen.

for å skjerme fattige. Men han kritiserte det nordiske synet på kondisjonalitet som etter hans vurdering "inte bygger på någon analys av vare sig problemet som sådant eller av anpassningsprogrammen i enskilda länder".<sup>127</sup>

Et forslag som fikk bred tilslutning på seminaret, gjaldt etableringen av en felles nordisk arbeidsgruppe som skulle utrede muligheten for en felles nordisk holdning i fondet og banken. Arbeidsgruppen skulle bestå av representanter for alle de tre nordiske samordningsstrukturene på området. Både finansdepartement, utenriksdepartement/bistandsdepartement og sentralbankene skulle være representert, men ikke fra alle landene.<sup>128</sup> Dette viser nettopp poenget at fagdepartementene i stor grad var samstemte, og at de viktige uenighetene gikk mellom fagdepartementene, og ikke mellom landene. Det nordiske kontoret i fondet utarbeidet umiddelbart etter seminaret et forslag til mandat for gruppen.<sup>129</sup> Spørsmålet ble ikke behandlet på nordisk bankmøte slik det var forutsatt i forslaget.<sup>130</sup> Ingen av informantene mine har husket dette initiativet, og de skriftlige kildene viser heller ikke at arbeidet ble igangsatt. Argentinasaken i 1988 viser da heller ikke en samkjørt nordisk politikk.

Problemene med å avgrense arbeidsfelt mellom Valutafondet og Verdensbanken kom til overflaten med brask og bram i 1988. Den nordiske motstanden mot at lån fra banken var avhengig av oppfyllelsen av kondisjonaliteten i et låntakerlands stand-by avtale med Valutafondet, ble utfordret spesielt i Argentina-saken. Forholdet til Argentina var anstrengt i Valutafondet. På grunn av manglende stand-by avtale fikk landet ikke lenger kreditter fra Valutafondets fasiliteter. Dette hindret ikke Verdensbanken i å yte landet en rekke lån i samme periode. Institusjonene endte med å ha en åpen uenighet i forhold til presse og medlemsland.

Argentina-saken skapte gnisninger internt i den nordiske koordineringen. Ulik ansvarsdeling mellom departementene med derav ulikt politisk mandat for utformingen av standpunkt i de to institusjonene førte til en beskyttende rolle overfor "sin" institusjon. Finansmyndighetene slo ring om Valutafondet som den første blant likemenn mellom de to institusjonene, mens bistands/utenriksmyndighetene var lite villige til å svekke bankens rolle. Internt i de nordiske bankmyndighetene var det en ekstra utfordring at de også inkluderte finansmyndighetene i Sverige og Finland.

---

<sup>127</sup> UD 42.12/12, m 8, Innlegg på nordisk seminar, 30.01.87, Hans Lundström.

<sup>128</sup> UD 42.12/12, m 8, Felles oppsummering av nordisk møte om kondisjonalitet i Uppsala 30.01.87 skrevet av Hans Lundström (nordisk fondskontor) og Ulrik Haxthausen (nordisk bankkontor).

<sup>129</sup> UD 42.12/12, m 8, Forslag Nordisk IMF-kontor/Lindström, 12.02.87.

<sup>130</sup> UD 42.12/12, m 10, Referat nordisk bankmøte 01-02.04.87.

I oktober 1988 kom fire forslag om lån til Argentina til styret. Det var fortsatt ikke oppnådd enighet mellom banken og fondet.<sup>131</sup> Et dansk forslag til instruksjon innebar en kritisk holdning til deler av bankens forarbeide, særlig med hensyn til forholdet til fondet. Danskene foreslo at eksekutivdirektøren skulle påpeke dette, men ikke være med på forslag som knyttet en utsettelse av lånene til at avtale måtte være inngått med fondet.<sup>132</sup> Svenske finansmyndigheter ønsket at lånene ikke skulle invilges.<sup>133</sup> Det er ikke mulig å finne det eksplisitte synspunktet til den norske bankmyndigheten i det gjennomgåtte arkivmateriale, men de støttet trolig at banken skulle yte lånene. Ikke bare medlemmene i den nordiske koordineringen av banksaker involverte seg for å påvirke hva som skulle bli den nordiske politikken i Verdensbanken. I følge et norsk notatet forsøkte de danske og svenske fondsmyndighetene å påvirke bankpolitikken på en måte som ikke var i tråd med "hovedprinsippene i de nordiske lands politikk overfor utviklingslandene".<sup>134</sup> Tilsvarende spenninger var det i forholdet mellom DUH/UD og Norges Bank/Finansdepartementet.<sup>135</sup> I styret gikk eksekutivdirektøren inn for godkjenning av alle fire lånene, men med en beklagelse av at det ikke var på plass en avtale med Valutafondet.<sup>136</sup> Det var altså dem som arbeidet for å beskytte bankens rolle til å foreta selvstendige vurderinger som vant fram til slutt.

Argentina-saken fortsatte å være uavklart i forhold til Valutafondet fram til mars 1989.<sup>137</sup> Saken viser med tydelighet hvilken betydning det hadde for norsk politikk overfor Verdensbanken at det var Departement for Utviklingshjelp som var ansvarlig for utformingen av norsk bankpolitikk. Hadde det vært Norges Bank eller Finansdepartementet som var ansvarlige, ville Norge stått for en helt annen linje og arbeidet mot at lånene ble gitt. Dette ville kunnet forrykke balansen i det nordiske samarbeidet slik at finansmyndighetenes vurderinger vant frem. Saken fikk etterspill i

---

<sup>131</sup> UD 42.12/12, m 18, Nm88/370, 24.10.88.

<sup>132</sup> UD 42.12/12, m 18, Forslag til nordisk instruks 25.10.88.

<sup>133</sup> UD 42.12/12, m 18, Endringsforslag til forslag til nordisk instruks, 26.10.88. DUH 37, IMF - IBRD, 1986 -, Notat Multilateral avdeling til politisk ledelse, 6.3.89.

<sup>134</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986 -, Notat Multilateral avdeling til politisk ledelse, 6.3.89.

<sup>135</sup> Ibid.

<sup>136</sup> UD 42.12/12, m 18, Innlegg i styret 27.10.88/Haralz.

<sup>137</sup> Institusjonene var i stadig dialog om ansvarsfordelingen, men forsøkene på å oppnå enigheten trakk ut. Diskusjonene i styret viste klare skiller mellom utviklingslandene og industrilandene. De nordiske landene tilhørte i-landsgruppen i diskusjonene, og la sammen med de andre vekten på å uttale seg forsiktig og ønsket et forlik mellom institusjonene. Utviklingslandene ønsket en klar understrekning av institusjonenes selvstendighet. I mars 1989 hadde fondet og banken blitt enige om en samarbeidsavtale. Utviklingslandene mente i følge et notat fra Nordisk kontor at Verdensbanken kapitulerte overfor press fra industrilandene og Valutafondet. Industrilandene var langt mer positive, også den nordiske styrerepresentanten (Diverse notater i UD 42.12/12, m19-23. Spesielt Nm89/116, 17.03.89 og Nm89/218, 10.05.89).

Norge ved at det ble reist spørsmål ved om det var riktig at Utenriksdepartementet fortsatte å inneha rollen som norsk bankmyndighet.

### **Styrediskusjonene om strukturtilpasning**

Vi har tidligere sett at kondisjonalitet blant annet var legitimert ut fra givernes behov for å sikre at bistanden ble brukt effektivt. At bruk av kondisjonalitet var effektivt dreier seg altså om selve legitimeringen av den virksomheten Verdensbanken drev med i strukturtilpasningspolitikken. For Verdensbanken var det svært viktig å vise til at erfaringene var gode. Med den plassen strukturtilpasningen etter hvert inntok både som andel av totale utlån, som forutsetning for at et land fikk tilgang på lånemidler fra spesielle program og som strategi for å løse gjeldsproblematikken var det et hjertebarn som skulle vurderes. Erfaringene med strukturtilpasning ble diskutert i styret med to års mellomrom fra 1986.

Høsten 1986 skulle styret diskutere de første erfaringene med strukturtilpasningslånene. I instruksen til Nordisk kontor fremhevet hjemmemyndighetene innsigelser de nordiske landene hadde hatt lenge. De var skeptiske til vektleggingen av privatisering, hensynet til de fattigste befolkningsgruppene var ikke ivaretatt, og dessuten var det behov for bedre samordning med Valutafondet og låntakerlandet om valutakursreformer. Banken måtte arbeide med god informasjon og rådgivning siden vellykketheten i SAL var avhengig av mottakerlandet intensjoner i forhold til oppfølging.<sup>138</sup>

Den første diskusjonen ble tatt i en situasjon hvor den eksterne kritikken mot banken var økende. De nordiske landene engasjerte seg i debatten om strukturtilpasningsprogrammernes virkninger og arrangerte i 1987 et symposium om Verdensbankens rolle for de likesinnede land i Stockholm. Temaet var økonomisk utvikling og tilpasning i den tredje verden. Denne konferansen nevnes i verdensbankhistorien som et eksempel på den eksterne kritikken av banken.<sup>139</sup>

Også i styret var det etter hvert en utbredt holdning at strukturtilpasningsprogrammene kanskje ikke var så effektive som forventet. I følge en nordisk meddelelse fryktet flere styrerepresentanter at SAL ikke fungerte etter hensikten, men tvert i mot fungerte som en morfin innsprøytning. I følge Nordisk kontor var det de "mest konservative part-1 länder som förordar

---

<sup>138</sup> UD 42.12/12, m 7, Instruks 27.10.86.

strukturtilpasningslån i deres nuværende form".<sup>140</sup> USA, Storbritannia, Frankrike, Japan, Australia og Canada var blant disse, mens Tyskland, Nederland, Italia og de nordiske landene sammen med flertallet av part-2 landene var mer kritiske.<sup>141</sup> Frykten var knyttet til at lånene ikke ble brukt til å skape varig vekst, men til å betale ut Valutafondet og de private bankene, og til å finansiere import, om enn av prioriterte varer, fra de rike landene til de fattige landene.

Til et styremøte i 1988 la staben frem en ny foreløpig rapport om tilpasningslångivning. Den nordiske instruksen til Nordisk kontor viser igjen at de nordiske landene ikke var uenige med de grunnleggende forutsetningene i denne formen for långivning. Men landene var blitt svært kritiske til at banken ikke hadde gjennomført noen skikkelig evaluering av erfaringene så langt:

finder man situasjonen temmelig utilfredsstillende. Man har fuld forstaaelse for de maaleproblemer banken naevner, man oensker dog at understrege det paa lang sigt uholdbare i at fortsaette med en - meget kostbar - "behandling", hvis helbredende virkning ikke klart kan dokumenteres empirisk.<sup>142</sup>

De nordiske landene etterlyste med andre ord at banken gjennomførte en grundig gjennomgang av erfaringene med strukturtilpasning. I referatet fra styremøtet skrev Nordisk kontor at de fleste av eksekutivdirektørene var enige om at det var "extremely difficult to assess the impact of SALs". Den nordiske representanten hadde lagt vekt på at det ikke var tilstrekkelig sammenheng mellom finansieringen av anbefalte reformer og det pengene faktisk ble brukt til.<sup>143</sup>

Den interne kritikken var også tilstede, som den hadde vært fra innføringen av strukturtilpasningslån. I 1980 var visepresidenten Ernest Stern motstander av at SAL kunne brukes i Afrika. Bakgrunnen for dette skal ha vært frykt for at de afrikanske økonomiene ikke var utviklet nok til å ha nytte av disse reformene.<sup>144</sup> Likevel var strukturtilpasningslån blitt en sentral del av bankens långivning til Afrika. Samtidig med at den eksterne kritikken mot lånene økte, var det fortsatt indre uenighet i banken. Senior Advisor i Afrika regionen, Ramgopal Agarwala, mente at banken hadde en for optimistisk tro på at det var på gang en tilpasning til det bedre i mange afrikanske land. Han mente at fremskrittene begrenset

---

<sup>139</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 352.

<sup>140</sup> UD 42.12/12, m 10 Nm87/287, Notat fra Nordisk kontor etter samtaler med flere eksekutivdirektører som var kritiske til SAL, 13.08.87.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> UD 42.12/12, m 14, Instruks 12.02.88.

<sup>143</sup> UD 42.12/12, m 15, Nm88/107, 11.03.88.

<sup>144</sup> Intervju med Jochen Kraske 19.11.99.



seg til underskrevne avtaler og utbetalte penger, og at det var vanskelig å se hva de hadde resultert i. Han pekte på et synkende BNP/capita, på en raskere inflasjon enn på 1970-tallet og på at kondisjonaliteten sjelden ble gjennomført i praksis. Resultatet var at store summer som var avsatt til strukturtilpasning i realiteten ble brukt til import av konsumvarer.<sup>145</sup>

I september 1988 kom den til da mest omfattende rapporten fra bankens stab om erfaringene med strukturtilpasningslångivning. Banken redegjorde igjen for de metodiske vanskelighetene ved å måle effekter. Argumentet var at man ikke kunne gjennomføre et kontrollert eksperiment med isolerte variabler. Dermed kunne man bare gi indisier på at långivningen ga et positivt bidrag gjennom for eksempel å vise til at et flertall av landene tross et like negativt eksternt miljø, hadde gjort det relativt sett bedre enn de landene som ikke har satt i gang reformer. En av de viktigste anbefalingene var å begrense kondisjonaliteten til færre, mer målbare og gjennomførbare betingelser.<sup>146</sup>

Nordisk kontor skrev hjem at de var overrasket over at banken tross disse vanskelighetene var så klart positiv til sin egen innsats. Dessuten fryktet kontoret for at banken ville få store politiske problemer, for eksempel i å motivere andre land til å sette i gang med omfattende reformer, dersom ikke den økonomiske situasjonen i reformlandene ble forbedret. Dette ønsket kontoret å ta opp i styremøtet.<sup>147</sup> Referatet fra styremøtet viser til at den nordiske eksekutivdirektøren tok opp usikkerheten rundt analysen, men det er ikke mulig å se om det var i kritiske ordelag.<sup>148</sup>

På et nordisk bankmøte i januar 1989 rapporterte Jonas H. Haralz i en meget positiv tone. Tilpasningsprogrammene hadde vært bemerkelsesverdige, spesielt i de afrikanske landene. Resultatene viste seg i form av bedre økonomiske balanse, inkludert kontroll med statlige utgifter. Banken hadde gått i riktig retning med hensyn til programmenes sosiale aspekter, men her var det riktignok viktig å følge utviklingen tett. Mens miljø nå var blitt en integrert del av bankens virksomhet, var fattigdomsaspektet ennå ikke fullt integrert i bankens policy. Her hadde Norden en viktig rolle å spille.<sup>149</sup> De norske delegatene til nordisk bankmøte stilte i følge referatet spørsmålsteget ved Haralz' vurdering av situasjonen i Afrika. De norske

---

<sup>145</sup> UD 42.12/12, m 16, Nm88/179, 09.05.88.

<sup>146</sup> UD 42.12/12, m 18, Nm88/315, Bakgrunnsrapport om doc. R88-199, 31.08.88.

<sup>147</sup> Ibid.

<sup>148</sup> UD 42.12/12, m 18, Nm88/348, Referat styremøtet 13.09.88.

utsendingene mente at det ennå ikke var klart om de nye tiltakene fungerte.<sup>150</sup> Haralz holdt et imøtekommende og positivt innlegg i styret om strukturtilpasning i mars 1989.<sup>151</sup>

I forkant av et møte i Utviklingskomiteen våren 1989 var strukturtilpasningspolitikken et tema blant de nordiske hjemmemyndighetene. I forarbeidet til den nordiske talen heter det at Norden fortsatte med å støtte at det var nødvendig med tilpasning, men de endringene landene ville ha i programmene var omfattende. Endringer måtte skje både i utformingen, finansieringen og gjennomføringen.<sup>152</sup> De nordiske landene ønsket fortsatt at det skulle utvikles bedre metoder for evaluering. I notatet heter det videre at tiltakene hadde vært positive i forhold til at å gi økte midler til gjeldsbetjening, og at det i mange land hadde skjedd en betydelig makroøkonomisk stabilisering og en bedret betalingsbalanse. Men på den samme tiden hadde tiltakene ikke ført til den forventede økonomiske veksten. Tvert i mot hadde de gitt negative kortsiktige virkninger for fattige grupper.<sup>153</sup>

Eksekutivdirektør Jonas H. Haralz holdt som vi har sett positive innlegg i styret om strukturtilpasningspolitikken. På samme tid fortsatte han å holde innlegg i styret hvor han påpekte industrilandenes manglende oppfølging av egne nødvendige tilpasningstiltak. Dermed kunne ikke utviklingslandene alene få skylden for at strukturtilpasningspolitikken ikke fikk de resultater som man hadde håpet på.<sup>154</sup> De nordiske landene hilste velkommen en rapport om strukturtilpasning hvor det ble lagt vekt på industrilandenes ansvar for det eksterne miljø og for ressurstilførsel til strukturtilpasning. Når det gjaldt landbruksprodukter, ønsket de nordiske landene at presidenten skulle uttale seg annerledes. I rapporten sto det at det var høyere subsidier og importbarrierer på landbruksområdet i Europa enn i Nord-Amerika. Dette var i følge den nordiske instruksens sensitive spørsmål som det foregikk internasjonale forhandlinger om. Derfor ble eksekutivdirektøren bedt om å ta det opp dersom andre land gjorde det, eller fremføre synspunktet til presidenten utenom møtet.<sup>155</sup> Denne instruksens representerer et klart unntak for hva som var nordisk politikk overfor Verdensbanken. Egne næringsinteresser var ellers underordnet. Selv i spørsmålet om

---

<sup>149</sup> UD 42.12/12, m 20, Referat nordisk bankmøte 10-12.1.89. Haralz henviste også til nye initiativ fra Paris-klubben og IMF-fasilitetene SAF og ESAF.

<sup>150</sup> UD 42.12/12, m 20, Referat nordisk bankmøte 10-12.01.89.

<sup>151</sup> UD 42.12/12, m 21, Innlegg i styret/Haralz 02.03.89.

<sup>152</sup> UD 42.12/41, m 14, Synopsis for nordisk innlegg på DC-møtet/Halvorsen/Løbræk, 04.04.89.

<sup>153</sup> Ibid.

<sup>154</sup> NK, Nm89/414, Innlegg i styret/Haralz 29.08.89.

bankens fordeling av innkjøp til prosjekter, var det ikke stuerent i den nordiske koordineringen å hevde at de skulle arbeide for at egne land skulle være bedre representert. Det var enighet om at dersom et av landene ønsket å fremme egne næringsinteresser, skulle dette skje gjennom ambassadene i Washington og ikke gjennom Nordisk kontor. Nordisk kontor fulgte opp at innkjøp foregikk på en korrekt måte, men gjorde sjelden andre fremstøt.<sup>156</sup>

Den eksterne kritikken mot bankens strukturtilpasningsprogram fortsatte. En viktig grunn til uenigheten mellom kritikerne og banken dreide seg om hva som var det riktige sammenlikningsgrunnlaget. Skulle situasjonen i de landene som gjennomførte strukturtilpasning sammenliknes med situasjonen i de samme landene før man begynte med reformene? Eller var det slik at den offentlige sektoren var så "oppblåst", i betydningen at den ikke hadde et tilstrekkelig solid økonomisk fundament, at virkningen av strukturtilpasningslånene måtte vurderes i forhold til hva man kunne tro at ville skjedd under andre typer av reformer som nødvendigvis måtte kommet? Verdensbanken hevdet det siste. Dette ble illustrert av bankens andre gjennomgang av erfaringene med SAL i 1990. Banken brukte det samme underlagsmateriale som UNICEF hadde gjort da den lanserte sin sterke kritikk av banken, men kom til andre konklusjoner.<sup>157</sup>

Den nordiske instruksen ble utformet før landene hadde gått grundig gjennom rapporten. Kommentarene omfattet likevel flere sider ved SAL. Som ved de tidligere debattene var det de samme temaene som ble trukket frem. Men i 1990 er det mulig å se tendenser til endring. I stedet for kritiske bemerkninger, ble nye tiltak støttet og politiske endringer fremhevet. Instruksen ga støtte til en anbefaling om å arbeide for å fremskaffe bedre datagrunnlag for sammenhengen mellom økonomiske reformer og effekter på fattige befolkningsgrupper. Hjemmemyndighetene var positive til at banken ønsket å se nærmere på de politiske rammebetingelsene

---

<sup>155</sup> UD 42.12/12, m 23, Utkast til instruks i forkant av møter 29.08 og 31.08.89.

<sup>156</sup> En annen situasjon hvor de nordiske landene vurderte å ta hensyn til næringsinteresser skjedde en del år tidligere. Handelsdepartementet hadde bedt Rederiforbundet om innspill på retningslinjer for innkjøp i Verdensbanken i 1983. Handelsdepartementet sendte et brev til UD som var en blåkopi av Rederiforbundets brev. Den egyptiske ED fremsatte et kompromissforslag i underhåndskonsultasjoner med bankens ledelse. Forslaget innebar en 15 prosent fordel til nasjonale selskaper. Bare den nordiske og den tyske ED stilte seg negative til dette forslaget. Tyskland ville ikke støtte en protest i styret, og av de nordiske land var det kun Danmark som hadde samme holdning som Norge. Av hensyn til den betydelige irritasjon og at man risikerte å undergrave sin troverdighet i den norske nord-sør politikken, ville man ikke be om at saken ble reist på et formelt styremøte. Handelsdepartementet var enig i UD's vurderinger. Denne saken viser at næringsinteresser var underordnet i Verdensbanken. (UD 554, 6.04.83 – 31.12.87 (tidl. HD's arkiv), Brev HD til Norges Rederiforbund 16.12.83. Brev HD til UD 04.01.84. Brev HD til UD 04.01.84. Påtegnelser på rundskriv UD 04.07.84).

<sup>157</sup> UD 42.12/11, m 9, Instruks, 09.04.90. UD 42.12/12, m 29, Nm90/381, 20.06.90.

strukturtilpasningsprogrammene var underlagt og at offentlig sektors rolle og institusjonelle reformer var inkludert i analysen. Samtidig mente de at omtalen av miljø var utilstrekkelig. Instruksen fremhevet behovet for samarbeid mellom fondet og banken sterkere enn i tidligere instruksene. Dette kan forklares med at finansmyndighetene var blitt sterkere i den nordiske koordineringen etter at det svenske finansdepartementet ble med i 1988.<sup>158</sup>

1990-rapporten ble i følge det nordiske referatet møtt med en større enighet i styret enn 1988-rapporten. Årsaken til dette skal ha vært at rapporten hadde et mer omfattende underlagsmateriale og analyse med klarere konklusjoner som i stor grad stemte overens med de mer foreløpige konklusjonene i 1988. Dessuten behandlet rapporten de spørsmålene som hadde vært kontroversielle i 1988. Diskusjonen i styret var konsentrert om programmenes sosiale konsekvenser.<sup>159</sup> Nordisk kontor var fornøyd med at rapporten viste at banken var villig til å gå inn i debatten om SAL på en konstruktiv måte.

I omtalen av den fjerde gjennomgangen av erfaringene med strukturtilpasning i 1992 var Nordisk kontor kritisk til bankens behandling av sosiale konsekvenser av SAL. Kontoret hevdet i et notat at behandlingen var "overly simplified".<sup>160</sup> De nordiske bankmyndighetene var på sin side langt mer positive.<sup>161</sup> I styret fremholdt den nordiske representanten at bankens analyse var for aggregert og for lite dokumentert, men at det var flere positive tegn ved bankens behandling av sosiale hensyn i strukturtilpasningspolitikken.<sup>162</sup>

## Oppsummering

De nordiske landene gikk inn for øket bruk av programlån tross eksekutivdirektørens skepsis. Senere aksepterte landene innføringen av strukturtilpasningslån i Verdensbanken. Som for de andre part-1 landene var avgrensning av arbeidsfelt i forhold til Valutafondet et springende punkt. Tvilen knyttet seg også til hvorledes disse lånene ville påvirke bankens øvrige aktiviteter. Når de nordiske landene likevel støttet lånene, må dette forstås ut fra at det ikke var forventet at lånene skulle utgjøre en stor del av bankens portefølje og ikke endre bankens daværende prioriteringer. Det

---

<sup>158</sup> UD 42.12/11, m 9, Instruks, 09.04.90.

<sup>159</sup> UD 42.12/12, m 29, Nm90/381, Referat styremøte 17.4.90.

<sup>160</sup> NK, Nm92/236, 07.04.92.

<sup>161</sup> NK, Instruksjonsutkast 10.04.92.

<sup>162</sup> NK, Innlegg i styret 14.04.92/Anders Henriksson.

var også en forventning om at utviklingslandene ville få tilført nye midler. De nordiske landene var innforstått med at utviklingslandene måtte reformere. Men ganske raskt ble det klart at strukturtilpasningslånene hadde sider som de nordiske landene ikke støttet. Den ideologiske motstanden mot offentlig sektor var særlig problematisk.

En snever fortolkning av prinsippet om mottakerorientering ville ført til at den norske bankmyndigheten ikke kunne støttet strukturtilpasningspolitikken med dens makroøkonomiske kondisjonalitet. I diskusjonen om Valutafondets bruk av kondisjonalitet viste det seg at det var intern uenighet i Utenriksdepartementet. Embetsmenn fra bankmyndigheten arbeidet daglig med slike spørsmål i forhold til Verdensbanken, og var mer tilbøyelig til å fire på dette prinsippet enn embetsmenn fra NØV-enheten.

I det politiske programmet de nordiske landene sto for i banken var balanse mellom utviklingslandenes synspunkter og egne vurderinger av behovet for strukturelle endringer en utfordring. De nordiske landene forhørte seg ofte med utviklingslandene i forkant av at de selv tok stilling. Landene var tilbakeholdne med å stå i front i saker utviklingslandene var sterke motstandere av. Part-1 landenes press for enkeltlandsdiskusjoner ble støttet av de nordiske landene, men de unnlot å få en fremtredende rolle i disse diskusjonene. Embetsmenn fra den norske bankseksjonen ønsket den mest tilbaketrunkne linjen.

De nordiske landene var også skeptiske til utformingen av kondisjonaliteten. Landene argumenterte for at lånene i større grad burde være sektorielle og ikke nasjonale, og krysskondisjonalitet med Valutafondet ble bestemt avvist. Det var også viktig for de nordiske landene at utviklingslandene selv hadde innflytelse over utformingen av programmene. Dette ble fremhevet som en forutsetning for nordisk deltakelse i giverkoordinering frem til slutten av 1980-tallet.

Debattene om erfaringene med strukturtilpasning viser at Nordisk kontor og hjemmemyndighetene var tvilende til bankens egne vurderinger. Tvilen var begrunnet i at analysegrunnlaget var svakt, noe banken selv fremhevet, og at banken likevel så sterkt hevdet at resultatene var positive. Negative sosiale konsekvenser av strukturtilpasningspolitikken var en tilbakevendende kritikk fra de nordiske landene i alle debattene. Den nordiske eksekutivdirektøren vaklet mellom å holde positive innlegg i styret om vellykketheten av strukturtilpasning, og negative innlegg om hvorledes industrilandenes proteksjonisme var en viktig årsak til at

strukturtilpasningspolitikken ikke fikk de resultater man hadde håpet på. Tanken om ny økonomisk verdensorden ble ikke trukket frem. Dette kan nettopp sees som belegg for Rolf Tamnes sin fremstilling av omleggingen av norsk bistand på 1980-tallet. Tamnes hevder at Norge fortsatte å ønske reformer i den internasjonale økonomien i retning av å bedre forholdene for utviklingslandene, men at det ikke var knyttet opp til tanken om et råvarefond eller liknende.<sup>163</sup>

Utover 1980-tallet skjedde det en tilnærming i forhold til synet på staten. Verdensbanken la sterkere vekt på å reformere statlig sektor for å bedre dennes mulighet til å spille en positiv rolle. De nordiske landene oppfattet at banken hadde fått et mer balansert syn på offentlig sektor. En tilnærming fant også sted med hensyn til giverkoordinering. De nordiske landene ønsket primært sektoriell koordinering, men sluttet etter hvert å hevde at de ikke ville delta på en giverkoordinering om makroøkonomiske spørsmål.

Forholdet mellom Valutafondet og Verdensbanken ble etter hvert problematisk. Dette førte til spenninger internt i de nordiske landene. Finansmyndighetene var svært beskyttende overfor Valutafondet, mens utenriks- og bistandsmyndighetene hadde det samme forholdet til Verdensbanken. Bankmyndighetene mente at tett samordning med fondet ville gjøre banken mindre i stand til å ha en myk utviklingspolitisk profil. I Argentina-saken ble spørsmålet satt på spissen når utenriks- og bistandsmyndighetene støttet lånene tross finansmyndighetenes motstand.

Gjennomgangen i dette kapittelet har vist dynamikken mellom Nordisk kontor og hjemmemyndighetene. Nordisk kontor sendte hjemmemyndighetene sine vurderinger av utviklingen i banken. Hjemmemyndighetene baserte sine tilbakemeldinger på bistandsmessige vurderinger. Nordisk kontor rettet seg for en stor del etter de instruksjoner kontoret mottok. Gjennomgangen viser også at det til tider oppsto uenighet mellom kontoret og hjemmemyndighetene. Et eksempel var da Nordisk kontor hadde egne innspill til hvorledes samarbeidet mellom banken og fondet kunne bedres. Hjemmemyndighetene avviste dette av hensyn til faren for krysskondisjonalitet.

Mens hjemmemyndighetene la større vekt på prinsipper i bistandspolitikken, var kontoret mer pragmatisk innstilt. Nordisk kontor var en del av

---

<sup>163</sup> Tamnes 1997 s. 417.

de daglige diskusjonene i Washington. Dette hadde flere konsekvenser. Nordisk kontor kjente til hva som var praktisk mulig å få til. Kontoret kjente standpunktene til de andre aktørene og ville være influert av de argumenter og hensyn de andre aktørene fremholdt. Dette kan forklares med nærhet til Verdensbankens indre liv. Nordisk kontor kjente til forarbeidet, kjente til andres vurderinger og satt inne med en mer detaljert kunnskap enn hjemmemyndighetene. Dette kan støtte opp om Njølstads syn om at forutgående kjennskap er viktig når en aktør tar stilling. Men det har også en annen side. Graden av uenighet mellom kontoret og hjemmemyndighetene varierte med eksekutivdirektørene. Eksekutivdirektøren var riktignok valgt fra en valggruppe, men direktørens mandat var å være styremedlem i Verdensbanken og virke til beste for institusjonen. Einar Magnussen og Pekka Korpinen var eksekutivdirektører som ofte handlet på personlig initiativ, mens Ulrik Haxthausen og Jorunn Mæhlums virke som eksekutivdirektører var mer knyttet til å reflektere hjemmemyndighetenes synspunkter.<sup>164</sup> Magnussen og Korpinen synes derfor å ha hatt en rolleforståelse sterkere knyttet til styremedlemmets uavhengighet og ikke som de nordiske bankmyndighetenes forlengede arm.

Dette understreker Allisons teori om at byråkratisk tilhørighet har relevans for dette. Eksekutivdirektørene hadde ulik bakgrunn. Ulrik Haxthausen og Jorunn Mæhlum hadde arbeidet i bistands/utenriksmyndigheten i hjemlandet forut for utnevnelsen som eksekutivdirektør. Magnussen kom fra Norges Bank, mens Korpinen hadde bakgrunn fra finsk LO.<sup>165</sup> Men Allison kan ikke forklare at Jonas H. Haralz, med bakgrunn fra finansverdenen, ikke hadde de samme typene konflikter med hjemmemyndighetene som Korpinen og Magnussen. Her må nok personlighet ha spilt en stor rolle også.

Oppfatningen av vellykketheten av strukturtilpasning skilte også Nordisk kontor og hjemmemyndighetene. Nordisk kontor var mest positiv de første årene. På begynnelsen av 1990-tallet var hjemmemyndighetene mer positive. Dette vil drøftes i slutten av neste kapittel, fordi forståelsen er avhengig av det som skjedde på de nasjonale arenaene.

---

<sup>164</sup> For Magnussens del var de baltiske landenes inntreden i den nordiske gruppen en situasjon hvor han viste stort personlig engasjement, et engasjement særlig den norske bankseksjonen satte mindre pris på. Haxthausen ble ved ett tilfelle kritisert for å gå for langt med egne initiativ - knyttet til hans forslag om å omdanne Utviklingskomiteen til en ren bankkomité (UD 42.12/12, m 6, Referat nordisk telefonkonferanse, 06.06.86).

<sup>165</sup> Intervju med Einar Magnussen 19.04.99.

## **5. Strukturtilpasning - den norske og nordiske responsen**

Dette kapitlet tar for seg hvordan de nordiske landene etter hvert utviklet en mer helhetlig og aktiv politikk i forhold til strukturtilpasning. De hadde støttet en utvidet bruk av programlån. Et viktig grunnlag for støtten var at det ble antatt at Verdensbankens prioriteringer ville ligge fast. Denne forutsetningen viste seg som vi skal se ikke å stemme. Det ble argumentert for lånene ved å sette dem i sammenheng med en tredelt strategi. Sammen med tilføring av bistandsmidler og handelsliberalisering i de rike landene skulle strukturtilpasningslånene bidra til å bedre utviklingslandenes situasjon. I disse første årene, mens strukturtilpasningslånenes andel av bankens totale utlån fortsatt var lav, var de nordiske landene lite opptatt av strukturtilpasningslånene. Dette endret seg til å bli et aktivt engasjement hvor en selvstendig nordisk dagsorden ble koplet til ønske om endringer i strukturtilpasningslånene.

Dette kapitlet skal også beskrive hvorledes Verdensbanken etter hvert ble omdiskutert i det politiske miljøet som følge av strukturtilpasningspolitikken. På begynnelsen av 1980-tallet var det bare stortingsrepresentanter fra Sosialistisk Venstreparti som sammen med en enkelt representant fra Arbeiderpartiet var kritiske. Utover denne kritikken, var det stort sett en taus politisk oppslutning om Verdensbanken. Fra omkring 1984 begynte stortingsmeldingene å beskrive endringene i Verdensbanken. Meldingene viste en gradvis mer positiv holdning til strukturtilpasningslånene, giverkoordinering og bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet. Fra 1987 kom det økende kritikk på Stortinget, som i 1993 kuliminerte med at flere partier som helhet markerte motstand mot bankens politikk. Parallelt med at det ble fremført økende kritikk mot Verdensbanken fremhevet regjeringen at Norge hadde påvirket banken i en positiv retning.

Dette bringer oss videre til å se på hvordan den nordiske politikken utviklet seg, og om det var mulig å se at det hadde forekommet en påvirkning fra de



nordiske landene til banken. De nordiske landene hadde på slutten av 1970-tallet støttet bankens sosiale långivning. Men fra tidlig på 1980-tallet forsvant utryddelse av fattigdom som en av Verdensbankens uttalte hovedmålsettinger. De nordiske landene koplet det tidligere arbeidet med å fjerne fattigdomsrette Verdensbankens virksomhet med kravet om "strukturtilpasning med et menneskelig ansikt". Fra å ha en sak-til-sak tilnærming hvor eksekutivdirektøren spurte staben om hvorvidt sosiale hensyn var tilstrekkelig ivarett, utvidet de nordiske landene fra 1986 et mer konsistent politisk budskap og et større engasjement. Parallelt med at de nordiske landene fikk et aktivt politisk engasjement i forhold til strukturtilpasningslånene, kom også andre påvirkningsstrategier frem. I styrearbeidet ble det med sikte på å følge opp prioriterte land foreslått et grundigere forarbeid av enkeltlån. Dessuten ble det brukt bevilgninger utenom de generelle bidragene til å støtte opp om prioriterte områder.

Det siste avsnittet i dette kapitlet drøfter norsk politikk i forhold til strukturtilpasning slik denne har blitt beskrevet i både det forrige kapitlet og dette kapitlet.

## **Liten interesse for Verdensbanken**

Viktige sider av bankens rolle som utviklingsinstitusjon ble påvirket av innføringen av strukturtilpasningslånene i 1980. Stortingsmeldingene var ikke særlig informative om endringene som skjedde i banken. Dette gjenspeiler at Utenriksdepartementet ikke oppfattet at strukturtilpasningslånene ville forandre på de delene av bankens virksomhet som de nordiske landene var opptatte av. Mangelen på informasjon om innføringen av strukturtilpasningslån i stortingsmeldingene viser at det ikke ble lagt opp til noen politisk debatt. Det var da også lite debatt om Verdensbanken i Stortinget. Ved inngangen til 1980-tallet var det debatt om Valutafondets bruk av kondisjonalitet. Det var også debatter om hva som var årsakene til krisen i Tanzania. Disse debattene viser grunnleggende holdninger hos de ulike aktørene. Arbeiderpartiet og Høyre var positive til finansinstitusjonenes bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet. Det var en viss intern uenighet i Arbeiderpartiet. SV var det eneste unisont kritiske partiet. Mønsteret fortsatte i de første bistandsdebattene hvor kondisjonalitet ble diskutert i forhold til Verdensbanken.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Mellompartiene var lite involvert i stortingsdebattene om bistand tidlig på 1980-tallet. De var heller ikke ansvarlige for noen av stortingsmeldingene i denne perioden. Fra sommeren 1983 ble de med i en borgerlig koalisjonsregjering.

I forrige delkapittel så vi at årsaken til at makroøkonomisk kondisjonalitet ble så viktig i 1980-tallets bistandspolitikk, var et økende fokus på indre årsaker til utviklingslandenes problemer. På Stortinget var det Høyre som målbar dette først. Lars Roar Langslet fra Høyre uttalte i en stortingsdebatt tvil om fornuften i at deler av bilateral bistand skulle vris fra prosjektbistand til programbistand. Dette begrunnet han med at budsjettstøtte forsvant i bunnløse statskasser i ineffektive mottakerland.<sup>2</sup> Høyre overtok regjeringsmakten 14. oktober 1981. I en debatt samme året omkring bistandsnivået til Tanzania hevdet stortingsrepresentant Jan Petersen fra Høyre at Tanzanias krise hadde indre årsaker. I tillegg til eksterne årsaker som økende oljepriser, krigen i Uganda, ugunstig nedbør og oppløsningen av det Østafrikanske Fellesskap hevdet Petersen at synkende produksjonsvolum i jordbruket, synkende produktivitet og lav kapasitetsutnyttelse i industrien var vel så vesentlige årsaker til krisen. Petersen sa at Tanzania måtte holde seg til "tradisjonelle vestlige kapitalistiske dyder som rentabilitet, økt produktivitet og effektivitet".<sup>3</sup> Selv om Petersen fremholdt de indre årsakene til manglende utvikling, la både han og andre partirepresentanter også vekt på de eksterne årsakene og det negative internasjonale økonomiske klimaet.<sup>4</sup> Uttalelsene fra høyrepolitikkerne gjenspeilet dermed den generelle strømmingen i den internasjonale utviklingspolitikken i retning av å vektlegge sterkere indre mer enn eksterne årsaker til utviklingslandenes problemer, selv om de nok ikke gikk like langt.

Høyrerepresentanter fremsto som Valutafondets forsvarere i Stortinget. Jan Petersen hevdet at "Man bør være forbeholden med å kritisere de krav Pengefondet måtte finne å sette".<sup>5</sup> På samme måte forsvarte Høyre Verdensbanken etter at SVs Stein Ørnhoi hadde kritisert den i en stortingsdebatt. Ørnhoi hadde kritisert banken, og omtalt den som "Reagans forlengede arm i verdenssamfunnet - et bidrag til å undergrave ethvert ærlig og anstendig forsøk på å utvikle mer rettferdige samfunn".<sup>6</sup> Harald U. Lied forsvarte Verdensbanken fordi den etter Lieds mening satte opp vilkår på lån for å sikre fremgang i låntakerlandet. Etter hans mening var det resultatet også, ikke å gjøre landet fattigere slik SV hevdet.<sup>7</sup>

---

<sup>2</sup> St. forh. 20.05.81 s. 3514-15. Lars Roar Langslet.

<sup>3</sup> St. forh. 23.11.81 s. 689. Jan Petersen.

<sup>4</sup> St. forh. 27.5.83 s. 4095-96. Grethe Værnø.

<sup>5</sup> St. forh. 23.11.81 s. 689. Jan Petersen.

<sup>6</sup> St. forh. 26.11.82 s. 1267. Stein Ørnhoi.

<sup>7</sup> St. forh. 26.11.82 s. 1284. Harald U. Lied.

Men selv om Høyre forsvarte finansinstitusjonenes bruk av kondisjonalitet, var ikke dette forsvaret ukritisk. Som beskrevet i forrige kapittel ble Verdensbanken tiltenkt en sentral rolle i å koordinere givernes arbeid med makroøkonomiske forhold i utviklingslandene. Den bedre giverkoordineringen skulle føre til at man unngikk tiltak som gikk på tvers av Valutafondets og Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer.<sup>8</sup> Dette hadde potensielle konsekvenser for innretningen av norsk bilateral bistand. I en stortingsmelding høyreregjeringen var ansvarlig for sto det at Norge var skeptisk til den utviklingspolitiske dialogen fordi den:

(...) ofte går ut på å overbevise utviklingslandene om at de er best tjent med en forenklet, eksportrettet utviklingsmodell som tar mindre hensyn til sosiale programmer, som helse, utdanning m.v.<sup>9</sup>

Høyreregjeringen ønsket dermed ikke å knytte norsk bistand til makroøkonomisk kondisjonalitet slik den ble anvendt av finansinstitusjonene.

Arbeiderpartiregjeringen var ansvarlig for stortingsmeldingen i 1979 som støttet Valutafondets bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet.<sup>10</sup> Arbeiderpartirepresentant Liv Aasen hevdet i 1981 at de betingelser Valutafondet satte opp var innrettet på kapitalistiske og industrialiserte lands økonomi og dermed i stor grad kom i konflikt med utviklingslandenes interesser.<sup>11</sup>

Var Arbeiderpartiet blitt mer kritisk til bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet etter at partiet ikke lenger satt i regjeringsposisjon? En stortingsrepresentants uttalelser kan være koordinert med partiet på forhånd, men kan også være uttrykk for selvstendige holdninger som må stå for representantens egen regning. Spørsmålet er om enighet var viktig for Arbeiderpartiet i denne saken? Bistand var ikke Arbeiderpartiets hjertesak. Terskelen for å tolerere at en stortingsrepresentant uttalte seg kritisk om Valutafondet på grunn av hensyn til utviklingslandene, var trolig lav. Sett i forhold til stortingsmeldinger partiet senere var ansvarlig for, er det trolig at Liv Aasens innlegg ikke var koordinert med stortingsgruppa på forhånd.

Liv Aasen fortsatte å hevde et kritisk syn på finansinstitusjonene. Hun påpekte gjerne at kondisjonaliteten var i strid med prinsippet om mottakerorientering.

---

<sup>8</sup> St. meld. nr. 63 Om Norges forhold til utviklingslandene i 1982 (1982-83) s. 11.

<sup>9</sup> Ibid. s. 11.

<sup>10</sup> St. meld. nr. 35 Om Norges forhold til utviklingslandene i 1979 (1980-81) s. 14.

<sup>11</sup> St. forh. 23.11.81 s. 692. Liv Aasen.

I 1983 refererte Aasen til at de internasjonale organisasjonene ble kritisert av utviklingslandene. Kritikken var dels rettet mot at kondisjonaliteten var hard og dels at den omfattet hovedprinsippene i landenes økonomiske politikk og på den måten krenket deres suverenitet. I følge Aasen måtte bistanden være mottakerorientert:

dvs. at vi har villet ønske å unngå å dominere eller påvirke mottakerlandets indre utvikling - ikke minst på bakgrunn av utviklingslandenes erfaringer med kolonialisme og tidligere avhengighet.<sup>12</sup>

Manglende samsvar mellom de prioriteringer giver og mottaker hadde burde i følge Aasen søkes løst gjennom dialog ikke med påtvungne politiske betingelser.<sup>13</sup>

Det kunne vært fristende å polemisere over dette utsagnet og hevde at all bistand vil innebære en eller annen form for betingelse eller vridning av mottakerlandets egne prioriteringer. Men i denne sammenheng er det viktig å ta utgangspunkt i utsagnet som en forestilling i norsk bistand. Var dette en utbredt forestilling? Prinsippmeldingen fra den borgerlige koalisjonsregjeringen om norsk bistandspolitikk fra 1984-85 drøftet muligheten for å gi bilateral finansiell bistand. I meldingen står det at det er knyttet prinsipielle betenkeligheter til denne bistandsformen. En budsjettstøtte som er øremerket for en spesiell sektor kan sikre opprettholdelsen av sentrale tjenester for viktige målgrupper. Men støtten kan være i konflikt med norske prinsipper for mottakerorientering ved at den endrer landets egne prioriteringer mellom samfunnssektorene. Dermed kunne støtten være i konflikt med "overordnede, nasjonale og politiske forhold" i mottakerlandet.<sup>14</sup>

Med andre ord så selv regjeringen prinsipielle problemer med en bistandsform som bidro til å undergave mottakerlandets rett til selv å bestemme, også når det bare var snakk om positiv kondisjonalitet. Men innvendingene førte ikke til at Norge sluttet å yte budsjettstøtte. Av dette kan vi se at mottakerorientering var et grunnleggende prinsipp ved inngangen til 1980-tallet, men at venstreradikale la større vekt på det.

### *Stortingsmeldinger signaliserte endring*

På midten av 1980-tallet kan vi se endringer i holdningene til strukturtilpasning. Endringene kom gradvis. Først ut var den borgerlige koalisjonsregjeringen og senere fulgte arbeiderpartiregjeringen opp.

---

<sup>12</sup> St.forh. 27.05.83 s. 4093-4. Liv Aasen.

<sup>13</sup> Ibid.

Fra juni 1983 hadde Norge en borgerlig koalisjonsregjering bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet, Willoch-regjeringen. Reidun Brusletten fra Kristelig Folkeparti ble utnevnt til landets første bistandsminister fra samme tid. Den borgerlige regjeringen gjentok i prinsippmeldingen om norsk utviklingshjelp i 1984 at strukturelle endringer i utviklingslandene var nødvendige. Dette var forøvrig første gang at det ble nevnt i en stortingsmelding at Verdensbanken hadde begynt å gi strukturtilpasningslån.<sup>15</sup> Samtidig holdt regjeringen fast ved at bankens fremste oppgave var å yte lån til konkrete prosjekter.<sup>16</sup> Oppfatningen av at internasjonale organer avsto fra å stille vilkår i tilknytning til utviklingsbistand var lenge en del av begrunnelsen for et høyt nivå på multilateral bistand.<sup>17</sup> I prinsippmeldingen om norsk utviklingshjelp i 1984-85 ble denne oppfatningen modifisert. Samtidig viste prinsippmeldingen en endring i den offisielle norske holdningen til giverkoordinering.

Vi har sett at Willoch-regjeringen tidlig på 1980-tallet ikke var villig til å la norsk bilateral bistand bli en del av en samlet giverpolitikk under ledelse av finansinstitusjonene. Denne motstanden ble opprettholdt under den borgerlige koalisjonsregjeringens første år.<sup>18</sup> Men i prinsippmeldingen kom det tegn på at motstanden var svekket. Regjeringen åpnet for at samordning kunne skje på sektornivå.<sup>19</sup> Dette ble bekreftet høsten 1985. Regjeringen mente at makroøkonomisk dialog burde overlates til Valutafondet og Verdensbanken og skrev at den støttet denne dialogen selv om den tok ”visse forbehold overfor bruken av kondisjonalitet, spesielt når det gjelder IMF.”<sup>20</sup>

Koalisjonsregjeringen gikk av før dens prinsippmelding om bistand ble behandlet i Stortinget. Den nye arbeiderpartiregjeringen som tiltrådte i mai 1986, varslet en tilleggs melding til den tidligere fremlagte prinsippmeldingen. På grunn av at tilleggs meldingen var varslet, la stortingspolitikere seg på en avventende linje og kommenterte ikke prinsipielle sider ved de årlige meldingene om utviklingshjelpen. Bare SV kritiserte banken, partiet gikk dessuten mot bevilgninger til IDA og til

---

<sup>14</sup> St. meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1984-85) s. 113.

<sup>15</sup> Ibid. s. 47.

<sup>16</sup> Ibid. s. 53-54.

<sup>17</sup> Ibid. s. 47.

<sup>18</sup> På høynivåmøtet i DAC i 1984 la statsråd Brusletten kondisjonalitet til som et tilhørende emne Norge ikke ville delta i en dialog om (St.meld. nr. 74 Om Norges forhold til utviklingslandene i 1984 (1984-1985) s. 14).

<sup>19</sup> St. meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1984-85) s. 39- 40.

<sup>20</sup> På høynivåmøtet i DAC (i St. meld. nr. 34 Om Norges forhold til utviklingslandene i 1985(1985-1986) s. 20).

IBRD.<sup>21</sup> Fremskrittspartiet var også i mot slike bevilgninger, men med en begrunnelse som henviste til et ønske om å redusere bistanden fra Norge

Da tilleggsmeldingen ble lagt frem var strukturtilpasningspolitikken og finansinstitusjonenes roller ett av hovedspørsmålene.<sup>22</sup> Meldingen ga en langt klarere beskrivelse av Verdensbankens rolle enn tidligere meldinger. Her ble det lagt vekt på at finansinstitusjonene, i takt med gjeldskrisen og finansspørsmålenes økende betydning, stadig hadde blitt viktigere i nord-sør situasjonen.<sup>23</sup> Regjeringen sa videre at programlån måtte sees i sammenheng med prosjektlån. SAL skulle bidra til at de "økonomiske betingelsene i låntakerlandet bedrer seg, og dermed øke effektiviteten av prosjektfinsieringen."<sup>24</sup> I dette utsagnet ligger det implisitt en tyngde på indre forholds betydning for utviklingslandenes problemer.

Samtidig fremhevet arbeiderpartiregjeringen eksterne forhold mer enn den borgerlige koalisjonsregjeringen hadde gjort. Regjeringen fulgte opp tidligere meldinger med å legge vekt på behovet for strukturell tilpasning både i industrilandene og i utviklingslandene. Støtten til NØV var klarere i tilleggsmeldingen. Det ble argumentert med at den gjensidige avhengigheten førte til at interne endringer i utviklingslandene ble utilstrekkelige, hvis de ikke ble komplettert med forbedringer i de internasjonale rammebetingelsene. Regjeringen ville derfor legge stor vekt på å få aktivisert arbeidet for en ny økonomisk verdensorden (NØV).<sup>25</sup> Tilleggsmeldingen viste at Arbeiderpartiet ennå ikke hadde gitt opp tanken på strukturelle endringer i den internasjonale handelen for å bedre utviklingslandenes situasjon.

Arbeiderpartiregjeringens tilleggsmelding viste en oppmykning i synet på bistandskoordinering, og videreførte dermed den oppmykningen koalisasjonsregjeringen hadde påbegynt. Regjeringen hevdet at det hadde vært en positiv utvikling innen DAC i forhold til å legge sterkere vekt på å inkludere

---

<sup>21</sup> Sosialistisk Venstrepartis forgjenger, Sosialistisk Folkeparti, støttet IDA og foreslo sammen med Arbeiderpartiet økte bevilgninger på slutten av 1960-tallet (Rosendahl 1998 s. 23.) På 1970-tallet gikk partiet mot alle bevilgninger til Verdensbanken. Dette hang sammen med Verdensbankens behandling av Chile. Mens banken ikke ga lån mens landet ble styrt av Salvador Allende, fikk landet under ledelse av Augusto Pinochet lån (ibid. s. 33 og 36). Partiet fortsatte med denne linjen på begynnelsen av 1980-tallet (St. forh. 26.11.84 s. 1192-1193. Budsjett-innst.S.nr.3 (1986-87)). Begrunnelsen var at banken var et redskap for de ledende vestlige industrilands interesser og at lånebetingelsene var for harde (Budsjett-innst.S.nr.3 (1986-87) s. 12, Innst.S.nr. 186 (1986-87) s. 38 og 44-45). SV begynte å støtte IDA i 1987 (St.forh. 1987 s. 932. Innlegg fra Theo Koritzinsky).

<sup>22</sup> St.meld. nr. 34 Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1986-87). Tilleggsmelding til St.meld. nr. 36 (1984-85).

<sup>23</sup> Ibid. s. 11.

<sup>24</sup> Ibid. s. 37.

<sup>25</sup> Ibid. s. 12.

mottakerlandet.<sup>26</sup> Dessuten hadde debatten om koordinering vist at man "på norsk side bør ha en mer bevisst holdning til makroøkonomiske spørsmål i bistandsvirksomheten."<sup>27</sup> Dette fikk konsekvenser for den bilaterale bistanden. Regjeringen trakk den slutning at den bilaterale bistanden måtte forholde seg til de stabiliseringsprogram som samarbeidslandene iverksatte.<sup>28</sup> I en stortingsmelding fra samme år ble det klart at det hadde skjedd en endring i den norske linjen:

I fremtiden vil vi også samarbeide med Verdensbanken og Valutafondet og støtte tilpasningsprogrammer i hovedsamarbeidslandene med våre begrensede midler, forutsatt at disse programmene ikke avvek fundamentalt fra den norske bistandens verdier og prioriteringer.<sup>29</sup>

De første endringene fra den borgerlige koalisjonsregjeringen ble med andre ord fulgt opp av arbeiderpartiregjeringen. Strukturtilpasningsprogrammenes betydning var anerkjent, og det ble fremhevet at dette måtte få konsekvenser for bilateral bistand. Både Arbeiderpartiet og Høyre viste til at indre årsaker hadde betydning for problemene i utviklingslandene, selv om Arbeiderpartiet vektla eksterne forhold mer enn Høyre. Hva var årsakene til den økte tilslutningen til strukturtilpasningspolitikken?

Høyre hadde lenge vært mer opptatt av bruk av kondisjonalitet og fokus på indre årsaker enn Arbeiderpartiet. Partiet hadde likevel ikke ønsket å knytte bilateral bistand til finansinstitusjonenes makroøkonomiske kondisjonalitet. Den første endringen av dette synet kom midt under den borgerlige regjeringens periode. Endringen ble fulgt opp av arbeiderpartiregjeringen. Politiske forskjeller mellom regjeringene var dermed en lite sannsynlig årsak til det mer positive synet på bankens bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet og dennes konsekvenser for egen bistand. Mer sannsynlig er det at det var andre forhold som førte til dette.

Erkjennelsen av at indre forhold i utviklingslandene var en viktig årsak til manglende utvikling hadde kommet i Verdensbanken og i andre giverland, og det var i flere år drøftet i OECD-landenes arbeidsgruppe om bistand (DAC). Hva kan ha ført til denne erkjennelsen i Norge? Norge ga betalingsbalansestøtte til enkelte av sine hovedsamarbeidsland, deriblant Tanzania. I utenriksdebatten i Stortinget 15. mars

---

<sup>26</sup> DAC var en komité innen OECD som hadde ansvar for å følge opp medlemslandenes utviklingsbistand. En av de viktigste oppgavene var å gjennomføre drøftelser med enkeltland om deres bistandspolitikk og å føre sammenliknende statistikk. DAC utarbeidet også retningslinjer for hva som kunne regnes som offisiell utviklingshjelp (ODA).

<sup>27</sup> Ibid. s. 23.

<sup>28</sup> Ibid. s. 23-24.

<sup>29</sup> St. meld. nr. 66 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1986 (1986-87) s. 10.

1984 kom statsråd Reidun Brusletten med en redegjørelse for det nye landprogrammet som var fremforhandlet med Tanzania. I det forrige langtidsprogrammet var en stor del av pengene knyttet til importstøtte. Denne klausulerte betalingsbalansestøtten ville ikke bli forlenget utover 1984 dersom ikke Tanzania kom til enighet med Valutafondet. Brusletten sa til Stortinget at årsaken til at regjeringen stilte betingelse om valutafondavtale for Tanzania, var at regjeringen vurderte at gjennomføringen av det nasjonale strukturtilpasningsprogrammet var basert på overføringer i en størrelsesorden som forutsatte deltakelse fra Valutafondet og Verdensbanken.<sup>30</sup> Avtaler med finansinstitusjonene var ikke på plass og Tanzania fikk dermed ikke støtte fra dem.<sup>31</sup> Brusletten argumenterte altså med at tilstrekkelige overføringer var en forutsetning for at finansiell støtte skulle virke i Tanzania. I mangel av en tilstrekkelig totalsum til understøttelse av reformprogrammet i Tanzania, ville Brusletten innstille norsk finansiell bistand. Brusletten argumenterte derfor ikke med det som var realiteten i saken. De norske myndighetene hadde stilt seg bak Valutafondet og Verdensbankens opplegg for makroøkonomiske reformer. Reformen som Tanzania ikke ønsket. Norske myndigheter må ha hatt en oppfatning av at Tanzanias eget reformprogram ikke ville være det riktige. Tanzania-saken var en milepæl i norsk bistandspolitik. Endringen var et fundamentalt brudd med tidligere politikk.<sup>32</sup> Deler av den bilaterale bistandspolitikken ble på denne måten direkte knyttet til kondisjonaliteten de internasjonale finansinstitusjonene satte overfor et mottakerland.

I litteraturen har den norske debatten omkring strukturtilpasning blitt omtalt i flere sammenhenger. Rolf Tamnes hevder i siste bind av norsk utenrikspolitikkens historie at venstresiden og deler av bistandsmiljøet reagerte kritisk på finansinstitusjonenes krav om omstrukturering i utviklingslandene, særlig etter at Norge endret kurs i forhold til Tanzania i 1984-85.<sup>33</sup> Hilde Selbervik hevder i en evalueringsrapport for utenriksdepartementet at denne forandringen ikke ble debattert i Stortinget, men bare kort nevnt i en stortingsmelding året etter.<sup>34</sup> Hun hevdet også at endringen ikke ble diskutert i prinsippmeldingen om bistanden fra samme periode.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> St. forh. 15.03.84 s. 2956. Reidun Brusletten.

<sup>31</sup> Verdensbanken ga ikke programlån med mindre det forelå en avtale mellom låntakerlandet og IMF. Prosjektlån hadde ikke den samme faste tilknytningen til en foreliggende avtale med IMF.

<sup>32</sup> Selbervik 1999 s. 17.

<sup>33</sup> Tamnes 1997 s. 396.

<sup>34</sup> Selbervik 1999 s. 36. Hun henviser til et intervju med Gunnar Garbo som var tidligere ambassadør til Tanzania.

<sup>35</sup> Selbervik 1999 s. 19.



Dersom venstresiden, som Tamnes hevder, reagerte kritisk er det å forvente at dette ga seg utslag i de årlige stortingsdebattene om bistanden. Selbervik hevdet at dette ikke skjedde.

Brusletten redegjorde for forhandlingssituasjonen i forhold til Tanzania og de kravene Norge hadde stilt i Stortinget 15. mars 1984. Hilde Selberviks konklusjon om at den første anvendelsen av makroøkonomisk kondisjonalitet i norsk bistand ikke ble diskutert i Stortinget, men kun nevnt i en stortingsmelding er dermed ikke riktig. Men det som er riktig er at de prinsipielle sidene ved saken ikke ble diskutert. Rolf Tamnes hevder at venstresiden og deler av bistandsmiljøet reagerte kritisk særlig etter Tanzania-saken. Tanzania-saken førte ikke umiddelbart til øket debatt på Stortinget. Som vi har sett var SV og Liv Aasen kritiske allerede før dette. Bruslettens redegjørelse førte ikke til at disse tok ordet eller engasjerte seg i forhold til denne saken. Det var først noen år senere at Tanzania-saken ble fremholdt som tidspunktet da Norge endret politikk.

Et par år senere viste en innstilling fra utenrikskomiteen at erkjennelsen av at deler av norsk bistand også måtte vurderes etter nye problemstillinger, var utbredt. En samlet utenrikskomité påpekte at det ved finansiell bistand var behov for en langt grundigere makroøkonomisk analyse enn det som hadde vært vanlig.<sup>36</sup> Dette skulle følges opp med å styrke den landøkonomiske kompetansen.<sup>37</sup>

Debattene på Stortinget viser at det var en økende erkjennelse blant de fleste politiske partiene at norsk bilateral bistand hadde problemer. Bekymringen for at betalingsbalansetøtte ikke ble anvendt på en effektiv måte påvirket trolig partienes holdninger til bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet. Et annet forhold som spilte inn, var at gjeldskrisens omfang var blitt stadig mer tydelig og at hovedsamarbeidsland opplevde stigende gjeldsbyrde og betalingsproblemer. Gjeldskrisen behandles i et eget kapittel, men oppfatningen av behovet for tiltak var relevant for partienes syn på de internasjonale finansinstitusjonene. I 1986 dominerte bekymringen for utviklingslandenes gjeld de fleste av de u-landsrelaterte innleggene i utenriksdebatten. Som vi skal se i kapittelet om gjeld var det ikke mulig for et land å reforhandle betingelsene på lån tatt opp i Verdensbanken. Banken ga isteden nye strukturtilpasningslån til land i betalingsvansker. Både Høyre og Arbeiderpartiet

---

<sup>36</sup> Innst.S.nr.186 (1986-87) s. 27.

<sup>37</sup> Innst.S.nr.186 (1986-87) s. 27.

henviste til økning i ressursene til Valutafondet og Verdensbanken som ett av flere tiltak i debattene om gjeld.<sup>38</sup>

### *Utenlandske kritikere inspirerer*

På tross av at det var bred politisk enighet om Verdensbankens rolle i å utforme makroøkonomisk kondisjonalitet og at Norge i økende grad måtte forholde seg til kondisjonaliteten, var det politiske skillelinjer. Arbeiderpartiets og Høyres holdning til bruk av kondisjonalitet var bare delvis samstemmig.

UNICEF hadde kritisert Verdensbanken for å føre en strukturtilpasningspolitikk som i stor grad rammet fattige og barn.<sup>39</sup> FN-organisasjonen krevde at banken skulle føre en politikk med et ”menneskelig ansikt”. Kritikken ble fulgt opp i en slik grad at organisasjonen ble oppfattet som en av bankens mest sentrale kritikere. Med henvisning til UNICEF skrev arbeiderpartiregjeringen at den la stor vekt på at strukturtilpasningsprogrammene ble utformet med et ”menneskelig ansikt”.<sup>40</sup> Regjeringen vedgikk samtidig at erfaringene med strukturtilpasningslån var blandet, og at de nordiske landene hadde bedt om at det ble utarbeidet en studie av lånenes sosiale konsekvenser.<sup>41</sup> Utenrikskomiteen drøftet Verdensbankens strukturtilpasningslån og bruk av kondisjonalitet i forbindelse med behandlingen av prinsippmeldingen og tilleggsmeldingen. Komiteen anerkjente behovet for strukturell tilpasning, men skrev at den ville ”understreke at slike programmer må tilpasses hvert enkelt lands særegne situasjon og at det ikke er en universalmodell som kan brukes overalt.”<sup>42</sup> Dessuten så de et behov for en ”rask og omfattende vurdering av strukturtilpasningslånenes konsekvenser” med sikte på å justere långivningen for å få et mer sosialt preg.<sup>43</sup>

Høyre hadde en tilleggsmærknad der partiet ga uttrykk for mindre strenge krav til Verdensbanken. Høyre hevdet at man ikke kunne stille for strenge krav til at tiltakene ikke på kort tid førte til ”alvorlige belastninger for vedkommende land”. Hensynet til de fattige måtte gjøres ved en kombinasjon av tiltak. Høyre la vekt på

---

<sup>38</sup> St. forh. 03.12.86 s. 1375-76 og 1395-96. Utenriksdebatt.

<sup>39</sup> UNICEF sto blant annet bak to publikasjoner som fikk en sentral rolle i den internasjonale debatten om strukturtilpasning. I 1985 kom rapporten *Within human reach. A future for Africa's Children* (New York 1985). I 1987 kom *Adjustment with a human face. Protecting the vulnerable and promoting growth* (Giovanni Andrea Cornia (red.) Oxford U.P. 1987).

<sup>40</sup> St.meld.34 Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1986-87) s. 23.

<sup>41</sup> Ibid. s. 6.

<sup>42</sup> Innst.S.nr.186 (1986-87) s. 45 .

<sup>43</sup> Ibid. s. 45.

behovet for å legge opp arbeidet slik at institusjonene fikk lånemidlene tilbakebetalt.<sup>44</sup> I den påfølgende debatten markerte høyrerepresentanten Harald U. Lied seg som tilhenger av å bruke makroøkonomisk kondisjonalitet. Han tolket utviklingslandenes motstand mot kondisjonaliteten fra Valutafondet og Verdensbanken som frykt fra lederne i utviklingslandenes for å ta upopulære, men nødvendige avgjørelser.<sup>45</sup>

I de påfølgende årene fortsatte eksterne aktører å inspirere den norske debatten. Vi har sett at UNICEF's synspunkter allerede fra 1986 ble lagt merke til av regjeringen. Men for den norske debatten var det andre eksterne aktører som ble like viktige. Zambia brøt samarbeidet med Valutafondet i april/mai 1987 og hadde samtidig uenigheter med Verdensbanken. Dette kom etter at Tanzania i flere år hadde hatt et anstrengt forhold til finansinstitusjonene og i flere år vært uten støtte fra disse.

Zambia og Tanzanias uenighet med finansinstitusjonene førte til en langt skarpere kritikk av Valutafondet spesielt, men også av Verdensbanken, fra sentrale arbeiderpartipolitikere. Et sitat som ofte tillegges Zambias president Kaunda ble en gjenganger i stortingsdebatter. Arbeiderpartirepresentanten Ingeborg Botnen var den første til å bruke Kaundas bilde om forholdet mellom en pasient og medisinen i juni 1987. I omtalen av strukturtilpasningspolitikken til institusjonene sa hun at "Et eksempel på at medisinen ikke har helbredet, men nærmest tatt livet av pasienten, er Zambia".<sup>46</sup> I den samme debatten gikk arbeiderpartirepresentant Liv Aasen ikke like langt i å kritisere banken som tidligere. Hun henviste diskusjonen omkring Verdensbankens kondisjonalitet til senere i og med at komiteen hadde bedt regjeringen om å komme tilbake med en vurdering.<sup>47</sup> Men om Valutafondet sa hun at det var grunn til å se på de betingelsene fondet satte fordi det kunne "(...) fortone seg som om den medisin som blir gitt i forsøk på å ta knekken på sykdommen, langt på vei virker dreptende på pasienten".<sup>48</sup>

Mens Verdensbanken tidligere år knapt var nevnt i debatten om bistandspolitikken, benyttet flere stortingspolitikere anledningen til å ta opp relaterte spørsmål i budsjettdebatten samme høst. Arbeiderpartipolitiker Marit Nybakk spurte med referanse til Zambia og Tanzania om man kunne forsvare å drive med

---

<sup>44</sup> Ibid. s. 46.

<sup>45</sup> St. forh. 02.06.87 s. 3618. Harald U. Lied.

<sup>46</sup> St. forh., 09.06.87 s. 3889. Ingeborg Botnen.

<sup>47</sup> St. forh. 03.12.86 s. 1395-96. Liv Aasen. St. forh. 02.06.87 s. 3595. Liv Aasen viste til at komiteen henviste til den vurderingen som etter nordisk initiativ ble vedtatt utarbeidet internt i Verdensbanken. Regjeringen ble bedt om å komme tilbake til saken når denne vurderingen forelå (Innst.S.nr.186 (1986-87), s. 45).

<sup>48</sup> St. forh. 02.06.87 s. 3595. Liv Aasen.

fattigdomsorientert bistand i samme land som man godkjente eller var med på strukturtilpasningsprogram.<sup>49</sup>

I 1989 ble støtten til strukturtilpasningsprogrammene enda tydeligere i norsk politikk. Norge bidro med samfinansieringsmidler direkte til bankens strukturtilpasningsprogrammer i enkelte land.<sup>50</sup> Dette behandles nærmere i kapittelet om gjeld. Samtidig fortsatte arbeiderpartirepresentant Ingeborg Botnen den kritiske tonen mot kondisjonaliteten, fortsatt med Kaunda-bildet i 1989.<sup>51</sup>

Arbeiderpartiregjeringen hadde to tilsvarende til denne kritikken. Regjeringen hevdet at det var stadig større enighet mellom Norge og Verdensbanken og at norsk og nordisk påvirkningsstrategi hadde vært vellykket.

## **Den nordiske påvirkningsstrategien endres**

Norsk påvirkningskraft overfor Verdensbanken hadde vært et tema siden 1984-85. I prinsippmeldingen fra den borgerlige regjeringen ble det skrevet at det var et mål å påvirke de flersidige organisasjonene til å føre en politikk som var rettet mot de fattigste landene.<sup>52</sup> Senere meldinger fastholdt den norske prioriteringen av at programmene skulle utarbeides med hensyn til den fattigste delen av befolkningen.<sup>53</sup> Da kritikken mot banken ble krassere i opinionen, ble også forsvaret for hva som var den norske og nordiske linjen sterkere. Behovet for å kunne vise frem at Norge hadde gjennomslag ble også stort. I forbindelse med budsjettbehandlingen i 1988 la regjeringen vekt på at Norge hadde gjennomslag nettopp på fattigdom.<sup>54</sup>

Dette avsnittet vil se på hvordan det nordiske arbeidet for å fattigdomsorientere Verdensbankens virksomhet utviklet seg. Hva var bakgrunnen for at de nordiske landene begynte å arbeide med fattigdom i forhold til strukturtilpasning, hvilke andre strategier hadde de for å fattigdomsorientere bankens virksomhet og hvem var alliert med de nordiske landene? Var det mulig å se resultater av den norske og nordiske påvirkningen av Verdensbanken? Avsnittet vil også se på hvordan påvirkningsstrategien ble endret i forhold til hvordan de nordiske landene

---

<sup>49</sup> St. forh. 30.11.87 s. 1153. Marit Nybakk.

<sup>50</sup> St. meld. nr. 16, Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 30.

<sup>51</sup> ”Verdensbanken og Det internasjonale valutafondet spiller en viktig rolle, selv om en av og til må frykte at medisinen de foreskriver, kan komme til å drepe pasienten. De harde tilpasningskravene som stilles, fører til enda verre forhold for mange mennesker. Tilpasning med et menneskelig ansikt er vårt krav, og norske myndigheter følger opp dette kravet i forhandlinger med internasjonale organisasjoner og finansinstitusjoner.” St.forh. 20.04.89 s. 3280. Ingeborg Botnen.

<sup>52</sup> St. meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1984-85) s. 48.

<sup>53</sup> St.meld.nr.13 Om Norges samarbeid med utviklingslandene (1989-90) s. 11 og 13.

skulle bruke bilateral ekspertise i arbeidet med tilpasningsprogrammene, og hvordan ekstratilskudd kunne støtte opp om de delene av bankens virksomhet som var viktig for de nordiske landene.

### *Fattigdomsorientering før 1986*

Under Robert McNamaras presidenttid i Verdensbanken på 1970-tallet var sosial långivning en av hans fanesaker. Banken arbeidet med å identifisere prosjekter som direkte skulle forbedre levestandarden til de fattige. Prosjektene var helsetilbud, vann og ulike programmer som befolkningskontroll og ernæring. Dette arbeidet førte til en nedtoning av økonomisk vekst som den viktigste utviklingsstrategien i forhold til fattigdomsutrydding. Strategien er kjent som "basic needs strategien" eller grunnbehovsstrategien. Norge støttet denne politikken.<sup>55</sup> Fattigdomsbekjempelse hadde lenge vært en viktig del av norsk bistandspolitikk. Målsettingen om at bistanden skulle nå direkte til de fattige var en del av norsk bistand helt fra begynnelsen. Fiskeriprojektet i Kerala som ble vedtatt i 1952, skulle føre til utvikling på landsbygda.<sup>56</sup> Grunnbehovsstrategien ble klarere definert som målsetting i norsk bistand på 1970-tallet og ble bekreftet i prinsippmeldinger på 1980-tallet.<sup>57</sup> Det er vanlig å si at grunnbehovsstrategien var på høyden i norsk bistandspolitikk i 1984-85.

Den gjentatte nordiske støtten til økning av Verdensbankens utlånskapital bygget på at banken under McNamaras ledelse i øket grad satset på å bekjempe den absolutte fattigdom.<sup>58</sup> Grunnbehovsstrategien var under press i banken mot slutten av 1970-tallet. Under sin siste årsmøtetale som Verdensbankens president, la McNamara vekt på at det ikke var noen motsetning mellom satsning på økonomisk vekst og på forbedring av de fattiges levekår.<sup>59</sup> Tanken om at økonomisk vekst ville føre til at også de fattiges kår ville bli forbedret, den såkalte "trickle down" strategien, var på ny fremmarsj. Med presidentskiftet i 1981 forsvant vekten på fattigdom fra bankens offisielle uttalelser og publikasjoner.<sup>60</sup> Norge og de nordiske landene hadde fattigdomsbekjempelse som en av sine viktigste bistandspolitiske målsettinger. Hvordan arbeidet de med fattigdom på 1980-tallet?

---

<sup>54</sup> St.prp. nr.1 (1989-90) s. 88.

<sup>55</sup> Rosendahl 1998 s. 108-117.

<sup>56</sup> Eriksen og Pharo 1997 s. 176.

<sup>57</sup> Stokke 1992 s. 65, Utenriksdepartementet 1998 s. 11.

<sup>58</sup> UD 42.12/8, m 3, Inntrykk fra årsmøtet, notat 2. Utv. ktr/Aase 30.10.80.

<sup>59</sup> Ibid.

<sup>60</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 331.

Bjørn Tore Rosendahl konkluderer i sin hovedoppgave med at grunnbehovsstrategien gradvis forsvant ut av den nordiske retorikken knyttet til Verdensbankens lånepolitikk. Rosendahl beskriver hvorledes utviklingslandene motsatte seg grunnbehovsstrategien på grunn av dens detaljstyring over hvilke formål som fikk støtte. Dette baserte han på referat fra et møte i Idégruppen om Norge og NØV<sup>61</sup> i mars 1979, samt Ketil Fiskviks hovedoppgave i historie.<sup>62</sup> Han henviser ikke til kilder for sin konklusjon om at "På denne bakgrunnen forsvant grunnbehovsstrategien gradvis ut av den nordiske retorikken knyttet til Verdensbankens lånepolitikk."<sup>63</sup> Rosendahl hevder at grunnbehovsstrategien passet best til å legitimere bistanden på den hjemlige arena, mens den ble en for stor belastning overfor den tredje verden i en internasjonal arena. Min gjennomgang av det nordiske kildematerialet viser tvert i mot at de nordiske landene fortsatte å kreve direkte fattigdomsrettede prosjekter på 1980-tallet. Begrepet "basic needs" ble også brukt til stadighet.<sup>64</sup> Strategien ble imidlertid supplert med kravet om at strukturtilpasningspolitikken måtte være fattigdomsorientert. Fra midten av 1980-tallet var kravet om "tilpasning med et menneskelig ansikt" den mest profilerte nordiske politikken på dette feltet. Begrepet "basic needs" ble sjeldnere brukt, men intensjonen var der fortsatt.

Tidlig på 1980-tallet besto det nordiske arbeidet med fattigdom i banken av tre deler. For det første var Norge og de nordiske landene aktive i de ulike forhandlingene om tilføring av kapital til Verdensbanken og generelt jobbet de for å få høyest mulig beløp som resultat av forhandlingene. De nordiske landene ønsket mest mulig til låneordninger rettet inn mot de fattigste landene. Nordens ønske om å kanalisere så mye som mulig av bankens ressurser til de fattigste landene, og da til de afrikanske landene sør for Sahara i særdeleshet, var ikke uproblematisk for andre medlemsland i Verdensbanken. Flere utviklingsland så dette i strid med sine interesser.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> *Idégruppen om Norge og NØV* var en norsk organisasjon som var basert på et nettverk mellom folk som var interessert i utviklingsspørsmål. Gruppen var rekruttert fra ulike miljø, primært folk fra forskning, byråkrati og det politiske miljøet.

<sup>62</sup> Fiskvik, Ketil *En strategi for endring. En strategi i endring: Om årsaksforklaringer i norsk u-hjelp*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Bergen. 1995.

<sup>63</sup> Rosendahl 1998 s. 110.

<sup>64</sup> Begrepet ble brukt i årsmøtetale i 1981 og 1982. Begrepet finnes i andre dokumenter enda lengre.

<sup>65</sup> Særlig gjaldt dette land som mottok lån som var sammensatt av midler både fra IDA og fra IBRD, de såkalte "blend-countries". Dette var blant annet India som var et toneangivende part-2 land.

Norge hadde allerede fra tidlig på 1970-tallet krevd at Verdensbankens lånepolitikk burde dreies i en mer sosial retning.<sup>66</sup> Dette tilsvarte den andre delen av nordisk fattigdomspolitik. Gjennom å sette målsettinger for hvilken andel prioriterte sektorer eller typer lån skulle ha av de totale utlånene, kunne dette føre til at for eksempel direkte fattigdomsrettede prosjekter økte sin andel av bankens utlån. Den nordiske eksekutivdirektøren hadde stadig innlegg i styret hvor han uttrykte skuffelse over andelen av utlån til jordbruk og landsbygdetvikling. Årsmøtetalen i 1982 var særlig klar i forhold til dette. Bakgrunnen var at de nordiske landene mente at det var en tendens til tyngdeforskyvning bort fra långivning til landbruk og landsbygdetvikling.<sup>67</sup>

De nordiske landene foreslo å bruke positiv kondisjonalitet mer direkte gjennom et foreslag om at Verdensbanken skulle prioritere de landene som fulgte den politikken som mest mulig effektivt utryddet fattigdom.<sup>68</sup> De nordiske landene ønsket også at banken skulle bruke fattigdoms målsettingene i sin makroøkonomiske policy-dialog med låntakerlandene.<sup>69</sup> Part-2 landene ville generelt ha minst mulig betingelser knyttet til lån fra banken. I en instruksjon til et bankdokument om fattigdom skrev hovedstedene at det var behov for å forklare mottakerlandene at bekjempelse av fattigdom inngikk som en hovedmålsetting for donorsiden. Ved fordeling av bistanden ville man måtte ha mottakerlandets politikk på området i minnet, fordi dette utgjorde en viktig del av det politiske grunnlaget for bevilgningene.<sup>70</sup>

Den tredje måten de nordiske landene arbeidet med fattigdom på, var ved å følge opp enkeltlån i styret. I Verdensbanken behandlet styret alle enkeltlån. Frem til enkeltlandsdiskusjonene ble innført, var dette den muligheten styret hadde til å influere på den faktiske lånepolitikken Verdensbanken førte. Etter at staben hadde forhandlet frem et lån, ble låneforslaget fremlagt for styret. I styrebehandlingen var det mulig å kommentere utformingen av det enkelte prosjekt eller program. Styret kunne i prinsippet tilføye nye betingelser, eller endre på forslaget fra

<sup>66</sup> Rosendahl 1998 s. 112.

<sup>67</sup> UD 42.12/8, Notat årsmøtet 1982/Schøyen, 14.09.82, og Tale til årsmøtet ved den norske finansministeren Rolf Presthus, 08.09.82.

<sup>68</sup> Ved forhandlingene om opprettelsen av Special Facility for Sub-Saharan Africa (Afrikafondet) hadde de nordiske landene foreslått at fondet skulle rettes inn mot å støtte "*basic social programs*". Dette fikk ikke støtte fra de øvrige landene på giverlandsmøtet. Ernest Stern argumenterte mot forslaget fordi det ville føre til at utbetalingstiden ville øke ut over de foreslåtte fem årene. I etterkant av møtet ble det klart at banken ville bruke kriteriene på en fleksibel måte, og at sosiale programmer også kunne få støtte på tross av at de sektorielle tilpasningsprogrammene primært skulle gis til produktiv sektor (UD 42.12/12, m 3, Nm85/112 og Nm85/155, DUH 47, IBRD-Afrikafondet, Notat Multilateral avdeling til stabsmøtets deltakere, 11.03.85).

<sup>69</sup> UD 42.12/8, Tale til årsmøtet ved den norske finansministeren Rolf Presthus, 08.09.82.

administrasjonen. I praksis skjedde dette sjelden. Verdensbanken var konsensusorientert. I tillegg var låneforslagene et resultat av forhandlinger mellom mottakerland og Verdensbanken. Men styremedlemmene ba ofte om utdyping av enkeltpunkt. På den måten kunne de påvirke saksbehandlingen i tilsvarende saker senere.<sup>71</sup> Denne muligheten benyttet den nordiske eksekutivdirektøren ofte. Norden sto ofte sammen med Tyskland, Nederland, flere arabiske land, og India om at det i de enkelte prosjekt måtte innarbeides fordelingspolitiske ordninger slik at de fattigste gruppene ble beskyttet.<sup>72</sup>

### *Fattigdomsorientering koples til strukturtilpasning*

De nordiske landene støttet i økende grad strukturtilpasningspolitikken og nødvendigheten av den. På Utviklingskomiteens vårmøte i 1986 var det en viss polarisering mellom utviklingslandene og industrilandene merkbar. Industrilandene vektla fortsatt strukturtilpasning, mens utviklingslandene holdt innlegg med fokus på behovet for økte ressurser, åpne i-landsmarkeder og farene ved videre tilpasning. Det nye med situasjonen var i tillegg at det ikke ble holdt brobyggerinnlegg fra Norden.<sup>73</sup> Med en økende støtte og oppfatning av betydning av strukturtilpasning var det naturlig at en mer helhetlig politikk ble utarbeidet, og fattigdomsorientering var et nordisk krav med tradisjoner. Allerede i de første årene med strukturtilpasningslångivning, bemerket den nordiske eksekutivdirektøren ofte i innleggene i styret at strukturtilpasningslånene ikke bare skulle føre til økonomisk vekst, men også til økonomisk og sosial likhet.<sup>74</sup> De nordiske landene gikk på midten av 1980-tallet bort fra kravet om hvilken andel SAL skulle ha av bankens totale utlån og fokuserte heller på innholdet i SAL. Fra 1986 arbeidet de nordiske landene for å få banken til å utarbeide evalueringer av strukturtilpasningspolitikken virkninger på fattigdom. Landene arbeidet også for at banken skulle forsøke å finne tilpasningstiltak

---

<sup>70</sup> UD 42.12/12, m 17, Instruks fra Danmark i forkant av COW-møtet 30.08.88.

<sup>71</sup> Intervju med Heinz Vergin 25.02.00.

<sup>72</sup> UD 42.12/12, m 10, Bakgrunnsnotat fra Nordisk kontor i forkant av nordisk møte med president Conable 07.09.87.

<sup>73</sup> UD 42.12/12, m 6, Notat Nordisk kontor/ Aass om Utviklingskomiteens møte 10-11.4.86.

<sup>74</sup> UD 42.12/11, m 8, Nm83/72, Referat styremøtet 26.04.83. Dette var et sensitivt spørsmål for flere av låntakerlandene. Strukturtilpasningsprogrammene forutsatte ofte kutt i statens utgifter, og mottakerlandet skulle selv bestemme hvor disse utgiftene skulle tas fra. Det var utenkelig at fondet eller banken skulle gå inn og bestemme at enkelte utgifter skulle skjermes, eller at enkelte sektorer var bedre å kutte i enn andre. Høye millitærutgifter var et sted i budsjettet mange mente at låntakerlandene burde kutte, men dette var det fram til den kalde krigens slutt ikke mulig å kreve. (UD 42.12/12, m 8, Innlegg ved nordisk seminar i Uppsala 30.01.87/Hans Lundström).



som hadde positive virkninger for denne gruppen.<sup>75</sup> 1986 markerte et skille i den nordiske politikken i retning av en tydeligere og mer aktiv politikk.

Rett før vårmøtet i Utviklingskomiteen, en felleskomité for Valutafondet og Verdensbanken, foreslo den svenske statssekretæren Sven Säve Söderberg at de nordiske landene skulle arbeide for at banken skulle lage en evaluering av sosiale konsekvenser av strukturtilpasningspolitikken. Forslaget var inspirert av drøftelser i UNICEF og var begynnelsen på det som skulle bli et samordnet og aktivt nordisk engasjement for strukturtilpasning med et menneskelig ansikt. Det svenske forslaget kom i tolvte time til de andre nordiske landene – under det siste felles formøtet før møtet i Utviklingskomiteen. På dette møtet er det sjelden substansielle endringer blir fremmet. Men denne våren skjedde det. Det var for sent å ta forslaget om evaluering av strukturtilpasningspolitikken sine sosiale sider inn i den nordiske talen, men det ble fremmet under utviklingskomiteens uformelle diskusjoner.<sup>76</sup> Forslaget kom imidlertid ikke med i kommunikeet fra Utviklingskomiteens møte.<sup>77</sup>

De nordiske landene ønsket å fremme et nytt forslag på høstmøtet i Utviklingskomiteen. I forkant av møtet foretok Nordisk kontor sonderinger i forhold til hva de andre landene mente. De konkluderte med at forslaget verken møtte særlig entusiasme eller motstand.<sup>78</sup> Likevel ble det på møtet samlet nok støtte til at sluttkommunikeet fra møtet inneholdt en oppfordring til staben om å utarbeide en rapport om fattigdomsvirkningene av strukturtilpasningspolitikken.<sup>79</sup> At de nordiske landene fikk gjennomslag i utviklingskomiteen ble raskt lagt til "skrytelisten" over de nordiske landes gjennomslagskraft. Utarbeidelsen av rapporten ble nevnt i flere stortingsmeldinger og ble som vi har sett brukt som forsvar for banken i debatter i Stortinget.<sup>80</sup>

Nordisk kontor vurderte at det ikke var behov for et eget nordisk innspill til det arbeidet som skulle gjøres i forhold til utviklingskomiteen på grunn av arbeidets kortsiktige karakter. Men de nordiske landene ville arrangere egne seminarer om problematikken. På et nordisk bankmøte ble landene enige om å holde en lav profil i forhold til den rapporten som var blitt vedtatt utarbeidet på utviklingskomiteens møte. Dette var med tanke på at rapporten da ville fremstå som

---

<sup>75</sup> Se eksempelvis UD 42.12/12, m 6, Nm86/118, Referat Utviklingskomiteens møte 10-11.04.86.

<sup>76</sup> Intervju med Niels Bodelsen 3.2.00.

<sup>77</sup> Bodelsen 1989 s. 137.

<sup>78</sup> UD 42.12/41, m 11, Nm86/288, 10.9.86.

<sup>79</sup> Bodelsen 1989 s. 137.

en bankrapport og ikke et nordisk bestillingsverk. Dermed ville rapporten kunne få en større innflytelse på bankens virksomhet.<sup>81</sup>

Et utkast til rapport ble diskutert i styret våren 1987. I rapporten forsøkte banken å trekke opp et skille mellom effekten av den økonomiske tilbakegangen og ubalansen som nødvendigjorde en tilpasning hadde på de fattige, og de overgangskostnadene som fulgte av tilpasningen i seg selv.<sup>82</sup> Dette baserte seg på antakelsen om at tilpasning på lengre sikt ville være til fordel for de fattige. De fattigdomsrettede programmene som banken ga sammen med strukturtilpasningslånene skulle minske virkningen av tilpasning på de fattigste.<sup>83</sup> Nordisk kontor mente at rapporten viste at selv om SAL kunne ha positive effekter for de fattige på lengre sikt, så var det behov for målrettede tiltak i en overgangsperiode.<sup>84</sup> På vårmøtet i Utviklingskomiteen var det nordiske innlegget konsentrert om behovet for slike tiltak.<sup>85</sup>

Rapporten var egentlig berammet til et møte i Utviklingskomiteen i 1987, men ble utsatt til 1988.<sup>86</sup> Dette førte til at det gikk to år før den offisielle presentasjonen fant sted. I mellomtiden fortsatte den interne debatten om fattigdomsorientering. Ettersom Utviklingskomiteens behandling av rapporten ble utsatt, ble også offentliggjøringen av rapporten det samme. De nordiske bankmyndighetene var kritiske til at det gikk et helt år etter at banken hadde laget en kritisk rapport om eget arbeid med fattigdom, før denne ble offentliggjort. Hovedstedene mente at dette kunne henge sammen med at banken ville være i gang med en ny politikk før den offentliggjorde kritikken. Men instruksjonen fremhevet ikke dette som et punkt eksekutivdirektøren skulle ta opp. Isteden skulle eksekutivdirektøren oppmuntre banken til videre handling, og legge vekt på at det måtte få budsjettmessige konsekvenser. Ønsket presidenten økte administrative ressurser for å arbeide med fattigdomsspørsmål, kunne han regne med støtte fra de

---

<sup>80</sup> Se blant annet St.meld.66 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1986 (1986-87) s. 17.

<sup>81</sup> UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk bankmøte, 20.11.86.

<sup>82</sup> UD 42.12/12, m 8, Nm87/46, 10.03.87. Bakgrunnsdokumentet "*Protecting the poor during periods of adjustment*" (sec87-128) skulle diskuteres som en forberedelse til møtet i Utviklingskomiteen 10.04.87.

<sup>83</sup> UD 42.12/12, m 8, Nm87/46, 12.02.87.

<sup>84</sup> UD 42.12/12, m. 10, Nm87/287, Notat Nordisk kontor etter samtaler med flere eksekutivdirektører som var kritiske til SAL, 13.08.87.

<sup>85</sup> UD 42.12/12, m 8, Innlegg fra den finske finansministeren Pekka Vennamo i Utviklingskomiteen 10.04.87.

<sup>86</sup> St.meld.nr.61, Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1987 (1987-88) s. 89.

nordiske landene.<sup>87</sup> I referatet fra styremøtet nevnes det flere synspunkter fra den nordiske eksekutivdirektøren, men ingen kritikk av banken.<sup>88</sup>

Arbeidsgruppen presenterte sommeren 1988 en ny rapport om fattigdom. I rapporten ble det foreslått å innføre såkalte Core Poverty Programmes (CPP). I CPP skulle banken og mottakerlandene presisere de områder hvor det var behov for en spesiell innsats for å bistå fattige grupper.<sup>89</sup> De nordiske bankmyndighetene sluttet seg til Nordisk kontors ønske om å gi forslaget om CPP sterk støtte.<sup>90</sup> Rapporten og CPP-forslaget fikk blandet mottakelse i styret. Part-2 landene og Belgia var de mest positive. Norden og flertallet av styret mente at det var positivt, men at det måtte bearbeides særlig i forhold til uklarhet i forhold til forslagens budsjettmessige konsekvenser. USA, Frankrike og Nederland var mest kritiske. De hevdet at det ikke var behov for nye tiltak og at forslagene var dårlig begrunnet. Derimot var det behov for å se på de erfaringene man hadde med fordelingsmessige effekter av bankens utlån, og inkludere disse i fremtidige utlån.<sup>91</sup>

På høstmøtet i Utviklingskomiteen var det oppslutning omkring behovet for å se strukturtilpasning og fattigdom i sammenheng. Både den nederlandske, britiske og den franske eksekutivdirektøren støttet dette aktivt.<sup>92</sup> Etter behandlingen i Utviklingskomiteen i 1988 mente den norske regjeringen at Verdensbanken hadde fått et "klart mandat til å styrke innsatsen".<sup>93</sup>

Staben oppfattet styret som negativ til CPP, og ville ikke prioritere oppfølgingen av dette forslaget. Mottakerlandene var heller ikke særlig villige til å være forsøkskaniner uten at dette hadde styrets fulle oppslutning.<sup>94</sup> De nordiske landene fortsatte arbeidet med CPP.<sup>95</sup> President Conable nedsatte en intern arbeidegruppen besto av sentrale og høyt plasserte stabsmedlemmer for å følge opp rapportens anbefalinger.<sup>96</sup> Det ble etter hvert utarbeidet CPP for enkelte land.<sup>97</sup>

<sup>87</sup> UD 42.12/12, m 15, To utkast til nordisk instruks/Udenriksministeriet i Danmark, 08 og 15.03.88.

<sup>88</sup> UD 42.12/12, m 15, Nm88/124, Referat styremøtet 17.03.88.

<sup>89</sup> UD 42.12/12, m 17, Nm88/268, 19.07.88. UD 42.12/12, m 19, Notat U-avdelingen i det svenske utenriksdepartementet, 19.12.88.

<sup>90</sup> UD 42.12/12, m 17, Nordisk instruks 22.07.88.

<sup>91</sup> UD 42.12/12, m 17, Nm88/286, Referat styremøtet 28.06.88.

<sup>92</sup> UD 42.12/12, m 18, Nm88/375, Referat møte i Utviklingskomiteen, uformell del, 26.09.88.

<sup>93</sup> St.meld.nr.13 Om Norges samarbeid med utviklingslandene 1988 (1989-90) s. 89.

<sup>94</sup> UD 42.12/12, m 20, Notat Nordisk kontor, 05.01.89, og UD 42.12/12, m 20, Nm89/31, Referat COW-møte, 26.01.89.

<sup>95</sup> UD 42.12/12, m 18, Forberedelse til Nordisk Bankmøte, 31.10.88. De nordiske landene tok saken opp direkte med president Conable (UD 42.12/12, m 21, NM 89/86, 07.03.89).

<sup>96</sup> Gruppen besto av tolv personer, deriblant M. Qureshi, H. Vergin og A. Shakow (UD 42.12/12, m 26, Nm89/519).

<sup>97</sup> UD 42.12/12, m 26, Nm89/544, 30.11.89, CPP i Sudan.

Hvilken betydning hadde det nordiske initiativet på Utviklingskomiteens møte våren 1986 for å sette fokus på fattigdom i Verdensbanken? I stortingsmeldinger ble det fremstilt som svært sentralt. Det er åpenbart at initiativet satte fokus på fattigdom. At de nordiske landene fikk nok støtte til forslaget slik at det ble inkludert i sluttkommunikasjonen var selvsagt viktig. Rapporten ga ansatte i banken som var opptatt av fattigdom et dokument å vise til. På samme måte som de nordiske landene i sitt videre arbeid for å få fattigdom på dagsorden, kunne vise til Utviklingskomiteens engasjement i saken. Men andre forhold var avgjørende for at banken satte fattigdom på dagsorden i økende grad. Den nye presidenten, Barber Conable, som overtok i juli 1986 var selv engasjert i fattigdomsproblematikken.<sup>98</sup> Det var mange av de ansatte som var opptatt av fattigdom, og andre medlemsland fokuserte i økende grad på problemet. Den eksterne kritikken mot banken var selvsagt også en viktig faktor som påvirket både de andre medlemslandene og banken selv. At de nordiske aktørene var standhaftige pådrivere for fattigdomsproblematikk er utvilsomt. Alle informantene til denne fremstillingen fremhevet det.

### *Enkeltlandsinnstruks*

Etter at fattigdomsorientering ble knyttet til arbeidet med strukturtilpasningspolitikken, ble det nordiske engasjementet mer aktivt. Parallelt med at de nordiske landene fikk en mer aktiv politikk økte den eksterne kritikken mot finansinstitusjonene. Forskeren Tore Linné Eriksen har kritisert det norske arbeidet i Verdensbanken for ikke å ta i bruk den alternative bistandskunnskapen Norge satt med som følge av sine langvarige programmer til enkelte land.<sup>99</sup> Både i 1985 og i 1987 var det oppe forslag som skulle trekke den bilaterale kompetansen mer aktivt med i arbeidet i Verdensbanken.

Konsentrasjonsprinsippet i bistanden gjorde at Norge i 1977 hadde samlet sin bistand om to regioner; det sørøstlige Afrika og Sør-Asia.<sup>100</sup> Konsentrasjonsprinsippet bidro til å knytte bånd mellom Norge og utvalgte land i sør.

---

<sup>98</sup> I et intervju med *International Development Review* sa President Conable at "For a long time, we've focused so on economic growth that a lot of people got to thinking the World Bank was a bank, and now we're talking about development and the social impact of adjustment on poverty and things of that sort to a greater degree again. We're back on the development themes to a greater degree" og "the whole purpose of the institution ultimately is to reduce poverty in the world and improve the quality of life". Intervju i *International Development Review* høstutgaven 1988.

<sup>99</sup> Eriksen 1990 s. 221-224.

<sup>100</sup> Tamnes 1997 s. 402.

Tilsvarende bånd fantes mellom de øvrige nordiske land, spesielt Danmark og Sverige, og utviklingsland. Landene var til en viss grad de samme. Særlig Tanzania hadde en spesiell plass i den bilaterale bistanden i alle de tre skandinaviske landene. Tanzania var den største enkeltmottaker av norsk bistand fra 1973.<sup>101</sup>

Allerede i 1985 ble det reist spørsmål på et nordisk bankmøte om det var behov for mer grundig instruksjonsvirksomhet fra hovedstedene i forbindelse med strukturtilpasningslån. Daværende eksekutivdirektør Ulrik Haxthausen sa seg i hovedsak fornøyd med praksisen, men sa at det kunne være ønskelig med instruksjoner vedrørende de nordiske landenes hovedsamarbeidslandene. Dette skulle diskuteres videre blant de nordiske landene.<sup>102</sup> I etterkant skjedde det ikke mer med dette forslaget. Et tilsvarende forslag ble fremmet to år senere, og først da ble det fulgt opp.

De økonomiske reformene Verdensbanken krevde gjennomført for at et land skulle motta et strukturtilpasningslån, ble utsatt for en stadig skarpere kritikk internasjonalt. Vi har sett at det svenske forslaget i 1986, om å vurdere konsekvensene av strukturtilpasningspolitikken på fattigdom, var inspirert av drøftelser i UNICEF. Den internasjonale kritikken var også bakgrunnen for at de nordiske landene i samarbeid med Det nordiske Afrikainstituttet i Uppsala arrangerte et seminar om kondisjonalitet. På seminaret var bankmyndighetene, sentrale forskere og andre bistandsaktører og representanter for Verdensbanken og Valutafondet tilstede.

Det ble foreslått tiltak både i forhold til det generelle arbeidet med kondisjonalitet og mer konkret i forhold til hvordan de nordiske landene kunne arbeide internt i banken og fondet. Muligheten for at de nordiske landene kunne hjelpe utviklingslandene med å føre en policydialog på egne vilkår ble drøftet. Bakgrunnen var at man så en ”kondisjonalitetseksplisjon” overfor utviklingslandene. Dette på grunn av en kraftig økning i bruk av kreditter fra Valutafondet og av strukturtilpasningslån fra Verdensbanken. De svake landene sto svakt i forhandlingene om disse, og de nordiske landene kunne hjelpe dem med teknisk bistand i forbindelse med forhandlingene.<sup>103</sup> Hvordan dette forslaget ble fulgt opp i bilateral bistand har ikke vært dekket av mine kilder.

---

<sup>101</sup> Selbervik 1999 s. 26.

<sup>102</sup> UD 42.12/12, m 5, Referat nordisk bankmøte 02.-03.12.85.

<sup>103</sup> UD 42.12/12, m 8, Oppsummering av nordisk møte om kondisjonalitet i Uppsala 30.01.87, av 1. Nord/sør kontor.

Den nordiske eksekutivdirektøren skal ha uttalt på det samme møtet at vurderingen av de sosiale konsekvensene av tilpasningslånene ville være en hovedoppgave fremover.<sup>104</sup> Det ble også slått fast at de nordiske landene kunne gi klarere uttrykk for synspunkter når det gjaldt hovedsamarbeidslandene i finansinstitusjonenes daglige arbeid.<sup>105</sup> Den nordiske eksekutivdirektøren i Valutafondet Hans Lundström sa at den nordiske plattformen hadde tendert mot å være unnselig. De nordiske landene hadde gjennom mange år bygget seg opp en stor landkunnskap og bistandserfaringer fra sine samarbeidsland. Han sa at det ikke hadde sluttet å undre han at det nordiske fondskontoret så sjelden fikk synspunkter fra hovedstedene på disse lånene før behandlingen i styret.<sup>106</sup>

Hvorfor brukte ikke fondsmyndighetene den store landkunnskapen de nordiske landene innehadde? At dette ikke skjedde kan forklares med manglende koordinering mellom de fondsansvarlige myndighetene i de nordiske landene og de bistandsansvarlige myndighetene. Det var utelukkende de nordiske nasjonalbankene og finansdepartementene som hadde ansvaret for oppfølging av valutafondsaker på dette tidspunktet og koordineringen med de bankansvarlige myndighetene var begrenset.

Utenriks- og bistandsmyndigheter var ansvarlige for banksakene i både Norge, Danmark og Sverige på dette tidspunktet og de var også involvert i Finland. Gjennomgangen av instruksjer fra de nordiske landene og nordisk kontors referat fra styremøtene og arbeidet i Verdensbanken, viser riktignok en større interesse for hovedsamarbeidslandene både fra hjemmemyndighetene og nordisk kontor enn for øvrige låntakerland. Men det mangler problematiserte notat om enkeltland og enkeltlån utover Verdensbankens egne dokumenter. Nordisk kontor i Verdensbanken etterlyste også bedre utnyttelse av kunnskapen i hjemmemyndighetene.<sup>107</sup> Dette kan tyde på at det ikke bare var et problem med koordinering mellom fondsmyndigheter og bistandsmyndigheter, men at det også var problemer med koordineringen internt i bistandsmyndigheten, i Norge mellom NORAD og Departement for Utviklingshjelp. På samme tid kan det også bety på at det var en bevisst nedprioritering av å bruke bilateral kunnskap i de multilaterale institusjonene.

---

<sup>104</sup> NK, Referat nordisk bankmøte 16-17.12.87.

<sup>105</sup> UD 42.12/12, m 8, Oppsummering av Nordisk møte om kondisjonalitet i Uppsala 30.01.87, av 1. Nord/sør kontor.

<sup>106</sup> UD 42.12/12, m 8, Eksekutivdirektør Hans Lundströms (i fondets styre) innlegg på den nordiske konferansen om kondisjonalitet 30.01.87.

I etterkant av seminaret fulgte Ulrik Haxthausen, daværende nordisk eksekutivdirektør i Verdensbanken, opp sine synspunkter. I et notat etterlyste han en mer aktiv bruk av den bilaterale ekspertisen som de nordiske landene hadde. Han hevdet at disse ville hatt mye å bidra med både i forhold til generelle policydiskusjoner og i forhold til utformingen av større prosjekt i hovedsamarbeidslandene. Dette hadde skjedd enkelte ganger på hans oppfordring, men var ikke fast praksis i hovedstedene. Han avsluttet med et håp om at dette hjertesukket kunne sette i gang noen konstruktive tanker i hovedstedene og blant medarbeiderne på nordisk kontor.<sup>108</sup>

Etter drakamp internt i den borgerlige koalisjonsregjeringen, hadde Departement for Utviklingshjelp ved opprettelsen i 1984 fått ansvar for de multilaterale bistandsspørsmålene.<sup>109</sup> Politisk ledelse i DUH hadde klare ønsker om å samordne det norske multilaterale og bilaterale arbeidet. Forslaget om enkeltlandsinstruks kunne oppfylle ønsket om å se den multilaterale og bilaterale virksomheten i sammenheng. Etter regjeringsskiftet fortsatte politisk ledelse å ønske tettere samarbeid mellom dem som arbeidet med multilateral og bilateral bistand. Arbeiderpartiregjeringen fastslo i 1986 at Norge skulle delta mer aktivt i giverkoordineringen for å bringe inn erfaringer fra hovedsamarbeidslandene. Norge kunne dermed være med på å forme rammevilkårene for hovedsamarbeidslandene.<sup>110</sup> Enkeltlandsinstruksen gikk lengre enn en snever definisjon av giverkoordinering hvor koordineringen foregikk i form av rundebordskonferanser. Resultatet av at de nordiske landene begynte med en grundigere forberedelse i hovedstedene hvor de bilaterale bistandsmyndighetene ble trukket inn, kunne være at eksekutivdirektøren ble satt i stand til å holde bedre og mer spesifikke innlegg i styret. Dermed var det håp om at de nordiske landene kunne påvirke den kondisjonaliteten hovedsamarbeidslandene ble møtt med. Denne kondisjonaliteten skulle igjen danne grunnlaget for den internasjonale giverkoordineringen. Nettopp manglende tilslutning til Verdensbankens krav om økonomiske reformer var grunnlaget for at Tanzania nektet å inngå en avtale med institusjonen, noe som igjen hadde ført til at Norge ikke hadde fornyet betalingsbalansestøtte til landet i 1985. Haxthausens ønske om å få mer innspill fra landekspertisen hos bistandsmyndighetene var dermed i tråd med politiske

---

<sup>107</sup> Ibid.

<sup>108</sup> UD 42.12/12, m 11, Nm87/374, 22.10.87.

<sup>109</sup> Intervju med Odd Jostein Sæter 22.03.01.

signaler fra arbeiderpartiregjeringen i Norge. På tross av klare målsettinger fra politisk ledelse, var Norge tilbakeholdne med å støtte forslaget om enkeltlandsinstruks.

Haxthausens innspill ble fulgt opp. På slutten av 1987 ble det satt i gang et arbeid i den nordiske bankgruppen for å fordele ansvar for å gjennomgå Policy Framework Papers, store prosjekter og strukturtilpasningslån for enkeltland. Danmark var naturlig nok ledende i arbeidet, ettersom landet hadde eksekutivdirektøren og dermed ansvaret for koordineringen blant de nordiske landene. Men også Finland og Sverige viste stor interesse for å ha ansvaret for sine hovedsamarbeidsland.<sup>111</sup> Island deltok av naturlige årsaker ikke i dette. Mer overraskende var det at Norge ikke var med i diskusjonen om fordelingen av land. På det nordiske bankmøtet som behandlet det nye forslaget til instruks, var de norske representantene tilbakeholdne.<sup>112</sup> Først i oktober 1989 ble Norge med og hadde etter det ansvaret for instruksjoner på strukturtilpasningslån og PFP til Tanzania og Zimbabwe.<sup>113</sup>

Hvorfor tok det så lang tid før Norge sluttet seg til de andre landenes arbeid med enkeltlandsinstruks? Hensynet til kapasitet var det primære argumentet mot opprettelsen av en slik enkeltlandsinstruks.<sup>114</sup> DUH konsentrerte seg om de sakene som de mente at var viktigst, og som falt innenfor deres kompetanseområde. Dermed ble det et spørsmål om tidsbruk og prioritering.<sup>115</sup> I det nordiske samarbeidet fremholt nordmennene at det var et byråkratisk problem å tilslutte seg enkeltlandsinstruksen. På et nordisk bankmøte viste de norske utsendingene til at det på grunn av omorganiseringen i NORAD ennå ikke var mulig å identifisere hvem som kunne ta ansvaret for den ønskede tilbakemeldingen. De lovet å komme tilbake med saken.<sup>116</sup> Dette var et velkjent problem. Også i Danmark hadde bankmyndigheten problemer med å få de bilaterale bistandsmyndighetene på landkontorene i Danida og utestasjonene til å ta på seg dette arbeidet. Saken måtte opp på et høyere nivå i Danmark for å få avklart at de bilaterale myndighetene hadde et ansvar for å følge opp dette arbeidet.<sup>117</sup> I det skriftlige materialet denne fremstillingen bygger på, er det ingen henvisninger til at politisk ledelse ble kontaktet for å få løst dette på norsk side.

---

<sup>110</sup> St.meld. nr. 34, Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1986-87) s. 23-24.

<sup>111</sup> Diverse forslag til nordisk instruks i desember 1987 til januar 1988, i UD 42.12/12, m 12 og 13. Blant annet diskutert på nordisk bankmøte 16-17.12.87.

<sup>112</sup> NK, Referat nordisk bankmøte 16-17.12.88.

<sup>113</sup> UD 42.12/12, m 24, Forbedring av prosedyren for Verdensbank-instruksjoner, 13.10.89.

<sup>114</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>115</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99 og Jorunn Mæhlum 22.04.99.

<sup>116</sup> UD 42.12/12, m 20, Referat nordisk bankmøte 10-12.1.89.

<sup>117</sup> Intervju med Niels Bodelsen, 03.02.00.



Det var ikke bare et byråkratisk problem. Viktig var det også at nordmennene var kritiske til selve opplegget for instruksen. Daværende byråsjef i multilateral avdeling Kjell Halvorsen pekte i et intervju på at den norske bankmyndighetens tilbakeholdenhet med å slutte seg til enkeltlandsinstruksen også hang sammen med en vurdering av hvordan man mest effektivt påvirket banken. Bankseksjonen måtte prioritere bruken av de ressursene de rådde over. Påvirkning av overordnet policy ble ansett som mer effektivt enn enkeltlandsinstruks. Den norske bankmyndigheten mente også at instruksen var for ambisiøs og at grupperingen av land og problemstillinger som enkeltlandsinstruksen var basert på, ikke var fornuftig.<sup>118</sup> Dette argumentet ble, så vidt jeg har funnet ut, imidlertid ikke brukt som forklaring overfor de andre landene. De andre landene hadde en forventning om at Norge ville slutte seg til.<sup>119</sup>

Det svenske finansdepartementets inntreden i den svenske bankmyndigheten førte til endringer i det nordiske koordineringsarbeidet. Det svenske finansdepartementet presset på for at de nordiske landene skulle engasjere seg i forhold til latinamerikanske land.<sup>120</sup> Dette var store og viktige mellominntektsland som de nordiske landene til da i liten grad hadde engasjert seg i.

En annen årsak til at Norge ikke hadde en høy profil i forhold til de makroøkonomiske betingelsene som var knyttet til strukturtilpasningslånene, kan ha vært manglende kompetanse. Vegard Bye har hevdet at det fra norsk side stilles "svært få, om noen, spørsmål ved policy-anbefalingene fra banken. Vårt bistandssystem mangler økonomisk kompetanse."<sup>121</sup> Undersøkelse av faglig bakgrunn hos de ansatte i den norske bankseksjonen viser imidlertid at det var økonomisk kompetanse der. Helge Semb, ansatt fra 1985, var sosialøkonom, videre var både juss, bedriftsøkonomi, språk og statsvitenskap representert. Av dem som har ledet seksjonen siden 1985, har tre av fem vært statsvitere.

Enkeltlandsinstruksen var et resultat av en gjennomgang av den nordiske påvirkningsstrategien i forhold til strukturtilpasning. Instruksen viser at de nordiske landene ønsket å prioritere å arbeide med fattigdomsspørsmål knyttet opp mot strukturtilpasning. Den nye praksisen ble i varierende grad fulgt opp. Dette skyldtes

---

<sup>118</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>119</sup> UD 42.12/12, m 14, Notat fra det danske utenriksdepartementet, februar 1988.

<sup>120</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>121</sup> Bye 1992 s. 48.

blant annet at de bilaterale bistandsmyndighetene i varierende grad brukte ressurser på å komme med innspill.<sup>122</sup>

### *Samfinansiering*

Samfinansiering kunne gjøres på mange måter. På det nordiske seminaret i regi av Det nordiske Afrikainstituttet i Uppsala foreslo daværende eksekutivdirektør Ulrik Haxthausen en ny måte å gjøre dette på. Han reiste spørsmålet om de nordiske landene kunne bruke den bilaterale bistanden til å støtte opp om de tilpasningsprogrammene som mottakerlandene vedtok i samarbeid med Verdensbanken. Her så han muligheten til å påvirke de områder som de nordiske landene satt høyest, men som oftest var de vanskeligste, som fattigdomsorienteringen, kvinneproblematikken og miljøhensyn.<sup>123</sup> En slik bruk av kondisjonalitet ville forutsette at de nordiske avdelingene som tok seg av samfinansiering aktivt ble med i prosjektutformingen i Verdensbanken. Dette skulle føre til at de nordiske landene fikk innflytelse over kondisjonaliteten i lånene.

I hvilken grad dette ble fulgt opp i praksis er vanskelig å se i det materialet fremstillingen baseres på. Intervjuer tyder på at dette skjedde i liten grad. Denne formen for samfinansiering av prosjekt var vanligvis en måte å bruke opp penger på bistandsbudsjettet og ikke begrunnet med en aktiv påvirkningsstrategi i forhold til banken.<sup>124</sup>

Derimot var en annen bruk av samfinansieringsmidler mer flittig i bruk. Norge signaliserte vilje til å støtte fattigdomsrettede aktiviteter gjennom samfinansiering.<sup>125</sup> Det ble formidlet til banken at de nordiske landene ville kunne stille forskningspersonell til rådighet gjennom å finansiere stillinger, såkalte sekonderingsstillinger.<sup>126</sup>

De nordiske landene etterlyste som vi har sett evalueringer av de sosiale konsekvensene av strukturtilpasning og påpekte behovet for endringer i programmene. Etter at problemet med strukturtilpasningspolitikken sosiale slagside ble diskutert i utviklingskomiteen i 1986-87 og etter at rapporten var blitt utarbeidet,

---

<sup>122</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>123</sup> UD 42.12/12, m 8, Eksekutivdirektør Ulrik Haxthausens innlegg på den nordiske konferansen om kondisjonalitet 30.1.87.

<sup>124</sup> Intervju med Rien van Wier 5.11.99 og med Helge Semb 22.11.99.

<sup>125</sup> UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk bankmøte 20.11.86.

<sup>126</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm86/346, 31.10.86. Sekonderingsstillinger ble rekruttert av det landet som finansierte stillingen i samarbeid med banken.

tok bankens avdeling for gjeld og makroøkonomisk tilpasning kontakt med Departement for Utviklingshjelp. Avdelingen ønsket å arrangere et symposium om strukturtilpasningens konsekvenser for fattigdom, og ønsket norsk samfinansiering til deler av seminaret.<sup>127</sup> Det ble gitt og blant de andre sponsorene var Canada, Sverige, Danmark, Finland og Storbritannia.<sup>128</sup> Banken tilla seminaret stor betydning, og drøftelsene skulle inngå i arbeidsgruppen om fattigdomsutrydding. De nordiske bankmyndighetene skulle delta på seminaret. Forventningen var at seminaret skulle gi verdifull informasjon om hvorledes de best kunne arbeide videre med fattigdomsfokuset i banken.<sup>129</sup>

Samfinansiering ble en viktig pilar i det nordiske arbeidet med å fattigdomsorientere bankens arbeid. Bruken av samfinansieringsmidler for å påvirke strukturtilpasningsprogrammene fikk spesielt betydning ved introduksjonen av Social Dimensions of Adjustment-programmet (SDA).<sup>130</sup> SDA var et samarbeid mellom banken, bilaterale donorer, UNDP og Den afrikanske utviklingsbanken.<sup>131</sup> Programmet skulle øke den administrative kapasiteten i låntakerlandene. Hovedsiktemålet var innsamling av data om den sosiale sektoren og analyse av disse. Slik kunne banken få kunnskap om hvordan avgifter på bankfinansierte tjenester som vann, skole og helsestell påvirket levekårene.<sup>132</sup> Opprettelsen av programmet var et resultat dels av den eksterne kritikken banken hadde blitt konfrontert med, blant annet fra UNICEF, og dels et resultat av et indre press fra flere av bankens medlemsland, den nye presidenten og deler av bankens øvrige stab.

Norge var fra starten en av de største bilaterale bidragsyterne til SDA, med 53,5 millioner kroner i perioden 1988 til 1992.<sup>133</sup> I tillegg ble en norsk ekspert ved SDA kontoret finansiert.<sup>134</sup> Programmet hadde også sekonderte medarbeidere fra Sveits, EEC og Storbritannia.<sup>135</sup> De andre nordiske landene bidro også, mens

---

<sup>127</sup> UD 42.12/12, m 11, Brev Guy P. Pfeffermann til Jorunn Mæhlum, 01.09.87.

<sup>128</sup> UD 42.12/12, m 15, Invitasjon til seminar 11-13.04.88.

<sup>129</sup> UD 42.12/12, m 16, Referat nordisk bankmøte 08-09.04.88.

<sup>130</sup> Kildene gir ikke grunnlag for å si noe om eventuelle norske eller nordiske initiativ i forbindelse med opprettelsen av SDA-programmet.

<sup>131</sup> UD 46, IBRD - SDA, m 2, Notat Bankseksjonen til avdelingsledelsen MULTI, 12.05.95.

<sup>132</sup> UD 42.12/12, m 19, Bakgr.notat U-avdelingen i Utrikesdepartementet i Sverige, 19.12.88 s. 4.

<sup>133</sup> UD 46, IBRD - SDA, m 2, Notat bankseksjonen til avdelingsledelsen MULTI, 12.05.95. St. meld. Nr. 16 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 40, og St. meld. Nr. 49 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1990 (1990-91) s. 26, St. meld. Nr. 66 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1991 (1991-92) s. 36.

<sup>134</sup> UD 46, IBRD-SDA, m 1, Notat bankseksjonen til bistandspolitisk ledelse, 12.09.90.

<sup>135</sup> Ibid.

Nederland ikke ga bidrag av betydning.<sup>136</sup> Tilgangen på kunnskap var et argument for de norske bidragene.<sup>137</sup> Men viktigst var målet om at SDA skulle føre til en mer fattigdomsorientert strukturtilpasningspolitikk.<sup>138</sup>

I hvilken grad ble dette resultatet? SDA har blitt kritisert for dårlig prosjektkvalitet. Et problem var for lite oppfølging av institusjonsbyggingen. Dette var mer ressurskrevende enn tradisjonelle Verdensbankprosjekter.<sup>139</sup> I november 1989 anbefalte en ekstern konsulent DUH å arbeide for å dempe veksten i SDA. Etter hans vurdering hadde den kraftige veksten gått på bekostning av kvalitet og "vanlig Bankgrundighet".<sup>140</sup> Konsulenten pekte også på at det internt i DUH og NORAD var meget sterke og motstridende synspunkter på SDA-prosjektets mulighet til å medvirke til en mer fattigdomsorientert strukturpolitikk. Dette skal ha kommet frem på et seminar om en verdensbankrapport om Afrika.<sup>141</sup>

Hadde Norge sløst bort bistandspenger på å støtte SDA? Dårlig prosjektkvalitet var en kritikk som i stor grad rammet bevilgninger gitt ut fra en målsetting om god utviklingshjelp i form av vellykkede prosjekter. Dette vil ramme store deler av multi-bi-bevilgningen. Denne bevilgningen var et alternativ til at de bilaterale myndighetene selv gjennomførte prosjekter.<sup>142</sup> Kildematerialet denne fremstillingen bygger på gir ikke grunnlag for å vurdere om prosjektene i SDA var vellykkede eller ikke. Men vellykketheten av de norske SDA-bevilgningene bør også vurderes mot den strategien bankseksjonen hadde i forhold til å påvirke bankens arbeid med fattigdom mer generelt. Som vi har sett og som også skal drøftes ytterligere senere i fremstillingen, hadde den norske bankseksjonen i større grad enn de øvrige nordiske landene et institusjonelt perspektiv på sitt påvirkningsarbeid i forhold til banken. Dette ga som vi skal se utslag i manglende interesse for å bruke ressurser på å gi instruksjoner på enkeltsaker. Samtidig førte det til at norske samfinansieringsmidler som ble forvaltet av bankseksjonen, ble brukt med en

---

<sup>136</sup> UD 46, IBRD-SDA, m 1, Referat møte om SDA i Yaounde i desember 1989/Finanskontoret, 05.01.90. Her forklares det med at de var skeptiske til galopperende vekst og manglende fokus i SDA-prosjektet, men at det er vanskelig å få en klar begrunnelse.

<sup>137</sup> UD 46, IBRD-SDA, m 1, Notat bankseksjonen til bistandspolitisk ledelse, 12.09.90.

<sup>138</sup> UD 46, IBRD-SDA, m 1, Notat konsulent Thorvald Grung Moe til Helge Semb (DUH), 29.22.89.

<sup>139</sup> UD 46, IBRD - SDA, m 2, Notat bankseksjonen til avdelingsledelsen MULTI, 12.05.95.

<sup>140</sup> UD 46, IBRD SDA, m 1, Notat Thorvald Grung Moe til Helge Semb, 29.11.89.

<sup>141</sup> Ibid.

<sup>142</sup> Det er et velkjent problem i bistanden at giverlandene har problemer med å bruke opp bistandsmidlene (omtales blant annet i McNeill 1981 s. 10-11). Multilateral samfinansiering ble dermed en enkel måte å bruke store summer på.

målsetting om å påvirke tenkningen i bankens hovedkvarter heller enn med en målsetting om å bidra til gjennomføringen av vellykkede enkeltprosjekt.

SDA ble gradvis integrert i Verdensbankens ordinære virksomhet, og i takt med dette økte bankens andel av finansieringen. Fra juli 1992 skulle banken selv finansiere SDA-programmet, med unntak av noe oppfølging og opplæring.<sup>143</sup> Det skulle fortsatt være samfinansiering med andre donorer i enkeltprosjekt på landnivå.<sup>144</sup> Visepresident Jaycox skal i følge et norsk referat ha uttalt at SDA hadde "forandret holdningen i Verdensbanken til fattigdomsproblematikken".<sup>145</sup> Det var først nå at fattigdom var blitt inkorporert som et grunnleggende kriterium for å fordele ressurser. Bankledelsen hadde siden desember 1991 forpliktet seg til å utarbeide "poverty assessments" for alle land. Disse dokumentene skulle være grunnlagsdokumenter for bankens innsats i landet på lik linje med analyse av investeringer eller økonomiske landanalyser. Visepresidenten skal ha forsikret møtedeltakerne om at banken ikke ville godkjenne noe strukturtilpasningslån uten å ta hensyn til den sosiale dimensjonen inkludert en kondisjonalitet som sikret beskyttelse av primærhelsetjeneste og utdanning.<sup>146</sup> SDA la fundamentet for det som har blitt kalt Verdensbankens "three-pronged strategy" for fattigdomsreduksjon.<sup>147</sup> Strategien inkluderte makroøkonomisk politikk og en bredt basert økonomisk vekst i form av arbeidsintensive vekstmønstre, menneskelig utvikling og bruk av ressurser på sosial sektor og til slutt sosiale sikkerhetsnett.<sup>148</sup> SDA bidro også til en noe mer dempet kritikk av banken. På et møte om SDA i desember 1989 var tonen forsonlig mellom de tidligere kritikerne. Både ECA og UNICEF sluttet opp om hovedsynspunktene til banken, selv om det fortsatt var noe ulike forslag til hva som burde gjøres i forhold til strukturtilpasning i Afrika.<sup>149</sup>

Dersom dette var riktige antagelser om hvilken effekt SDA hadde hatt på bankens arbeid med fattigdom, hadde den norske samfinansieringen bidratt til de ønskede endringene. Det betyr selvsagt ikke at de norske bidragene nødvendigvis var avgjørende for den utviklingen som kom.

---

<sup>143</sup> UD 46, IBRD SDA, m 2, Notat bankseksjonen til avdelingsledelsen MULTI, 12.05.92.

<sup>144</sup> UD 46, IBRD SDA, m 2, Notat bankseksjonen til statssekretær Kringstad, 08.07.90.

<sup>145</sup> UD 46, IBRD SDA, m 2, Referat "Poverty and Social Policy Advisory Group Meeting", 27.04.92/Glad.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> Tjønneland 1998 s. 66.

<sup>148</sup> Ibid. s. 21-24.

<sup>149</sup> UD 46, IBRD SDA, m 1, Referat møtet om SDA i Yaounde 11-13.12.89.

Nordisk kontor meldte på slutten av 1980-tallet om en generelt øket interesse for fattigdomsspørsmål i styret. Norden var fornøyd med at fattigdomsorienteringen fungerte som et fullt integrert element i analysene og avsnittene i World Development Report i 1988.<sup>150</sup> Fattigdomsbekjempelse var igjen et uttalt mål i banken. Da World Development Report i 1990 handlet om fattigdom ble dette mottatt svært positivt blant de nordiske landene. Etter at WDR tidligere på 1980-tallet hadde vektlagt strukturtilpasning og økt satsning på den private sektor som utviklingsstrategi, ble budskapet i WDR 1990 tolket som et brudd med tradisjonell Verdensbank-tenkning. Multilateral avdeling i UD skrev i et notat at rapportens viktigste betydning var politisk. Den brakte fattigdom tilbake i bistandsdebatten.<sup>151</sup> Oppfatningen om at Verdensbanken var i ferd med å bevege seg i riktig retning sett med norske øyne ble styrket. WDR 1990 presenterte som nevnt tidligere "the three-pronged strategy". Strategien har blitt stående som grunnlaget for bankens arbeid med fattigdom.<sup>152</sup>

Fattigdomsfokus, slik de nordiske landene ønsket det, var likevel langt fra oppnådd. WDR var kun en forskningsrapport, og utformingen av den hadde begrenset kontaktflate i forhold til dem innen banken som arbeidet med det operasjonelle virkeområdet.<sup>153</sup> Dette var også et punkt Nordisk kontor var opptatt av i beskrivelsen av WDR 1990. Kontoret ønsket å ta opp spørsmålet om operasjonalisering i styrediskusjonen for å forberede en diskusjon som var ventet i forbindelse med en ny rapport om fattigdom uken etter.<sup>154</sup> Utviklingslandene var heller ikke overbevist. På styremøtet ble tendenser i WDR 1990 til å anbefale at et lands bestrebelser på å utrydde fattigdom skulle inngå i vurderingen av et lands "performance", beskrevet som fattigdomskondisjonaltitet og imøtegått av samtlige eksekutivdirektører fra part-2 land. Et av argumentene mot dette var at mange givere brukte fattigdom kun som "window-dressing" og i tillegg var det vanskelig å finne ut hvem som var "committed" til de sosiale spørsmålene. Dermed var det galt å gjøre fattigdom til en fordelingsnøkkel.<sup>155</sup>

---

<sup>150</sup> UD 42.12/12, Forberedelse til styremøtet 10.05.88.

<sup>151</sup> UD 37, m 1, Notat multilateral avdeling til bistandspolitisk ledelse, 27.06.90.

<sup>152</sup> Tjønneland 1998 s. 21-24.

<sup>153</sup> UD 42.12/12, m 26, Nm89/519, 20.11.89.

<sup>154</sup> UD 42.12/12, m 29, Nm90/292, 10.05.90.

<sup>155</sup> UD 42.12/12, m 29, Nm90/380, Referat styremøtet 17.5.90.

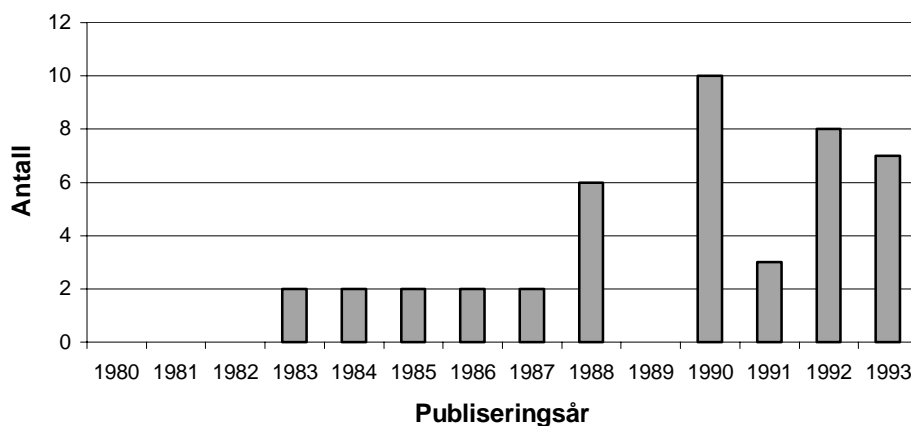
## Økende norsk debatt om Verdensbanken

Fremstillingen har tidligere hevdet at det blant de politiske partiene var en taus konsensus om norsk verdensbankpolitikk på begynnelsen av 1980-tallet. Men det var nyanser i synet på kondisjonalitet og på den relative vektleggingen av indre og ytre faktorer som årsaken til utviklingslandenes problemer. Høyre støttet finansinstitusjonenes bruk av kondisjonalitet, og var det partiet som la størst vekt på indre årsaker. Arbeiderpartiet var lite engasjert i debatten, men Liv Aasen var sammen med Sosialistisk Venstreparti kritisk til finansinstitusjonenes kondisjonalitet og la størst vekt på eksterne faktorer. Fra omkring 1987 var det flere arbeiderpartirepresentanter som var kritiske, samtidig som arbeiderpartiregjeringen var mer aktiv i sin støtte til Verdensbanken. Det fremkom også økende debatt om Verdensbanken i aviser, tidsskrifter og magasiner.

### *Økende debatt i Norge*

Den norske databasen NORART gir referanser til artikler i om lag 440 tidsskrifter og årbøker utgitt i Norge.<sup>156</sup> Artikkelregistreringen startet i 1980. Databasen omfatter mange magasiner og tidsskrifter der utviklingsspørsmål debatteres, og også fag- og forskningstidsskrifter. Selv om ikke databasen gir et uttømmende resultat i forhold til artikler myntet på et norsk publikum, gir søk her et bilde av aktiviteten i debatten omkring Verdensbanken. Ved bruk av relevante søkeord<sup>157</sup> ble resultatet følgende:

**Artikler om Verdensbanken/IMF**

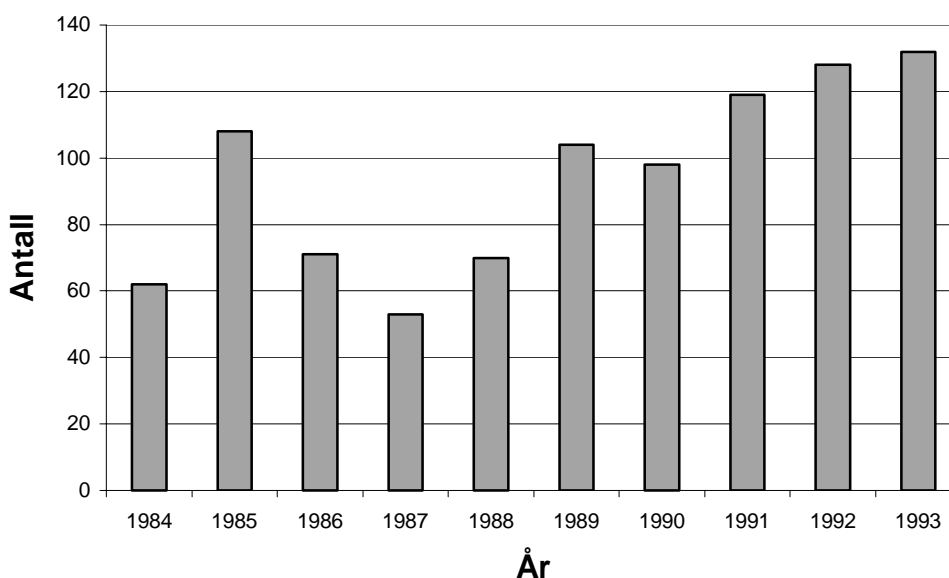


<sup>156</sup> 17.03.01, <http://www.nb.no/baser/norart/norart/.html>.

Fremstillingen viser at det var lite omtale av Verdensbanken og Valutafondet i norske magasin og tidsskrifter helt frem til 1988 og 1990.<sup>158</sup> Hvis artikler av mer teknisk (økonomisk/organisatorisk) art trekkes fra, var det bare to artikler fra perioden før 1988 som kan karakteriseres som debattinnlegg.<sup>159</sup> Av debattinnlegg er 94 prosent publisert i perioden 1988 til 1993. Totalt 23 ulike magasiner/tidsskrifter publiserte artikler om Verdensbanken eller Valutafondet.<sup>160</sup>

En tilsvarende utvikling var det i Aftenposten. Alle artikler fra 1984 er gjort tilgjengelige i en database. Ved søk på ordet "Verdensbank\*" fikk jeg totalt 945 treff.<sup>161</sup>

### Aftenposten-artikler som omhandler verdensbanken



Fra 1988 viser tabellen en generelt økende interesse om Verdensbanken. Men denne tabellen viser også at det var stor oppmerksomhet om banken i 1985.

<sup>157</sup> "verdensbank?", "valutafond?", "IMF?", "World Bank?", "strukturtil?" og "kondisjonalitet".

<sup>158</sup> Det var ingen artikler om Verdensbanken i 1989. Dette er ikke overraskende da artikler om Øst-Europa dominerte.

<sup>159</sup> Tower, Courtney *Kan IMF redde utviklingslandene ut av gjeldskrisen?* Det beste nr. 10 (1985), og Neertoft, Susanne, *Valutafondet sin kur går ut over barna*, Alternativ 3/1987.

<sup>160</sup> Vardøger publiserte flest (6, hvorav alle i nr. 19/1990) deretter 3. Verdensmagasinet X (5), og Penger og Kreditt, Utvikling, Alternativ og Sosialøkonomen (alle 3).

<sup>161</sup> I denne databasen gjøres søket i fri tekst. Dette betyr at tallet gir en god indikasjon på referanser til Verdensbanken, men at de fleste artiklene ikke omhandler Verdensbanken alene. Jeg har gått gjennom alle artiklene og funnet at en tilsvarende tendens gjør seg gjeldende for artikler som har Verdensbanken som et sentralt emne.



Gjeldsspørsmålet sto særlig sentralt i 1985 og det var flere artikler om miljø det året.<sup>162</sup>

### *Økende kritikk på Stortinget*

I budsjettinnstillingene i 1989-92 fremmet SV egne merknader i Utenrikskomiteen uten støtte fra andre partier. SV hevdet at omleggingen i Verdensbanken langt fra var tilstrekkelig, og ønsket at regjeringen i større grad skulle arbeide for at Verdensbanken tok miljøhensyn og sosiale hensyn i forhold til betingelsene som ble gitt låntakerne.<sup>163</sup> SV ønsket kutt i overføringene til IBRD, men partiet støttet IDA.

De andre partiene, med unntak av Fremskrittspartiet, mente at banken de siste årene i stor grad hadde lagt om sin politikk. Større vekt ble lagt på fattigdomsbekjempelse gjennom sosiale aksjonsprogram, styrking av menneskelige ressurser og miljøvern. Flertallet ønsket derfor en videreføring av det norske engasjementet for å sikre at denne politikken ble gjennomført i praksis.<sup>164</sup> Høyre sto også for denne pragmatiske linjen, og mente at SVs kritikk var alt for negativ. Høyre mente som Arbeiderpartiet at Norge skulle akseptere programmene, og jobbe for å bedre dem.<sup>165</sup>

SV utarbeidet et større forslag til omlegging av norsk politikk overfor finansinstitusjonene i 1991. Forslaget ble først behandlet av Stortinget i 1993. Den brede politiske enigheten om finansinstitusjonenes rolle i bistandspolitikken hadde nå slått sprekker. Kristelig Folkeparti og Senterpartiet inntok en mer kritisk holdning til strukturtilpasningslånene. Partiene var mer varsomme i sine formuleringer omkring beskrivelsen av banken enn SV, men de hadde flere felles merknader med SV. Samtidig markerte de avstand til Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet. Partiene oppfordret til mer aktiv handling fra regjeringens side.<sup>166</sup>

Hvorfor kom radikaliseringen av mellompartiene på dette tidspunktet? Både Kristelig Folkeparti og Senterpartiet hadde sittet i regjering inntil høsten 1990. Senterpartiets Tom Vraalsen hadde vært bistandminister i koalisjonsregjeringen. Han hadde hevdet det samme synet på Verdensbanken og på strukturtilpasning som

---

<sup>162</sup> Se for øvrig appendikset om artikler i Aftenposten. Der er det også tall for treff på kombinasjoner av "Verdensbanken" og andre søkeord; miljø, gjeld, kvinner, strukturtilpasning og urbefolkning.

<sup>163</sup> Budsjett-innst. S. Nr 181 (1989-90) s. 28, og Budsjett-innst. S. Nr. 3 (1991-92) s.33.

<sup>164</sup> Budsjett-innst. S. Nr. 3 (1991-92) s.33.

<sup>165</sup> Replikkordskifte mellom Paul Chaffey og Jan Petersen, St. forh. 23.11.92 s. 1425.

<sup>166</sup> Innst. S. Nr. 93, (1992-93).

arbeiderpartiregjeringen videreførte, selv om arbeiderpartiregjeringen la enda mer vekt på at det hadde skjedd en forandring innen Verdensbanken. Vraalsen hadde i likhet med sine forgjengere og etterfølgere, lagt vekt på at programmene hadde hatt en sosial slagside som regjeringen ville arbeide for å motvirke.<sup>167</sup> Han la ikke opp til noen sterk kritikk av institusjonene.

Nå sto altså Senterpartiet frem med en klar kritikk av Verdensbanken. Dette kan tolkes som et utslag av opposisjonspolitik og behov for å markere avstand til Arbeiderpartiet. Men kan det også sees på som en mer grunnleggende endring av Senterpartiets politikk? Helt fra begynnelsen av perioden denne fremstillingen tar for seg, var det tydelig at det internt i Senterpartiet var kvinnebevegelsen og ungdomsorganisasjonen som hadde et aktivt engasjement i forhold til utviklingslandene. Kvinnebevegelsen var aktiv i forhold til innsamlingsaksjoner, mens ungdomsorganisasjonen hadde mer prinsipielle holdninger til urettferdighet i verden. Senterungdommen tok stilling til fordel for undertrykte grupper og støttet aktivt kampen mot apartheid, støttet palestinerne og markerte seg for frigjøringsbevegelser i Latin Amerika. Moderpartiet var en gang i året involvert i en innsamlingsaksjon til inntekt for treplanting i regi av organisasjonen Care.<sup>168</sup>

Fra omkring 1987-88, begynte Senterpartiets tidsskrifter gradvis å inneholde flere artikler om internasjonale spørsmål, også knyttet til moderpartiet. Ettersom spørsmålet om norsk EF-medlemskap igjen fikk økende aktualitet var artiklene i de første årene knyttet til argumentasjon mot EF. Etter hvert begynte det å bli større vekt på mer generelle internasjonale spørsmål. Dette kan forklares med flere forhold. For det første satte EF-saken internasjonale spørsmål på dagsorden. Partiet engasjerte seg mer allment i internasjonale spørsmål. Det økte engasjementet kom trolig også som en respons på et behov for å vise at partiet ikke var mot internasjonalt samarbeid generelt, men mot EF. Senterpartiet fikk et behov for å vise til alternativt internasjonalt samarbeid.

Videre var det tidlig på 1990-tallet var det en aktiv debatt omkring utviklingsspørsmål. Stortingsmelding 51 (1991-92) hadde ført til omfattende debatt. Alle partiene var nødt til å forholde seg til dette. Mer aktiv debatt omkring verdensbankspørsmål aktiviserte trolig også partiets holdning. Verdensbankens

<sup>167</sup> St.forh. 04.12.89 s. 1240. Bistandsminister Tom Vraalsen.

<sup>168</sup> Synspunktene er basert på en gjennomgang av *Sentrum* som var intern-avisa til Senterbevegelsen og *Senit* som var det ideologiske tidsskriftet (gjennomgått for perioden 1979 til 1993).

strukturtilpasningspolitikk hadde møtt økende kritikk internasjonalt. På begynnelsen av 1990-tallet var det også øket oppmerksomhet i de humanitære organisasjonene i Norge. Redd Barna hadde sendt et brev til utenrikskomiteen i oktober 1992.<sup>169</sup> Redd Barna uttrykte bekymring for programmenes konsekvenser, særlig for barn og fattige lag av befolkningen i utviklingsland. På tross av signaler fra Verdensbanken om endringer, stilte Redd Barna spørsmål ved "selve modellen for strukturtilpasning". Det var særlig "privatisering, markedsliberalisme og eksportorientering" organisasjonen reagerte på.<sup>170</sup>

I Norge hadde enkelte forskere også engasjert seg. Dette gjaldt særlig Tore Linné Eriksen og Vegard Bye som begge på det tidspunktet var tilknyttet Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Senterpartiet hadde en løpende dialog med Eriksen, Bye og representanter for de humanitære organisasjonene. Disse ønsket at partiet skulle kritisere Verdensbanken i større grad.<sup>171</sup>

EF-striden bidro til å skape nye allianser og knyttet tette bånd mellom aktører på tvers av partiene. En del av kritikken mot EFs forhold til land i den tredje verden, gikk på at EF sluttet seg "fullt og helt" til Verdensbankens strukturtilpasningspolitikk.<sup>172</sup> Felles holdning i EF-saken gjorde at det ikke var problematisk for Senterpartiet at partiet hadde nære bånd til Eriksen og Bye når de utformet sin politikk overfor utviklingsland. Både Bye og Eriksen var sentrale i utenrikspolitisk utvalg i Sosialistisk Venstreparti. Tvert i mot var det trolig et ønske om å utforme en mer felles opposisjon til flertallet på Stortinget. Senterpartiet samarbeidet med SV om å utgi boka "EF og den tredje verden" i 1992.<sup>173</sup>

Trolig var det mange av de samme overveielsene som gjaldt for Kristelig Folkepartis tilslutning til SV-forslaget. Partiet var også mot EF, selv om det ikke var like unison intern enighet. Forholdet til utviklingsland lenge vært en sentral sak for partiet. Den økede internasjonale kritikken med påfølgende kritikk i Norge, var trolig viktigere for Kristelig Folkeparti enn for Senterpartiet fordi den ville vinne gehør i en viktig velgergruppe. Men samtidig viste debatten om forslaget at Kristelig Folkeparti gikk lengre enn Sp og SV i å påpeke at strukturtilpasning kunne være nødvendig.

---

<sup>169</sup> Brevet er referert i Innst S. nr. 93 (1992-93) s. 4. Brev datert 21.10.92.

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Intervju med Marit Arnstad 08.09.99.

<sup>172</sup> Irene Hoel s. 42-43 i Kjetil Hillestad og Jan H. Brotnov (red) *EF og Den tredje verden*, Senterpartiets Studieforbund, Cultura Forlag og Sosialistisk Opplysningsforbund, Oslo 1992.

<sup>173</sup> Kjetil Hillestad og Jan H. Brotnov, Oslo 1992.

Kristelig Folkeparti henviste her til økte produsentpriser i jordbruket, devalueringer og behov for reformer i offentlig sektor.<sup>174</sup>

### *Arbeiderpartiet hevder at det er økende utviklingspolitisk enighet*

I årene før fremleggelsen av prinsippmeldingen i 1991 måtte arbeiderpartiregjeringen forsvare Verdensbanken mot en økende kritikk.<sup>175</sup> Hovedbudskapet var at banken hadde utviklet seg i den retningen de nordiske landene hadde kjempet for. Dessuten hevdet regjeringen at det ikke lenger var en diskusjon omkring ønskeligheten av strukturtilpasning, men at det var en diskusjon om hvordan reformene skulle utformes, hvilket omfang de skulle ha og hvilke ytre forutsetninger som måtte være tilstede.<sup>176</sup>

Det er neppe tvil om at de erfaringer som IMF og Verdensbanken etter hvert har høstet og den påvirkning institusjonene har vært utsatt for, bl.a. fra de nordiske landene, har ført til at de etter hvert har justert sin politikk i betydelig grad.<sup>177</sup>

For bistandsminister Kirsti Kolle Grøndahl var det viktig å påpeke at det norske påvirkningsarbeidet hadde bidratt til å forandre Verdensbankens politikk til det bedre. Etter en kort periode med borgelig koalisjonsregjering fra oktober 1989 til november 1991, kom Arbeiderpartiet igjen i regjeringsposisjon. Den nye bistandsministeren Grete Faremo fortsatte med det samme forsvaret av Verdensbanken. Endringene i bankens tilnærming til strukturtilpasning hadde i følge henne kommet etter en intern diskusjon i Verdensbanken.<sup>178</sup> Norge hadde bidratt til dette gjennom sitt påvirkningsarbeid. Fattigdomsorientering, miljø og kvinners rolle i utviklingsprosessen (WID) ble nevnt. Det ble også Verdensbankens økte vekt på å unngå eller motvirke negative sosiale konsekvenser forbundet med makroøkonomiske reformer.<sup>179</sup>

Arbeiderpartiet hevdet at Norge og Verdensbanken hadde en større enighet om hva som var fornuftig utviklingsstrategi og at Verdensbanken hadde nærmet seg norsk utviklingsstrategi. Hva besto dette i? Fattigdom forsvant fra

---

<sup>174</sup> St. forh. 11.02.93 s. 2719-2720. Kåre Gjønnes.

<sup>175</sup> Eksempelvis st. forh. 13.01.89 s. 2241. Utenrikspolitisk redegjørelse.

<sup>176</sup> St.meld. nr. 16, Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 40, gjentatt i St.meld. nr. 49 om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1990 (1990-91) s. 11. Dette var ikke nytt. Allerede i prinsippmeldingen fra 1986 hadde arbeiderpartiregjeringen hevdet at "i dialogen om indre og ytre stabilisering har det etter hvert blitt større grad av enighet om hvilke virkemidler som skal til". Uenigheten knyttet seg i følge meldingen til hvor fort, hvor omfattende og i hvilken rekkefølge reformene skulle gjennomføres. (St. meld. 34 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1986-87) s. 22-23).

<sup>177</sup> St. forh. 20.04.89 s. 3284.

<sup>178</sup> Replikordskifte mellom Grete Faremo og Paul Chaffey i budsjettdebatten 25.11.91 s. 1125.

bankens offisielle uttalelser med presidentskiftet i 1981. I 1991 ble fattigdom igjen fremhevet som bankens primære målsetting. Samtidig hadde SDA-programmet startet opp og gradvis blitt overtatt av banken. I forhold til miljø og kvinner vil dette bli drøftet i et senere kapittel, men det må nevnes at banken fra reorganiseringen i 1987 hadde øket sin satsning på miljø. Tilsvarende var det tegn på små gjennomslag i forhold til å rette fokus mot kvinners rolle i utviklingsprosessen. I forhold til debatten om stat versus marked hadde banken gradvis introdusert en ny type kondisjonalitet som har blitt kalt "good governance". Denne kondisjonaliteten søkte å få mottakerlandet til å reformere statsstyret, til å sikre gjennomsiktighet og forutsigbarhet. Dette var en politikk som Arbeiderpartiet følte at passet inn i den sosialdemokratiske politikken i forhold til statens rolle i samfunnet.<sup>180</sup> En siste side av Verdensbankens virksomhet som Norge var opptatt av, var Afrika. I 1989 hadde banken kommet med en ny perspektivstudie for Afrika. Et utkast til en ny Afrika-studie utarbeidet under ledelse av Ramgopal Agarwala fikk positiv mottakelse. I et notat hjem skrev daværende ambassadør i Tanzania Gunnar Garbo at det var tegn til at Verdensbanken tenkte nytt.<sup>181</sup> Etter at rapporten var ferdig mente regjeringen at den innebar en "viss nytenkning" innen banken.<sup>182</sup> Nytenkningen ble knyttet til endringer i retning av viktige norske bistandspolitiske målsettinger. Regjeringen skrev at det for Afrikas del nå nærmet seg en internasjonal enighet om hva som var en fornuftig utviklingsstrategi.<sup>183</sup>

På begynnelsen av 1990-tallet var det tegn til at Verdensbankens utviklingspolitikk var fokusert på problemstillinger som også var viktige i norsk bistand. Men endringen var ikke ensidig. Det var også skjedd en tilnærming fra norsk side.

I stortingsmeldingene på 1980-tallet var NØV fortsatt vektlagt som viktig del av norsk utviklingsstrategi samtidig som støtten til strukturtilpasning og Verdensbanken ble sterkere utover 1980-tallet. Slik bankens rolle artet seg, må dette forstås som en innbygget spenning i den norske utviklingsstrategien. På den ene siden

---

<sup>179</sup> St.prp. nr.1 (1989-90) s. 88. St.meld.nr.13 Om Norges samarbeid med utviklingslandene (1989-90) s. 84.

<sup>180</sup> Intervju med Inger-Anne Ravlum 26.04.99.

<sup>181</sup> UD 42.12/1, m 14, Notat ambassadør Gunnar Garbo til DUH og UD, 10.01.89.

<sup>182</sup> St.meld. nr. 16 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 41, gjentatt i St.meld. nr. 49 om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1990 (1990-91) s. 26.

<sup>183</sup> St.meld. nr. 49 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1990 (1990-91) s. 26.

var det en støtte til sterk inngripen i markedet, og på den andre siden ga stortingsmeldingene støtte til liberaliseringspolitikken til Verdensbanken.<sup>184</sup>

Vi har sett at den bilaterale bistandspolitikken ble knyttet sterkere opp til strukturtilpasningspolitikken. Tanzania-saken fra 1984 var begynnelsen på dette. På nasjonalt plan var perioden preget av en omlegging av den økonomiske politikken. Arbeiderpartiet hadde regjeringmakten den største delen av tiden fra midten av 1980-tallet og ut den perioden fremstillingen drøfter.<sup>185</sup> Under ledelse av Gro Harlem Brundtland foresto arbeiderpartiregjeringen den største økonomiske snuoperasjonen i norsk etterkrigstid. Innstramminger rammet det private låneforbruket, men også det offentlige.<sup>186</sup> De nasjonale reformene må også ha bidratt til den økende forståelsen for reformer i utviklingsland. Bilaterale midler ble etter hvert brukt direkte til gjennomføringen av SAL. Gjennom opprettelsen av gjeldsfondet hadde Norge begynt å gi bilaterale bistandsmidler til gjennomføringen av strukturtilpasningsprogram. Dette skjedde gjennom samfinansiering med IDA.<sup>187</sup>

Arbeiderpartiet var ansvarlig for den forrige prinsippmeldingen i 1986 som sa at Norge skulle arbeide for å få NØV tilbake på dagsorden i internasjonale forsamlinger. Motsetningen mellom NØV og strukturtilpasning var ikke lenger tilstede i Stortingsmelding nummer 51 (1991-92). Prinsippmeldingen er ofte beskrevet som en melding hvor markedet ble gitt en langt mer fremtredende plass i utviklingsstrategien og hvor NØV-tankegangen ikke lenger var sentral.<sup>188</sup> Verdensbankkritiker Vegard Bye skrev etter fremleggelsen at meldingen "både er en gravskrift over NØV, og samtidig en norsk attest til den globale markedstenkning som løsning på Nord-Sør problemene."<sup>189</sup> Nå var tanken om NØV borte, og arbeiderpartiregjeringen uttrykte støtte til finansinstitusjonenes strukturtilpasningspolitikk. Spenningen i utviklingsstrategi var ikke tilstede på samme måte som før. Norge skulle fortsette å arbeide for en mer rettferdig verdensordning, men på grunnlag av internasjonale spilleregler og innenfor de etablerte organisasjoner.<sup>190</sup>

<sup>184</sup> Om endringene i den uttalte norske utviklingsstrategien, se også Stokke 1992 s. 66-68.

<sup>185</sup> Unntaket var regjeringen Syse som satt fra 16.10.89-03.11.90.

<sup>186</sup> Furre 1999 s. 395. Se også Tamnes 1997, s. 150.

<sup>187</sup> St.meld. nr. 16, Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 s. 30. I 1990 utgjorde dette 45 millioner kroner (St.meld. nr. 49 om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1990 s. 27).

<sup>188</sup> Stokke 1992 s. 66, Angell 1992 s. 15.

<sup>189</sup> Bye 1992 s. 40.

<sup>190</sup> Angell 1992 s. 15.

Det er altså grunnlag for å hevde at omvurderingen av norsk bistandspolitikk *sammen med* endringene i bankens politikk førte til at det var større samsvar i utviklingsstrategi. Men var Arbeiderpartiets støtte til banken bare et uttrykk for økt samsvar i utviklingsstrategi?

SV utfordret Arbeiderpartiet i budsjettdebatten i 1989. Her ble det klart at de to partiene var uenige både om i hvilken grad det var grunnlag for skarp kritikk av Verdensbanken, og hvordan man best påvirket institusjonen. Arbeiderpartiet mente at SV hadde et for entydig negativt bilde av Verdensbankens oppgaver og innsats. Dessuten mente partiet at et resultat at SVs politikk ville være redusert innflytelse.<sup>191</sup> Det var altså også et spørsmål om påvirkningsstrategi. SV ønsket skarpere offentlig kritikk og ville heller bruke pengene på en form for bistand partiet mente at ga bedre resultater direkte. Partiet la også større vekt på utviklingslandenes rett til å selv bestemme egen utviklingsstrategi. Arbeiderpartiet hevdet at det var bedre å arbeide for å påvirke institusjonen. Dersom man lyktes i å påvirke Verdensbanken ville det bety mye mer enn om man brukte pengene andre steder.<sup>192</sup> Da SV-forslaget ble behandlet i februar 1993 hevdet Gunnar Skaug at politikken var bygget på en påvirkningsstrategi der målet var å påvirke andre donorer, og å spille en brobyggerrolle mellom industriland og utviklingsland.<sup>193</sup> Inger-Anne Ravlum, politisk rådgiver for Grete Faremo, hevdet i et intervju at de oppfattet at kritikken var urimelig og at de ble tvunget til å forsvare banken mer enn de egentlig ønsket.<sup>194</sup>

Arbeiderpartiets stadige påpekning av større konsensus kan derfor ikke bare forstås som en beskrivelse av hvordan Arbeiderpartiet oppfattet at situasjonen var. Dette må også tolkes i lys av den stadig mer kritiske opinionen. Både bankens miljøpolitikk og strukturtilpasningspolitikken ble utsatt for kritikk. For Arbeiderpartiet var det derfor trolig viktig å retusjere virkeligheten noe. Suksesshistoriene ble fremstilt som mer sentrale for å argumentere for at det var viktig for Norge å delta i det multilaterale samarbeidet i Verdensbanken.

## Oppsummering

Gjennomgangen har vist at den brede politiske oppslutningen om bruk av kondisjonalitet etter hvert fikk følger for norsk bilateral bistandspolitikk. Tidlig på

---

<sup>191</sup> St.forh. 04.12.89 s. 1221-1222, Innlegg ved Paul Chaffey og Gro Harlem Brundtland.

<sup>192</sup> Intervju med Inger-Anne Ravlum 26.04.99.

<sup>193</sup> St. forh. 11.02.93 s. 2717. Gunnar Skaug.

1980-tallet var det bred politisk enighet om at norsk bilateral bistand ikke skulle samordnes med finansinstitusjonenes kondisjonalitetspolitikk. Dette endret seg utover 1980-tallet. Fra å ha klare uttalelser mot norsk samordning med de andre giverne og da med finansinstitusjonene spesielt, kom det fra midten av 1980-tallet uttalelser som signaliserte endring i denne motstanden og fra tidlig på 1990-tallet var det et klart uttalt mål at norsk bistand skulle samordnes med Verdensbankens strukturtilpasningslån. Dette har jeg forklart med at det var en økende erkjennelse av at norsk bistand ikke kunne fortsette på samme måte som før og at finansinstitusjonenes politikk ble sett på som nødvendig. Vekslede regjeringer bidro alle til at den norske politikken ble ført i denne retningen.

Sosialistisk Venstreparti var konsekvent kritisk til finansinstitusjonene. Enkeltrepresentanter fra Arbeiderpartiet var også kritiske, og særlig fra 1987. Mellompartiene ble kritiske på 1990-tallet som et resultat dels av den økende kritikken mot finansinstitusjonene og dels av et øket internasjonalt engasjement som følge av EF-striden. Stortingsmeldingene var gjennomgående positive til den rollen Norge og Norden spilte som påvirkere i Verdensbanken. Nordiske initiativ ble stadig nevnt, men uten at disse ble satt inn i en sammenheng hvor det var mulig for politikerne på Stortinget å vurdere den faktiske betydningen av de initiativ som ble nevnt. Parallelt med at det var økende kritikk mot finansinstitusjonene i Norge, fremhevet Arbeiderpartiet at det var mulig å se økende enighet mellom Norge og Verdensbanken.

Stortingsmeldingene fremhevet at det var en målsetting for Norge å forsøke å påvirke Verdensbanken. Fattigdomsbekjempelse som målsetting ble nedtonet i banken fra tidlig på 1980-tallet. Dette var ikke et resultat av innføringen av strukturtilpasningslån, men den senere debatten om strukturtilpasningslånene ble nært knyttet til bankens evne til å bekjempe fattigdom. De nordiske landene hadde vært fornøyde med arbeidet på 1970-tallet og hadde sammen med bankens tidligere president Robert McNamara arbeidet for et sterkere fattigdomsfokus i banken. De nordiske landene fikk færre allierte i dette arbeidet tidlig på 1980-tallet. Landene fortsatte med sitt tradisjonelle arbeid i forhold til hvordan banken skulle bekjempe fattigdom. Hovedfokuset var på prosjekter som var rettet mot de fattige direkte. Men ettersom de nordiske landene erkjente at strukturtilpasningslånene var og fortsatt ville

---

<sup>194</sup> Intervju med Inger-Anne Ravlum 26.04.99.



være sentrale, ble deres arbeid med å fattigdomsrette bankens arbeid i større grad rettet mot SAL. De nordiske landene arbeidet for at lånene skulle bidra til sosial utjevning og at det skulle tas tilstrekkelig hensyn til de sosiale konsekvensene av reformene. På den måten ble arbeidet med strukturtilpasning tilpasset en todelt strategi. På den ene siden skulle lånene i seg selv bidra positivt til å utrydde fattigdom. Samtidig skulle lånene ta hensyn til sosiale sider av reformene og ha innbygget kompensatoriske innsatser. Dessuten fortsatte arbeidet med at banken i sine øvrige utlån skulle bidra til utryddelse av fattigdom.

Norge brukte mye penger på å støtte opp om fattigdomsorientert virksomhet i Verdensbanken, men var ikke like ivrig i andre måter å påvirke banken på. Både nordisk fondskontor og nordisk bankkontor ønsket mer inngående og grundige instruksjoner fra hjemmemyndighetene om strukturtilpasningspolitikken i hovedsamarbeidslandene. Norge ble nølende med i en nordisk arbeidsdeling som skulle følge opp dette.

### **Perspektiver på norsk strukturtilpasningspolitikk**

Strukturtilpasningspolitikken var den mest omdiskuterte og betydningsfulle omleggingen av den internasjonale utviklingsstrategien på 1980-tallet. Dette siste avsnittet skal forsøke å trekke sammen konklusjonene fra disse to kapitlene for å gi et tilbakeblikk på politikken.

I hovedinnledningen ble det spurt om bistand kan sees på som et internasjonalt *system* eller *regime*. Spredningen av strukturtilpasningsstrategien på 1980-tallet vil naturlig danne grunnlaget for en debatt om et slikt syn. Vi har i kapitlene gått gjennom stortingsmeldingenes gradvise tilslutningen til øket giverkoordinering. Den norske tilslutningen kom senere enn hos andre viktige giverland. I Verdensbanken var den nordiske eksekutivdirektøren tilbakeholden med støtte til koordineringsbestrebelsene. I diskusjonene om krysskondisjonaltitet var de nordiske landene klart avvisende. I utviklingen av prosedyrer og grunnlagsdokumenter var landene mer i møtekommende, men det var ikke en entusiastisk tilslutning og det var heller ingen initiativ fra hjemmemyndighetene. Mot slutten av 1980-tallet argumenterte de nordiske landene sterkere for koordinering, særlig på saker de selv var engasjerte i. Dette skal vi se i kapittelet om miljø også. Men landene holdt fast ved sin sektorielle tilnærming og at mottakerlandet burde sikres innflytelse.

Avhengig av hvordan begreper som system og regime defineres gis det rom for individuelle tilpasninger. Det er klart at den intellektuelle påvirkningen norske bistandsaktører ble utsatt for gjennom samkvem med andre bistandsaktører, enten dette skjedde i et mottakerland eller innenfor en multilateral arena, førte til spørsmål om den norske utviklingsstrategien var den riktige. Det vil naturlig dannes felles oppfatninger eller internasjonale identiteter slik March og Olsen betegner det. Bistandspolitikk i Norge og i USA vil nødvendigvis ha en del fellestrekk. Defineres system eller regime snevert eller som noe som omfatter bistand til forskjell fra andre deler av utenrikspolitikken, er begrepet mer tvilsomt selv om det like fullt stimulerer debatten. I diskusjonen om Verdensbankens betydning som intellektuell aktør, er det en tendens til at kritikerne vektlegger bankens evne til å overtale bilaterale givere til å endre politikk sterkt. På den andre siden vil forsvarerne av banken vektlegge de nasjonale aktørenes frihet og individuelle tilpasning.

Sett i sammenheng med Allisons byråkratiteori gir fenomenet internasjonale identiteter, slik March og Olsen bruker det, en forståelse av den sammenhengen norsk verdensbankpolitikk ble utviklet i. Gjennomgangen har vist at det hadde stor betydning både for den nordiske koordineringen, og for utviklingen av den norske politikken hvordan denne var organisert departementalt. Striden om krysskondisjonalitet viste hvordan finansmyndigheter og utenriks- og bistandsmyndigheter tenkte ulikt. Norsk politikk og tyngden av det nordiske samarbeidet lå hos utenriks- og bistandspolitiske myndigheter. Dette preget de prioriteringer som ble foretatt.

Disse to kapitlene har gått gjennom norsk strukturtilpasningspolitikk slik den fremkom i Verdensbankens organ. I Verdensbanken støttet de nordiske landene strukturtilpasningspolitikken, selv om de arbeidet for endringer i denne. Fattigdomsutrydning var en av de høyest prioriterte målsettingene for det nordiske arbeidet, og fra 1986 ble dette sterkere koplet til strukturtilpasning. De nordiske landene støttet Verdensbankens ønske om å styrke privat sektor i utviklingslandene, men ikke når tiltakene fremsto som begrunnet hovedsaklig i ideologisk motstand mot offentlig sektor.

De nordiske landene trakk imidlertid ikke frem kampen for å gjenopplive NØV slik som stortingsmeldingene signaliserte at Norge skulle gjøre internasjonalt. De gangene den internasjonale økonomien ble drøftet, påpekte gjerne de nordiske aktørene at industrilandene måtte liberalisere sine importregler, men dette ble ikke

koplet til tanken om å regulere det internasjonale markedet.<sup>195</sup> Det var viktig for den norske bankseksjonen at den nordiske politikken fremsto som rimelig både for nasjonale aktører og for aktørene i Verdensbanken. Det er derfor ikke overraskende at den norske politikken overfor Verdensbanken tidligere tok opp i seg de dominerende tendensene i den internasjonale utviklingsdebatten enn den generelle norske utviklingsstrategien.

I hovedinnledningen ble det presentert teoretiske synspunkter på forholdet mellom byråkrati og politisk ledelse. Jo mer embetsstyrt politikken er, jo større er preget av kontinuitet.<sup>196</sup> I hvilken grad var politisk ledelse engasjert i utformingen av norsk verdensbankpolitikk? Bankseksjonen arbeidet relativt selvstendig med utformingen av verdensbankpolitikken. Sakene ble koordinert fra uke til uke og saksmengden var stor. Det var vanskelig for planavdelingen som sto for formuleringen av den overordnede norske utviklingsstrategien, å holde overoppsyn med denne politikken utenom i spørsmål som ble tatt opp fra bankseksjonens side. I mine skriftlige kilder forekommer det nesten aldri at saksdokumentene er påført kommentarer fra politisk ledelse. Grete Faremo representerer et unntak, men jeg har i liten grad sett et engasjement i forhold til strukturtilpasningspolitikken. Kjell Halvorsen påpekte i intervju at det ofte var en av personene i politisk ledelse som var interessert i arbeidet overfor Verdensbanken.<sup>197</sup> Den overordnede norske politikken var derfor trolig avklart med politisk ledelse, men det fant ikke sted en aktiv styring av politikken. Regjeringsskifter førte ikke til omlegging av politikken, gjennomgangen har dessuten vist at verdensbankpolitikken var preget av kontinuitet i forhold til prioritering av saker, med fattigdom som en kjernesak.

Hvis vi forenkler noe kan vi se at bankseksjonen forholdt seg til to forhandlingsbord; Verdensbanken og norske beslutningstakere. Som Puntam selv gjør, må vi definere norske beslutningstakere vidt, og si at dette vil omfatte alle som har betydning for om forhandlingsresultatet blir akseptert innenlands. I norsk kontekst vil dette i denne sammenhengen omfatte byråkratisk og politisk ledelse i departementet, politikere på Stortinget og andre grupper som kan påvirke disse til å motarbeide forhandlingsresultatet. Da strukturtilpasningslån ble innført i Verdensbanken, tyder kildenes taushet på at dette ble oppfattet som en lite dramatisk

---

<sup>195</sup> Jordbruksspørsmålet var som nevnt et unntak (UD 42.12/12, m 23, Utkast til instruks i forkant av møter 29.08 og 31.08.89).

<sup>196</sup> Jacobsen 1960. NOU 1982:3.

forandring av programlånene. Det var bred politisk enighet om Valutafondets bruk av kondisjonalitet. Kritikerne var relativt få, med Sosialistisk Venstreparti i spissen fulgt av enkeltrepresentanter fra Arbeiderpartiet. Bankseksjonen kunne derfor støtte strukturtilpasningslånene, lån som var sterkt ønsket av bankens ledelse, uten frykt for at dette ville møte betydelig motstand på den nasjonale arena.

Historiker Berge Furre beskriver Willoch-regjeringens periode i sin bok om norsk historie fra 1914 til 2000. Han nevner spesielt avvikling av offentlige styringsmidler, deregulering av kreditt- og valutamarkedene, deregulering av boligomsetningen, friere varehandel, oppløsning av NRK-monopolet, avvikling av det folkevalgte flertallet i representantskapet i forretningsbankene, skattelette på næringsliv og inntekter, avvikling av statsbedrifter og mer åpning for kommersielle helsetjenester som viktige endringer denne regjeringen sto i spissen for.<sup>198</sup> Det er derfor grunn til å tro det faktum at Norge hadde en borgerlig regjering med en statsminister fra Høyre i viktige oppstartsår for strukturtilpasningslånene, kan ha betydd at bankseksjonen ikke fryktet å møte et krav om en kraftigere nordisk kritikk mot kondisjonalitet i Verdensbanken.

Selv om politisk ledelse ikke var aktiv på selvstendig grunnlag i bankpolitikken, hadde det betydning hvilken linje politisk ledelse sto for. Allison beskriver hvordan ulike fraksjoner innen byråkratiet kjempet for sitt syn. Dette skjedde også internt i utenriks- og bistandsmyndighetene. Embetsmenn som arbeidet med banksaker støttet bruk av makroøkonomisk kondisjonalitet, mens andre var mot. De som mente at denne kondisjonaliteten var illegitim, vant ikke frem i 1981. Et tilsvarende eksempel på uenighet i departementet var vurderingen av SDA. Programmet ble negativt vurdert i deler av DUH/NORAD, og positivt i bankseksjonen. Programmet mottok betydelig norsk støtte.

En annen forventet tendens i byråkatiteori er at desto mer politisert spørsmålet er, desto mindre makt har embetsmennene i utformingen av politikken.<sup>199</sup> Verdensbankens bruk av kondisjonalitet var kritisert av SV fra 1982, mens strukturtilpasningspolitikken ble særlig debattert fra 1986-87. Det ville derfor vært grunn til å forvente at politisk ledelse gradvis tok mer styring over utformingen av norsk bankpolitikk. Imidlertid tyder lite på at dette skjedde. Bankseksjonen fortsatte å

---

<sup>197</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>198</sup> Furre 1999 s. 392.

<sup>199</sup> NOU 1982:3 s. 79.

arbeide selvstendig i den nordiske koordineringen. Det er mulig at politisk ledelse fulgte nøyere med, men ingen kursomlegginger er registrert. Dette kunne man kanskje heller ikke forvente, i og med at nordisk bankpolitikk nettopp var kritisk til utformingen av viktige deler av strukturtilpasningspolitikken og arbeidet for endringer i denne. På den andre siden ble det heller ikke presset på for at Norge skulle delta i enkeltlandsinstruksen, et tiltak som ville være velegnet til å imøtegå innenlandsk kritikk.

Det siste poenget vi skal se på dreier seg om forholdet mellom Nordisk kontor og hjemmemyndighetene. Hjemmemyndighetene ble stadig mer positive til bankens utvikling. Mens norske myndigheter hevdet gjennomslag i forhold til fattigdom, var Nordisk kontor opptatt av at det var langt igjen før operasjonaliseringen gjenspeilte det som ble sagt i WDR. Tilsvarende var Nordisk kontor mer negativ til bankens rapport om strukturtilpasning i 1992 enn hva hjemmemyndighetene var. I den siste saken hadde det vært motsatt få år tidligere. At hjemmemyndighetene vurderte gjennomslag som større enn Nordisk kontor bryter med forventningen om at den som sitter nærmest vil tolke gjennomslag mest positivt. Hvordan kan dette forstås? Et iøynefallende svar kunne vært at den kritiske opinionen tvang bankseksjonen til å kommunisere hvor vellykket påvirkningsstrategien var. Mot dette må det innvendes at dette var synspunkter hjemmemyndighetene kommuniserte dette også til Nordisk kontor, ikke bare til norsk offentlighet. Jeg tror at forklaringen finnes i at hjemmemyndighetene hadde en klar oppfatning av at Verdenbanken hadde beveget seg. Dette var en suksess sett i lys av det langvarige nordiske påvirkningsarbeidet. De ansatte på nordisk kontor rullerte oftere enn tilfellet var i forvaltningen hjemme hvor sentrale embetsmenn hadde hatt nøkkelroller siden opprettelsen av DUH. Hjemmemyndighetenes bemerkninger var således basert på et lengre perspektiv enn Nordisk kontor, og i dette perspektivet var den positive endringen den mest iøynefallende.

## 6. Gjeld

Den utviklingspolitiske debatten ble på 1980-tallet preget av utviklingslandenes problemer med å håndtere sin utenlandsgjeld. I Verdensbanken hadde utviklingslandenes gjeldsproblemer blitt diskutert på 1970-tallet, og fra 1979 ble problemet viet stadig større oppmerksomhet ikke minst i forskningsavdelingen.<sup>1</sup> Men banken forutså ikke omfanget av det som skulle bli kalt gjeldskrisen. Da Mexico erklærte seg ute av stand til å overholde sine forpliktelser på sensommeren 1982, kom det overraskende på de fleste, også for Verdensbanken.<sup>2</sup> Gjeldsproblemene omfattet også afrikanske land, men det var i første rekke frykten for kollaps i det internasjonale finansielle systemet som følge av den latinamerikanske gjeldskrisen som førte til internasjonal handling.

Fellesbetegnelsen ”gjeldskrisen” kan bidra til å gi et inntrykk av et mer allment og enhetlig problem enn det i virkeligheten var. Fellesnevneren var at det dreide seg om utviklingslandenes problemer med å håndtere utenlandsgjeld. Men utviklingslandenes problemer var sammensatte både i forhold til årsak og med hensyn til hvordan industrilandene reagerte på deres problemer. Utviklingslandene hadde ulike typer gjeld. *Kommersiell gjeld* var lån tatt opp i private banker. Dette var gjeld som særlig mellominntektslandene i Latin-Amerika hadde. Så kunne de ha *bilateral gjeld*. Dette var gjeld på lån som var tatt opp i et annet land med låntakerlandet som garantist, eksempelvis var dette eksportkreditter gitt fra stat til stat. Dette var gjeld som både lavinntektslandene og mellominntektslandene hadde. Utviklingslandene kunne også ha *multilateral gjeld* til institusjoner som Verdensbanken, Valutafondet og de regionale utviklingsbankene. Lavinntektslandene hadde et stort innslag av gjeld knyttet til bilateral utviklingshjelp og særlig gjeld til de multilaterale institusjonene. Håndteringen av de ulike gruppene gjeld foregikk i ulike fora - kommersiell gjeld i

---

<sup>1</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 598.

<sup>2</sup> Verdensbanken hadde i en økonomiske rapport om Mexico fra midten av 1981, reist spørsmål ved den finansielle og makroøkonomiske situasjonen i landet. Rapporten møtte en negativ respons fra et mexicansk økonomisk team. Banken fortsatte å låne ut store summer til landet. Krisen kom overraskende (Ibid. s. 602-604).

Londonklubben, bilateral gjeld i Parisklubben og multilateral gjeld i de respektive institusjoner.

Norge var aktør i gjeldskrisen i flere sammenhenger. For det første var Norge *direkte kreditor* i forhold til flere utviklingsland. Gjennom skipseksportkampanjen fra 1977 til 1980 hadde Norge gitt statsgaranterte kreditter for eksport til utviklingsland.<sup>3</sup> Denne bilaterale gjelden ble for en stor del håndtert gjennom Norges deltakelse i Parisklubben. For det andre var Norge *indirekte kreditor* gjennom sitt medlemskap i Verdensbanken hvor Norge utelukkende var giver.<sup>4</sup> Astrid Apalset Vassbø har i en hovedoppgave i historie analysert norsk gjeldspolitik med hovedvekt på arbeidet i Parisklubben.<sup>5</sup> Denne fremstillingen vil analysere norsk gjeldpolitikk slik den fremkom i Verdensbanken.

De ulike løsningsforslagene i gjeldskrisen kom i etapper. I de første årene hadde ikke Verdensbanken en rolle av betydning. Årsaken var dels at gjeldsproblemet ble sett på som et kortsiktig problem og dels at det ikke var enighet om bankens rolle.<sup>6</sup> Tiltakene ble konsentrert om Valutafondet og Nasjonalbanker i viktige industriland, rettet mot å stabilisere det internasjonale finansielle systemet. I 1985 kom det en større tiltakspakke, Baker-planen, som ga Verdensbanken en viktigere rolle i den internasjonale håndteringen av gjeldskrisen. Banken skulle gi mellominntektslandene store strukturtilpasningslån.<sup>7</sup>

Verdensbankens primære rolle var å overføre ressurser til land som hadde problemer med å håndtere sin gjeldsbyrde. Samtidig var banken selv kreditor med mye utestående hos hardt rammede land. Bankens ledelse hadde ikke forutsett at gjeldskrisen kunne komme til å berøre banken direkte. Det var innbygget i låneavtalene med låntakerlandene at Valutafondet og Verdensbanken skulle være

<sup>3</sup> Midt på 1990-tallet var 80% av gjenstående norske fordringer knyttet til skipseksportkampanjen (Vassbø 1999 s. 24, 35, 122).

<sup>4</sup> Norge var også indirekte kreditor gjennom sitt medlemskap i Valutafondet og i de regionale bankene. Det faller utenfor min oppgave å drøfte den norske politikken i disse fora. Det vil fortsatt være et åpent spørsmål om Norge førte ulike politikk i forhold til multilateral gjeld i ulike fora.

<sup>5</sup> Som nevnt i innledningskapittelet berørte hun også norsk gjeldspolitik i Verdensbanken. Min fremstilling vil avvike fra denne på enkelte punkt.

<sup>6</sup> Bankens interne debatt viste at det først mot slutten av 1983 var en gryende erkjennelse av at gjeldsproblematikken ville bli et langvarig problem. I tillegg til dette var det flere årsaker til at den ikke fikk en sentral rolle. Verdensbanken hadde et begrenset handlingsrom. Dette skyldes delvis at medlemslandene i forhandlingene om kapitaløkningen i 1979 hadde satt et tak for totalt utlån som ikke kunne romme større tiltakspakker. Dessuten hadde mangelen på IDA-midler gjort India til en stor låntaker av IBRD-midler, samtidig som Kina ble medlem av Banken. Utover mangel på midler var bankens prosedyrer og låneformer ikke rettet inn mot å utbetale store lån raskt. SAL var et unntak her, men den manglende konsensusen i styret gjorde lånene mindre anvendelige. I tillegg kommer det forhold at G5-landene foretrakk at Valutafondet skulle ha en ledende rolle (Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 612-15).

*foretrukne kreditorer*. Dette innebar at låntakerlandet hadde forpliktet seg til å nedbetale gjeld til finansinstitusjonene før annen gjeld.

I 1984 ble det klart at selv ikke Verdensbanken unnslopp virkningene av gjeldskrisen.<sup>8</sup> Flere land betalte ikke avdrag slik de skulle. Dette skapte nye problemer for de involverte land og for finansinstitusjonene. Gjeldsdebatten innen Verdensbanken dreide seg om to problemstillinger; for det første bankens globale rolle som ressursoverfører til utviklingsland og de utfordringer gjeldskrisen utgjorde for den rollen Verdensbankens spilte. For det andre var det diskusjoner om hvordan banken skulle forholde seg til land som hadde problemer med betjening av lån fra Verdensbanken.

Et nordisk initiativ fra 1986 inneholdt et forslag om at banken selv skulle bidra til gjeldslette til de fattigste landene. Verdensbanken holdt på sin side fast ved at den ikke kunne bidra til å finansiere ordninger som innebar at bankens egne midler ble brukt til direkte gjeldslettelse. Større initiativ om gjeldslettelser, med finansielle konsekvenser for Verdensbanken, ble ikke lansert før i 1989 og senere med større omfang på midten av 1990-tallet.<sup>9</sup> World Development Report i 1988 inkluderte forslag om at noe gjeldslettelser kunne være et viktig element i å legge til rette for overgangen fra tilpasninger til økonomisk vekst i utviklingslandene.<sup>10</sup> Brady-initiativet i 1989 ble et gjennombrudd for tanken om gjeldsreduksjon som en del av bankens strategi.<sup>11</sup> Det skjedde altså et skifte på slutten av 1980-tallet som peker frem mot gjennombruddet for en større vektlegging av langsiktige løsninger som også inkluderte mer bistandspolitiske begrunnelser og målsettinger innen Verdensbanken.

Fremstillingen begynner med en gjennomgang av de ulike hensynene og dilemmaene som var knyttet til tiltak mot gjeld. Deretter gjennomgås konkrete initiativ for gjeldshåndtering innen rammen av Verdensbanken. Spørsmålet om hvordan tiltakene skulle finansieres var omstridt, og et eget avsnitt beskriver den norske debatten om dette. Til slutt vil norsk gjeldspolitikken innen Parisklubben og Verdensbanken analyseres for å se om det var ulike hensyn som gjorde seg gjeldende i utformingen av den bilaterale gjeldspolitikken og den multilaterale gjeldspolitikken.

---

<sup>7</sup> *Baker-planen* var en pakke med tiltak som primært var rettet mot femten mellominntektsland. Lansert av den amerikanske finansministeren James Baker i 1985.

<sup>8</sup> UD 42.12/12, m 3, Nm85/8, 10.01.85.

<sup>9</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 789.

<sup>10</sup> Stern og Ferreria 1997 s. 563.

<sup>11</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 651.



## Hva motiverte tiltak mot gjeld?

Industrilandenes motiver for å finne frem til tiltak mot gjeld var sammensatte. Motivene spente fra snever egeninteresse til mer altruistisk motivasjon. De første tiltakene var rettet mot mellominntektslandene. Først på slutten av 1980-tallet kom det betydelige tiltak rettet mot lavinntektslandene. Årsaken til dette var dels tidsaspektet i forhold til når krisen ble oppfattet som akutt, men viktigst var det at motivasjonen for tiltak overfor de ulike landgruppene varierte.

Det som ble kjent som "gjeldskrisen" var i utgangspunktet den potensielle systemiske risiko særlig USA og det globale finansielle systemet ble utsatt for.<sup>12</sup> For USA var dette særlig akutt ettersom de latinamerikanske landene hadde store lån tatt opp i amerikanske private banker. Dette førte til at USA var en pådriver i Verdensbanken for å finne løsninger for mellominntektslandene. Både Baker-planen og Brady-initiativet var primært rettet mot mellominntektslandene.<sup>13</sup> For amerikanerne begrunnet ren egeninteresse tiltak rettet mot mellominntektslandene. Men også for de andre landene var hensynet til stabiliteten i det globale finansielle systemet viktig. I de nordiske landene sto dette synet særlig sterkt i finansdepartementene og riksbankene.

Verdensøkonomien kunne også bli berørt av at utviklingslandene måtte legge om sin økonomiske politikk i retning av å sikre store overskudd på betalingsbalansen for å kunne betjene lån. Redusert import kunne få negative følger for internasjonal handel og for veksten i industrilandene.<sup>14</sup> Dette motivet begrunnet også tiltak rettet mot mellominntektslandene fordi disse hadde en viktig rolle i den internasjonale økonomien, og motiverte i betydelig mindre grad tiltak for lavinntektslandene.

I tillegg til det mer overordnede hensynet til verdensøkonomien og frykten for at krisen skulle spre seg, kom hensynet til at den enkelte kreditor ville få tilbake deler av sitt utestående. Norge hadde eksempelvis gitt eksportkreditter med statlig garanti for eksport til utviklingsland. For Garantiinstituttet for Eksportkreditt (GIEK) som administrerte norske lån til utviklingslandene, var dette et fremtredende motiv.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> Ibid. s. 596.

<sup>13</sup> *Brady-initiativet* ble lansert av den amerikanske finansministeren Nicholas Brady i 1989 og var et gjennombrudd for gjeldsreduksjon som en del av Verdensbankens gjeldsstrategi (Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 651).

<sup>14</sup> UD 42.12/12, m 15, Nm88/91, 04.03.88.

<sup>15</sup> Vassbø 1999 s. 56.

I debattene om byrdefordeling mellom kreditorene var hensynet til at kreditorlandene skulle få igjen noe av sitt utestående viktig.

Kreditorlandenes utenrikspolitiske interesser kunne også begrunne tiltak mot gjeld. Et eksempel var at USA gikk inn for milde vilkår til Polen for å redusere innflytelsen fra Sovjet og dermed svekke østblokken, og til Egypt fordi landet var en viktig oljenasjon.<sup>16</sup> Tidligere kolonibånd var også en motivasjonsfaktor for enkelte kreditorer. I Parisklubben var Spania langt mer villig til å strekke seg til fordel for land i Latin-Amerika enn i forhold til afrikanske land.<sup>17</sup> I Verdensbanken fikk slike interesser følger for medlemslandenes posisjoner i diskusjoner om prioritering av lånemidler og gjennom inngangskrav og regler for "graduation", det vil si regler om når et land ikke lenger hadde rett på lån innen ulike ordninger. Men også medlemslandenes engasjement for de ulike typene gjeldsinitiativ gjenspeilet hvilke land eller regioner de var spesielt opptatte av. I Verdensbanken skal vi se at de nordiske landene var opptatt av situasjonen i samarbeidslandene sine.

I tillegg til en motivasjon knyttet til industrilandenes interesser, var det også mer ideelle hensyn tilstede. Dette kan knyttes til et ideologisk motivert ønske om å hjelpe utviklingslandene. Problemer med betalingsbalansen hindret import av viktige varer som igjen hindret eksport.<sup>18</sup> Muligheten for økonomisk vekst ble dermed svekket. Utviklingslandenes problemer med å håndtere gjelden førte dessuten til at landene fikk redusert kredittverdighet. Dette reduserte deres muligheter for å ta opp nye lån.<sup>19</sup> Selv om landene fortsatt fikk lån fra Verdensbanken ville et lands gjeldsproblemer kunne bidra til at programmene fikk for liten finansiering.<sup>20</sup> Dette fordi bankprogrammene ofte delfinansierte prosjekter eller var knyttet til programmer som også forutsatte deltakelse fra private aktører. I bankseksjonens arbeid overfor gjeldstiltak innen Verdensbanken var ideelle hensyn fremtredende.

---

<sup>16</sup> Vassbø 1999 s. 145 (trolig var også forholdet til Israel av betydning i forhold til Egypt, men dette nevner ikke Vassbø spesielt). Dette ga seg også utslag i andre deler av bistandsvirksomheten. USA ga bilateralt store midler til Spania, Marokko og Tunisia i bytte for tillatelse til å sette opp militærbase i landet (McNeill 1981 s. 28).

<sup>17</sup> Vassbø 1999 s. 143, 147. Tilsvarende ga Frankrike bistand til sine tidligere afrikanske kolonier i bytte mot konsultasjoner i forkant av avgjørelser i FN (McNeill 1981 s. 28).

<sup>18</sup> UD 42.12/12, m 7, Notat Svein Aass til Ambassadør Oddmund Graham, 08.01.87.

<sup>19</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 648, Vassbø 1999 s. 140. I Parisklubben kunne hensynet til utviklingslandenes kredittverdighet slå i motsatt retning og tvert i mot tale mot gjeldstiltak. Dette hang sammen med at dersom en lånegiver risikerte at gjelden ville bli reforhandlet ville dette føre til tilbakeholdenhet med å gi utviklingsland lån. Dette begrunnet at Parisklubben før en reforhandling startet satte en skjæringsdato for hvilken gjeld som kunne reforhandles. Gjeld opptatt etter denne datoen ville ikke bli omfattet av reforhandlingene (Vassbø 1999 s. 140). I praksis kunne dette føre til at reforhandlingene utelot en viktig del av et utviklingslands gjeld og dermed at tiltakene ikke ble vidtgående nok.

<sup>20</sup> UD 42.12/12, m 7, Notat Svein Aass til Ambassadør Oddmund Graham, 08.01.87.

## Dilemmaer ved tiltak mot gjeld

Langt på vei var det de samme hensynene som kunne begrunne tiltak mot gjeldskrisen både multilateralt og bilateralt. Hensynet til egeninteresse og det ideologiske hensynet til utviklingslandene kunne begrunne både bilaterale og multilaterale tiltak.

Det er mange dilemmaer knyttet til håndteringen av gjeldskrisen, og til hvordan regningen til syvende og sist skal betales. Det siste behandles i eget avsnitt. Her skal tre dilemma drøftes; hensynet til Verdensbankens kredittverdighet, det taktiske problemet knyttet til byrdefordeling og rettferdighetsproblemet.

### *Hensynet til Verdensbankens kredittverdighet*

I Verdensbanken var debatten om håndtering av gjeldsproblematikken frem til 1984, utelukkende knyttet til hvordan Banken kunne bidra til å lette situasjonen for de gjeldstyngede landene. Ingen forutså at banken selv skulle komme til å få problemer med at utviklingsland ikke overholdt sine forpliktelser overfor Verdensbanken. Men i 1984 suspenderte banken videre utbetalinger til flere land som et resultat av at de hadde oversteget grensen for hva de kunne ha i forfalt gjeld. Problematikk knyttet til kredittverdighet er avgjørende for å forstå den debatten som kom omkring håndtering av gjeldskrisen innen Verdensbanken.<sup>21</sup>

Gjeldskrisen hadde konsekvenser for bankens kredittverdighet på to måter. Etter at banken opplevde å måtte suspendere betalinger som følge av gjeldskrisen, førte dette til at bankens posisjon som foretrukket kreditor ikke lenger var en garanti for at lån ble tilbakebetalt. Dette kunne svekke bankens kredittverdighet i finansmarkedet.<sup>22</sup> Tilsvarende ville det kunne påvirke institusjonens kredittverdighet at en økende andel av utlånene gikk til land som var i betalingsvansker, og at bankens portefølje med dette totalt sett ble mer risikoutsatt.<sup>23</sup> Medlemslandene oppfordret ved mange anledninger banken til å ta lederrollen i tilpasningsprosessen i utviklingslandene.<sup>24</sup> Dette gjaldt blant annet i forhold til å løse problemene med gjeldssituasjonen i mange land. Gjennom å ta opp nye lån kunne et utviklingsland settes i stand til å overholde renteforpliktelser på forfalne lån. Dette gjorde at utviklingslandene ikke ville bli suspendert fra videre låneopptak i Verdensbanken, og

---

<sup>21</sup> Med *kredittverdighet* forstås den vurderingen av Verdensbankens økonomiske soliditet som aktørene i kredittmarkedet la til grunn for å yte lån til Banken.

<sup>22</sup> Se eksempelvis Kolberg 1996 s. 101.

<sup>23</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 638.

<sup>24</sup> UD 42.12/12, m 7, Notat om budsjett for FY88, vedlegg til faks fra Nordisk kontor, 14.11.86.

kunne føre til at de fortsatt ble ansett som kredittverdige av private banker. Det er dette som har blitt kalt ”resirkulering av gjeld”.

Hva var problemet med redusert kredittverdighet? IBRD finansierte sin virksomhet dels gjennom medlemslandenes innskudd, dels gjennom tilbakebetaling fra utviklingsland, men først og fremst gjennom lån på det internasjonale finansmarkedet. I forhandlingene om kapitalpåfylling til IBRD hadde medlemslandene forpliktet seg til å yte en gitt sum som innskudd og garantert kapital til IBRD innenfor en gitt periode.<sup>25</sup> Medlemslandene mottok ikke noen form for utbytte eller tilbakebetaling av den kapitalen de hadde innbetalt, men teoretisk sett kunne medlemslandene måtte innfri sin garantikapital overfor Verdensbanken dersom banken på grunn av manglende gjeldsbetjening fra låntakerlandene ikke kunne betjene sine lån på det internasjonale finansmarkedet. Dette ble ansett som et lite realistisk scenario. Mer realistisk sett kunne banken få et økende behov for kapital på grunn av manglende gjeldsbetjening fra låntakerlandene. Dette ville føre til et press for ny kapitalpåfylling. Det var også ulike holdninger til hvilken forsiktighet man måtte ha i forhold til å benytte overskuddet. Dette hadde for eksempel betydning for størrelsen på fond.

Både en eventuell innfrielse av garantikapital og det mer realistiske alternativet med øket press for kapitaløkning hadde størst relevans for industrilandene. Men også utviklingslandene kunne bli skadelidende av en redusert kredittverdighet i banken. Lånene fra IBRD var fordelaktige fordi institusjonen hadde stor troverdighet i finansmarkedet og fikk på bakgrunn av dette relativt sett billige lån. Dette muliggjorde at utviklingslandene kunne få rimeligere lån gjennom IBRD enn det de på selvstendig grunnlag kunne oppnådd. Redusert kredittverdighet ville få følger for de vilkårene institusjonen fikk på sine låneopptak, og dette fikk følger for de vilkårene utviklingslandene i sin tur fikk fra banken.

Mellominntektslandene hadde utelukkende IBRD-gjeld. De aller fattigste landene lånte penger fra IDA. Hensynet til kredittverdighet hadde liten betydning for IDA. IDA baserte i all hovedsak sine utlån på gavemidler og var derfor i liten grad avhengig av bankens kredittverdighet på det internasjonale finansmarkedet.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Forholdet mellom innskudd + garanterte beløp og Verdensbankens opplån på det internasjonale finansmarkedet var 1:1. Banken måtte stoppe videre utlån når utestående lån og garantier var lik kapital tegnet samt reserver (UD 42.12/12, m 13, Nm88/2, 06.01.88).

<sup>26</sup> Medlemslandene disponerte overskuddet fra IBRD til ulike formål, deriblant overføring til IDA (Kolberg 1996 s. 101). Men det utgjorde ikke en stor nok sum til at kredittverdighetsproblematikken hadde vesentlig betydning

Vurderingen av konsekvensene av utviklingslandenes betalingsproblemer i forhold til bankens kredittverdighet var derfor avhengig av hva slags gjeld utviklingslandene hadde til institusjonen. Mange av problemstillingene knyttet til kredittverdighet hadde dermed hovedsakelig relevans for mellominntektslandene, men det var også mange av de landene Norge arbeidet tett med i bilateral bistand som hadde gammel IBRD-gjeld, men som utover 1980-tallet ble såkalte "IDA-only" land.

Hensynet til bankens kredittverdighet var et hensyn myndighetsaktørene i de nordiske landene i ulik grad var opptatt av. Finansdepartementene var sterkt engasjerte i problemstillingen.<sup>27</sup> Finansdepartementet og de bankansvarlige myndighetene i Norge vurderte kredittverdighetsproblematikken ulikt.<sup>28</sup> Bankmyndighetene tok ikke hensyn til økonomisk risiko for Norge.<sup>29</sup> Finansmyndighetene ønsket en mer forsiktig bruk av overskudd, og større fond i banken. Allisons teori om betydningen av departemental tilhørighet for hvilket standpunkt som inntas, passer dermed godt med norsk gjeldpolitikk.

### *Det taktiske problem*

I en situasjon hvor et land har en gjeldsbyrde som overstiger det nivået landet klarer å betjene, vil de ulike kreditorene risikere å tape sine utestående fordringer. I en privatrettslig konkurs er dette problemstillinger som er lovregulert. For en gjeldstynget stat er dette ganske annerledes. Gruppen av kreditorer er ikke bundet av faste regler om hvorledes gjelden skal håndteres. En stat risikerer at gjelden bare fortsetter å vokse uten mulighet til selv å erklære seg konkurs eller liknende. Da Mexico i 1982 erklærte seg ute av stand til å betjene sine forpliktelser, knyttet landet erklæringen til at en fastsatt andel av landets eksportkreditter skulle brukes til gjeldsbetjening. Tilsvarende gjorde Zambia i 1987. Prosentandelen var ikke på langt nær stor nok til å dekke landenes forpliktelser.

---

for IDAs utlån. Tilbakeføringen av kapital til IDA, gjennom nedbetaling av IDA-gjeld, hadde ikke betydning for IDAs mulighet til å yte lån før på slutten av 1980-tallet. Selv da var ikke dette en betydelig andel av de midlene IDA disponerte.

<sup>27</sup> Intervju med Ruth Jacoby 24.11.99.

<sup>28</sup> Finansdepartementet engasjerte seg i hvorledes Verdensbanken skulle håndtere utestående til institusjonen. I 1985 mente Finansdepartementet at Verdensbanken ikke hadde utarbeidet presise, formelle retningslinjer for behandlingen av land med misligholdte forpliktelser. Finansdepartementet foreslo at de nordiske landene burde arbeide for at det ble utarbeidet slike retningslinjer i IBRD (DUH 37, IBRD-IMF, Brev Finansdepartementet/Sørbotten/Gressum til DUH/2. multilaterale kontor, 11.02.85).

<sup>29</sup> HD 554, Notat UD/Bryn, 29.03.85. "Norge er i liten grad berørt av gjeldsproblematikken".

Det internasjonale samfunn hadde erfaringer fra mellomkrigstiden i håndtering av gjeld, og Parisklubben hadde fungert i mange år før utviklingslandenes gjeldskrise utviklet seg på 1980-tallet.<sup>30</sup> En del prinsipper for gjeldsforhandlinger mellom stater var altså etablert. Det nye med gjeldskrisen på 1980-tallet var at krisen rammet utviklingslandene og at betalingsproblemene også rammet multilaterale institusjoner som inntil da hadde nytt godt av rollen som foretrukket kreditor. I en situasjon hvor utviklingslandet hadde gjeld til mange kreditorer, og forholdet mellom disse ikke var regulert, ble det taktiske problem et viktig hinder for omfattende tiltak mot gjeldskrisen. Dersom en kreditor slettet sin gjeld kunne det bedre gjeldssituasjonen til debitorlandet, men dersom slettingen skjedde ensidig ville en kreditor på denne måten frigi midler hos debitor som denne kunne bruke til gjeldsbetjening hos andre kreditorer.

Debitorlandet hadde interesse i å reforhandle med flest mulig kreditorer slik at landet kunne oppnå en pakkeløsning hvor landet fikk en realistisk mulighet til å bli gjeldfri. I gjeldskrisen på 1980-tallet måtte et utviklingsland forhandle med de ulike kreditorgruppene hver for seg - private kreditorer i Londonklubben, statlige kreditorer i Parisklubben og direkte med de multilaterale institusjonene. I og med at forhandlingene fant sted gruppevis, oppsto det taktiske problem ikke bare innad i den enkelte kreditorgruppe, men også mellom dem. Et element i diskusjonen var dermed knyttet til hva som var en rimelig byrdefordeling mellom de ulike fora.<sup>31</sup> Banken risikerte å låne ut penger til et land som brukte disse på å betale til private kreditorer. På den måten ville banken overta risikoen fra de kommersielle bankene.<sup>32</sup> Dessuten ville en kreditor som raskt ga gjeldslette få ry på seg til å være en mild kreditor. Dette kunne gi signaler om at senere lån også kunne bli ettergitt, og det kunne inspirere andre låntakere til å stoppe tilbakebetaling.<sup>33</sup>

### *Rettferdighetsproblemet*

Mens utviklingslandene kunne stå sammen om enkelte spørsmål tilknyttet bankens långivning, slik som ønsket om mindre kondisjonalitet i banken, var andre tiltak mer

---

<sup>30</sup> Parisklubben ble opprettet i 1953 (Vassbø 1999 s 15).

<sup>31</sup> Vassbø nevner et eksempel på dette. Parisklubben ønsket å gjøre sine forhandlinger mer lik de forhandlingene som ble ført innen Londonklubben. Londonklubben håndterte gjeld gjennom private finans- og kredittinstitusjoner. Valutafondet ønsket ikke at Parisklubben skulle gjennomføre denne omleggingen (Vassbø 1999 s. 62).

<sup>32</sup> UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk bankmøte, 20.11.86.

<sup>33</sup> UD 42.12/12, m 8, Nm87/152, 11.05.87. Referat Nordisk kontors samtale med Qureshi.

problematisk. Tiltak mot gjeld var problematisk fordi noen utviklingsland ville bli tilgodesett på bekostning av andre. Utviklingslandenes innbyrdes motstridende interesser gikk både mellom grupper av land og internt i disse gruppene. I bunnen lå spørsmålet - er dette rettferdig overfor de andre landene?

Grupper av utviklingsland hadde motstridende interesser. Vi har tidligere sett at et lands tilgang på ressurser i banken var avhengig av om det var definert som et mellominntektsland eller som et lavinntektsland. Dessuten fantes det en gruppe lavinntektsland som hadde for høy inntekt til at de kunne få rene IDA-lån, de såkalte "blend-countries". Disse landene kunne få lån som besto av midler fra både IDA og IBRD, og på den måten fikk de bedre vilkår enn mellominntektslandene. Verdensbankens ressurser ble regulert gjennom forhandlinger om kapitalpåfylling. Når medlemslandene hadde kommet frem til en avtale, strakk den seg over en fastsatt periode. Utover rammen som ble fastlagt gjennom kapitalpåfyllingen, hadde banken få muligheter til å skaffe ytterligere midler til utlån. Banken fikk samfinansieringsmidler, og institusjonen forsøkte å opprette ulike fond, programmer og satsningsområder som skulle trekke til seg midler fra giverne. Men i forhold til betydelige satsninger, var bankens handlingsrom begrenset. Omdisponering av bankens midler ville føre til at andre grupper mottok mindre. Dette var en side av "rettferdighetsproblemet".<sup>34</sup> Det nordiske initiativet fra 1986-87 om å opprette en gjeldsletteordning aktualiserte denne problemstillingen.

I Verdensbanken førte rettferdighetsproblemet til at mellominntektslandene motarbeidet tiltak rettet mot de fattigste landene. USA viste liten interesse for og vilje til å arbeide for lavinntektslandene i Afrika. Deres engasjement i gjeldsdebatten dreide seg i hovedsak om situasjonen til mellominntektslandene.<sup>35</sup> De fleste av de mest gjeldstyngede mellominntektslandene fantes i Latin-Amerika, og størstedelen av deres gjeld var til amerikanske private banker.<sup>36</sup> Det var altså et interessefellesskap mellom mellominntektslandene og USA.<sup>37</sup> Frem til slutten av 1980-tallet var bankens tiltak i gjeldskrisen hovedsakelig rettet mot mellominntektslandene. India og Kina mente i 1987 at de var blitt unødig

---

<sup>34</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 789-790.

<sup>35</sup> Vassbø 1999 s. 78.

<sup>36</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 596.

<sup>37</sup> Samtidig var de uenige om man skulle betrakte gjeldskrisen som et teknisk problem heller enn et problem med videre årsaker. Eksempelvis la Brasil vekt på at handel og finansielle spørsmål måtte bli anerkjent som viktige elementer i gjeldsproblematikken (UD 554, 1.1.85 – 31.12.85, Notat/ambassaden i Brasilia, 01.04.85).

straffet.<sup>38</sup> Vi skal se på Baker-planen nedenfor. Mange av bankens medlemsland fryktet at dette engasjementet ville gå på bekostning av bankens hovedoppgave; nemlig å kanalisere midler til utvikling i de fattigere landene.<sup>39</sup>

En annen side av rettferdighetsproblemet førte til motstridende interesser også innen de enkelte gruppene av utviklingsland. De nordiske landene påpekte internt i banken at det var behov for mer omfattende tiltak. Men diskusjonen om gjeldslettelse var problematisk. Dersom knappe ressurser ble brukt til å lette gjelden til dårlige betalere, ville dette føre til mindre ressurser til dem som greide å betale.<sup>40</sup> Bruken av multilaterale midler kunne dermed føre til en urimelig fordeling mellom utviklingslandene. Banken betraktet gjeldsproblemene som i utgangspunktet et resultat av dårlige innenrikspolitiske avgjørelser.<sup>41</sup> Å gi gjeldslettelse innebar dermed å støtte denne politikken.

### **Konkrete initiativ**

Verdensbanken avsto i hele perioden framstillingen drøfter, å bruke egne midler til å gi et land direkte gjeldslette. Dette ble gjort med henvisning til at statuttene ikke tillot det, men forslag som innebar gjeldslette var også omstridt blant medlemslandene av rettferdighetshensyn. Verdensbankens strategi for å håndtere gjeldskrisen var knyttet til strukturtilpasningslånene.

De fleste eksekutivdirektørene mente at bankens gjeldsstrategi var for svak fordi den i stor grad oppfordret ”tredje parter” til handling: Parisklubben for renter og private banker og bilaterale donorer for samfinansiering. Få nye forslag ble presentert.<sup>42</sup> I de neste avsnittene vil vi se på den nordiske politikken i forhold til initiativ om gjeldshåndtering i Verdensbanken hvor rettferdighetsproblematikken ble veid mot andre hensyn. Først bankens håndtering av enkeltland med betalingsproblemer, deretter Baker-initiativet fra 1985 og tilslutt det som kom til å bli den viktigste delen av den nordiske gjeldspolitikken i Verdensbanken – den såkalte femte dimensjonen.

---

<sup>38</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/196, Notat om gjeld, 08.06.87.

<sup>39</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 621.

<sup>40</sup> Ibid. s. 649.

<sup>41</sup> Internt i Verdensbanken var det et skifte fra å vektlegge eksterne årsaker til gjeldskrisen til å vektlegge i større grad interne årsaker. Skiftet skjedde i perioden 1982 til 1986. (Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 617, 632-33).

<sup>42</sup> UD 42.12/12, m 11, Nm87/322, Referat COW-møtet 1. september, 02.09.87.



*Generell diskusjon, eller hver sak for seg?*

Generelt hadde industrilandene og utviklingslandene ulik tilnærming til håndteringen av gjeldskrisen. Utviklingsland la vekt på at gjeldskrisen burde håndteres i en internasjonal konferanse for å komme frem til enighet om reformer i det finansielle og monetære systemet. Av andre forslag ønsket utviklingslandene øket utlån fra Verdensbanken, men med mindre vekt på kondisjonalt. Industrilandenes forslag gikk i motsatt retning. De understreket særlig betydningen av nasjonale økonomiske tiltak og fortsatt strukturtilpassningspolitikk.<sup>43</sup> Inndelingen underspiller to forhold. For det første var ikke utviklingslandene en homogen gruppe. I Verdensbanken hadde de som vi har sett tvert i mot motstridende interesser på flere punkter. Tilsvarende hadde som vi har sett heller ikke industrilandene en enhetlig tilnærming til problemet.

På midten av 1980-tallet var det erkjent at gjeld kom til å bli et langvarig problem. På tross av dette var det ikke enighet om mer omfattende tiltak for mer direkte gjeldslettelse. Ønsket om å ha en bredere behandling av gjeldsproblematikken som inkluderte for eksempel handelsspørsmål, hadde ikke tilstrekkelig støtte. Part 1 landene var ikke enige om hva som var årsaken til gjeldskrisen. Dette fikk også følger for hvordan de ulike industrilandene mente at gjeldsproblemene måtte løses. De nordiske landene vektla et bredt sett av faktorer og var mer villige enn andre til å diskutere utviklingslandenes gjeldsproblemer på et mer generelt nivå. Både Verdensbanken selv og toneangivende industriland holdt fast ved at hvert enkelt utviklingslands situasjon måtte diskuteres separat. Dette prinsippet var også grunnleggende for hvordan Parisklubben arbeidet.

I Verdensbanken hadde de nordiske landene ved flere anledninger støttet utviklingslandenes ønsker om en bredere diskusjon av gjeldsproblemene, og kritisert banken for å vike unna viktige diskusjoner under henvisning til sak-til-sak prinsippet.<sup>44</sup> Dette hang sammen med den nordiske politikken som så gjeldsproblemene som en del av et større problemkompleks. Industrilands proteksjonisme og manglende bistand måtte sees i sammenheng med gjeldsproblematikken. Mens de nordiske landene i mange saker hadde et nært samarbeid med spesielt den nederlandske og den canadiske eksekutivdirektøren og ofte også med den britiske, skiltes de i gjeldsspørsmålet. Et møte i utviklingskomiteen våren 1985 er illustrerende. De

---

<sup>43</sup> HD 554, Notat "Forberedelse til møtene i Utviklingskomiteen og Interimkomiteen", Utenriksdepartementet 08.03.85. Skillet er også referert i Vassbø 1999.

nordiske landene sonderet i forkant av møtet muligheten for at Verdensbankens medlemsland kunne bli enige om å avholde en bred diskusjon omkring gjeldsproblemene. Canada støttet dette synspunktet.<sup>45</sup> Det gjorde ikke Nederland som fastholdt at utviklingslandenes gjeldsproblemer primært var av teknisk og finansiell-økonomisk art, og at det nødvendigjorde tekniske løsninger.<sup>46</sup> Storbritannia som hadde vært en pådriver innen Parisklubben, sto også på at dette var et teknisk problem. Landet ønsket ingen generell løsningsformel da en slik ville være kostbar, vanskelig gjennomførbar og lite effektiv. En slik tilnærming ville dessuten ikke være ønskelig fordi den var en politisk tilnærming til et teknisk problem.<sup>47</sup> Storbritannia holdt derfor fast ved sak-til-sak tilnærmingen.

Ønsket om en bredere diskusjon, som ville utfordre det etablerte sak-til-sak prinsippet var ikke et allment akseptert syn internt i de nordiske landene. De nordiske finansministrene kom i mars 1986 med en felles uttalelse. Der het det at de fortsatt mente at man skulle følge en sak-til-sak prosedyre. Tanken om en allmenn gjeldsavskrivning ble avvist, mens det ble åpnet for at det i forhold til enkelte fattige land kunne tenkes en gjeldslettelse.<sup>48</sup> Finansministeruttalelsen var ikke helt i tråd med den politikken de nordiske landene hadde stått for i Verdensbanken. Der hadde landene inntatt en mellomposisjon mellom utviklingslandene og de store industrilandene i synet på at gjeldsproblemet var et bredere problem, ikke kun et teknisk, dessuten hadde de arbeidet for gjeldsavskrivning. Finansministeruttalelsen lå nærmere de store industrilandenenes syn på gjeldsproblematikken. Den norske bankmyndigheten reagerte på at uttalelsen ikke hadde vært bedre koordinert, og at den på viktige punkt var for unyansert.<sup>49</sup>

### *Verdensbankens forhold til enkeltland*

Utover 1980-tallet ble bankens egne regler for betalingsproblemer satt under press.<sup>50</sup> I denne forbindelse ble spørsmålet om hvordan man forholdt seg til enkeltland aktualisert. Nicaragua var det første landet som ba om reforhandlede vilkår i 1984.

---

<sup>44</sup> Se blant annet UD 42.12/12, m 15, Utkast til Nordisk instruks, 25.03.88.

<sup>45</sup> UD 554, 1.1.85 – 31.12.85, Melding/ambassaden i Ottawa, datert 15.02.85.

<sup>46</sup> UD 554, 1.1.85 – 31.12.85, Notat/ ambassaden i Haag, 08.03.85.

<sup>47</sup> UD 554, 1.1.85 – 31.12.85, Notat/ambassaden i London, 01.04.85.

<sup>48</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm86/349, Vedlagt et felles notat Nordiske IMF-kontoret/Lindström og Verdensbank-kontoret/Haxthausen, 05.11.86.

<sup>49</sup> DUH 37, Nordiske telefonkonferanser, Referat telefonkonferanse 28.02.86.

<sup>50</sup> Kapur, Lewis og Webb s. 649.

Banken sa nei til Nicaraguas forslag.<sup>51</sup> Problemer var det også med Liberia, Den dominikanske republikk og Guinea. Dessuten var det forventet problemer med Vietnam. Hovedproblemet var forfalte IBRD-lån. Det var et økende antall land som kom i denne situasjonen. I 1986 omfattet problemet også to av de mellomstore låntakerne i banken; Peru og Romania.<sup>52</sup> Våren 1987 sto sju land med ubetalte låneavdrag i Verdensbanken og var kommet inn i kategorien "arrears-countries", mot fire land året før.<sup>53</sup> Den totale summen av forfalte avdrag hadde økt fra 200 millioner dollar i august 1986 til nesten 600 millioner dollar i august 1987.

I 1987 fikk de nordiske landene et annet av sine samarbeidsland på listen over land med alvorlige betalingsproblemer til banken, nemlig Zambia. Zambia lå etter med sine betalinger og ble i mai 1987 erklært "arrears". Dermed stoppet banken sine utbetalinger til landet og la fremtidige prosjekter på is.<sup>54</sup> De nordiske landene fulgte opp situasjonen til Nicaragua og Zambia internt i banken. Ettersom Zambia fikk en så sentral rolle i den norske debatten, vil dette avsnittet beskrive oppfølgingen av Zambia.

Sammen med andre giverland med nære forbindelser til Zambia, vurderte de nordiske landene hvordan de skulle forholde seg til utbetalingsstoppen overfor Zambia. Nordisk kontor ble bedt om aktiv oppfølging av utviklingen. I uformelle samtaler med Nordisk kontor viste Nederland seg som landet med vilje til å strekke seg lengst. Nederland var villig til å la Zambia fortsette å motta lån på IDA-vilkår og gjennom Afrikafondet. Storbritannia sto fast på at Zambia ikke kunne få bedre behandling enn Nicaragua hadde fått, og la dessuten vekt på at det ikke kunne være snakk om gjeldslettelse ettersom Parisklubben hadde blitt enige om at det måtte ligge et tilpasningsprogram til grunn for slike forhandlinger.<sup>55</sup> Både USA og enkelte part-2 land var negative til at banken kunne gi lån til Zambia dersom ikke landet gjenopptok en politikk med sikte på tilpasningsreformer.<sup>56</sup>

De nordiske landene drøftet videre initiativ. I en instruksjon til Nordisk kontor fremgår det at flere av landene var positivt stemt overfor tanken om å arbeide

---

<sup>51</sup> UD 42.12/12, m 3, Nm85/55, 15.02.85.

<sup>52</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 640.

<sup>53</sup> UD 42.12/12, m 10, Nm87/289, 13.08.87. Blant dem var Nicaragua og Zambia.

<sup>54</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/163, 14.05.87.

<sup>55</sup> Samtidig som Bankene erklærte at Zambia ikke kunne motta flere utbetalinger, lanserte landet et nytt økonomisk reformprogram, et reformprogram Bankene vurderte som uholdbart. Nordisk kontor mente at sammenfallet i tid var tilfeldig (UD 42.12/12, m 9, Nm87/156, Notat på bakgrunn av samtaler med ansatte i banken om Zambia, 13.05.87 og Nm87/163, 14.05.87).

<sup>56</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/174, 20.05.87.

for at Verdensbanken skulle gjenoppta utbetalingene fra IDA, på tross av de forfalte avdragene på IBRD-lån. Dette ville avvike fra bankens etablerte praksis. Men det var ikke enighet om dette. I instruksjonen heter det at "andre er noget betaenkelige af praecedensgrunde eller endnu ikke har afklaret sin stillingstagen".<sup>57</sup> Nordisk kontor ble bedt om å fortsette å hente inn informasjon. En ny konsultasjon viste at ingen av de andre eksekutivdirektørene var innstilt på å forlate Verdensbankens etablerte praksis.<sup>58</sup> På bakgrunn av dette ble det ikke fremmet et forslag fra de nordiske landene.<sup>59</sup>

De nordiske landene endte opp med å ikke fremme formelle forslag på hvordan Zambias situasjon skulle håndteres, men de fortsatte å følge nøye med i landets kontakter med institusjonen. I samtaler med bankens stab ga den nordiske eksekutivdirektøren uttrykk for at Sverige og Norge var villige til å bruke bilaterale midler til å gi Zambia gjeldslettelse i forbindelse med et givermøte i Paris arrangert av Verdensbanken.<sup>60</sup> I forkant av dette møtet var det bilaterale kontakter mellom zambiske myndigheter og de nordiske landene. Zambia ønsket møtet utsatt, og de nordiske landene arbeidet for dette. Dette fikk ikke støtte i banken, og heller ikke fra andre land.<sup>61</sup> Det hele endte i fullstendig sammenbrudd i dialog da Zambia besluttet å bruke kun 10 prosent av sine eksportkreditter til å betjene gjeld. I tillegg brøt de forbindelsen til Valutafondet.<sup>62</sup>

De nordiske landenes arbeid med Nicaragua og Zambia viste hvordan landene forholdt seg til deler av gjeldsdiskusjonen. Hensynet til bankens kredittverdighet var fremme i diskusjonen, men de nordiske landene var villige til å gi opp etablerte prinsipp for å lette situasjonen til viktige bistandsland. De nordiske landene arbeidet for å påvirke de andre industrilandene, men var ikke villige til å stå alene i fremste rekke for å bryte etablerte prinsipper.

### *Baker-planen*

Verdensbanken ga strukturtilpasningslån isteden for å gå inn i forhandlinger om gjeldslettelser. De nordiske landene støttet i økende grad opp om strukturtilpasning

---

<sup>57</sup> UD 42.12/12, m 9, Instruksjonsutkast, 22.05.87.

<sup>58</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/182, 26.05.87.

<sup>59</sup> UD 42.12/12, m 9, Instruksjon, 02.06.87.

<sup>60</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/187, 29.05.87.

<sup>61</sup> Diverse notater i UD 42.12/12, m 9.

<sup>62</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/196, 08.06.87.

som en viktig oppgave for Verdensbanken. Dette hadde implikasjoner for hvordan landene arbeidet med gjeldsspørsmål. De nordiske landene så nå på økonomiske reformer som ett av flere viktige tiltak mot gjeldskrisen.<sup>63</sup> Verdensbanken fikk en mer fremtredende rolle gjennom oppfølgingen av Baker-planen.<sup>64</sup>

Den amerikanske finansministeren James Baker presenterte på årsmøtet i 1985 en rekke tiltak for å hankses med gjeldsproblemet. Tiltakene var rettet mot femten mellominntektsland, og kom som et resultat av USAs behov for å "kjøpe seg tid".<sup>65</sup> Forslaget åpnet for å øke de totale utlånsrammene i Verdensbanken, og signaliserte dermed en ny amerikansk holdning til behovet for kapitaløkning.<sup>66</sup> Baker-planen inneholdt også forslag som var rettet mot de fattigste landene med gjeldsproblemer. Disse skulle kunne få midler til omfattende omstrukturingsreformer fra et felles "vindu" i banken og fondet, finansiert gjennom midler fra Valutafondet, Verdensbanken og andre givere.<sup>67</sup> Baker-planen inneholdt et større fokus på nye overføringer enn på reforhandling av gammel gjeld. Parisklubben ble derfor bare indirekte berørt.<sup>68</sup> Baker-planen aktualiserte flere viktige problemstillinger i banken – både det taktiske problem, rettferdighetsproblemet og hensynet til bankens kredittverdighet. Hvordan ble dette forslaget mottatt i de nordiske landene?

Baker-planen ble tolket av de nordiske landene som et positivt tegn på ny amerikansk innsikt i nødvendigheten av en vekstorientert gjeldsstrategi.<sup>69</sup> Men Nordisk kontor var ikke utelukkende positivt. Kontoret tvilte på planens gjennomførbarhet. Dette ble begrunnet med at tidsaspektet var problematisk fordi reformene utviklingslandene måtte gjennomføre var politisk sprengkraft innad i landene og fordi Verdensbanken arbeidet seint. Tiltakene ville dermed bli forsinket. Nordisk kontor tvilte også på om de private bankene ville delta på den måten planen forutsatte. Dessuten var det et problem at planen ikke fokuserte på at utviklingslandene måtte øke sin eksport for å kunne betale gjelden. En øket eksport forutsatte handelsliberalisering i industrilandene. Nordisk kontor påpekte videre at

---

<sup>63</sup> Se eksempelvis HD 554, Notat "Forberedelse til møtene i Utviklingskomiteen og Interimkomiteen", Utenriksdepartementet 08.03.85.

<sup>64</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 596.

<sup>65</sup> Ibid. 1997 s. 627.

<sup>66</sup> Ibid. s. 626-628.

<sup>67</sup> UD 42.12/8, m 6, Notat om vurderinger av IBRD/IMF-årsmøtet i Seoul 1985, Utenriksdepartementet/Nord-sør enheten/Kåre Bryn.

<sup>68</sup> Vassbø 1999 s. 80.

<sup>69</sup> UD 42.12/12, m 5, Notat Svein Aass til UD/DUH, 27.11.85 og UD 42.12/12, m 7, Nm86/342, 30.10.86.

planen ikke omfattet land de nordiske landene hadde et vesentlig bistandspolitisk samarbeide med. Kontoret var også bekymret for at Baker-planen ville føre til høyere utlån til mellominntektslandene på bekostning av de fattigste landene.<sup>70</sup> Dette var i tråd med signaler som kom fra amerikanerne.<sup>71</sup> At verken viktige nordiske hovedsamarbeidsland eller gruppen av fattige land som helhet ble spesielt tilgodesett i det amerikanske forslaget, talte dermed mot en nordisk støtte. Men også egeninteressen ble trukket frem. Etter Nordisk kontors oppfatning hadde ikke nordiske banker interesser i de aktuelle landene.<sup>72</sup> Dermed var det ikke viktige nordiske økonomiske interesser som var involvert, i motsetning til den store graden de amerikanske kommersielle bankene var involvert i flere av Baker-planens satsningsland.

Nordisk kontor anbefalte å holde en lav profil i forhold til Baker-planen.<sup>73</sup> Kildene gir ikke grunnlag for å vurdere hvordan de nordiske landene debatterte dette og hvilke hensyn som var avgjørende. Trolig spilte alle hensynene inn og summen av disse innvendingene gjorde at de nordiske landene ikke var aktive støttespillere for Baker-planen selv om de ga prinsipiell støtte til planen.

Nordisk kontor anbefalte at de nordiske landene skulle holde en høy profil i forhold til en annen del av Baker-planen, nemlig det faktum at amerikanerne med sitt forslag hadde signalisert en mer åpen holdning til kapitaløkning. En kapitaløkning kunne føre til at Verdensbanken kunne komme med nye satsninger uten å måtte ta disse fra andre låntakerland. Verdensbanken var ikke særlig populær i den amerikanske administrasjonen på denne tiden, og amerikanerne hadde forhindret reelle diskusjoner omkring kapitaløkninger til IDA og til IBRD. Fagrådgiver Svein Aass ved Nordisk kontor foreslo at de nordiske landene skulle bruke Baker-planen til å fremtvinge amerikanske innrømmelser overfor en generell kapitaløkning, IDA8 og Afrikafondet.<sup>74</sup> Dette var en taktikk visepresident Qureshi i Verdensbanken hadde anmodet de nordiske landene om å følge. I samtaler med Nordisk kontor hadde han bedt kontoret om å kreve at nye tiltak innen banken i forhold til

---

<sup>70</sup> UD 42.12/12, m 5, Nm85/858, 21.11.85.

<sup>71</sup> UD 42.12/12, m 5, Notat Svein Aass til UD og DUH, 27.11.85.

<sup>72</sup> UD 42.12/12, m 5, Nm85/858, 21.11.85.

<sup>73</sup> Ibid.

<sup>74</sup> UD 42.12/12, m 5, Notat Svein Aass, til UD og DUH, 27.11.85.

mellominntektslandene måtte knyttes til økte tiltak til de fattigste landene på gavevilkår.<sup>75</sup>

Resultatet ble skuffende. Nordisk kontor fulgte opp de nye signalene fra amerikanerne, men ett år etter lanseringen av Baker-planen var amerikanerne fortsatt negative til en ny kapitalpåfylling.<sup>76</sup> Baker-planens forslag om ressurser til de fattige landene ble konkretisert i et felles utlånsprogram mellom banken og fondet. Dette forslaget er beskrevet i første delkapittel om strukturtilpasning. Forslaget ble ikke realitet, men det var en forløper for etableringen av Structural Adjustment Facility (SAF) innen Valutafondet.

De nordiske landene ga prinsipiell støtte til Baker-planen men var på samme tid skeptiske til gjennomførbarheten av planen. Etter lanseringen av Baker-planen i 1985 gikk banken inn med store strukturtilpasningslån til enkelte av de landene som var omfattet av planen. I bankens styre var den nordiske eksekutivdirektøren forbeholden med støtte til bankens utbetaling av store lån til Nigeria og Mexico.<sup>77</sup>

Ettersom månedene gikk, ble det klart at de private bankene ikke fulgte opp slik det var forutsatt i Baker-planen. Dette førte til at flere forslag ble lansert. Deriblant foreslo den nederlandske eksekutivdirektøren at inntil tjuefem prosent av bankens tilgodehavender i de aktuelle landene kunne reforhandles. Dette avviste de nordiske landene av hensyn til at banken da ville miste sin rolle som foretrukket kreditor, at det ville sende uheldige signaler om mulig reforhandling til andre land og at det ville skape interessemotsetninger i forhold til andre låntakere.<sup>78</sup> Med andre ord var både taktiske problemer og rettferdighetsproblemer argumenter de nordiske landene brukte mot gjeldsløsninger til mellominntektslandene.

De nordiske landenes manglende entusiasme i forhold til Baker-planen bygger opp under konklusjonen om at den nordiske politikken i Verdensbanken prioriterte de fattigste landene. Også et annet forhold understøtter dette. Vi så i kapitlet om strukturtilpasning at de nordiske landene etablerte en arbeidsfordeling

---

<sup>75</sup> UD 42.12/12, m 5, Nm85/858, 21.11.85.

<sup>76</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 638. De nordiske landene fortsatte å fremme forslag om kapitaløkning. I lys av at de kommersielle bankene ikke oppfylte sin del av Baker-planen, mente de nordiske landene at Banken måtte utvide sitt ansvar. Dette mente de at måtte få følger for bankens tilgang på kapital. En generell kapitaløkning måtte komme raskt (UD 42.12/12, m 11, Innlegg i styret 01.09.87/Ulrik Haxthausen).

<sup>77</sup> Dette førte til bekymring i bankens ledelse for at de nordiske landene ikke lenger støttet bankens strategi i forhold til mellominntektslandene, en strategi som bygget på Baker-planen (UD 42.12/12, m 7, Nm86/342, 30.10.86, Referat samtale Ernest Stern/Ulrik Haxthausen).

<sup>78</sup> DUH, Nordiske telefonkonferanser, Instruks, 20.08.86.

om instruks i forhold til enkelte land. Dette var særlig relevant for strukturtilpasningslån som var en viktig del av bankens gjeldsstrategi. Da det svenske finansdepartementet ble med i den nordiske koordineringen i 1988 ønsket de at mellominntektsland skulle inkluderes i instruksene. Dette var den norske bankmyndigheten negativ til, selv om den aksepterte det under forutsetning av at det var det svenske finansdepartementet som skulle ta på seg oppgaven.<sup>79</sup> En aktiv nordisk politikk i forhold til mellominntektslandene var ikke en prioritering den norske bankmyndigheten ønsket, og den var heller ikke en del av det nordiske arbeidet før på slutten av 1980-tallet.<sup>80</sup>

### *Nordiske gjeldsinitiativ. Femtedimensjonen.*

De nordiske landene engasjerte seg særlig til fordel for de fattigste landene i Afrika sør for Sahara.<sup>81</sup> Dette var kombinert med at de nordiske landene mente at det var behov for at banken hadde en mer åpen tilnærming til problemet med gjeldslettelse. Utover i 1986 skal ansatte i banken ha uttrykt til Nordisk kontor at det ville bli nødvendig med mer radikale alternativer, å øke hovedstolen for å kunne betjene renter på andre lån var ikke en farbar vei i det lange løp.<sup>82</sup> Norge hadde i lengre tid ment at omfattende omstrukturering av utviklingslandenes gjeld var nødvendig.<sup>83</sup> At det internt i banken begynte å bli forståelse for behovet for gjeldslettelse også fra banken, var en viktig forutsetning for det som senere skulle bli femtedimensjonen.

I Verdensbanken fikk de nordiske landene en mer aktiv rolle i forhold til gjeld i siste halvdel av 1980-tallet. I begynnelsen var det et rent svensk initiativ og den norske bankseksjonen oppfattet at svenskene hadde knyttet stor prestisje til forslagene.<sup>84</sup> Forslaget inneholdt tre elementer: ettergivelse av offentlig gjeld til de fattigste utviklingslandene, tiltak innen Parisklubben og opprettelsen av et eget fond under IBRD/IDA. Det var ikke nordisk enighet omkring forslaget. Norge kunne ikke støtte tiltakene innen Parisklubben, men bare vurdere disse. Danmark og Finland hadde den samme reservasjonen. Svenskene hadde foreslått at den multilaterale

<sup>79</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>80</sup> I den grad de nordiske landene i den tidlige fasen forsøkte å påvirke strategien overfor mellominntektslandene, vurderte Nordisk kontor at de hadde mindre gjennomslag fordi ingen av de nordiske landene hadde statlige fordringer på de landene som Baker-initiativet omfattet (UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk bankmøte 20.11.86).

<sup>81</sup> UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk bankmøte 20.11.86.

<sup>82</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm86/362, 12.11.86.

<sup>83</sup> HD 554, Notat etter møtene i Utviklingskomiteen og Interimskomiteen 18-19. Mars 1985/Utenriksdepartementet/Kåre Bryn.

<sup>84</sup> UD 42.12/41, m 12, Notat multilateral avdeling til statssekretæren, 06.04.87.



fasiliteten skulle være et nytt fond basert på nye bidrag fra giverlandene. Norge sto i spissen for en reservasjon på dette punktet og fikk støtte fra Danmark og Finland.<sup>85</sup>

Den svenske gjeldsdelegasjonen under ledelse av statssekretær Sven Säve Söderberg hadde møter med bankens ledelse. I disse møtene foreslo delegasjonen opprettelsen av en egen gjeldsfasilitet etter mønster av Afrikafondet.<sup>86</sup> Nordisk kontor reagerte på at svenskene hadde kontakt med banken uten at kontoret var informert.<sup>87</sup> Likevel hadde kontoret interesse for innholdet i forslaget.<sup>88</sup> Men allerede før det svenske forslaget var konkretisert, reiste Nordisk kontor tvil om realismen i å få giverlandene til å gi midler til en multilateral gjeldsfasilitet. Tvilen knyttet seg til at IDA8 akkurat var ferdigforhandlet.<sup>89</sup> Dette førte ikke til at de nordiske landene skrinla sitt forslag.

De nordiske landene fortsatte sine interne diskusjoner i forkant av utviklingskomiteens møte. I talen til april møtet i Utviklingskomiteen i 1987 tok den finske finansministeren på vegne av de nordiske landene opp forslaget om en multilateral gjeldsfasilitet. I følge forslaget skulle ordningen administreres av Verdensbanken og omfatte land som gjennomførte strukturtilpasningsprogrammer. Innenfor denne rammen skulle hvert enkelt land vurderes for seg selv i forhold til å løse deres betalingsproblemer i forhold til Verdensbanken.<sup>90</sup>

I etterkant av møtet tok en representant for Commonwealth-landene kontakt med Nordisk kontor for å få mer informasjon om det nordiske gjeldsinitiativet.<sup>91</sup> Et nytt gjeldsnotat fra Svein Aass på Nordisk kontor tyder på at de nordiske landene på dette tidspunktet ikke hadde et omforent standpunkt i forhold til gjeld og i forhold til politikken overfor Valutafondet. Det virket heller ikke som om forslaget på Utviklingskomiteens møte var gjennomtenkt i detalj.<sup>92</sup> I utkastet til svar går det frem at bakgrunnen for forslaget i Utviklingskomiteen var at flere afrikanske land på grunn av sin forverrede økonomiske situasjon hadde gått over i en ny kategori låntakere i Verdensbanken. Tidligere hadde de kunnet ta opp IBRD-lån, nå kunne de

---

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> UD 42.12/12, Notat Svein Aass til ambassadør Oddmund Graham, 08.01.87. *Afrikafondet* var en utlånsordning som begynte å fungere i 1985. Land i Afrika kunne gjennom å vise til gode prestasjoner i forhold til reformer i økonomien, få tilgang på lån i en 3-5 års periode på IDA-vilkår. Ordningen var dels finansiert av IDA-midler og dels med bilateral samfinansiering.

<sup>87</sup> UD 42.12/12, m 10, Referat nordisk bankmøte 01.-02.04.87. Se også Nm87/280.

<sup>88</sup> UD 42.12/12, m 7, Notat Svein Aass til Ambassadør Oddmund Graham, 08.01.87.

<sup>89</sup> UD 42.12/12, m 8, Nm87/71, 06.03.87.

<sup>90</sup> UD 42.12/12, m 8, Finansminister Pekka Vennamo's tale til Utviklingskomiteen, 10.04.87.

<sup>91</sup> UD 42.12.12, m 9, Nm87/181, 26.05.87.

<sup>92</sup> UD 42.12.12, m 9, Nm87/196, 08.06.87.

bare få rene IDA-lån. De nordiske landene ønsket med sitt forslag å åpne for at de gjenværende IBRD-lånene kunne konverteres til IDA-lån. Det skulle altså ikke skje en gjeldsettergivelse, men lånene skulle gis på mykere vilkår. Dette ville innebære en lettelse av gjeldsbyrden. På bakgrunn av byrdefordelingsprinsippet var det viktig for de nordiske landene at ordningen ble multilateral. De nordiske landene hadde ikke mottatt noen positiv tilbakemelding på forslaget fra andre donorer, og hadde derfor ikke gått videre med det.<sup>93</sup>

I juni 1987 forberedte banken et initiativ overfor de fattigste afrikanske lavinntektslandene. Initiativet hadde fire deler. Den første var konsesjonell gjeldslettelse innen Parisklubben. Den andre innebar en omfordeling av IDA-midler mellom afrikanske land og i retning av låneformer som var raske å utbetale, det vil som regel innebære en dreining fra prosjektlån til programlån. Omfordelingen ville føre til at de fjorten landene i Afrika sør for Sahara som Verdensbanken klassifiserte som de mest gjeldstyngede landene ville få økte midler. Det tredje tiltaket var øket bilateral samfinansiering med strukturtilpasningsprogrammer innen rammen av IDA. Det siste tiltaket var økte valutafondressurser til disse landene kanalisert gjennom SAF-ordningen.<sup>94</sup> Dette ble senere kalt de fire dimensjonene tilknyttet Verdensbankens Special Programme of Assistance (SPA). Pakken var tenkt finansiert gjennom at det enkelte giverland selv bestemte hvilke deler av pakken de ønsket å bidra til, innenfor rammen av en overordnet diskusjon mellom giverlandene. Banken forventet ikke at alle giverlandene ville bidra i lik grad. Finansieringen skulle diskuteres på en internasjonal giverkonferanse.<sup>95</sup> De nordiske landene støttet bankens forslag, men gjorde det klart at de forventet at banken også gikk inn på andre tiltak, spesielt i forhold til refinansiering av utestående gjeldsforpliktelser overfor Verdensbanken selv.<sup>96</sup> SPA-forslaget var nok et eksempel på at Verdensbankens håndtering av gjeldsproblematikken ikke skulle innebære at institusjonens egne midler skulle bli brukt til direkte gjeldslettelser.

---

<sup>93</sup> Utkastet til instruks ble modifisert etter nordisk koordinering. Den endelige instruksen var vagere og gikk ikke inn på mulige utforminger av den foreslåtte ordningen. Ønsket om en ordning hvor det var mulig å foreta lettelser i vilkårene for lån gitt av Verdensbanken, og at denne måtte være multilateral ble gjentatt (UD 42.12/12, m 9, Utkast til instruks fra Danmark, 10.06.87. UD 42.12/12, m 9, Instruks, 01.07.87).

<sup>94</sup> HD 554, Referat fra møter med Verdensbanken om tiltak for å lette gjelden for de fattigste landene i Afrika sør for Sahara/Departement for Utviklingshjelp/A.Løvbræk, 23.09.87.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Ibid.

Det nordiske initiativet ble fra slutten av 1987 omtalt som ”femtedimensjonen”, med henvisning til de fire eksisterende dimensjonene i SPA.<sup>97</sup> Forslaget ville innebåret at Verdenbanken gikk inn på direkte gjeldslettelse overfor enkelte land. Banken var i begynnelsen skeptisk til hele det nordiske forslaget, men på slutten av 1987 hadde det skjedd en holdningsending. Banken så gjerne at det ble tatt opp på donormøtet i Paris 3-4. desember.<sup>98</sup> Banken ønsket også å sende en delegasjon til giverland. I tillegg til et eller flere av de nordiske land, ønsket de å besøke Canada, Nederland og Storbritannia.<sup>99</sup> I desember la banken frem et forslag på hvordan femtedimensjonen kunne realiseres. Forslaget bygget utelukkende på bidrag fra givere. Forslaget oppnådde ikke støtte blant givene. Grunnen skal ha vært at banken selv ikke bidro.<sup>100</sup>

De nordiske landene fortsatte arbeidet med å samle støtte til forslaget om femtedimensjonen. Nordisk kontor hadde møter med bankens ledelse og med andre givere.<sup>101</sup> Etter disse sonderingene hadde Haxthausen en samtale med senior visepresident Qureshi. Qureshi uttalte at det var vanskelig for banken å engasjere seg aktivt i programmet i form av bidrag med finansielle ressurser slik som Norge ønsket. Dette ble begrunnet i at banken lett kom i en interessekonflikt og det kunne se ut som banken ga gjeldsettergivelse.<sup>102</sup> I etterkant av møtet hadde Haxthausen samtaler med andre eksekutivdirektører fra EF-land. Tyskland og Storbritannia hadde bilaterale lån til lavinntektsland i Afrika og prioriterte ettergivelse av disse først. Frankrike og Nederland hadde prinsipielle innvendinger mot å bruke bistandsmidler til gjeldslettelse til de aktuelle landene.<sup>103</sup> Mens de nordiske landene arbeidet med å få støtte til sitt gjeldslettelsesinitiativ, rapporterte Nordisk kontor om økende erkjennelse innad i banken for deltakelse i gjeldslettelse. I en styrediskusjon om gjeldsproblematikken rapporterte Nordisk kontor om at representanter for utviklingslandene og flere av de små industrilandene var fornøyd med bankens fremlegg. USA som tidligere hadde vært mer fornøyd med bankens strategi var på dette møtet langt mer negativ.<sup>104</sup>

<sup>97</sup> Vassbø spekulerte på hva som var årsaken til navnet og kom frem til at det hadde å gjøre med at det i et koordinatsystem var fire akser og hvor en femte ville representere noe helt nytt. Hun oppgav ikke kilde til dette.

<sup>98</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/411, 25.11.87.

<sup>99</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/448, 22.12.87.

<sup>100</sup> DUH 47, IBRD-IDA, Notat multilateral avdeling til statssekretær Arnesen, 21.09.88.

<sup>101</sup> UD 42.12/12, m 14, Utkast til nordisk instruks/Bodelsen, 22.02.88.

<sup>102</sup> UD 42.12/12, m 15, Nm88/100, 04.03.88.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> UD 42.12/12, m 15, Nm88/115, 16.03.88.

I september 1988 kom banken med et nytt forslag om hvordan femtedimensjonen kunne realiseres. Det nye var at banken selv skulle bidra. Ti prosent av forventete tilbakebetalinger til IDA skulle fordeles som ekstra tilskudd til tilpasningslån for den gruppen på sytten IDA-only land som fortsatt hadde utestående til IBRD.<sup>105</sup> Forslaget løste det som hadde vært bankens problem med å bidra finansielt av egne ressurser – nemlig hensynet til at statuttene ikke tillot at banken ettergav gjeld eller reforhandlet betingelsene. Det nye forslaget innebar bare en indirekte gjeldslettelse gjennom at landet fikk stilt økte finansielle ressurser til disposisjon. Forutsetningen for å få disse midlene var at landet hadde inngått en avtale om et økonomisk reformprogram og at det ikke var på etterskudd med betaling av renter og avdrag til IBRD og IDA. Dette forslaget kan sees på som en forlengelse av det som hadde vært bankens strategi i forhold til mellominntektslandene, men at det nå ville bli laget en ordning som var rettet inn mot de fattigste landene. Utover bankens bidrag skulle medlemslandene selv kunne bidra. Disse bidragene kunne også brukes til direkte gjeldslettelser. I styrediskusjonen om forslaget var Kuwait, Saudi Arabia og India negative til forslaget. Canada og Australia var ikke begeistret for forslaget, men kunne godta det.<sup>106</sup> Japan var også imot.<sup>107</sup> Argumentasjonen mot forslaget bunnet i at det innebar en diskriminering av andre lavinntektsland. Dessuten betydde forslaget at IBRD ble betalt ut med penger fra IDA, penger som opprinnelig var gavebistand.<sup>108</sup> Forslaget ble vedtatt i bankens styre.<sup>109</sup> Dermed var femtedimensjonen blitt en realitet.

Fra det svenske forslaget på slutten av 1986 og frem til vedtaket i banken høsten 1988 hadde viktige endringer funnet sted i banken. Verdensbanken hadde begynt å engasjere seg i lavinntektslandenes gjeldsproblemer. Internt i banken og blant medlemslandene var det en økende erkjennelse av behovet for gjeldslettelser utover en resirkulering av gjeld. I den internasjonale debatten om utviklingslandene hadde slagordet om tilpasning med et menneskelig ansikt rettet oppmerksomheten mot situasjonen særlig i de fattigste landene. Vi har også sett at det blant bankens medlemsland var blitt større oppmerksomhet om fattigdom i andre halvdel av 1980-

---

<sup>105</sup> DUH 47, IBRD-IDA, Notat multilateral avdeling til statssekretær Arnesen, 21.09.88.

<sup>106</sup> UD 42.12/12, m 18, Nm88/344, 16.09.88.

<sup>107</sup> UD 42.12/12, m 31, Nm90/659, 01.11.90.

<sup>108</sup> UD 42.12/12, m 18, Nm88/344, 16.09.88.

<sup>109</sup> UD 42.12/12, m 19, DUH utkast til fullmakt, statsrådssak, 13.01.89.

tallet. Dette var viktige bakenforliggende årsaker til at det var mulig for de nordiske landene å få gjennomslag for sitt gjeldsinitiativ.

De nordiske landene hadde ikke en felles holdning til hvordan de skulle forholde seg til gjeld som følge av eksportkreditter. Dette skal ha gjort det vanskelig å komme med nye gjeldsinitiativ i banken.<sup>110</sup> Men selv om manglende enighet skal ha vanskeliggjort en generell pådriverrolle i gjeldsspørsmålet i banken er de nordiske landenes initiativ i forhold til opprettelsen av femtedimensjonen i SPA anerkjent.<sup>111</sup> Tidligere Verdensbank-ansatt, Percy S. Mistry, sier det slik:

Sadly, the Bank has taken full credit for doing so unilaterally when the real impulse for these initiatives (especially the fifth dimension facility) have come from concerned donors; in particular, the Nordic donors.<sup>112</sup>

Astrid Apalset Vassbø hevder i sin hovedoppgave at det var de norske aktørene som var mest sentrale i arbeidet med å etablere femtedimensjonen i Verdensbanken etter at svenskene hadde kommet med det første initiativet. Hun knyttet dette til at det svenske finansdepartementet overtok den nordiske koordineringen i 1988 og at Sverige med dette mistet sin ledende rolle. Hennes kilde til dette var primært et intervju med to sentrale norske aktører.<sup>113</sup> I 1993 hevdet den daværende lederen av den norske bankseksjonen Aud Kolberg at femtedimensjonen i sin tid ble arbeidet frem "gjennom et samarbeid mellom Norge, Sverige og Verdensbanken".<sup>114</sup> I Danmark har utenriksmyndighetene fremstilt dette som et felles nordisk initiativ.<sup>115</sup> Femtedimensjonen var et direkte resultat av nordisk påvirkningsarbeid og det var populært å ta på seg ansvaret.

Etter at forslaget var kommet fra svenskene ble det fulgt opp av Nordisk kontor som frem til august 1988 ble ledet av den danske eksekutivdirektøren Ulrik Haxthausen.<sup>116</sup> Forslaget ble også fulgt opp i bilaterale møter mellom hvert av de nordiske land og banken. Det var helt vanlig at de nordiske landene enkeltvis brukte sine møter med banken til å fremme saker som de nordiske landene i fellesskap fremmet i mer formelle sammenhenger. Det var det svenskene hadde gjort da de

<sup>110</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/374, 22.10.87.

<sup>111</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 784.

<sup>112</sup> Mistry 1994 s. 51.

<sup>113</sup> Vassbø 1999 s 65-67. Hun henviser til et fellesintervju med Kjell Halvorsen og Jorunn Mæhlum.

<sup>114</sup> Kolberg 1993 s. 101-102. Se også World Bank 1990 (B) s. 5.

<sup>115</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>116</sup> Vassbø la vekt på at de norske aktørene brukte sine kontaktnett i Banken for å presse på for forslaget om femtedimensjonen. Hun nevner særlig Jorunn Mæhlum som var ansatt på Nordisk kontor. Mæhlum var ikke på plass i Banken før hun begynte som stedfortredende eksekutivdirektør under den islandske eksekutivdirektøren Jonas H. Haralz. Mæhlum var på plass i Washington 1. august 1988, altså bare halvannen måned før vedtaket i styret.

første gangen fremmet forslaget om å etablere en multilateral gjeldsfasilitet innen Verdensbanken. På et møte i september 1987 hadde finansminister Gunnar Berge og statssekretær Arne Arnesen samtaler med senior visepresident Ernest Stern. På spørsmål fra Arnesen om det nordiske forslaget hadde Stern oppfordret de nordiske landene til ikke å legge så stor vekt på byrdeforeling fordi dette var lite realistisk. Han foreslo at de nordiske landene kjøpte IBRD-lån fra de gjeldsrammede landene og betjente disse.<sup>117</sup> Det er rimelig å anta at Norge kan ha spilt en viktigere rolle i forhold til å bruke bilaterale kontakter enn hva de andre nordiske landene hadde. Norge hadde gjennom en aktiv bruk av samfinansieringsmidler skaffet seg nære kontakter i banken.

Vassbø knyttet betydningen av de norske aktørene til det faktum at det svenske finansdepartementet overtok ansvaret på svensk side og at dette skal ha ført til personellmessige endringer. Dette er ikke korrekt. Det svenske finansdepartementet overtok det daglige ansvaret for deler av verdensbanksakene. I den nordiske koordineringen var både det svenske finansdepartementet og utenriksdepartementet med. Ruth Jacoby, nordisk eksekutivdirektør fra 1993 og sentral i det svenske arbeidet med gjeld på slutten av 1980-tallet, hevder at de personellmessige endringene i Sverige ikke ble betydelige. I et intervju hevdet hun at finansdepartementet ansatte personer som tidligere arbeidet i utenriksdepartementet. Dermed var det stor grad av kontinuitet i gjeldsspørsmålet i Sverige selv om det departementale ansvaret ble endret.<sup>118</sup> Reorganiseringen skjedde uansett ikke før i 1988. I mine kilder fremstår derfor Sverige som det ledende nordiske landet i gjeldsspørsmål, men Norge kan ha hatt en vesentlig rolle i den helt siste fasen før styrevedtaket. Det er godt mulig at svenskene ikke lenger presset på for femtedimensjonen og at dette hang sammen med de indre stridighetene knyttet til reorganiseringen. Nordmennene fortsatte å engasjere seg sterkt og dette kan ha gjort nordmennes innsats avgjørende. Mitt skriftlige materiale gir ikke grunnlag for å trekke bestemte konklusjoner.

Det er grunn til å spørre om omtalen de nordiske land har gitt femtedimensjonen står i forhold til den betydningen ordningen hadde. For det første var rasjonale bak opprettelsen knyttet til at det burde være et multilateralt initiativ, og at byrdefordeling mellom giverne skulle sikres. Resultatet var at svært få land bidro. Ikke overraskende riktignok, i og med at de nordiske landene sammen med tildels Nederland og Canada hadde vært de fremste forkjempere innen banken for økte

---

<sup>117</sup> UD 42.12/12, m 11, Notat etter samtaler i Banken 30.09.87.

gavemidler. Det endelige forslaget som ble vedtatt i styret forutsatte heller ikke at andre giverland måtte bidra, selv om det var åpnet for det.<sup>119</sup> Det nordiske forslaget innebar at banken skulle gå inn i direkte gjeldsettergivelse. Dette fikk de ikke gjennomslag for. De nordiske landene tolket imidlertid styrevedtaket som begynnelsen på en prosess som på sikt kunne føre til en oppmykning av Verdensbankens regelverk.<sup>120</sup> Det nordiske gjennomslaget i denne saken har i etterkant vært en del av ”skrytelisten” for nordisk gjennomslagskraft i Verdensbanken både i Norge og i de øvrige landene. Men etter vedtaket i bankens styre om å opprette 5-dimensjonen, var ikke begeistringen i Departement for Utviklingshjelp større enn at det ble vurderte hvorvidt forslaget om bruk av samfinansieringsmidler skulle opprettholdes. Årsaken var at det kun var giverlandenes bidrag som kunne brukes til direkte gjeldslettelse.<sup>121</sup> Til slutt ble likevel midler fra gjeldsfondet brukt til å konvertere norske samarbeidsland sin IBRD-gjeld til IDA-lån. I 1992 hadde kun Norge, Sveits og Sverige bidratt til femtedimensjonen.<sup>122</sup>

I 1989 arbeidet Verdensbanken med gjeldsletteordninger for de fattigste landene, og på sommeren ble det foreslått en gjeldsletteordning for IDA-only land. Ordningen skulle finansieres av nettotilbakebetalingen til IBRD.<sup>123</sup> Med dette forslaget ser vi at tanken om at Verdensbanken skulle bruke egne midler til gjeldslette hadde fått grobunn, men fortsatt var det ikke åpnet for bruk av ordinære midler til dette.

## **Finansiering av tiltak mot gjeldskrisen**

Innen Verdensbanken ble tiltak mot gjeldskrisen finansiert på ulike måter. Først og fremst ble ordinære midler brukt. Bankens slettet ikke gjeld, men ga nye strukturtilpasningslån. I tillegg til ordinære midler åpnet eksempelvis SPA-dimensjonene muligheter for bilateral samfinansiering og samfinansiering med andre institusjoner. Finansiering av tiltak mot gjeldskrisen med bilaterale midler eller ved ekstraordinære midler til multilaterale tiltak stilte de norske myndighetene overfor problemet med hvilket budsjett som skulle belastes. Bruk av bistandsmidler til gjeldstiltak var omstridt.

---

<sup>118</sup> Intervju med Ruth Jacoby 24.11.99.

<sup>119</sup> DUH 47, IBRD-IDA, Notat multilateral avdeling til statssekretær Arnesen, 21.09.88.

<sup>120</sup> Ibid.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> St.meld. 9 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1992 (1993-94) s. 44.

Enkelte av de nordiske landene vurderte i 1986 å bruke bistandsmidler på gjeldslettelse.<sup>124</sup> Norske myndigheter måtte vurdere om gjeldslette var en effektiv bruk av bistandsmidler i forhold til andre tiltak. Dette var det delte meninger om. Det taktiske problem talte mot anvendelse av bistandsmidler til gjeldstiltak. Ved at en kreditor reduserte sine fordringer overfor et utviklingsland bidro ikke det nødvendigvis til at midler ble frigjort til utviklingsformål.<sup>125</sup> Svein Aass ved Nordisk kontor var en av forkjemperne for at de nordiske landene skulle gå inn for gjeldslettelse. Han argumenterte for at gjelden til de fattigste landene hindret en langsiktig utvikling, og at lettelser var en viktig humanitær oppgave.<sup>126</sup> Nordisk kontor argumenterte for at dette burde kunne skje med bruk av bistandsmidler.<sup>127</sup>

I 1987 vedtok Stortinget å sette av penger til et gjeldsfond. Dermed var det akseptert at norske bistandsmidler skulle kunne brukes til tiltak mot gjeldskrisen.<sup>128</sup> Fondet skulle brukes til tiltak i hovedsamarbeidslandene. Stortinget hadde forutsatt at fondet for internasjonale gjeldsoperasjoner skulle bidra til direkte gjeldsoperasjoner, selv om også indirekte gjeldslettelser var innenfor rammene for bevilgningen. Bevilgningen dekket ikke bilaterale tiltak og finansiering av disse fortsatte å være uavklarte. En årsak til dette kan ha vært at det var lettere å forsvare multilaterale tiltak enn bilaterale tiltak. Mens den bilaterale gjelden ofte var gjeld som stammet fra eksportkreditter, var den multilaterale gjelden ikke knyttet til næringsinteresser i giverlandene.

Retningslinjene for det norske gjeldsfondet var så generelle at det i praksis viste seg å være vanskelig å oppnå enighet mellom de ulike myndighetsaktørene om finansiering også av de multilaterale tiltakene mot gjeld. Vi skal se på debatten om hvordan de ulike tiltakene skulle finansieres. Enkelte av dimensjonene tilknyttet Special Programme of Assistance (SPA) åpnet som vi har sett for bilateral samfinansiering av indirekte tiltak mot gjeld. Både samfinansiering med IDA og økte midler til Valutafondets Structural Adjustment Facility (SAF)<sup>129</sup> var SPA-dimensjoner

<sup>123</sup> UD 42.12/12, m 24, Nm89/354, 25.07.89.

<sup>124</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm86/349, Felles notat nordiske IMF-kontoret/Lindström og Verdensbank-kontoret/Haxthausen, 05.11.86.

<sup>125</sup> Vassbø 1999 s. 23, 111, 154-159.

<sup>126</sup> UD 42.12/12, m 7, Notat Svein Aass til Ambassadør Oddmund Graham, 08.01.87. Synspunktet ble fulgt opp i NM 87/71 06.03.87.

<sup>127</sup> UD 42.12/12, m 8, Nm87/71, 06.03.87/Haxthausen/Aass, UD 42.12/12, m 8, Nm87/71, 06.03.87 og UD 42.12/12, Notat Svein Aass til ambassadør Oddmund Graham, 08.01.87.

<sup>128</sup> Vassbø 1999 s. 129, 134-137.

<sup>129</sup> SAF ble opprinnelig opprettet i Valutafondet 1986. Dette var en ordning som hadde et lengre perspektiv enn stand-by kredittene som til da hadde vært Valutafondets hovedordning. Ordningen var finansiert av midler som sto



som indirekte ville lette de fattige landenes gjeldsbyrde.<sup>130</sup> Likevel var diskusjonen om finansiering av SAF langt mer problematisk for de norske myndighetsaktørene enn samfinansiering av strukturtilpasningsprogrammene til finansieringen av IDA. Vi skal se på hvorfor det var slik.

I forbindelse med etableringen av SPA i 1987 ble det foreslått en tredobling av de ressursene Valutafondet hadde til rådighet til SAF-ordningen.<sup>131</sup> I de norske diskusjonene om forslaget deltok både Finansdepartementet, Norges Bank, Utenriksdepartementet og Departement for Utviklingshjelp. Spørsmålet knyttet seg til hvem som skulle betale. Innbetalingen til SAF skulle bestå av et generelt lån samt en rentesubsidiering. Rentesubsidieringen skulle sikre at SAF-kredittene kunne gis på myke vilkår. Opprinnelig ønsket Norges Bank at både lån og rentesubsidiering skulle betales over bistandsbudsjettet.<sup>132</sup> Valutarådet sluttet seg ikke til Norges Bank sitt forslag.<sup>133</sup> Et kompromissforslag var at de generelle tilskuddene på markedsvilkår skulle dekkes av Norges Bank, mens rentesubsidieringen skulle gis over bistandsbudsjettet.<sup>134</sup> Departement for Utviklingshjelp gikk i mot bruk av bistandsmidler overhode. Med en reservasjon i forhold til manglende informasjon, skrev departementet at det ikke kunne besvares om SAF var i overensstemmelse med ”de alminnelige prinsipper og prioriteringer som gjelder for norsk bistand”. Dessuten hevdet departementet at det trolig ikke var den mest effektive bruk av de bistandsmidler som var reservert til gjeldsoperasjoner.<sup>135</sup>

De øvrige nordiske land diskuterte SAF-utvidelsen på samme tid. Bistandsmidler var den eneste finansieringsmåten som ble overveid, og de foreløpige reaksjonene var negative, særlig i Danmark.<sup>136</sup> Etter det nordiske samordningsmøtet tok DUH et mer bestemt standpunkt. Igjen gikk departementet imot bruk av bistandsmidler. Multilateral avdeling i DUH påpekte at SAF-kredittene ville brukes til å betale daværende og fremtidige restanser til Valutafondet og ikke noen ettergivelse av gjeld. En samfinansiering med IDA-lån ville være bedre. Avdelingen hevdet at

---

til disposisjon etter et tidligere salg av gull-beholdning (DUH 37, IMF-IBRD, Notat multilateral avdeling til departementsråden, 24.06.87).

<sup>130</sup> UD 42.12/12, m 19, DUH utkast til fullmakt, statsrådssak, 13.01.89.

<sup>131</sup> DUH 37, IMF-IBRD, Notat multilateral avdeling til departementsråden, 24.06.87.

<sup>132</sup> DUH 37, IMF-IBRD, Notat Økonomisk Avdeling/Norges Bank til Valutarådet, 17.06.87. På det samme notatet står følgende påskrift: ”Skaanland: Urealistisk”. Og DUH 37, IMF - IBRD, 1986, Notat Økonomisk avdeling/Norges Bank til Valutarådet, 18.06.87.

<sup>133</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986, Notat Multilateral avdeling/Skard/Halvorsen til Departementsråden, 24.06.87.

<sup>134</sup> Ibid.

<sup>135</sup> DUH 37, IMF-IBRD, Notat multilateral avdeling til departementsråden, 24.06.87.

<sup>136</sup> DUH 37, IMF-IBRD, Notat 2. Multilaterale kontor/Halvorsen/Løvbræk, 01.07.87.

Stortinget i 1986-87 hadde uttrykt "klare og kritiske synspunkter på den form for kondisjonalitet som har vært knyttet til utlån fra IMF og Verdensbanken".<sup>137</sup> Avdelingen vurderte at det var enklere å påvirke Verdensbankens kondisjonalitet enn Valutafondets. Utviklingslandene var sterkt kritiske til Valutafondets bruk av kondisjonalitet. Derfor vurderte avdelingen at DUH ikke kunne anbefale bruken av bistandspenger. Men avdelingen var positiv til SAF-utvidelsen og ønsket at land med store betalingsbalanseoverskudd skulle finansiere ordningen.<sup>138</sup>

På Stortinget stilte flertallet i utenrikskomiteen seg negativt til denne bruken av bistandspenger. Forslaget møtte motbør, selv fra regjeringspartiets egne representanter. Bare Høyrerepresentantene støttet forslaget om å bruke av bistandspenger.<sup>139</sup> Diskusjonen ble igjen aktuell da Enhanced Structural Adjustment Facility (ESAF) ble etablert i Valutafondet. ESAF flyttet Valutafondet i retning av stadig mer bistandsmessige oppgaver fordi ordningen skulle gi utviklingslandene kreditter på konsesjonelle vilkår. I utenrikskomiteen ble det flertall for å bruke bistandsmidler til ESAF etter at arbeiderpartirepresentantene hadde snudd, og 60 millioner ble foreslått brukt til rentesubsidiering i 1989. Hensynet til at ordningen ville føre til addisjonelle ressurser til utviklingslandene var sentralt i begrunnelsen for hvorfor man skulle støtte ordningen. Pengene skulle tas over bevilgningen til deltakelse i internasjonale gjeldsoperasjoner.<sup>140</sup> I 1990 hadde også mellompartiene snudd og de støttet nå at Valutafondet kunne motta norske bistandspenger til rentesubsidiering.<sup>141</sup> Grunnen til at penger avsatt til gjeld ble brukt på denne måten var at vekststrategien var sentral i det norske gjeldsarbeidet. Strukturtilpasningsprogrammer var i følge denne tankegangen sentrale.

Flertallet på Stortinget la altså til slutt til grunn at det var riktig å bruke bistandspenger til å øke Valutafondet sine ressurser og at dette var et tiltak som ble omfattet av gjeldsfondets åpning for å drive indirekte tiltak mot gjeld. Men saken skapte altså strid mellom departementene og mellom partiene på Stortinget. Annerledes gikk det med muligheten for bilateral samfinansiering med

---

<sup>137</sup> Notatet henviste til St.meld.nr.34 (1986-87) og Innst.S.nr.186 (1986-87) hvor det sto at "Komiteen er enig med Regjeringen i at Norge aktivt må søke å påvirke finansinstitusjonenes - inklusive Valutafondets - politikk slik at det i gjennomføringen av den nødvendige omlegging blir tatt tilstrekkelig hensyn til de sosiale konsekvenser".

<sup>138</sup> DUH 37, IMF - IBRD, 1986-, Notat Multilateral avdeling/Mæhlum til Stabsmøtets deltakere, 13.08.87.

<sup>139</sup> Vassbø 1999 s. 134.

<sup>140</sup> UD 42.12.12, m 19, DUH utkast til fullmakt, 13.01.89.

<sup>141</sup> Vassbø 1999 s. 136.

strukturtilpasningstiltak innenfor IDA.<sup>142</sup> I forbindelse med krisesituasjonen i de fattigste landene sør for Sahara la Norge i følge en Stortingsmelding "vekt på økt samfinansiering med Verdensbanken i strukturtilpasningsprogram og program for sektortilpasning".<sup>143</sup> Midler fra det norske fondet til deltakelse i internasjonale gjeldsoperasjoner ble brukt til samfinansiering med IDA-lån. Det var norske samarbeidsland som skulle få støtte på denne måten. DUH foreslo at Bangladesh skulle få slike midler. Også Tanzania, Kenya og Sri Lanka var aktuelle land på et senere tidspunkt.<sup>144</sup> I 1989 foreslo DUH at Uganda og Madagaskar skulle få samfinansieringsmidler. Midlene skulle knyttes til IDA kreditter. Uganda skulle gjennomføre et økonomisk gjenreisningsprogram, mens Madagaskar skulle gjennomføre et strukturtilpasningsprogram i offentlig sektor.<sup>145</sup> Midlene skulle tas fra fondet for internasjonale gjeldsoperasjoner. Igjen viste dette at strukturtilpasningsprogram lå i bunnen for de norske gjeldstiltakene. Bruk av bistandsmidler til gjeldstiltak gjennom samfinansiering med IDA var ikke omstridt.

### **Hvilke motiver var styrende for den norske politikken?**

Denne fremstillingens gjennomgang tyder på at norsk gjeldspolitik i Verdensbanken primært var motivert av et ideologisk ønske om å støtte utviklingslandene og at flere av de vanlige motivasjonene for tiltak mot gjeldskrisen var lite fremtredende i den norske politikken.

I prinsippmeldingen fra koalisjonsregjeringen hadde gjeldsproblemet blitt sett på som et problem for hele verdensøkonomien.<sup>146</sup> Likevel synes den norske bankmyndigheten lite opptatt av hensynet til verdensøkonomien som sådan i sitt arbeid i Verdensbanken. Norge var opptatt av fattigdomsorientering i Verdensbankens arbeid. Dette gjenspeilte seg i gjeldspolitikken hvor Norge sammen med de øvrige nordiske landene foreslo og støttet tiltak rettet mot de fattigste landene. Til tross for at mellominntektslandenes situasjon var mest truende for stabiliteten i verdensøkonomien, prioriterte ikke den norske bankmyndigheten å bruke krefter på disse landene.

---

<sup>142</sup> St.prp.nr.109 (1987-88) s. 8.

<sup>143</sup> St.meld.nr.61 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1987 (1987-88) s. 11.

<sup>144</sup> UD, 42.12.12, m 19, DUH utkast til fullmakt, 13.01.89.

<sup>145</sup> Ibid.

<sup>146</sup> St.meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1984-85), s. 16.

Vi har også sett at Nordisk kontor argumenterte med egeninteresse i forhold til hvorfor de nordiske landene ikke behøvde å støtte Baker-planen aktivt i styrearbeidet. Men dette var lite fremtredende i de nordiske diskusjonene. Hensynet til en byrdefordeling mellom Verdensbanken og andre kreditorer var heller ikke en sentral motivasjon. De nordiske landene argumenterte for at banken skulle gå inn på gjeldslettelse og ville dermed at banken skulle ta en større del av byrdene ved gjeldskrisen på seg og ikke bare oppfordre ”tredje part” til handling. Byrdefordeling var noe mer sentralt i forhold til tiltak som forutsatte at Norge bidro direkte med egne midler, i det minste retorisk. Forslaget om femtedimensjonen innebar at det skulle gjennomføres gjeldslette finansiert av giverland. Byrdefordeling var et av argumentene for hvorfor gjeldslettelse måtte finne sted innenfor en multilateral ramme. Likevel støttet Norge femtedimensjonen selv om det ble klart at den ikke i realiteten innebar byrdefordeling mellom giverland.

Diskusjonen om kredittverdighet i forhold til risikoen for at Norge måtte innfri sin garantikapital synes lite fremtredende som motivasjon for å gå imot gjeldslettelse eller øket involvering i risikoland. De bankansvarlige myndighetene vurderte at risikoen for å måtte betale inn garantikapitalen var svært liten. Dette gjorde for så vidt også finansmyndigheter, men disse hadde en langt mer restriktiv holdning til bruk av bankens overskudd. Femtedimensjonen innebar at bankens overskudd skulle brukes, og ble derfor ikke så godt mottatt hos finansmyndighetene.

At kreditorland var motivert av nære relasjoner til utviklingsland kunne begrunne tiltak mot gjeld. Vi har sett at Norge støttet sine samarbeidsland både gjennom samfinansieringstiltak og gjennom det felles nordiske styrearbeidet. De nordiske landene viste vilje til å være mer smidige i forhold til bankens prinsipper for håndtering av land med betalingsproblemer når det gjaldt egne samarbeidsland, men ville ikke stå i fremste rekke og foreslå avvik fra etablert praksis.

### **Norsk bilateral og multilateral gjeldspolitik - en komparasjon.**

Norge var kreditor i andre sammenhenger også. Astrid Apalset Vassbø har beskrevet norsk gjeldspolitik innen rammen av Parisklubben, hvor Norge var direkte kreditor. Vi skal se at andre motiver fremstår som mer sentrale i den norske gjeldspolitikken i Parisklubben. Men først må vi se kort på rammene for gjeldsforhandlingene i Parisklubben.

Det er en viktig strukturell forskjell på håndteringen av gjeld i Parisklubben og Verdensbanken. Mens alle medlemslandene i Verdensbanken var involvert i diskusjonene på årsmøtene og gjennom sin representant i styret og i Utviklingskomiteen, var det bare de landene som var kreditorer til det landet som hadde bedt om reforhandling som deltok i Parisklubbens arbeid.<sup>147</sup> På møtene forhandlet kreditorene med debitorlandet om vilkår for betaling av gjeld, som regel dreide dette seg om å gi betalingsutsettelse.<sup>148</sup> Med andre ord var utviklingslandene mer involvert som gruppe i Verdensbanken enn i Parisklubben. Dessuten hadde Verdensbanken en bredere tilnærming til gjeldsproblematikken enn Parisklubben. I Verdensbanken var håndteringen av multilateral gjeld utestående til Verdensbanken diskutert i relasjon til det enkelte land, men gjeldskrisen ble primært diskutert på et mer overordnet plan i relasjon til bankens utlånsstrategi.

På norsk side var det ulike myndighetsaktører som hadde det departementale ansvaret. Handelsdepartementet hadde det departementale ansvaret for norsk bilateral gjeld. Etter sammenslåingen med Utenriksdepartementet 1. januar 1988 lå ansvaret både for Parisklubben og Verdensbanken i samme departement, men i ulike avdelinger. Parisklubben ble håndtert av Garantiseksjonen under Utenriksøkonomisk avdeling, mens Verdensbanken ble håndtert av Multilateral avdeling under bistandspolitisk ledelse.<sup>149</sup> I forhold til de øvrige medlemsland i Parisklubben og i Verdensbanken var det et nordisk særtrekk at de ikke var representert av finansmyndigheter.<sup>150</sup>

Hvis vi ser på hvilken politikk Norge førte i Parisklubben i forhold til Verdensbanken ser vi at det er klare forskjeller. Inntil slutten av 1980-tallet var det norske arbeidet i Parisklubben motivert av en kommersiell interesse. Mandatet til forhandlerene var å sikre en størst mulig tilbakebetaling til Norge. Praksis hadde vært at Norge i bilaterale forhandlinger arbeidet for å oppnå en høyest mulig rente på sine fordringer. Norge ønsket ikke å gå foran i Parisklubben på begynnelsen av 1980-tallet. Ensidig mildere tiltak eller rask tilslutning til forslag om mildere vilkår var ikke karakteristisk for hvordan Norge opptrådte i Parisklubben. Først fra slutten av 1980-

---

<sup>147</sup> Vassbø 1999 s. 50.

<sup>148</sup> Ibid. s. 22. Innen rammen av den perioden et debitorland fikk betalingsutsettelse, kunne Parisklubben gi renteletelse, sanering eller forlenget tilbakebetaling. Dette gjaldt altså bare for avdrag og renter som skulle betales i den perioden det ble gitt betalingsutsettelse. Dersom et land hadde betalingsproblemer i flere år, kunne det bli nye forhandlinger (ibid. s. 75).

<sup>149</sup> Ibid. s. 23.

<sup>150</sup> Ibid. s. 146. I Sverige overtok Finansdepartementet ansvaret for gjeldsproblematikken i 1988.

tallet forelå politiske føringer fra Utenriksdepartementet på uttalelsene til de norske forhandlerne i Parisklubben. Norge ga i 1987 prinsipiell støtte til at avtalene med debitorlandet burde inneholde myke vilkår, og plasserte seg da blant de land som allerede hadde godtatt dette.<sup>151</sup> Den norske politikken ble mer orientert mot bistandspolitiske hensyn.

Norsk gjeldspolitikken innen rammen av Verdensbanken ble utformet ut fra bistandspolitiske målsettinger i hele den undersøkte perioden. Det overordnede hensynet var at gjeldslettelse skulle komme de fattigste landene til gode og at dette måtte skje gjennom reelle gjeldslettelse og ikke bare gjennom resirkulering av gjeld. De nordiske landene arbeidet for å få frem tilleggsressurser fra de bilaterale givene og mente dessuten at bankens ordinære midler burde brukes til gjeldstiltak.

I begge fora var det et aktuelt spørsmål om Norge burde satse på ensidige tiltak eller å slutte opp om etablert konsensus. Dette ble særlig aktuelt i forhold til om man burde arbeide aktivt for egne samarbeidsland og i spørsmålet om Norge burde betale en større del av tiltakene enn resultatet av multilaterale forhandlinger.

I Verdensbanken inntok de nordiske landene en aktiv rolle i forhold til samarbeidsland, og hvordan ulike tiltak slo ut for samarbeidsland var et viktig hensyn. De nordiske landene arbeidet for at samarbeidslandene i størst mulig grad skulle få tilgang på ressurser fra de ulike låneordningene i banken. I forhold til gjeldsspørsmålet utfordret ikke de nordiske landene bankens praksis med håndteringen av enkeltland som var kommet i betalingsvansker med lån fra banken. I Parisklubben hadde Norge på samme måten ofte spesiell interesse for gruppen av afrikanske land sør for Sahara og talte gjerne for mildere vilkår for denne gruppen av debitorland i motsetning til lite engasjement i forhold til mellominntektslandene.<sup>152</sup> Likevel tok Norge sjelden ordet til fordel for enkeltland.<sup>153</sup> Med andre ord var Norge aktiv til fordel for de fattige landene på et overordnet plan i begge fora, samtidig som Norge ikke var villig til å stå i fremste rekke og arbeide for bedre kår til enkeltland.

Spørsmålet om byrdefordeling ble derimot løst ulikt i de to fora. Med Toronto-vilkårene fra 1988 begynte Parisklubben å forhandle om gjeld på konsesjonelle vilkår for lavinntektslandene.<sup>154</sup> Bistandsmessige hensyn ble med dette viktigere i Parisklubben. Ettersom behovet for å reforhandle på mykere vilkår ble mer

---

<sup>151</sup> Ibid. s. 118, 127, 139.

<sup>152</sup> Ibid. s. 146, 166.

<sup>153</sup> Ibid. s. 166.

anerkjent innen Parisklubben, endte forhandlingene ofte med at kreditorlandene ble enige om ulike ”pakker” hvor landene kunne velge hvilke betingelser som skulle gjelde for deres utestående. Norge tenderte på slutten av 1980-tallet til å velge alternativ som hadde stort innslag av myke vilkår. Da var det ofte viktigere for Norge å sikre gode vilkår for utviklingslandene enn å sikre byrdefordelingen mellom kreditorene.<sup>155</sup> Men dette var ikke uten unntak. Etter innføringen av Trinidad-vilkårene i 1991 valgte Norge ofte en pakke som ikke var av de beste. Dette ble gjort for å markere at Norge ikke stadig ville gå inn på avtaler som innebar en femti prosents reduksjon, mens andre kreditorer fikk tilbake alle fordringene. Byrdefordelingsprinsippet var dermed fremtredende i Parisklubben, selv etter at bistandspolitiske målsettinger ble viktigere for arbeidet. Det ble også ansett som lite ønskelig å fremstå som en mykere kreditor enn de andre landene av hensyn til at utviklingslandene ikke skulle nedprioritere å betale gjeld til Norge. Et vedtak om ensidige milde vilkår eller sletting av gjeld ville sende signaler om at også fremtidige fordringer ville kunne bli oppgitt ved fremtidig mislighold.<sup>156</sup> Igjen var dette et taktisk problem. Et sprik mellom uttalte målsettinger og reelt ført politikk er ikke ukjent. Ane Børrud undersøkte i sin hovedoppgave norsk politikk i forhold til NØV. Hun konkluderer med at Norge tenderte til å være mindre u-landsvennlig i spørsmål som angikk norske interesser.<sup>157</sup> Tilsvarende konklusjoner finnes i andre fremstillinger.<sup>158</sup>

I Verdensbanken var byrdefordeling et retorisk argument som ble brukt for å få andre givere til å bidra økonomisk til de gjeldsletteordningene som ble etablert. I realiteten støttet Norge tiltak selv om det ble klart at det ikke innebar byrdefordeling mellom giverland.

Hvordan kan disse forskjellene forstås? Presset for å holde konsensus var trolig sterkere i Parisklubben som en følge av at kreditorlandenes egne interesser var direkte berørt. I Verdensbanken var dette bare indirekte, og diskusjonen dreide seg mer om rettferdighetsproblematikken i forholdet mellom utviklingslandene.

Det var også lettere å oppnå nasjonal tilslutning til en pådriverrolle i Verdensbanken enn i Parisklubben. Den bilaterale gjelden var gjeld som var nært knyttet til norske næringsinteresser og det var derfor politisk splid om hvor pengene

---

<sup>154</sup> Ibid. s. 62, 71-112, 117.

<sup>155</sup> Ibid. s. 149-150, 153, 163.

<sup>156</sup> Ibid. s. 23, 111, 142, 154-159. UD, arkiv 9, 30, bind 7, 01.6.93.

<sup>157</sup> Børrud 1998 eksempelvis s.103.

<sup>158</sup> Aschim 1995. Rosendahl 1998.

skulle tas fra. Den norske regjeringen hadde problemer med å oppnå enighet både internt og blant partiene på Stortinget om hvor pengene skulle tas fra, og dette var et hinder for at nordmennene kunne fremstå som pådrivere.<sup>159</sup> Videre var det taktiske problem av en annen karakter i Parisklubben hvor norske interesser var berørt direkte. Det var veldig synlig at norske penger ville bli brukt til å betale ut andre kreditorer. Det var lettere å argumentere for at gjeldslette innen femtedimensjonen skulle dekkes gjennom bistandspenger.

Vassbø konkluderer med at den departementale organiseringen førte til at de skandinaviske landene hadde en mer bistandspolitisk tilnærming til diskusjonene i Parisklubben, enn hva andre land hadde.<sup>160</sup> Tilsvarende har jeg funnet i Verdensbanken. Men på samme tid var det manglende samsvar i den norske politikken. I generelle diskusjoner i Parisklubben støttet Norge ofte tiltak som gikk lengst, samtidig som det var ett av de landene som bilateralt krevde høyest rente. Dette kan forklares ut fra det var det ulike myndighetsaktører som hadde ansvaret på norsk side. De bilaterale forhandlerene hadde ansvar for å dekke inn kostnadene knyttet til GIEK.<sup>161</sup> Det var uenigheter også internt i Utenriksdepartementet. Vassbø nevner blant annet en uenighet mellom Nord/Sør-avdelingen og Garantiseksjonen i Utenriksdepartementet.<sup>162</sup>

---

<sup>159</sup> Vassbø 1999 s. 83. Norske embetsmenn ønsket i 1988 en rask avklaring av de norske holdningen til å slette gjeld. Avklaringen tok nesten to år.

<sup>160</sup> Ibid. s. 146-47.

<sup>161</sup> Ibid. s. 127.

<sup>162</sup> Ibid. s. 104.





## 7. Kvinners rolle i utviklingsprosessen

Arbeid for å styrke kvinnes stilling i utviklingslandene hadde vært en egen målsetting i norsk bilateral bistand siden begynnelsen av 1980-tallet.<sup>1</sup> NORAD hadde både separate kvinnerettede prosjekter og integrerte prosjekter, men disse var relativt små. Begrunnelsen for målsettingen var knyttet til at kvinner utgjorde en stor del av de vanskeligst stilte i utviklingslandene. Arbeidet hadde bred støtte i Stortinget og var et gjennomgangstema i stortingsdebattene.<sup>2</sup> Da NORAD i 1984 lanserte sin handlingsplan for kvinnerettet bistand var dette etter et langt arbeid med intern opplæring og motivasjon.<sup>3</sup> Parallelt ble den såkalte kvinnebevilgningen vedtatt. Her ble det skrevet at: "Kvinnerettet bistand er derfor ikke primært et kvinneanliggende. Den er en av de viktigste bistandspolitiske utfordringer vi står overfor i midten av 1980-årene."<sup>4</sup>

Strategien videreførte satsningen på å bedre kvinnes livs- og arbeidsvilkår. I tillegg rettet strategien fokus på kvinner som sentrale aktører i utviklingsprosessen.<sup>5</sup> Dette ambisiøse programmet ble etter hvert også overført til Norges arbeid i multilaterale organisasjoner. Den multilaterale handlingsplanen fra 1985 fastslo at Norge skulle gi tilbud om støtte til kvinnesekretariater og utarbeidelse av interne handlingsprogram. Målet var å sikre at retningslinjer ble fulgt opp med praktisk handling. Et arbeidsutvalg ble oppnevnt for å følge opp arbeidet med strategien.<sup>6</sup>

I forhold til Norges arbeid i Verdensbanken utgjorde ikke handlingsplanen noen endring av den norske profilen. Norge og Norden hadde som vi skal se arbeidet for å få kvinner som tema på Verdensbankens utviklingsagenda før dette. Behovet for kvinnerettet bistand var også tatt opp i talene til de felles årsmøtene i Valutafondet og Verdensbanken. Det som skjedde utover 80-tallet og som sammenfalt med satsningen

---

<sup>1</sup> Se eksempelvis St.meld. nr. 35 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1979 s. 59 (1980-81), og St.meld. nr. 14 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1981 (1982-83) s. 32.

<sup>2</sup> Se eksempelvis innlegget til St.forh. 1983 (Grethe Værnø 27.05.83) s. 4097, og Innst.S. nr. 186 (1986-87), Innst. S. Nr. 90 (1987-88) s. 3.

<sup>3</sup> St. meld. nr. 74 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1984 (1985-86) s. 27.

<sup>4</sup> St. meld. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norske utviklingshjelp (1984-85) s. 100.

<sup>5</sup> St. meld. nr. 34 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985 (1985-86) s. 32-33.

på kvinner i den bilaterale bistanden, var at arbeidet ble intensivert og systematisert blant annet gjennom å ta i bruk samfinansiering.

### **Tidlige forsøk på å påvirke banken**

Tidlig på 1980-tallet rettet Norden hovedtyngden av sin innsats inn mot styret og bankens ledelse. Dette var den tradisjonelle arbeidsmåten. I talene til årsmøtene signaliserte medlemslandene sine prioriteringer. Årsmøtet i 1983 ble en liten seier for Norden. I likhet med årsmøtet i 1982 var det i 1983 bare det nordiske innlegget som berørte kvinners sosiale forhold i u-landene. Temaet ble også berørt i samtale med president Clausen i forkant av det nordiske innlegget. I følge den norske oppsummeringen etter årsmøtet virket presidenten overrasket over at kvinner ikke var nevnt i årsrapporten for 1982. I sin avslutningstale til årsmøtet hadde presidenten inkludert et avsnitt om kvinner.<sup>7</sup> Dette ble godt mottatt av de nordiske utsendingene. Clausens uttalelser ble tatt vare på, og i etterkant sendte Utenriksdepartementet brev til kvinnerådgiver Gloria Scott i Verdensbanken. Her fremhevet departementet Nordens arbeid og skrev at det var ”heartening” at presidenten hadde med en referanse til bankens rolle i denne sammenhengen i sine oppsummerende bemerkninger på årsmøtet.<sup>8</sup> I tillegg ble Clausens uttalelse spredt til FN-delegasjonen, NORAD og utvalgte norske ambassader slik at de kunne bruke disse uttalelsene som en brekkstang for å få igjennom kvinnerettede tiltak.

I Verdensbanken var det fast praksis at styret hadde en uformell diskusjon omkring årsrapporten før den endelige rapporten ble utformet av staben. I 1984 ble det på et styremøte antydning av staben at det skulle tas inn et eget kapittel om kvinners rolle i utviklingsprosessen. Den nordiske eksekutivdirektøren ønsket dette velkommen med henvisning til de nordiske innleggene på årsmøtene. Men han var ikke helt tilfreds med innretningen på kapitlet. Norden ønsket en mer positiv vinkling på kvinners bidrag til effektivisering og økning i matproduksjonen enn det som fremkom av utkastet.<sup>9</sup> Som tidligere var regjeringen og departementet påpasselige med å trekke frem saker i Verdensbanken hvor utviklingen gikk i den retningen de nordiske landene ønsket. I stortingsmeldingen om Norges samarbeid med utviklingslandene i

---

<sup>6</sup> Ibid. s. 33-35.

<sup>7</sup> UD 42.12/8, m 4, Fax Schøyen til Utenriksdepartementet, 30.09.83.

<sup>8</sup> UD 42.12/8, m 5, Brev Per G. Schøyen til Mrs. Gloria Scott, 11.10.83.

<sup>9</sup> UD 37, 1.1.1984 – 31.12.1984, Innlegg ved Per Taxell på seminar 22.06.84 om årsrapporten til IDA/IBRD.

1985 står det at: ”Norge har bl.a. bidratt til at: (...) Verdensbankens årsrapport for første gang inneholdt et kapittel om kvinner”.<sup>10</sup>

At det i 1984 ble antydning fra staben at det skulle komme et eget kapittel om kvinner, kan selvsagt ha sammenheng med de nordiske landenes tidligere påpekning av at kvinneperspektivet manglet. Men slik stortingsmeldingen presenterer det, vil leseren lett få inntrykk av at kapittelet har kommet direkte som et resultat av norsk innsats, noe jeg ikke har funnet dekning for.

Selv om det var tegn på at kvinner kom inn som tema i banken, gjennomsyret det ikke tankegangen. Kvinners situasjon ble ikke drøftet i forhold til den generelle lånevirkksomheten og var ikke et fremtredende tema i bankens uttalte politikk. I et styreseminar om jordbruk i Afrika ble de fleste momenter tatt opp i diskusjonen, men ikke kvinners betydning. Eksekutivdirektør Korpinen var skuffet og tolket dette som et bevis på mangelen på prioritering av kvinner i Verdensbanken.<sup>11</sup> Banken hadde en kvinnerådgiver, men denne stillingen hadde begrenset innflytelse.

Staben ble ansett som en viktig samarbeidspartner i arbeidet med å løfte frem kvinnespørsmålene. Norden hadde kontakt med kvinnerådgiveren, en stilling som hadde eksistert siden 1977.<sup>12</sup> Da stillingen ble ledig i 1985 var Nordisk kontor aktiv i prosessen frem mot ansettelsen av etterfølgeren. Den norske kandidaten Karin Stoltenberg hadde støtte fra alle de nordiske landene, men nådde ikke opp.<sup>13</sup>

## **Samfinansiering**

Fram til midten av 1980-tallet var altså Norges strategi lik de andre nordiske landenes. Som en felles nordisk gruppe tok de kontakter med staben og bankens ledelse, og de arbeidet aktivt med å fremme kvinneperspektivet i bankens styrende organ. Henvisninger til kvinner i bankens dokument ble sett på som tegn på gjennomslag for de nordiske landenes arbeid. Fra midten av 80-tallet skilte den norske bankseksjonens arbeid seg ut fra de øvrige nordiske bankmyndighetene. DUH begynte å bidra mer systematisk med samfinansieringsmidler og sekondering av personell til kvinnedivisjonen.

Tidligere hadde Norge finansiert utvalgte kvinneprosjekter. Nå ble dette styrket gjennom bruk av samfinansieringsmidler med den hensikt å påvirke banken.

---

<sup>10</sup> St. meld. Nr. 34 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1985 (1985-86) s. 213.

<sup>11</sup> UD 42.12/12, m 4, Nm85/230, 12.07.85.

<sup>12</sup> Utenriksdepartementet 1999 A, s. 93.

Gjennom samfinansiering skulle Norge bidra til å endre Verdensbanken innefra. Den grunnleggende tankegangen var at midlene til kvinnerelaterte tiltak var begrenset innenfor de ordinære rammene. Et rasjonale bak satsningen var at dersom Norge maktet å påvirke Verdensbanken var det ikke bare viktig i seg selv, men viktig fordi dette ville kunne ha stor betydning for andre donorerers arbeid med kvinneperspektivet.<sup>14</sup>

De norske samfinansieringsmidlene gikk først til å etablere WID som et viktig emne internt i banken. Midlene gikk til ”best practises”, større programmer som ”Safe Motherhood initiative” og til å utarbeide landstrategier.<sup>15</sup> Først ut var Bangladesh, India, Pakistan og Kenya.<sup>16</sup> Etter hvert begynte banken selv å finansiere utarbeidelsen av disse landstrategiene.<sup>17</sup> I perioden 1987 til 1989 betalte Norge 60% av de operasjonelle kostnadene til kvinneenheten i banken.<sup>18</sup> I 1988 betalte banken selv bare 20% av kvinne divisjonens budsjett. Norge finansierte 50%, mens resten primært kom fra UNDP.<sup>19</sup> Den toårige avtalen om støtte som ble inngått i 1988 var på totalt 8 millioner kroner. Pengene ble disponert av banken innenfor gitte rammer.<sup>20</sup> Fra 1990 ble penger kanalisert til regionale avdelinger av Verdensbanken.<sup>21</sup> I tillegg til at de norske midlene var betydelige i omfang, var også rammene for bruk og rapportering fleksible.<sup>22</sup>

Norge finansierte også en egen ekspert ved kvinnekontoret til Verdensbanken. Motivasjonen for å sekondere personell var å gi nordmenn en faglig kompetanse, samtidig som de bidro til å styrke bankens kapasitet på prioriterte norske områder. Anne K. Grimsrud ble sekondert til kvinneenheten på slutten av 1980-tallet. Under hennes opphold i banken fikk hun blant annet i oppgave å koordinere ”Safe Motherhood” prosjektet.<sup>23</sup> Prosjektet hadde fokus på kvinners rolle som mødre, men ga samtidig kvinneenheten en åpning til å snakke om betydningen av å gi kvinner utdanning. Departement for Utviklingshjelp var ikke overbegeistret for de

---

<sup>13</sup> UD 42.12/12, m 3, Referat Nordisk telefonkonferanse 26.04.85.

<sup>14</sup> Christian Michelsens Institute 1999 A, s. 107-108.

<sup>15</sup> Christian Michelsens Institute 1999 A, s 13. *Safe Motherhood initiativet* ble lansert av Verdensbanken i 1987, men gjennomført som et fellesinitiativ mellom UNDP, WHO, UNFPA og banken (e-post Anne K. Grimsrud 07.03.01).

<sup>16</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>17</sup> Ibid.

<sup>18</sup> Christian Michelsens Institute 1999 A, s. 13.

<sup>19</sup> UD 42.12/12, m 20, Nm89/5, 6.01.89.

<sup>20</sup> St. meld. Nr. 16 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 42.

<sup>21</sup> Christian Michelsens Institute 1999 A, s. 13.

<sup>22</sup> Intervju med Barbara Herz, 10.11.99, Christian Michelsens Institute 1999 A, s. 108.

<sup>23</sup> Intervju med Anne K. Grimsrud 31.01.00.

arbeidsoppgavene den norske sekonderte ble tillagt fordi prosjektet ble oppfattet som "tradisjonelt".<sup>24</sup> I den nordiske koordineringen skal de norske bankansvarlige også ha uttrykt frustrasjon over problemer med å integrere de sekonderte kvinneekspertene i banken.<sup>25</sup>

Sekonderingen av Anne K. Grimsrud førte til at det ble drevet en form for lobbyvirksomhet fra innsiden. Kvinneenheten ønsket å skape et press utenfra mot bankens ledelse for å få større gjennomslag internt. President Conable skal ha etterlyst et ytre press i et styremøte. I forståelse med Barbara Herz sendte derfor Grimsrud, som var tidligere senterpartipolitiker, brev til sine politiske venner i de nordiske parlamentene. Grimsrud ba om at de sendte brev til president Conable der de ba om at han brukte sin posisjon til å styrke kvinneaspektet i bankens arbeid. Dette førte til at det ble sendt brev fra Norge og Island.<sup>26</sup>

I 1988-89 ble kvinnebevilgningen evaluert. Støtten til Verdensbanken fikk en positiv vurdering som en effektiv måte å påvirke organisasjonene til en moderat kostnad.<sup>27</sup> Også andre land bidro til aktiviteter kvinnedivisjonen satte i gang. Både Sverige og Nederland bidro, selv om de ikke sekonderte medarbeidere slik Norge gjorde. Men det var ytterligere to forskjeller. For det første bidro Norge absolutt mest.<sup>28</sup> For det andre hadde de norske bevilgningene en politisk motivering, og de fungerte som kontaktpunkt mellom bankens stab og de norske bankansvarlige. De norske bankansvarlige forsøkte å informere de andre nordiske landene om hvordan de brukte samfinansiering politisk.<sup>29</sup> I den nordiske koordineringen fremkom ulike syn på bruken av samfinansiering. Problemer med at banken ikke overtok ansvaret raskt nok var en frustrasjon de øvrige landene oppfattet hos nordmennene.<sup>30</sup> Men selv om det tok tid, overtok banken gradvis et større ansvar. I 1989 hadde Verdensbankens andel av finansieringen av kvinnekontoet gått opp, og Norge finansierte bare 25 prosent.<sup>31</sup>

---

<sup>24</sup> Ibid.

<sup>25</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>26</sup> E-post Anne K. Grimsrud 07.03.01.

<sup>27</sup> St. meld. nr. 16 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 42, 144.

<sup>28</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>29</sup> Intervju med Helge Semb 22.11.99.

<sup>30</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>31</sup> St. meld. nr. 16 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1989 (1990-91) s. 42.

## Vaktbikkje

Samtidig med at bruken av samfinansiering av kvinneenhetens arbeid økte, kom tegn på begynnende gjennomslag. Norden tok på seg rollen som vaktbikkje overfor de fremskritt som var oppnådd. Samtidig ga de store bilaterale bidrag til bankens arbeid med kvinnerettede tiltak. Staben oppfattet at Norden med rette kunne påpeke bankens manglende oppfølging av satsninger hvor Norden var inne med samfinansieringsmidler.<sup>32</sup> Rollen som vaktbikkje overfor oppnådd fremgang og som pådriver for nye fremskritt karakteriserte de nordiske innleggene i styret.

Tegnene på øket kvinnefokus i banken hang også sammen med presidentskiftet i juni 1986. Skiftet innvarslet en ny periode, med en ny politikk. Nordens stadige påpekning i styret var ikke gått upåaktet hen. Forut for budsjettbehandlingen i 1986 behandlet styret et diskusjonsnotat fra staben hvor innspill som hadde fremkommet på årsmøtet, møtet i Utviklingskomiteen og i andre sammenhenger ble oppsummert.<sup>33</sup> Her ble WID nevnt som én av seks nye initiativ. Eksekutivdirektørene ble oppfordret til å bruke møtet til å indikere sine prioriteringer for kommende budsjettår.

I en artikkel i Washington Post 10. Mai 1987 ble president Conable rost for å ha rett instinkt i forhold til å løfte frem kvinne- og miljøspørsmål, i motsetning til lite initiativ i gjeldsspørsmål.<sup>34</sup> Kvinnearbeidet var av de områdene som ble styrket gjennom omorganiseringen av Verdensbankens stab i 1987. Fra å ha vært en enkelt kvinneverdiger ble det nå organisert en egen divisjon bestående av fem stillinger. Kvinneenheten mente i følge eksekutivdirektør Jonas H. Haralz at de hadde et momentum i arbeidet med kvinnespørsmål, og at stadig flere av direktørene i den operasjonelle avdelingen viste interesse for å dra kvinneenheten inn i prosjektutformingen.<sup>35</sup> Dette var klare fremskritt for arbeidet med å kvinnerette bankens arbeid. Men sammenliknes dette med utviklingen på miljøsidene, et av de andre nye temaene som kom på denne tiden, fremstår satsningen på kvinner som særdeles beskjeden. Den nordiske eksekutivdirektøren mente at den primære årsaken til dette var de begrensede budsjetttrammene.<sup>36</sup> Det var budsjetttrammene de nordiske

<sup>32</sup> Intervjuer med Alexander Shakow 15.11.99, Barbara Herz 10.11.99 og Sven Sandström 23.11.99.

<sup>33</sup> UD 42.12/12, m 7, Diskusjonsnotat fra bankens stab forut for Committee of the whole møte 21.11.86.

<sup>34</sup> UD 42.12/12, m 9, Nm87/151, 11.07.87.

<sup>35</sup> UD 42.12/12, m 11, Referat fra statssekretær Arnesens samtaler i Verdensbanken 01.10.87.

<sup>36</sup> Ibid.

landene forsøkte å gjøre større gjennom sin samfinansiering av aktivitet i hovedkvarteret og ikke bare ved å samfinansiere store prosjekt i låntakerlandene.

På tross av lyspunktene, var det ennå lang vei å gå. På et møte ble presidentens rapport til Utviklingskomiteen diskutert. Her var eksekutivdirektør Jonas H. Haralz klar i sin ordbruk:

[it is] equally important also to include attention to "Women in Development". I have previously criticized the discrepancy between words and deeds in this context. I am confident, Mr. Chairman, that the President would not want to eliminate the discrepancy by leaving out the words.<sup>37</sup>

En av mine informanter har understreket at bruken av nordisk samfinansiering førte til at de nordiske landene skjerpet tonen i styresammenheng for å få banken til å ta ansvar for å overta de prosjekter og programmer som i en begynnende fase mottok nordiske midler.<sup>38</sup> Påpekningene ga resultater. Haralz fulgte opp WID i samtaler med president Conable. Conable kunne opplyse om at det nå var allokert midler fra banken selv til dette arbeidet.<sup>39</sup> Nordisk kontor tolket budsjettforslaget for finansåret 1990 som et forsøk på å imøtegå den nordiske kritikken om for liten vekt på WID. Den ekstra allokeringen av midler var midlertidig, men staben svarte på spørsmål at målsettingen var at den økte prioriteringen i fremtiden skulle avspeiles i den regulære budsjettallokeringen. Dermed hadde den nordiske eksekutivdirektøren vunnet en seier.

De nordiske landene fulgte også med i bankens arbeidsgiverpolitikk. Dette ble også lagt merke til av de ansatte. Etter omorganiseringen i 1987 kritiserte en arbeidsgruppe innen bankens faglige administrasjon den lave kvinneandelen i bankens høyere stillinger i et brev til president Conable. Brevet inneholdt en henvisning til at den norske regjering ville reagert dersom den hadde vært klar over dette.<sup>40</sup> Den nordiske eksekutivdirektøren påpekte viktigheten av at det ble fremsatt kvinnelige kandidater til høyere stillinger i banken i forbindelse med behandlingen av WID i gjennomgangen av bankens programmet og operasjoner og av FY88.<sup>41</sup> I 1989 ble det vedtatt en 12-punkts handlingsprogram med kvantitative målsettinger og tiltak for å øke rekrutteringen av kvinner til høyere stillinger.

---

<sup>37</sup> UD 42.12/12, m 21, Faks Nordisk kontor, Innlegg J. Haralz i COW møtet 2.3.89.

<sup>38</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>39</sup> UD 42.12/12, m 21, Nm89/86, 07.03.89.

<sup>40</sup> UD 42.12/12, m 10, Nm87/240, 02. 06.87.

<sup>41</sup> UD 42.12/12, m 10, Nm87/252, Referat styremøte 07.07.87.



Den årlige rapporten om prosjektgjennomføringen i 1989 ble godt mottatt i de nordiske landene. I utkast til instruks til Nordisk kontor ga hovedstedene uttrykk for at rapporten ga økt oppmerksomhet til WID i forhold til bankens generelle aktiviteter, og at dette antydte en større forståelse for emnets horisontale karakter.<sup>42</sup> Norden foreslo stadig at WID skulle diskuteres i bankens formelle organ. I 1990 var dette satt opp som emne, men ble utsatt til et fremtidig møte. Norden var misfornøyd med dette av frykt for å miste momentum i saken. Igjen var de i dialog med staben, og ble oppfordret til å presse på videre for å få satt saken på dagsorden.<sup>43</sup> Senere i 1990 utarbeidet banken for første gang en rapport om erfaringer med og fremtidig retning på arbeidet med WID som ble diskutert på et styreseminar. Nordisk kontor var godt fornøyd med mottakelsen blant de andre eksekutivdirektørene. På et styreseminar om denne rapporten deltok 16 av 22 direktører i diskusjonen, og mottakelsen var sett med nordiske øyne positiv. Men det var ikke et entydig positivt bilde. Enkelte av utviklingslandenes representanter kritiserte rapporten for å være lite kultursensitiv. President Conable sa ved åpningen av debatten at bankens bidrag inntil nylig hadde vært direkte pinlig, likevel unnlot staben å svare på spørsmål om finansiering under debatten. Haralz tok dette senere opp i en uformell samtale med Conable.<sup>44</sup>

Begynnelsen av 1990-tallet ble en svært aktiv periode for det nordiske arbeidet med kvinnespørsmål. Norden hadde en kvinnelig eksekutivdirektør, Jorunn Mæhlum. Dette åpnet for nye allianser i styret. Den amerikanske eksekutivdirektøren var også kvinne, og noe senere kom det også en nederlandsk kvinnelig eksekutivdirektør. Dette kvinnefellesskapet ble en trio i styret.<sup>45</sup> Alliansen var også effektiv, og fikk flere ganger gjennomslag for sitt syn i styret.<sup>46</sup> Dette viser en viktig dimensjon av arbeidet i Verdensbanken. Eksekutivdirektørene var valgt fra sin valggruppe. Formelt kunne eksekutivdirektøren ikke overstyres av valggruppen, men i realiteten var det ulik grad av kontakt med hjemmemyndighetene i direktørens valggruppe. Enkelte eksekutivdirektører kom fra etlandsvalggruppe, deriblant den amerikanske eksekutivdirektøren. Her var det naturlig å speile situasjonen i hjemlandet. Vi skal i neste kapittel se hvorledes den amerikanske eksekutivdirektøren ble styrt av bevilgningsvedtak fra den amerikanske kongressen i miljøsaken. Av de

<sup>42</sup> UD 42.12/12, m 22, Utkast til Nordisk instruks UD i København/Kjellberg, kommentar til "Annual Report on Implementation and Supervision", 19.05.89.

<sup>43</sup> UD 42.12/12, m 23, Nm89/312, 26. 06.89.

<sup>44</sup> UD 42.12/12, m 28, Nm90/209, 29.03.90.

<sup>45</sup> Intervjuer med Gerard P. M. H. Steeghs 05.11.99 og Barbara Herz 10.11.99.

eksekutivdirektørene som var valgt fra en valggruppe som besto av flere land hadde de nordiske landene en helt særegen koordinering. Selv om det var kontakt med hjemmemyndighetene var denne kontakten som regel overordnet eller knyttet mot helt spesielle lån eller land. Utover dette hadde eksekutivdirektøren stor grad av frihet. Dette åpnet for allianser i styrearbeidet som ikke var de tradisjonelle. Kvinnetrioen er et eksempel på dette.

Ved innføringen av kvinnebevilgningen slo regjeringen fast at kvinnerettet bistand hadde internasjonal støtte. Regjeringen begrunnet dette med internasjonale konvensjoner og handlingsprogrammet for kvinnetiåret.<sup>47</sup> I den store femtiårs historien om Verdensbanken har WID blitt tildelt én side av to tusen, og da som et eksempel på et område hvor Verdensbanken henger etter.<sup>48</sup> I Verdensbanken ble et policydokument først vedtatt i 1994, lenge etter at FN-organisasjonene hadde utarbeidet og vedtatt tilsvarende.<sup>49</sup> Hva kan forklare at det tok så lang tid? For det første møtte arbeidet sterk motstand i bankens stab som ikke oppfattet dette som et viktig aspekt ved utviklingsprosessen.<sup>50</sup> For det andre var det ikke et tilsvarende eksternt press mot banken i kvinnesaken som for eksempel i miljøraken.<sup>51</sup> De nordiske landene sto relativt alene som pådrivere helt frem til slutten av 1980-tallet. USA var engasjert i miljøraken, og i arbeidet for fattigdom og mot strukturtilpasningens negative sosiale effekter hadde de nordiske landene raskt en allianse med de øvrige likesinnede land og flere andre medlemsland. I arbeidet for gjeldsløsninger for fattige land hadde de nordiske landene innflytelsesrike allierte i staben og blant flere medlemsland. I kvinnesaken sto de uten tilsvarende sterke allierte i kvinnesaken. Utover 1980-tallet fikk de nordiske landene imidlertid støtte fra land som Canada, Storbritannia og Nederland. Omtrent samtidig kom presidentskiftet. På begynnelsen av 1990-tallet var ”kvinnetrioen” i styret en effektiv og engasjert allianse. Dette bidrar til å forklare de gjennomslag som kom.

---

<sup>46</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>47</sup> St. meld. nr. 36 Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp (1986-87) s. 101.

<sup>48</sup> Stern og Ferreria 1997, s. 566.

<sup>49</sup> Christian Michelsens Institute 1999 A, s. 12.

<sup>50</sup> Ibid. s. 12. Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>51</sup> Intervju med Anne K. Grimsrud 31.01.00.

## Oppsummering

Nordens ønske om å sette kvinner på dagsorden er anerkjent.<sup>52</sup> Vi har sett at Sverige fremsto som det ledende landet i forhold til arbeidet med strukturtilpasning og gjeld. Vi skal se at det var danskene som kom med det første initiativet til et mer aktivt arbeid i forhold til miljø. I forhold til kvinneperspektivet var Norge spesielt aktiv, og var også det eneste landet som knyttet store bevilgninger til kvinneenheten opp mot arbeidet i formelle kanaler, med bevilgninger fra bankansvarlig myndighet. Hvorfor ble Norge ledende? Den norske interessen og engasjementet for kvinneperspektivet var personavhengig. Bankseksjonen ble i flere år ledet av en kvinne, Torill Skard, som var særlig engasjert i kvinnespørsmål.<sup>53</sup> Senere var Jorunn Mæhlum i spissen for kvinnearbeidet.<sup>54</sup>

I arbeidet med å fremme kvinner på Verdensbankens utviklingsagenda var det kvinner internt i banken som var de viktigste støttespillerne. Presidentens positive innstilling var også viktig. Men blant låntakerlandene var ikke mottakelsen så hjertelig, og flere var skeptiske til WID.<sup>55</sup> Banken prøvde å komme dette i møte gjennom å påpeke de produktivetsgevinster låntakerlandene kunne oppnå ved å se positivt på kvinnes rolle.<sup>56</sup> Satsingen på kvinner var dårligere forankret i både i bankens stab og blant de andre medlemslandene enn satsingen på miljø. Norden var ganske ensomme som stadige forkjempere for kvinneperspektivet tidlig på 1980-tallet.

På grunn av at de nordiske landene, med Norge i spissen, sto relativt alene som pådrivere særlig i starten og at de norske finansielle bidragene var så store, er det innenfor kvinnesaken at det er enklest å slå fast at landene hadde innflytelse på bankens agenda. I de andre sakene har pådriverne vært flere. Embetsverket var iherdige med å påpeke eksempler på gjennomslag. Små henvisninger til kvinner i bankens dokument ga legitimitet til fortsatt arbeid og press mot banken, men i de norske stortingsdokumentene kunne dette fremstå som mer betydningsfullt enn det i virkeligheten var. Kvinnes rolle i utviklingsprosessen var dårligere forankret enn de andre sakene som kom til på bankens utvidete agenda på 1990-tallet. Banken hang

---

<sup>52</sup> Dette har blitt fremhevet av alle mine informanter med bakgrunn i bankens stab.

<sup>53</sup> Intervju med Barbara Herz 10.11.99.

<sup>54</sup> Intervju med Einar Magnussen 19.04.99.

<sup>55</sup> Intervju med Jorunn Mæhlum 22.04.99.

<sup>56</sup> UD 42.12/12, m 11, Referat fra statssekretær Arnesens samtaler i Verdensbanken 01.10.87.

også etter i forhold til andre multilaterale institusjoners arbeid.<sup>57</sup> Fortsatt kan spørsmålet stilles om ikke kvinneperspektivet er en hvit flekk på bankens agenda.

---

<sup>57</sup> Christian Michelsens Institute 1999 A.



## 8. Miljø

Miljø var et satsningsområde i Verdensbanken fra tidlig på 1970-tallet.<sup>1</sup> Men etter oljekrisen i 1973 ble interessen for miljøspørsmål i Verdensbanken svekket, særlig fordi USA ikke lenger var pådriver. Fra å ha vært trukket frem som en foregangsinstusjon, ble banken på 1980-tallet utsatt for hard kritikk fra miljøorganisasjoner.<sup>2</sup> I USA var en rekke private organisasjoner sterkt opptatt av miljøproblemer, og på midten av 1980-tallet vendte organisasjonene i økende grad blikket mot Verdensbanken. Særlig var det store damutbygginger, regnskogproblematikk og urbefolkningsrettigheter i forhold til dette som ble satt i søkelyset. Miljøvern ble igjen en viktig sak for Verdensbanken på midten av 1980-tallet, og under reorganiseringen i 1987 ble miljøsektoren en av "vinnerne". Mens andre sektorer ble bygget ned, øket miljøsektoren fra fem til omkring femti årsverk.

Dette kapittelet skal fokusere på hvordan det norske og det nordiske arbeidet med miljøspørsmål i banken utviklet seg. Til å begynne med hadde Norge og de nordiske landene den samme strategien innen miljø som innenfor de andre områdene vi har sett på. Styret var en sentral arena for å erklære hvilken politikk man mente at banken burde følge. Men de nordiske landene engasjerte seg lite i enkeltsaker. Vi har sett at det norske aktivitetsnivået i forhold til banken økte på andre sektorer. Når det gjaldt miljø var denne tendensen like fremtredende. Miljø var det første området Norge brukte målrettet samfinansiering. Bruken av samfinansiering med den hensikten å påvirke Verdensbanken, kom gjennom initiativ fra den norske bankmyndigheten, og senere områder tok modell fra det tidlige arbeidet med å utvikle politikken mot ørkenspredning i Verdensbanken. Men også styrearbeidet endret seg på midten av 1980-tallet. Hensynet til opinionen var sentralt da den nordiske strategien innad i Verdensbanken ble endret i 1986 til en mer samordnet og offensiv politikk. Men det var forskjeller blant de nordiske landene både i forhold til opinion og prioritering av den nordiske eksekutivdirektørens innsats.

---

<sup>1</sup> Wade 1997 s. 618.

<sup>2</sup> Ibid. s. 637.

## **Kritikk mot banken: Polonoroeste-prosjektet i Brasil**

Utviklingen av miljødebatten i Verdensbanken på 1980-tallet kan ikke forstås uten at vi trekker inn interne amerikanske forhold. Det var private amerikanske organisasjoner som sto sentralt, og de forsøkte å utnytte det amerikanske politiske systemet til sin fordel for å påvirke Verdensbanken. I en stor grad lyktes de. Det er vanlig å tilskrive amerikanske organisasjoner mye av æren for øket miljøfokus i banken. Men de var ikke alene. Vi skal se at kampanjens suksess avhang av flere faktorer. Hva var det som brakte miljø frem på Verdensbankens agenda? For å svare på det må vi tilbake til det prosjektet som ble et brohode for organisasjonskampanjen tidlig på 1980-tallet. Men det er viktig å påpeke at Verdensbanken allerede lenge før dette hadde en miljøavdeling og hadde utviklet egne retningslinjer for prosjekter med sikte på å hindre skadevirkninger for miljøet. Endringene vi skal se på var del av en prosess som mangedoblet innsatsen og som ledet fram mot 1990-tallets debatter om miljøkondisjonalitet.

Verdensbanken ble på slutten av 1970-tallet involvert i finansieringen av byggingen av en motorvei mellom to spredt befolkede områder i Brasil - fra den sørsentrale regionen til det nordvestlige Amazonas. I tillegg til å bygge motorvei skulle prosjektet oppgradere jordbruket og bosettingen i tilknytning til motorveien. Dette prosjektet er sentralt i bankens miljøhistorie på to måter. For det første så banken selv på prosjektet som innovativt. Banken så på dette som en modell for regional utvikling og planlegging, og arbeidet for at pengene skulle brukes til å vise verden hvordan man kunne drive bærekraftig utvikling i regnskogsområde.<sup>3</sup> På den andre siden ble Polonoroeste-prosjektet brohodet for miljøorganisasjonenes kritikk av banken.

Da låneforslaget fra staben ble godkjent i desember 1981<sup>4</sup> hadde den nordiske eksekutivdirektøren ingen innlegg i saken.<sup>5</sup> Prosjektet var ennå ikke omstridt. Amerikanske miljøorganisasjoner startet en kampanje mot Verdensbanken i 1983.<sup>6</sup> Polonoroeste-prosjektet sto sentralt i kritikken, og organisasjonene kritiserte prosjektet for å rasere regnskogen og skape sosiale katastrofer.<sup>7</sup> Kampanjen fikk øket

---

<sup>3</sup> Ibid. s. 637-638.

<sup>4</sup> Ibid. s. 645.

<sup>5</sup> NK, Notat Henriksson/NK til Emsgård/Svenske Finansdepartementet, 09.08.91. Den nordiske eksekutivdirektøren hadde heller ikke innlegg i styret ved godkjennelsen av to videreføringer av prosjektet i 1982 og 1983.

<sup>6</sup> Wade 1997 s. 656.

<sup>7</sup> Ibid. s. 661.

støtte utover i 1984 og etter at James Baker ble finansminister i USA i januar 1985 begynte U.S. Treasury å kreve at Verdensbanken ryddet opp i miljøarbeidet. I februar 1985 leverte en intern gruppe i Verdensbanken en rapport som konkluderte med at prosjektet led under mange feil og mangler. Dette førte til at bankens ledelse i mars tok avgjørelsen om å suspendere videre utbetalinger inntil en ny avtale kunne garantere bedre prosjektfremdrift og bedre beskyttelse av urbefolkningen.<sup>8</sup> Den amerikanske finansministeren informerte våren 1985 senatet om at banken hadde stoppet utbetalinger til utbygging i Amasonas.<sup>9</sup> De nordiske landene hadde så langt ikke hatt noen synlig profil i forhold til prosjektet. Nordisk kontor skrev hjem at dersom de nordiske landene ønsket å være synlige, kunne det gjøres ved å utarbeide et eget memorandum til Verdensbankens administrasjon, eller i forbindelse med det neste lånet til Brasil. De nordiske landene diskuterte saken på et bankmøte og eksekutivdirektøren tok etter dette saken opp med bankens ledelse.<sup>10</sup>

Debatten om behovet for kapitalutvidelse som fulgte etter lanseringen av Baker-planen, diskuteres flere steder i denne oppgaven. Men debatten er også relevant i forhold til miljøproblematikken. Finansminister Baker gjorde banken oppmerksom på at Kongressen ville ha problemer med å godta en kapitalutvidelse dersom ikke banken forbedret sitt miljøarbeid.<sup>11</sup> Den amerikanske kongressen vedtok i desember 1985 en rekke miljøkrav til banken og til den amerikanske deltakelsen i Verdensbanken.<sup>12</sup> I 1986 markerte den amerikanske eksekutivdirektøren åpen motstand mot et låneforslag. Administrasjonen hadde foreslått et lån til utbygging av elektrisitetsforsyningen i Brasil. Dette stemte USA i mot. Dette var første gangen et styremedlem stemte nei på bakgrunn av miljøhensyn, selv om det også ble oppgitt andre grunner.<sup>13</sup>

Utover i 1986 ble kampanjen fra de private organisasjonene intensivert ettersom det ble dannet internasjonale nettverk til Europa og til organisasjoner i utviklingsland.<sup>14</sup> Av de nordiske landene var det særlig danskene som fikk oppleve en aktiv og kritisk opinion.

---

<sup>8</sup> Ibid. s. 650-651.

<sup>9</sup> UD 42.12/12, m 3, Nm85/117, 10.04.85.

<sup>10</sup> UD 42.12/12, m 6, Notat Danida, 10.01.86.

<sup>11</sup> Wade 1997 s. 668-669.

<sup>12</sup> UD 42.12/12, m 5, Notat Bodelsen til de andre nordiske landene, 21.01.86.

<sup>13</sup> Wade 1997 s. 670.

<sup>14</sup> Ibid. s. 667.



Verdensbankens miljøprofil ble stadig sterkere fra midten av 1980-tallet. Kongressen var den amerikanske instansen som godkjente bidrag til IDA. Organisasjonene brukte mye krefter på å påvirke kongressen som generelt var åpen for å bli påvirket av lobbyister. Miljølobbyistene fikk gjennomslag for kritikk av Verdensbanken, fordi fremtredende medlemmer av Kongressen på denne tiden var generelt skeptiske til bistand. I amerikanske bevilgningsvedtak er det mulig å kople helt ulike saker til hverandre. Kongressen koplet krav om miljøtiltak som forutsetninger for å bevilge bidrag til Verdensbanken.<sup>15</sup> Robert Wade hevder at kampanjen fra amerikanske miljøorganisasjoner utvilsomt var en viktig årsak til forandringen i bankens arbeid med miljøspørsmål, men at årsakene var mer komplekse. Det var en øket interesse i vitenskaplige sirkler og i media i mange part 1-land.<sup>16</sup> Vi skal se at de nordiske landene fikk en mer aktiv profil fra 1986.

### *Hjemmemyndighetene med miljø- og urbefolkningsinstruks*

De nordiske landene hadde vært opptatt av miljø i forhold til banken tidligere, men deres engasjement var ofte spredt og virket noe tilfeldig. De hadde også konsentrert sitt miljøarbeid i banken om andre områder enn problematikk knyttet til dam og urbefolkninger.<sup>17</sup> 1986 ble et skille i det nordiske miljøarbeidet i forhold til Verdensbanken. Under oppbyggingen av kampanjen mot banken hadde de nordiske landene ikke holdt noen høy profil. Likevel ble det Polonoroeste-prosjektet som utløste en ny og mer samordnet nordisk miljøpolitikk i forhold til Verdensbanken. I forbindelse med dette arbeidet vedgikk de nordiske bankmyndighetene at engasjementet for miljøvern i relasjon til urbefolkninger ikke var blitt like kraftfullt fulgt opp i de multilaterale finansinstitusjonene som i de andre multilaterale institusjonene.<sup>18</sup>

Amerikanske organisasjoner hadde kontaktet danske filialer av internasjonale miljøorganisasjoner samt danske politikere og embetsmenn. Et medlem av Folketinget tok saken opp på et møte i regi av Nordisk Råd i november 1985. De to

---

<sup>15</sup> Wade 1997 s. 654. Dette skjedde i desember 1985 i forbindelse med en bevilgningslov. Det amerikanske vedtaket ble omtalt som "et nyttig forbillede" i et memorandum danske politikere og embetsmenn mottok fra miljøorganisasjoner (UD 42.12/12, m 5, Notat Niels Bodelsen, 20.01.86).

<sup>16</sup> Wade 1997 s. 654-655.

<sup>17</sup> Et eksempel som kan trekkes frem er en intervensjon fra eksekutivdirektøren på et styreseminar i 1985. Han tok da opp avskogingsproblematikk på et seminar om jordbruket i Afrika. Under henvisning til World Watch Institutes funn påpekte eksekutivdirektøren at det var galt å avvise at problemene i Afrika er avhengig av klima. Det hadde vært mindre syklisk regn siden 1965 (UD 42.12/12, m 4, Nm85/230, 12.06.85).

<sup>18</sup> DUH 37, Nordiske telefonkonferanser 1985 til 1986, Utkast til instruks Danida/Bodelsen 20.03.86.

amerikanske organisasjonene som sto bak kontakten oppfordret de danske organisasjonene til å utarbeide en lobbystrategi i Danmark og til å oppfordre organisasjoner i de andre nordiske landene å gjøre tilsvarende.<sup>19</sup> Årsaken til at det var danskene som ble kontaktet var trolig knyttet til at de hadde eksekutivdirektøren og følgelig ansvaret for den nordiske koordineringen.

De danske embetsmennene hadde sett henvendelsen fra de amerikanske organisasjonene fordi denne var vedlagt en henvendelse organisasjonene gjorde til bankens ledelse.<sup>20</sup> I januar 1986 tok danskene derfor et initiativ overfor sine nordiske kolleger. Danskene hadde utarbeidet et notat om den kritikk amerikanske private organisasjoner rettet mot Verdensbanken. Danskene var tydelig bekymret for det nettverket som var i ferd med å bygge seg opp. De ba Nordisk kontor om å utrede forslag til hvordan Norden best kunne bidra til å sikre at Verdensbanken i tilstrekkelig grad tok hensyn til miljø og urbefolkninger.<sup>21</sup>

Polonoroeste-prosjektet var et av et knippe tilsvarende saker som var problematiske i banken på den tiden.<sup>22</sup> Den danske bankmyndigheten fikk tilslutning fra de andre nordiske landene. Nordisk kontor ble bedt om å gi en vurdering av hvor kraftig den amerikanske eksekutivdirektøren ville fremføre kritikken, hvilke foranstaltninger han ville prioritere, hvilke andre større og likesinnede land som måtte forventes å støtte USA eller fremføre egne initiativ, utviklingslandenes forventede reaksjon og hvilken holdning Verdensbanken ble forventet å innta, da spesielt til forslaget om at miljøaspektet i slike prosjekt skulle være sikret forut for godkjenning og behovet for en styrking av denne delen av bankens stab.<sup>23</sup>

I sitt svar vektla Nordisk kontor at banken siden 1970 hadde hatt en miljørådgiverstilling. Banken hadde også gode retningslinjer, men Nordisk kontor skrev at det kunne stilles spørsmålsteget ved om retningslinjene ble etterlevd slik at miljøhensyn i tilstrekkelig grad ble innarbeidet i prosjektutformingen.<sup>24</sup> Dermed hadde Nordisk kontor påpekt det som kom til å bli hovedfokuset i det nordiske arbeidet i forhold til banken – hvordan sikre at miljøhensyn var innbakt i alle

---

<sup>19</sup> UD 42.12/12, m 6, Notat Danida, 10.01.86.

<sup>20</sup> Ibid.

<sup>21</sup> UD 42.12/12, m 5, Notat Bodelsen til de andre nordiske landene, 16.1.86. I en artikkel fra 1989 (Bodelsen 1989 s. 140) hevder Bodelsen at det nordiske initiativet kom *før* nordiske miljøorganisasjoner, Parlament, Nordisk Råd og media var begynt å ta saken opp. Dette stemmer ikke overens med notatet fra 10.01.86 som tvert i mot fremhever hensynet til innensrikspolitiske forhold.

<sup>22</sup> Intervju med Nils Bodelsen 03.02.00.

<sup>23</sup> UD 42.12/12, m 5, Utkast til instruks utarbeidet av Danida i etterkant av telefonkonferansen 17.01.86.

<sup>24</sup> UD 42.12/12, m 6, Nm86/34, 24.01.86.

prosjekter fra starten. Men samtidig ble det viktig for de nordiske landene å vise at de gjorde noe i forhold til de konkrete prosjektene som det var strid om og som miljøorganisasjonene var opptatte av.

Parallelt med at de nordiske landene sammen med Nordisk kontor var i ferd med å orientere seg om den nye situasjonen, ble presset mot utenriksdepartementet i Danmark større. I februar 1986 henvendte en dansk folketingsrepresentant fra Socialistisk Folkeparti seg til det danske utenriksministeriet. Hun ville vite om prosedyrene før et lån ble godkjent i Verdensbanken, særlig var hun ute etter å vite om det var noen form for høring. Svaret hun fikk vektla at den nordiske eksekutivdirektøren tok stilling til lån i henhold til generelle bistandspolitiske synspunkter i de nordiske landene og dersom det var behov tok eksekutivdirektøren stilling til prosjektet på grunnlag av instruks fra de nordiske bankmyndighetene. Svaret til den danske folketingsrepresentanten hevdet likevel at det viktigste var de generelle retningslinjene som styret fastsatte.<sup>25</sup>

I mars 1986 tok de nordiske landene for alvor fatt på problemet med oppfølging av saker hvor urbefolkningens rettigheter var truet av store prosjekter. Hovedstedene utformet en stående instruks for Nordisk kontors oppfølging av slike miljøsaker. I den forberedende prosessen mente Norge at instruksjonsutkastet måtte ha et bredere perspektiv og ta opp blant annet bruk av sprøytemidler og liknende. Videre innvendte den norske bankseksjonen at hjemmemyndighetene ikke hadde kapasitet til å ta for seg alle lånesakene, men at en tidlig reaksjon fra Nordisk kontor kunne sikre at spesielt graverende saker kunne tas opp spesielt.<sup>26</sup> Instruksen av 20. mars 1986 tok hensyn til dette.

Den nye instruksjonen skulle sørge for at Norden kunne medvirke til at miljøhensyn skulle komme mer effektivt inn i alle deler av bankens prosjektutforming. I følge den nye instruksjonen skulle eksekutivdirektøren ved passende anledninger etterspørre om det var satt av tilstrekkelige ressurser til arbeid med miljøvern. Eksekutivdirektøren skulle arbeide for u-landsdeltakelse på et økende antall konferanser om problematikken. Dessuten skulle det arbeides for at andre industriland kunne støtte et forslag om en organisasjonsstudie om hvordan miljø kunne inkluderes bedre i prosjektutformingen. Eksekutivdirektøren ble bedt om å

---

<sup>25</sup> UD 42.12/12, m 6, Faks Niels Bodelsen, Utenriksministerens svar til Margrete Auken, 06.02.86.

arbeide for gode prosjektdokumenter. Særlig gjaldt dette damprosjekter, migrasjonsprosjekter og store jordbruksprosjekter. De nordiske landene ønsket at prosjektdokumentene skulle drøfte spørsmål knyttet til miljø og urbefolkninger. Men de nordiske landene ønsket også at banken skulle øke sine utlån til prosjekter som tok sikte på å forbedre miljøet, eksempelvis skogprosjekter.<sup>27</sup> De første punktene i den nye stående instruksjonen var rettet inn mot strukturelle og organisatoriske endringer i bankens arbeid med miljø. Virkemidlene var å øke ekspertisen og bidra til å utvikle prosesser som skulle sikre at miljøhensyn ble ivaretatt i de prosjektene som ble forelagt styret.

Men den nye instruksjonen gikk også inn på hvordan eksekutivdirektøren skulle håndtere de enkelte lånene som ble forelagt styret. Stående instruksjoner på enkeltlån hadde en viss tradisjon i det nordiske samarbeidet. Tidligere hadde de nordiske landene hatt en stående instruks om at den nordiske eksekutivdirektøren skulle stemme i mot lån til Chile. Instruksjonen var motivert av den kritikkverdige menneskerettighetssituasjonen i landet etter kuppet i 1973. Instruksjonen ble fastholdt på 1980-tallet. Dette var en summarisk instruks. Med den stående miljøinstruksjonen innførte de nordiske landene en praksis som skulle føre til faste rutiner i forhold til gjennomgang av de kvalitative sidene ved enkeltprosjekter. Nordisk kontor ble instruert om å ta en mer aktiv del i gjennomgangen av enkeltprosjekter og holde hovedstedene godt informert.<sup>28</sup> I saker hvor miljø og urbefolkningsaspektene kunne være spesielt alvorlige, ønsket hovedstedene prosjektdokumentene oversendt sammen med oversikt over andre lands synspunkter.<sup>29</sup> Vi så i kapittelet om strukturtilpasning at det ett år senere kom en tilsvarende instruks om strukturtilpasningslån, PFP samt en del prosjekter i forhold til viktige samarbeidsland. Dette fulgte opp den nye måten å arbeide på ved å underlegge nye saksfelt rutiner for gjennomgang av de kvalitative sidene ved enkeltlån. I desember 1987 ble dette overført til også å gjelde spesielt graverende prosjekter med hensyn til kvinneaspektet.<sup>30</sup> Motivasjonen for å ha disse instruksjonene var todelt. For det første var det et ønske om å ha en mer systematisk påvirkning av Verdensbanken, uten å måtte lage instruksjoner hver gang. Samtidig er det

---

<sup>26</sup> UD 42.12/12, m 6, Telefaks fra Jorunn Mæhlum, 06.03.86. Danskene hadde også vært opptatt av at kapasitetshensyn gjorde at de ikke kunne ta for seg alle saken med miljømessige konsekvenser (UD 42.12/12, m 6, Notat Danida, 10.01.86).

<sup>27</sup> DUH 37, Nordiske telefonkonferanser 1985 til 1986, Utkast til instruks Danida/Bodelsen 20.03.86.

<sup>28</sup> UD 42.12/12, m 6, Instruksjon, 06.03.86.

<sup>29</sup> DUH 37, Nordiske telefonkonferanser 1985 til 1986, Utkast til instruks Danida/Bodelsen 20.03.86.

<sup>30</sup> UD 42.12/12, m 12, Notat forberedt av Danida/Nordisk kontor til nordisk bankmøte, 11.12.87.

klart at en viktig motivasjon var å hindre at det kom kritikk i de nordiske landene som hjemmemyndighetene ikke var forberedt på å møte.

Fikk den nordiske miljø- og urbefolkningsinstruksen konsekvenser? Wade påpeker at på slutten av 1986 hadde flere Part 1- land sluttet seg til det amerikanske kravet om omlegginger i bankens miljøarbeid. Dette omfattet Canada, Nederland, Australia, de nordiske landene og Storbritannia.<sup>31</sup> Dette stemmer godt med det gjennomgåtte arkivmaterialet. I tiden som fulgte avspeiler arkivmaterialet en økende rapportering fra Nordisk kontor om prosjekters miljøkonsekvenser.<sup>32</sup> En styreintervensjon skal dessuten ha ført til at Verdensbanken sjekket nøye opp konsekvensene for miljø og av folkeforflytning.<sup>33</sup>

Det var Danmark som fremsto som pådriver internt i det nordiske koordineringsarbeidet. Dette var ganske naturlig i og med at den danske bankmyndigheten var ansvarlig for å følge opp den interne nordiske koordineringen. På grunn av dette ansvaret var det danske miljøorganisasjoner og politikere som ble kontaktet av de amerikanske organisasjonene. En aktiv dansk opinion fortsatte å presse frem spørsmål til de banksansvarlige i Danmark. Utenrikskomiteen stilte i 1987 spørsmål til den danske bankmyndigheten om bankens miljøarbeid.<sup>34</sup> Kritikken i Danmark fortsatte og flere danske miljøorganisasjoner var engasjerte. De danske banksansvarlige gjorde Nordisk kontor oppmerksom på denne debatten, og at det kunne føre til at dansk media tok direkte kontakt med kontoret.<sup>35</sup> Kildematerialet har ikke avdekket en tilsvarende aktivitet blant norske private organisasjoner. Det ble heller ikke stilt spørsmål om miljø og urbefolkningsproblematikk i relasjon til Verdensbanken i stortingsdebattene i Norge før i 1989.<sup>36</sup> Hva som foregikk i forhandlingene i utenrikskomiteen er ikke dekket av kildene til denne oppgaven, men hvis saken var et tema så førte dette verken til spørsmål i Stortinget eller til henvendelser til den norske bankmyndigheten. Arkivet fra den norske bankmyndigheten inneholder heller ingen presseklipp om miljødebatt i Norge i denne perioden. Av de artiklene som finnes registrert i NORART omhandler totalt syv

<sup>31</sup> Wade 1997 s. 671.

<sup>32</sup> Eksempelvis UD 42.12/12, m 11, Nm87/363, 13.10.87. Nm om bruk av DDT i et malariaprojekt i Brasil/Amazonas i m 22. Skogsvareeksport i forhold til strukturtilpasningsprogram i Laos i m 23, Nm89/284, 21.06.89. Nm om lån til Brasil i m 24-25. Nm89/461, 19.10.89.

<sup>33</sup> UD 42.12/12, m 11, Nm87/363, 13.10.87.

<sup>34</sup> NK sender innspill til Danmark: Norden er opptatt av det. Miljøspørsmål må internaliseres i Bankens arbeid (UD 42.12/12, m 7, Nm87/35, 30.01.87).

<sup>35</sup> NK, Telefax Sten Lilholt/Danida til Haralz 13.3.89.

miljøspørsmål. To av disse ble publisert i 1988.<sup>37</sup> Den andre ”skandalesaken” – damutbyggingsprosjektet i Narmadadalen i India på begynnelsen av 1990-tallet - ble langt mer omdiskutert i Norge.

### **Nordiske lands viktigste satsninger**

Verdensbanken ble altså mer opptatt av miljø fra midten av 1980-tallet. De nordiske landene ble også mer systematisk opptatte av miljøspørsmålet i forhold til banken fra 1986. Ettersom det ble erkjent at de enkelte prosjekt og program Verdensbanken finansierte kunne ha uheldige miljøkonsekvenser og viljen til å gjøre noe med miljøproblemene økte, ble det stadige diskusjoner om hvordan miljøkonsekvensene kunne dempes eller unngås.

Dette avsnittet skal se på hvordan de nordiske landene arbeidet med miljøspørsmål i banken etter at den stående instruksjonen ble etablert, og hvordan de stilte seg til de ulike forslagene som skulle miljøorientere bankens arbeid.

#### *Styrking av miljøekspertisen i staben*

Den nordiske instruksjonen fra 1986 fremhevet at den nordiske eksekutivdirektøren aktivt skulle følge opp spørsmålet om å styrke miljøekspertisen i banken. Dette arbeidet ble aktualisert kort tid etter. Barber Conable ble president i Verdensbanken i 1986. I 1987 gjennomførte han en omfattende reorganisering av banken. Han erklærte at det skulle bli 100 nye miljøstillinger, mot bare fem i 1986.<sup>38</sup> Men selv om presidenten hadde dette målet, var det ikke uproblematisk å oppnå styrets tilslutning til en så sterk satsning. Under behandlingen av budsjettet i 1987, rapporterte Nordisk kontor at det på grunn av budsjettssituasjonen var klart at det ikke ville bli ansatt nye mennesker i miljøavdelingen i Verdensbanken. Frivillige miljøorganisasjoner hadde protestert mot dette.<sup>39</sup> Banken hadde oppgitt til Nordisk kontor at det nå var totalt 40 personer fulltidsansatt, og hvis man regnet med konsulentene var det omkring 100

---

<sup>36</sup> St.forh. (08.02.89) s. 2545-47 Spørsmål i spørretimen fra SV-representant Theo Koritzinsky, arbeiderpartirepresentant Ingeborg Botnen og hørerrepresentant Brita Borge.

<sup>37</sup> Jfr. redegjørelse i andre kapittel om strukturtilpasning.

<sup>38</sup> Wade 1997 s. 675.

<sup>39</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/441, 16.12.87.

årsverk som jobbet med miljørelaterte spørsmål.<sup>40</sup> Robert Wade hevder at 50 miljøstillinger var etablert ved utgangen av 1987.<sup>41</sup>

Hvorfor var det vanskelig å få styrets tilslutning til en satsning som presidenten ønsket når vi samtidig vet at viktige donorland var aktive forkjempere for økning i Verdensbankens miljøfokus? USA støttet generelt ikke økninger i Verdensbankens administrasjon i budsjettprosessene. Kongressen hadde bestemt dette. Motstanden mot økning i administrative budsjett var ideologisk betinget.<sup>42</sup> Den amerikanske eksekutivdirektøren kunne dermed bare støtte omdisponeringer av personell og ikke nyansettelser.<sup>43</sup> Verdensbanken på sin side argumenterte med at det var viktig å styrke bemanningen, men at dette ikke kunne gjøres uten at budsjettet ble styrket.<sup>44</sup> På den måten ble miljøsakene brukt strategisk for å få amerikanerne mer vennlig innstilt til å støtte en generell kapitaløkning i banken. Men USA var ikke alene om å hindre styrking av bankens miljøekspertise. Utviklingslandene var i flere sammenhenger negative til at banken skulle få et øket miljøengasjement. I diskusjonen om bruk av ressurser i administrasjonen hevdet den brasilianske eksekutivdirektøren at det ikke var forsvarlig at 60 årsverk var satt av til miljøarbeid, mens bare 11 årsverk var rettet mot å øke effektiviteten i offentlig sektor.<sup>45</sup>

De nordiske landene støttet prioriteringen av miljøsektoren og var opptatte av at banken fikk øket kapasiteten og kunnskapene på miljøområdet.<sup>46</sup> Samtidig vurderte de nordiske bankmyndighetene at de nordiske landene var underrepresentert i bankens stab sett i forhold til bidragsstørrelse. I Verdensbanken fantes det ikke retningslinjer for rekruttering basert på nasjonalitet. Likevel var dette et argument som ble brukt, og miljøsakene ble forsøkt brukt til å fremme nordiske kandidater.<sup>47</sup> Spørsmålet ble fulgt opp i bilaterale samtaler mellom de nordiske hovedstedene og

---

<sup>40</sup> UD 42.12/12, m 13, Nm88/6, 07.01.88. Totalt var det i 1987 ansatt 6.521 mennesker i Verdensbanken, hvorav 4.169 var saksbehandlere og ledere (UD 42.12/12, m 12, Nm87/420, 09.12.87).

<sup>41</sup> Wade 1997 s. 675.

<sup>42</sup> Bødelsen 1989 s. 141.

<sup>43</sup> UD 42.12/12, m 5, Nm86/34, 02.07.86.

<sup>44</sup> UD 42.12/12, m 14, Nm88/76, 19.02.88.

<sup>45</sup> UD 42.12/12, m 14, Nm88/84, Referat styremøte 29.02.88.

<sup>46</sup> Dette var et synspunkt som ble fremhevet i mange år, se eks. UD 42.12/12, m 27, Nm90/115 Innlegg Mæhlum 20.02.90.

<sup>47</sup> I tillegg til det felles nordiske arbeidet, brukte Norge egne samfinansieringsmidler til å sekundere en nordmann med miljøekspertise. Dessuten brukte Norge samfinansieringsmidler kanalisert gjennom et konsulentfond til bruk av Verdensbanken. En av de mest brukte norske konsulentene var Stein Hansen. I 1988 la han frem en rapport om miljøspørsmål (UD 42.12/12, m 16, Nm88/173, 04.05.88).

banken, og i eksekutivdirektørens møter med representanter for staben.<sup>48</sup> Banken mente at de nordiske kandidatene ikke hadde den nødvendige kompetansen.<sup>49</sup>

### *Miljøkondisjonalitet*

Etter hvert som fokuset på miljø ble viktig i Verdensbanken, aktualiserte dette spørsmålet om miljøhensyn også burde få konsekvenser i forbindelse med Verdensbankens utlån. For Verdensbanken som institusjon kunne dette for det første skje ved målrettet utlån til miljøprosjekt. Dette ville være en form for positiv kondisjonalitet som ikke var kontroversiell.<sup>50</sup> Kontroversielt var derimot spørsmålet om hvordan miljøhensyn kunne innarbeides i prosjektutformingen for ordinære lån. Klarere krav kunne stilles i forbindelse med planlegging og gjennomføring av prosjektene. Det kunne også skje i form av utarbeidelse av landstrategier eller landanalyser. Til slutt var det et spørsmål om hvilke konsekvenser slike utredninger skulle få, for eksempel for strukturtilpasningslån, og i hvilken form eventuelle betingelser skulle utarbeides. Styret diskuterte disse strategiske spørsmålene ved en rekke anledninger. I tillegg ble det reist diskusjoner i styret ved innvilgelsen av konkrete lån.

Det avtegnet seg et mønster i denne diskusjonen. Utviklingslandene var bekymret for at det nye fokuset på miljøproblemer ville føre til ytterligere kondisjonalitet på lån fra Verdensbanken. Særlig kjempet India og Brasil mot at banken skulle engasjere seg sterkere i de miljømessige sidene av prosjektene.<sup>51</sup> Stadig økende krav tilknyttet det enkelte prosjekt ville fordyre prosjektene for utviklingslandene. Både India og Brasil var allerede utsatt for kritikk fra vestlige private organisasjoner. Utviklingslandene påpekte miljøproblemenes globale karakter, og hevdet at Verdensbanken hadde en iboende begrensning i forhold til å takle disse problemene. Så lenge i-landenes hovedansvar ikke var inkludert ville det være utilstrekkelig.<sup>52</sup> Derimot ønsket de at banken burde belyse i hvilken utstrekning industrilandene var ansvarlige for miljøproblemene.<sup>53</sup>

---

<sup>48</sup> UD 42.12/12, m 10, Faks Bodelsen til Nordisk kontor i etterkant av telefonmøte, 14.08.87.

<sup>49</sup> UD 42.12/5, Telefaks fra Nordisk kontor, 02.06.89.

<sup>50</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm86/396, 11.12.86.

<sup>51</sup> Wade 1997 s. 672.

<sup>52</sup> UD 42.12/12, m 7, Nm86/396, 11.12.86.

<sup>53</sup> NK, Nm89/410, Rapport styremøtet 31.08.89.



USA var på sin side forkjemper for at lånekravene skulle være mest mulig spesifikke.<sup>54</sup> I styrediskusjoner var de også langt mer villige enn de øvrige medlemslandene til å kommentere detaljene i enkeltprosjekt. Dette var eksekutivdirektøren pålagt å gjøre fra den amerikanske kongressen.<sup>55</sup> Nordisk kontor rapporterte fra et styreseminar i desember 1986 om Verdensbankens arbeid med miljø. En viktig observasjon var at det var de landene hvis nasjonale økonomier bidro mest til den globale forurensningen, som var de sterkeste forkjemperne for miljøkondisjonalitet.<sup>56</sup> Miljødirektør i banken, Kenneth Piddington, skal ha fremhevet i et møte med statsminister Gro Harlem Brundtland at industrilandene hadde en troverdighetskrise på dette området.<sup>57</sup>

Målsettinger for den norske politikken kunne være kryssende. Miljøhensyn er et klart eksempel på dette. Miljø var et av de tverrsektorielle temaene som ble presset fram i donorlandene, men som ikke hadde den samme forankringen i mottakerlandene.<sup>58</sup> Kvinners rolle i utviklingsprosessen var langt på vei et tilsvarende emne. De nordiske landene befant seg i en situasjon hvor de ble trukket i to retninger. Ønsket om å støtte utviklingslandenes synspunkter var ikke lett forenlig med et aktivt miljøengasjement. De nordiske landene inntok ofte mellomstandpunkt mellom utviklingslandene og USA, og forsøkte å ikke ha en konfrontasjonslinje mot utviklingslandene. I en kommentar til en rapport fremhevet de nordiske landene at det var manglende fokus på industrilandenes ansvar for miljøproblemene.<sup>59</sup> Den nordiske eksekutivdirektøren fikk støtte fra flere Part 2 land i sin påpeking av at behandlingen av miljøspørsmål la for stor byrde på u-landene, og ikke tok opp hva i-landene måtte forventes å gjøre. USA ønsket på sin side rapporten velkommen.<sup>60</sup>

Et møte i utviklingskomiteen våren 1987 illustrerer på det nordiske ønsket om å være pådriver uten å støte utviklingslandene. Nordisk kontor ble bedt om å sondere med u-landene hva disse ville ta opp møtet.<sup>61</sup> Opprinnelig hadde danskene ønsket at eksekutivdirektøren skulle ta kontakt med utviklingslandene for å sikre at en miljørapport ble positivt mottatt, men etter telefonkonferansen konkluderte referatet

<sup>54</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

<sup>55</sup> Bodelsen 1989 s. 141.

<sup>56</sup> UD 42.12/12, m 7, Dansk utkast til instruksjon, 22.10.86.

<sup>57</sup> NK, Referat fra Statsminister Brundtlands lunsjmøte med president Conable 04.05.89.

<sup>58</sup> Fritjof Nansen Institute og ECON 1995 s. 30. Davies 1992 s. 151.

<sup>59</sup> DUH 37, Referat nordisk telefonkonferanse 06.03.87.

<sup>60</sup> UD 42.12/12, m 8, Nm87/79, Referat Committee of the Whole, 10.03.87.

med at man måtte være "meget forsiktig når det gjelder å forsøke å påvirke dem i denne omgangen". Formålet med det forestående møtet i utviklingskomiteen var i følge referatet å påvirke Verdensbanken, ikke utviklingslandene.<sup>62</sup> I talen til utviklingskomiteens var den nordiske representanten var varsom i sine formuleringer: "The World Bank should assist its members in reorienting their investment programs towards a higher sensitivity to environmental concerns (...)".<sup>63</sup>

Sett i lys av at Verdensbanken i økende grad knyttet kondisjonalitet til sine lån, kan denne formuleringen tolkes i retning av at de nordiske landene mente at banken burde bruke kondisjonalitet også i forhold til miljø. Formuleringen utelukket det i hvert fall ikke. Tilsvarende formuleringer som skulle ivareta hensynet til utviklingslandene og samtidig ivareta ønsket om å være pådriver, finner vi i styrediskusjonene. Under styrediskusjonen om utkastet til presidentens rapport til årsmøtet i 1987 støttet eksekutivdirektør Haxthausen arbeidet med å styrke bankens miljøarbeid, men påpekte samtidig at hensynet til miljøet ikke måtte bli brukt som en unnskyldning til å senke tempoet med prosjektutforming og utbetaling til utviklingslandene.<sup>64</sup>

Den nye permanente instruksjonen åpnet for at det i saker som kunne forventes å bli kontroversielle skulle bli tatt en grundigere forhåndsvurdering av prosjektet i hovedstedene og av Nordisk kontor. Men dette var ikke ment som en vanlig praksis. Tvert i mot. Det var en åpning som kun gjaldt spesielle saker. Et viktig hensyn bak denne åpningen i instruksjonen å unngå at nordiske myndigheter var uforberedte på saker som nordiske organisasjoner og media tok opp.<sup>65</sup>

Hvordan kan man forstå de ulike konstellasjonene som avtegnet seg? USA hadde den administrative kapasiteten til å følge opp enkeltlån.<sup>66</sup> USA hadde en svært høylytt miljøbevegelse med nære forbindelser til politiske myndigheter. I tillegg falt hensynet til å tilfredsstille den høylytte miljølobbyen i mange saker sammen med hensynet til å beskytte amerikanske interesser. Ved flere anledninger mente Nordisk kontor at motivet for den amerikanske eksekutivdirektøren miljøbegrunnede

---

<sup>61</sup> UD 42.12/12, m 8, Utkast til instruks Danida/Bodelsen, 13.03.87. At de nordiske lands konsultasjoner med utviklingslandene ble lagt merke til i banken ble bekreftet i intervjuer med bank-ansatte (intervju med Heinz Vergin 25.2.00, Alexander Shakow, 15.11.99).

<sup>62</sup> DUH 37, Referat telefonkonferanse 13.03.87.

<sup>63</sup> UD 42.12/12, m 8, Innlegg i Utviklingskomiteens møte 10.04.87.

<sup>64</sup> UD 42.12/12, m 11, Innlegg i COW 01.09.87.

<sup>65</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>66</sup> Bodelsen 1989 s. 141.

motstanden mot et lån, i realiteten var for å beskytte egne produsentinteresser.<sup>67</sup> Utviklingslandene hadde ikke en sterk miljøopposisjon internt. Utviklingslandene hadde en generell interesse av å begrense den kondisjonaliteten som var knyttet til lånene fra Verdensbanken. I den internasjonale miljødebatten har de mest klartalende utviklingslandene vært middelinntektsland. Dette er land som hadde både politisk og finansiell mulighet til å stå i mot press fra donorene.<sup>68</sup> I Verdensbanken kom i tillegg India som tradisjonelt var et land med en særstilling i Verdensbanken på grunn av sitt store lånevolum og sin administrative kapasitet. Utviklingslandenes bekymring for "grønn kondisjonalitet" knyttet seg til en frykt for at det i situasjoner hvor hensyn til sosial utvikling og hensynet til miljø sto mot hverandre, skulle legges størst vekt på miljøhensyn.<sup>69</sup> Dette kunne føre til at prosjekter måtte skrinlegges. Nedenfor skal vi se på en sak hvor nettopp disse hensynene var i konflikt, nemlig Narmada-prosjektet.

For de nordiske landene var hensynet til balanse i synspunktene viktig. Landene var kritiske til at USA spilte et dobbelspill for å tilfredsstille den innenlandske opposisjonen og ikke gjorde noe for å få øket utlånet fra Verdensbanken.<sup>70</sup> De nordiske landene kom utviklingslandene i møte ved å påpeke industrilandenes ansvar for miljøproblemene. Dette var en tilsvarende situasjon som i diskusjonen om kondisjonaliteten knyttet til strukturtilpasningsprogrammene. Også her kom de nordiske landene utviklingslandene i møte ved å kritisere industrilandenes importbegrensninger. I begge disse sakene påtok de nordiske landene seg rollen som moralist i Verdensbanken. Men selv om de inntok et mellomstandspunkt, var ikke rollen som brobygger eller mekler dekkende for hvordan de opptrådte. De nordiske landene veide nøye sine uttalelser, men var ikke aktive i forhold til å foreslå mellomløsninger med sikte på å oppnå enighet.

Frem til utarbeidelsen av den felles nordiske miljøinstruksen var det nordiske arbeidet mindre samordnet og mer tilfeldig, selv om de også før 1986 var opptatt av miljøvern i forhold til Verdensbankens arbeid. Miljøinstruksen aktiviserte det nordiske arbeidet. Men en annen prosess var også viktig. Robert Wade fremhever opprettelsen av Brundtland-kommisjonen midt på 1980-tallet som ett av de elementene som bidro til å påvirke banken. Kommisjonen dro rundt i verden i 1986-87 og holdt miljøhøringer som ledd i sitt arbeid. Dette fikk publisitet og kommisjonen

---

<sup>67</sup> UD 42.12/12, m 16, Nm88/169, 03.05.88.

<sup>68</sup> Fritjof Nansen Institute og ECON 1995 s. 32.

<sup>69</sup> NK, Referat fra Statsminister Brundtlands lunsjmøte med president Conable 04.05.89.

gav legitimitet til ideen om at miljøverdier skulle bli inkorporert i den økonomiske utviklingspolitikken.<sup>71</sup> Den norske statsministeren Gro Harlem Brundtland hadde ledet kommisjonens arbeid og det norske utenriksdepartementet var engasjert i å følge opp kommisjonens arbeid.<sup>72</sup> Dette var også tydelig i arbeidet i forhold til Verdensbanken.

Brundtland-rapporten bidro til å smelte sammen de tidligere motstridende hensynene til miljø og til økonomisk vekst. Dette har blitt fremhevet av mange som kommisjonens viktigste bidrag til miljødebatten.<sup>73</sup> Aksepten av et slikt argument skulle i teorien tjene til at spenningen mellom miljøhensyn og vekst i Verdensbankens prosjekt skulle reduseres. I praksis fortsatte målkonflikter å prege konkrete drøftelser omkring prosjekter, og utviklingslandene som var representert i banken var fortsatt skeptiske til grønn kondisjonalitet.

En kime til konflikt omkring grønn kondisjonalitet, var tilgangen på finansielle ressurser. Brundtland-rapporten foreslo at det skulle opprettes et program eller et eget vindu for finansiering av ressursforvaltningsprosjekt innen Verdensbankgruppen.<sup>74</sup> Nordisk kontor tok kontakt med president Conable på høsten 1987. I sitt svar til det nordiske memorandumet la president Conable vekt på en rekke tiltak som kunne kalles en oppfølging av Brundtland-kommisjonens ånd. Han var ikke avvisende til forslaget om en "Compensatory Facility" innen banken for å mobilisere tilleggsressurser til miljøformål.<sup>75</sup> Norge gjorde fremstøt mot banken for å sikre nødvendig finansiering. Dette føyde seg inn i rekken av norske initiativ for å øke ressursoverføringene til utviklingslandene generelt, og gjennom Verdensbanken spesielt. En norsk konsulent, trolig finansiert av Norge, utarbeidet et forslag til hvordan finansiering av miljøtiltak kunne organiseres.<sup>76</sup> I en samtale mellom statsminister Brundtland og bankens president Conable ble dette drøftet. Brundtland foreslo at Norge kunne gi 0.1 prosent av BNP som ekstrabidrag, under forutsetning av en "rimelig byrdefordeling".<sup>77</sup> Hvordan dette initiativet endte vises ikke av mine kilder, men i 1991 ble Global Environmental Facility (GEF) etablert med formål å skaffe tilleggsressurser for å bistå utviklingslands tiltak for å beskytte det globale

---

<sup>70</sup> Wade 1997 s. 671.

<sup>71</sup> Wade 1997 s. 656, Tamnes 1997 s. 433.

<sup>72</sup> Tamnes 1997 s. 433-434.

<sup>73</sup> Hager 1995 s. 27, 99.

<sup>74</sup> NK Nm88/172, Referert i vedlagt utkast til rapport fra Stein Hansen.

<sup>75</sup> UD 42.12/12, m 12, Nm87/384, 04.11.87.

<sup>76</sup> NK, Nm88/172, Vedlagt utkast til rapport fra Stein Hansen.

miljøet. GEF omfattet tiltak mot ozon, klimaendringer, beskyttelse av biologisk mangfold og beskyttelse av internasjonale vannressurser.<sup>78</sup>

Mot slutten av 1980-tallet kom tegn på endrete holdninger til miljøspørsmål til syne. Nordisk kontor meldte i 1989 at miljø var blitt gjenstand for stadig større oppmerksomhet i styret, både i forhold til enkeltprosjekter og i forhold til strukturtilpasningslån.<sup>79</sup> Utviklingslandenes forståelse for miljøproblemene skal ha øket mot slutten av 1980-tallet. Dette viste seg også i at avsetningen av egne midler til miljøformål økte.<sup>80</sup> Bankens økte ekspertise førte til at to nye operasjonelle virkemidler ble lansert på slutten av 1980-tallet. Environmental Issues Papers skulle utarbeides for hvert enkelt låntakerland. Rapportene var interne arbeidsdokument som skulle brukes som utgangspunkt for bankens arbeid i det enkelte land. I tillegg skulle banken utarbeide landstrategier i samarbeid med låntakerlandet. I disse skulle det legges strategier for å løse prioriterte miljøproblemer.<sup>81</sup> Diskusjonen om "Country Strategies" erstattet diskusjonen om enkeltprosjekt.<sup>82</sup> Utviklingen i retning av større strategiske diskusjoner var altså den samme på miljøområdet som vi har sett benyttet på strukturtilpasningsområdet gjennom innføringen av Policy Framework Papers og landstrategier.

I 1989 ble den nordiske miljøinstruksen revidert. Den nye instruksen viste at de nordiske landene ønsket å bli mer tydelige i sin støtte til grønn kondisjonalitet. Miljøkondisjonalitet kunne knyttes opp til strukturtilpasningslån gjennom å inkludere betingelser knyttet til ressursforvaltning i låntakerlandet.<sup>83</sup> De nordiske landene hadde støttet arbeidet med å integrere hensyn til miljø i strukturtilpasningslån og i arbeidet med PFP.<sup>84</sup> I forbindelse med utarbeidelsen av PFP'er hadde blant annet den nordiske eksekutivdirektøren kritisert banken for ikke å behandle, eller gjøre det ufullstendig, miljøspørsmål i PFP. Staben hadde forsvart dette med at miljøprogrammer ikke kunne forhandles i forbindelse med PFP siden IMF var med på disse forhandlingene. Styret fikk likevel gjennomslag for at det i et PFP skulle være en kort oversikt over miljøsituasjonen.<sup>85</sup> Men ikke bare i prosjektutformingen skulle miljøhensyn tas. Den

---

<sup>77</sup> NK, Referat fra statsminister Brundtlands lunsjmøte med president Conable 04.05.89.

<sup>78</sup> St. meld. 9 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1992 (1993-94) s. 43.

<sup>79</sup> UD 42.12/12, m 20, Nm89/02, 05.01.89.

<sup>80</sup> NK, Referat fra Statsminister Brundtlands lunsjmøte med president Conable 04.05.89.

<sup>81</sup> UD 42.12/12, m 20, Nm89/02, 05.01.89.

<sup>82</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>83</sup> NK Nm88/172, Vedlagt utkast til rapport fra Stein Hansen.

<sup>84</sup> NK, Revidert utkast til nordisk miljøinstruks/Kjell Halvorsen 29.08.89.

<sup>85</sup> UD 42.12/12, m 20, Nm89/02, 05.01.89.

nye instruksen var klar på at den nordiske eksekutivdirektøren også skulle støtte negativ kondisjonalitet på miljøområdet. Eksekutivdirektøren skulle påpeke i styret at det i prosjekter hvor det var identifisert alvorlige miljøødeleggelser, skulle være en praksis som var streng i forhold til å sikre at lånebetingelsene ble overholdt før utbetaling av neste pengesum eller reforhandling av låneavtaler.<sup>86</sup>

### *Generell politikk*

Rolf Tamnes har beskrevet Brundtland-kommisjonen som et høydepunkt for norsk miljøengasjement og begynnelsen på et miljødiplomati.<sup>87</sup> I etterkant av kommisjonens rapport viste det norske utenriksdepartementet stor interesse for oppfølgingen av Brundtland-kommisjonen i Verdensbanken. De nordiske landene brukte ofte anledninger til å peke på manglende omtale av FN-rapporter, og da spesielt Brundtland-rapporten, i sin omgang med bankens representanter.<sup>88</sup> De øvrige nordiske landene støttet det norske arbeidet med oppfølgingen av Brundtland-kommisjonen. Selv om det oftest var Norge som ba om at referanser til rapporten ble inkludert i de nordiske innleggene var det ingen motstand fra de øvrige landene.<sup>89</sup>

I tillegg til styrearbeidet ble også Nordisk kontor mer aktivt på miljøområdet i forhold til direkte påvirkning av staben på slutten av 1980-tallet. Bakgrunnen for at de nordiske landene fikk en sentral rolle lå i et forslag fra den britiske eksekutivdirektør Keating og den vesttyske eksekutivdirektøren Böhmer. De foreslo at det skulle utarbeides en egen rapport om miljøaspektene ved bankens virksomhet.<sup>90</sup> Den nordiske eksekutivdirektøren støttet forslaget og fulgte det opp i ettertid.<sup>91</sup> De nordiske landene hadde tradisjonelt hatt gode relasjoner til de ansatte i banken.<sup>92</sup> Bo Jensen på Nordisk kontor fikk helt spesielle relasjoner til bankens stab i arbeidet med miljørapporten. Han var også vel ansett blant de andre eksekutivdirektørkontorene, og var den som fikk et koordineringsansvar blant styrekontorene.<sup>93</sup> I 1990

<sup>86</sup> NK, Revidert utkast til nordisk miljøinstruks/Kjell Halvorsen 29.08.89.

<sup>87</sup> Tamnes 1997 s. 428-440.

<sup>88</sup> Se eksempelvis DUH 37, Referat telefonkonferanse 06.03.87.

<sup>89</sup> Intervju med Niels Bodelsen 3.2.00.

<sup>90</sup> UD 42.12/12, m 21, Faks Nordisk kontor, Innlegg J. Haralz i COW møtet 02.03.89.

<sup>91</sup> Under et møte mellom Haralz og president Conable få dager etter styremøtet tok Haralz dette opp igjen. I referatet fra dette møtet skrev Haralz at Conable virket ukjent med forslaget, men at Haralz hadde fått legge fram argumentene for hvorfor det burde være en egen rapport, og ikke bare et avsnitt i årsrapporten (UD 42.12/12, m 21, Nm89/86, Referat møte mellom Haralz og Conable 06.03.89).

<sup>92</sup> Intervju med Heinz Vergin 25.02.00.

<sup>93</sup> Intervju med Gerard P.M.H. Steeghs 04.11.99.

kom den første årsmeldingen om miljø. De nordiske landene var fornøyde med denne, og spesielt med at miljø var valgt som tema for World Development Report i 1992.<sup>94</sup>

### *Norsk samfinansiering*

Norge sto som arrangør for Verdensbankens forøkningsseminar for Sahel i Oslo 8.-14. juni 1986. 2 millioner kroner ble brukt av norske samfinansieringsmidler til denne ekspertkonferansen.<sup>95</sup> Forberedelsene til seminaret skapte nære kontakter mellom bankseksjonen i Oslo og ansatte i banken. Norge fortsatte så med å finansiere prosjekter i Sahel-området på vanlig måte, i tillegg til å finansiere studier.<sup>96</sup>

Da Brundtland-kommisjonens rapport kom, lagde bankseksjonen en pakke i samarbeid med miljøavdelingen i banken. Pakken dekket en rekke aktiviteter.<sup>97</sup> Innenfor en totalramme på 17 millioner norske kroner skulle banken i årene 1988-89 kunne bruke norske midler til egne aktiviteter innen ressursforvaltning i ørkenområder, biodiversitet, konsekvensanalyser av damutbygginger, og noe som ble kalt "environmental health and economics".<sup>98</sup> I 1989 var det bare to land som hadde gitt øremerkede tilskudd til bankens miljøaktiviteter, Norge og Japan.<sup>99</sup> Japan bidro med 5 millioner amerikanske dollar til et teknisk assistanseprogram for miljø.<sup>100</sup> I perioden 1988-89 bidro Norge med 17 millioner kroner til bankens miljøarbeid og i 1990 med 19.5 millioner norske kroner.<sup>101</sup>

### **Ny "skandalesak". Narmada i India.**

Vi har sett at de nordiske landene iverksatte en mer aktiv politikk fra 1986 og at styret som helhet ble stadig mer engasjert mot slutten av 1980-tallet. Wade hevder at "de nye landene" som ble opptatt av miljøspørsmål sto for en mer lavmælt linje enn amerikanerne, og at de fortsatte å akseptere bankens argument om at hvis ikke banken var involvert i slike prosjekter så ville prosjektene være enda mer skadelige for miljøet.<sup>102</sup> Dette argumentet henspilte på at banken stilte krav til prosjektene utover

<sup>94</sup> UD 42.12/12, m 31, Instruks UD/Norge til NK 27.08.90.

<sup>95</sup> St. meld. 66 (1986-87) s. 39. DUH 47, IBRD, Notat 2. multilaterale kontor til Departementsråd Lund, godkjent 06.11.85.

<sup>96</sup> Intervju med Helge Semb 22.11.99.

<sup>97</sup> Ibid.

<sup>98</sup> NK, Office memorandum Svein Aas til Kenneth Piddington, 15.12.88.

<sup>99</sup> NK, Fax Nordisk kontor til svensk UD, 07.06.89.

<sup>100</sup> Ibid. Vedlagt artikkel fra Toronto Star (Canada) 05.04.89.

<sup>101</sup> NK, Faks svensk UD til Nordisk kontor, 15.10.90. UD 46 IBRD Environment, m 1, Notat Bankseksjonen til Bistandspolitisk ledelse, 08.08.90.

<sup>102</sup> Wade 1997 s. 671.

rene lønnsomhetskrav, private investorer ville ikke gjøre det i samme grad. Dette var et viktig element, ofte det avgjørende, i norske vurderinger i kontroversielle saker.<sup>103</sup> Argumentet skulle tyde på at disse nylig engasjerte landene i mindre grad kritiserte enkeltprosjekter. Vi har sett at dette gjaldt for de nordiske landene.

På slutten av 1980-tallet ble flere kontroversielle låneforslag utarbeidet i Verdensbanken. Dette var låneforslag som ble gjenstand for sterk kritikk fra miljøorganisasjoner, og som skulle bli en utfordring å takle for de nordiske landene.<sup>104</sup> Nordisk kontor hadde i flere år forholdt seg til den stående instruksjonen som skulle sikre at de nordiske landene var forberedt hvis problematiske prosjekter kom frem, med vekslende hell. Vi skal se på et låneforslag som ble spesielt omstridt, Narmada-prosjektet i India.

Vannkraftprosjekter representerer en typisk "trade-off" situasjon mellom ulike mål, som også har vært problematisk å takle i bilateral bistand.<sup>105</sup> Narmada-prosjektet ble første gang godkjent av styret i 1985, og arbeidet ble igangsatt i 1987.<sup>106</sup> Prosjektet var et klassisk eksempel på interessekonflikter i forbindelse med store prosjekter. Irrigasjon, tilgang på drikkevann og elektrisitet var store fordeler ved prosjektet. På den andre siden ville det føre til at mange mennesker måtte flyttes, samt at det var fare for miljøødeleggelser.<sup>107</sup> Hensynet til å oppnå økonomisk utvikling og fattigdomsorientering kom i konflikt med hensynet til miljøet og sårbare grupper.

Narmada-prosjektet ble en spesiell utfordring å takle for den norske bankmyndigheten ettersom vannkraftutbygging hadde lang tradisjon både i Norge og som del av norsk bistandsvirksomhet. Innen den nordiske gruppen ble det ansett at Norge hadde spesiell kompetanse og også spesielle hensyn å ta siden landet var en stor aktør innen vannkraft-utbygging både i bilateral bistand og som prosjektør multilateralt. Dette førte til at Norge fikk ansvaret for den nordiske koordineringen i

---

<sup>103</sup> UD 37, m 5, Notat Multilateral avdeling til Bistandspolitisk ledelse, 09.12.91.

<sup>104</sup> Særlig en damutbygging i Brasil (1989), Pak Mool dammen i Thailand (1991), Yacyreta 2 i Argentina (1992), finansiering av oljeutvinning i Ecuador (1992), Utbygging av Biobio-elven i Chile (1992) og Narmadadammen i India (1991-92) var gjenstand for kritikk og mobilisering i det norske organisasjonsmiljøet. Se appendiks om artikler i Aftenposten. Mange av artiklene handlet nettopp om disse prosjektene og krav om miljøkonsekvensanalyser.

<sup>105</sup> Fritjof Nansen Institute og ECON 1995 s. 29-30.

<sup>106</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat multilateral avdeling til bistandspolitisk ledelse, 01.07.92.

<sup>107</sup> Det var ulike oppfatninger av hvor mange mennesker som ville bli berørt av prosjektet. Framtiden i Våre Hender opererte med minst 300 000 mennesker (UD 37 – IBRD-Narmada, Brev FIVH til statsministeren, finansministeren og bistandsministeren, 18.02.92). I følge St. meld. Nr. 9 (1993-94) s. 42 måtte "100 000 mennesker flytte, og ytterligere 140 000 står i fare for å måtte flytte". I en artikkel i Aftenposten var tallet mellom 200 000 og 400 000 (25.11.92 side 2).



denne saken.<sup>108</sup> Prosjektet ble fulgt opp i tråd med den stående instruksen og lokal norsk representasjon i India ble trukket inn for å skaffe til veie informasjon. Prosjektet vakte sterke følelser i den internasjonale miljøbevegelsen, og i Norge drev miljøorganisasjoner et aktivt arbeid overfor presse, opinion, politikere og departementet. Vi skal se på hvordan ”skandalesaken” utviklet seg og hvordan den nordiske eksekutivdirektøren og den norske bankmyndigheten opptrådte.

Første gangen prosjektet ble nevnt spesielt i kildematerialet var i forbindelse med et spørsmål fra det svenske utenriksdepartementet. Nordisk kontor ga en kort redegjørelse og henviste til et kommende uformelt møte den nederlandske eksekutivdirektøren Arlman arrangerte i oktober 1989.<sup>109</sup> Tilstede var eksekutivdirektørene fra industriland og representanter for de lokale befolkningsgrupper i Narmadadalen. Staben ga en orientering om status for prosjektene i forkant av møtet, men deltok ikke på selve møtet. I etterkant av møtet mente den nordiske eksekutivdirektøren Jonas H. Haralz at det var vanskelig å få oversikt over dette prosjektet. Den kraftige mobiliseringen av lokale grupper vitnet om at det hadde vært og at det fortsatt gjenslo alvorlige problemer, særlig i forhold til forflytning av folk. Kritikken omfattet også miljømessige sider ved prosjektet. Haralz skrev videre at industrilandene i oppsummeringen hadde vært misfornøyde med bankens forklaringer, og at det var vilje til å følge opp saken i forhold til bankens ledelse. Nordisk kontor ville delta i dette arbeidet. Videre ba Haralz om at hovedstedene videreformidlet eventuell informasjon de ville motta fra sine representanter i India.<sup>110</sup>

På bakgrunn av økende kritikk av prosjektet i India, ble det sommeren 1991 besluttet av Verdensbankens president Barber Conable at det skulle settes ned en uavhengig granskingskommisjon.<sup>111</sup> Den daværende nederlandske eksekutivdirektøren Evelyn Herfkens var sentral i utarbeiding av mandatet til kommisjonen.<sup>112</sup> Bradford Morse, tidligere leder av UNDP, ble satt til å lede kommisjonen. Det var første gang i bankens historie at et prosjekt under gjennomføring ble gjenstand for en slik gjennomgang. Norske myndigheter har

<sup>108</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00.

<sup>109</sup> UD 42.12/12, m 22, Nm89/252, 25.05.89.

<sup>110</sup> UD 42.12/12, m 26, Nm89/499/Haralz, 09.11.89.

<sup>111</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat multilateral avdeling til bistandspolitisk ledelse, 01.07.92.

<sup>112</sup> Wade 1997 s. 699.

hevdet at kommisjonen kom i stand blant annet etter påtrykk fra de nordiske landene.<sup>113</sup>

Fra omtrent samme tid som Nordisk kontor første gang berørte Narmada-prosjektet i sin rapportering til de nordisk bankmyndighetene, finner vi i arkivmaterialet mengder av henvendelser fra privatpersoner og organisasjoner i Norge. I november 1989 henvendte en kapellan ved Helgerud Menighet seg til presidenten i Verdensbanken og til Statsminister Jan P. Syse. Kapelan Sven Erik Horjen skrev brev på bakgrunn av en kampanje igangsatt av FIAN (Food First Information & Action Network).<sup>114</sup> Andre norske organisasjoner var også involverte.

I Sverige hadde det vært en interpellasjon i Riksdagen angående Narmada-prosjektet i mai 1991. Særlig var det representanter fra Miljøpartiet, Vänsterpartiet og deler av Centerpartiet som var kritiske. Det var også dannet en egen svensk "Narmada-gruppe".<sup>115</sup> Denne kritikken var bakgrunnen for at det svenske Finansdepartementet arrangerte et seminar med deltakere fra indiske private organisasjoner, svenske riksdagspolitikere, miljøorganisasjoner og de verdensbankansvarlige myndigheter i Sverige.<sup>116</sup> Kildematerialet viser ikke dansk aktivitet spesielt, men de var i alle fall med i det nordiske nettverket som var begynt å fungere. I desember 1991 mottok det svenske finansdepartementet et åpent brev til de nordiske regjeringene. Brevet som ble utarbeidet i forbindelse med at en indisk organisasjon mottok en alternativ Nobel-pris, var underskrevet av 35 organisasjoner. De norske organisasjonene besto av FIVAS, Natur og Ungdom, Norges Naturvernforbund og WWF-Norge.<sup>117</sup> Organisasjonene ba de nordiske landene om å arbeide for at utbetalingene skulle fryses til kommisjonens rapport forelå.

De nordiske landene skulle diskutere brevet på en telefonkonferanse samme uke.<sup>118</sup> Men saken var ikke på dagsorden for Nordisk bankmøte 18. desember.<sup>119</sup> De nordiske landene ba Nordisk kontor om en tilbakemelding på forslaget om å fryse utbetalingene til kommisjonens rapport var studert.<sup>120</sup> Det åpne brevet til de nordiske regjeringene fikk bistandsminister Grete Faremo til å reagere.

<sup>113</sup> St. meld. nr. 9 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1992 (1993-94) s. 42.

<sup>114</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev Helgerud Menighet/Vik.res.kap. Stein Erik Horjen. Brev signert Øivind Fjeldstad til Aud Kolberg 22.06.92.

<sup>115</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat Anders Serup Rasmusen, observatør til seminar arrangert av det svenske Finansdepartementet, 26.11.91.

<sup>116</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat bankseksjonen, 05.12.91.

<sup>117</sup> UD 42.12/12, m 33, Brev vedlagt telefax fra Finansdepartementet i Sverige, 10.12.91.

<sup>118</sup> Ibid. Påskrift (svensk) på telefaxen.

<sup>119</sup> UD 42.12/12, m 33, Referat nordisk bankmøte 18.12.91.

Hun fastslo at dette var en ”meget alvorlig sak” hvor hun forutsatte en rask reaksjon fra Nordisk kontor.<sup>121</sup>

I forkant av offentliggjørelsen av Morse-kommisjonens rapport skjedde det noe som illustrerer at Verdensbanken nå begynte å se alvorret i den kritikken som ble reist. Med Narmada-saken og den økende kritikken mot strukturtilpasningsprogrammene, var det nå utbredt bekymring for en negativ opinion. Dette gjaldt ikke bare Norge, men alle de likesinnede landene.<sup>122</sup> Verdensbankens Paris-kontor henvendte seg til Utenriksdepartementet. De ønsket at et Verdensbankteam skulle komme til Norge for å holde en pressekonferanse. Dette var Utenriksdepartementet negativt til. Departementet var ikke avvisende til besøk fra Verdensbanken, snarere tvert i mot. Men departementet ønsket besøk av en verdensbankansatt som på uformelt grunnlag kunne diskutere med departementet og med norske miljøorganisasjoner. Målet skulle være at banken ble kjent med innvendingene fra norske miljøorganisasjoner, og på samme tid informere disse om hvordan banken arbeidet.<sup>123</sup> Senere ble dette en viktig strategi fra den norske bankmyndigheten. Ved å øke kjennskapen til Verdensbanken gjennom møter mellom bankansatte og norske organisasjoner skulle kritikken mot banken bli mindre. Dette føyde seg inn i den tenkningen som hadde vært en del av begrunnelsen for å bruke norske eksperter som sekundært arbeidskraft i Verdensbanken. Disse skulle få bedre kunnskap om hvordan banken tenkte og fungerte og dermed bidra til en mer nyansert offentlig debatt i Norge.<sup>124</sup>

Den 18. juni 1992 ble rapporten offentliggjort, etter ti måneders arbeid. Rapporten kritiserte både de indiske myndighetene og Verdensbankens håndtering av prosjektet. Særlig ble sidene vedrørende folkeforflytning, rehabilitering og miljø utsatt for kritikk. Verdensbanken ble kritisert for ikke å følge opp egne retningslinjer. Kommisjonen anbefalte at banken trakk seg ut av prosjektet, og gjennomførte en evaluering av det. Samtidig måtte dette sees i sammenheng med de andre tilknyttede prosjektene. I følge kommisjonens syn skulle ikke banken delta i disse før alle konsekvenser for miljø og befolkning var utredet, og det forelå konkrete planer for

---

<sup>120</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Instruks til NK fra de nordiske landene ved Norge/Kolberg/Lindberg, 19.12.91.

<sup>121</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Påskrift på følgebrev fra multilateral avdeling til bistandspolitisk ledelse til dette åpne brevet, 23.12.91.

<sup>122</sup> Intervju med Alexander Shakow 15.11.99.

<sup>123</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Faks UD/Aud Kolberg til VB/Thor Ullerø, 27.05.92.

<sup>124</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

folkeforflytning og rehabilitering.<sup>125</sup> De nordiske land arbeidet i banken for å få tatt saken opp så fort som mulig. De argumenterte blant annet med at den skadet bankens omdømme, spesielt i de nordiske land.<sup>126</sup>

I arbeidet med hvordan de nordiske landene skulle forholde seg til Morse-kommisjonens rapport knyttet Utenriksdepartementet til seg miljøorganisasjoner, fagmiljø og andre departement. En gruppe NGO'er ble informert om kommisjonens arbeid, etter en henvendelse fra Framtiden i Våre Hender og Naturvernforbundet i februar 1992. Utenriksdepartementet hadde engasjert en uavhengig konsulent med ekspertise på vannkraft, og også bedt om innspill fra Miljøverndepartementet og NORAD.<sup>127</sup> Etter at disse hadde gitt innspill skulle UD utarbeide forslag til kommentarer til innholdet i Morse-rapporten. Foreløpig ville de kreve en formell styrebehandling av prosjektet.<sup>128</sup> Dette var et forslag som brøt med etablert praksis i banken. Det var ikke vanlig at et prosjekt ble behandlet i styret etter at det hadde gitt sin tilslutning. Avgjørelser om stopp i utbetalinger og liknende ble tatt av bankens administrative ledelse ved presidenten. Dessuten ønsket den norske bankmyndigheten at Norden skulle bruke kommisjonens rapport til igjen å rette fokus mot behovet for å styrke gjennomføringsfasen av prosjekter og mot at flere ressurser skulle tilføres oppfølging og kontroll.<sup>129</sup>

De innspillene Utenriksdepartementet mottok pekte på ulike sider av prosjektet og mulige måter å håndtere rapporten på. Miljøverndepartementet støttet Utenriksdepartementets arbeid med å få saken opp i styret. Miljøverndepartementet anbefalte at de nordiske land skulle arbeide for å legge saken på is inntil mangelfull dokumentasjon var forbedret og konsekvensanalyser utført.<sup>130</sup> NORAD utarbeidet kommentarer til Morse-rapporten.<sup>131</sup> I sin kommentar til menneskerettighetssidene ved Morse-rapporten beskrev spesialrådgiver Nils Vogt mange betenkelige sider ved prosjektet. Dette omfattet uenighet om urfolks rettigheter til land basert på tradisjonell bruk, manglende oppfølging fra indiske myndigheter og fra banken og tvil om man kunne stole på at dette ble tilstrekkelig fulgt opp i fremtiden. Juridisk sett kunne

---

<sup>125</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat multilateral avdeling til bistandspolitisk ledelse, 01.07.92.

<sup>126</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Instruks til NK fra de nordiske land ved Norge/Kolberg/Lindberg, 30.06.92.

<sup>127</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat multilateral avdeling til bistandspolitisk ledelse, 01.07.92.

<sup>128</sup> Ibid.

<sup>129</sup> Ibid.

<sup>130</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev Miljøverndepartementet til Utenriksdepartementet, 30.06.92.

<sup>131</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev NORAD til UD, 15.07.92.

banken trolig sette en stopper for prosjektet, men Vogt skrev at det i siste instans måtte bli en politisk avgjørelse. Avslutningsvis skrev han:

Å medvirke til at stammefolk etter all sannsynlighet får revet bort/reduert sitt livsgrunnlag er i dårlig samsvar med norsk politikk, og vil vekke oppmerksomhet her hjemme. På den annen side har vi allerede betydelige belastninger i vårt forhold til India (tungtvannet, reduksjon av bistanden m.m).<sup>132</sup>

I tillegg til å innhente synspunkter fra andre offentlige myndigheter hadde Utenriksdepartementet engasjert konsulenten Stein W. Bie fra NORAGRIC til å utarbeide kommentarer til Morse-rapporten. Konsulenten pekte på at det syntes å være nok forhold som tilsa at Norge kunne be om suspensjon av utbetalinger. På den andre siden viste den uavhengige gjennomgangen fra Morsekommisjonen at prosjektet ville gi verdifulle utviklingseffekter til India, forutsatt at de avtalte betingelsene ble møtt. Derfor konkluderte han med at det mest hensiktsmessige ville være å sikre at betingelsene ble møtt, ikke at prosjektet ble skrinlagt.<sup>133</sup>

Parallelt med at den norske bankmyndigheten arbeidet med å finne frem til hva som burde være det nordiske standpunktet, ble de utsatt for press både fra organisasjoner og media. Både 2. og 13. juli 1992 skrev FIVAS og Natur og Ungdom brev til Anne Kristin Hermansen i bankavdelingen. Organisasjonene henviste til at andre nordiske miljøorganisasjoner arbeidet i forhold til sine myndigheter. Målet var at de nordiske landene arbeidet innad i Verdensbanken for en øyeblikkelig stans i all videre finansiering av prosjektet.<sup>134</sup> Utenriksdepartementet opplevde et press fra media. NRK Utenlandsavdelingen var interessert i Morse-rapporten.<sup>135</sup> Den 11. juli ble Faremo intervjuet i VG. Bistandsministeren gikk svært langt i å kritisere Verdensbanken og hun utelukket ikke mistillit mot bankens ledelse.<sup>136</sup> I august hadde Dagbladet en reportasje fra Narmada-dalen. Reportasjen var basert på en artikkel i the Ecologist, og fokuserte på konsekvensene for de menneskene som ble rammet av utbyggingen.<sup>137</sup>

Etter offentliggjøringen av Morse-kommisjonens rapport, valgte de nordiske landene å arbeide for at videreføringen av prosjektet ble stoppet inntil styret hadde behandlet saken i sin fulle bredde. I pressemeldingen skrev

<sup>132</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Notat Nils Vogt, vedlagt brev NORAD til UD, 15.07.92.

<sup>133</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Rapport Sten W. Bie/NORAGRIC, 09.07.92.

<sup>134</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev Natur og Ungdom/Siv Bjerkeli og FIVAS/Gyrd Brændeland til Anne Kristin Hermansen i Bankseksjonen, 13.07.92, samt brev 02.07.92.

<sup>135</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev UD til Bente Skjerven i NRK Utenlandsavdelingen, 08.07.92.

<sup>136</sup> VG 11.7.92.

<sup>137</sup> Dagbladet 16.8.92.

Utenriksdepartementet at de avdekkede kritikkverdige forhold svekket tilliten til at Verdensbanken etterfulgte sine egne policy-beslutninger i den praktiske gjennomføringen av prosjekter. Likevel hadde banken på en konstruktiv måte samarbeidet med kommisjonen. Dette gjenopprettet langt på vei tilliten.<sup>138</sup> Bistandsministerens uttalelser om mulig mistillit ble ikke fulgt opp.

Pressemeldingen som ble sendt fra Utenriksdepartementet 21. juli, kom etter at både Sverige og EF hadde sendt ut pressemeldinger der de var kritiske til banken. Begge oppfordret banken til å trekke seg ut av prosjektet. EF-pressemeldingen oppfordret i tillegg banken til å betale en kompensasjon til de berørte, i tillegg til å skrive ned de 250 millionene US dollar hvis dammen ikke ble fullført.<sup>139</sup> I august 1992 erklærte den nederlandske bistandsministeren J.P. Pronk at han ønsket å suspendere videre konstruksjon av Narmada-dammen.<sup>140</sup>

Presset fra private organisasjoner i Norge fortsatte mot bankmyndigheten. Etter at FIVAS hadde mottatt pressemeldingen fra departementet skrev de brev fire uker senere. FIVAS kritiserte de norske myndighetene for å være for tilbakeholdne. En påskrift på dette brevet henviser til at originalen til brevet ble skrevet av den ansvarlige for koordineringen av de svenske organisasjonene.<sup>141</sup> En ny brevaksjon ble satt i gang i august 1992. Flere brev stilet til Verdensbankens president nådde Utenriksdepartementet. Aksjonen oppfordret til umiddelbar stans i finansieringen.<sup>142</sup>

Men ikke bare miljøorganisasjoner i Norge var aktive i forhold til bankmyndigheten. Utenriksdepartementet sto i kontakt med NORAD-representasjonen i India for å kunne justere sitt inntrykk av stemningen i India.<sup>143</sup> Dessuten var indiske myndigheter aktive. En indisk delegasjon fra Gujarat kom til Oslo i august 1992.

Styrebehandlingen ble utsatt av hensyn til at enkelte eksekutivdirektører ønsket lengre tid som følge av ferieavvikling. De nordiske landene ønsket det opp tidligere, men fikk ingen støtte for det.<sup>144</sup> I august 1992 hadde det vært to uker med debatt mellom eksekutivdirektørene i banken om når styret burde behandle Narmada-

<sup>138</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Norsk versjon av den omforente nordiske posisjon i forhold til Sardar Sarovar-prosjektene, 22.07.92/Lindberg/Hermansen.

<sup>139</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev FIVAS til UD, vedlagt EF-resolusjon om Narmada-rapporten, 13.07.92.

<sup>140</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Pressemelding vedlagt brev ENDS/Paul S. Wolvekamp til Bankseksjonen/Semb, 25.08.92.

<sup>141</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev FIVAS/Siv Bjerkeli og de øvrige nordiske Narmadakampanjene, 04.08.92.

<sup>142</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Diverse brev.

<sup>143</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev Bankseksjonen til NORAD/New Dehli, 21.08.92.

<sup>144</sup> UD 37 – IBRD-Narmada, Brev Ekspedisjonssjef Kjell Halvorsen til FIVAS, 14.09.92.

saken. I løpet av disse ukene var det i følge et notat fra Nordisk kontor kommet frem at den tyske og den nederlandske eksekutivdirektøren var bekymret for den måten de nordiske landene hadde valgt å behandle denne saken på. NGO-representanter i Tyskland og Nederland hadde vist nordiske innlegg på styremøtet til medlemmer av nasjonalforsamlingene i håp om at deres eksekutivdirektører kunne holde tilsvarende innlegg. Dette hadde lagt et press på disse landene i retning av å ta stilling til saken før banken hadde presentert en full gjennomgang.<sup>145</sup> Nordisk kontor arbeidet ut fra et primært ønske om at banken skulle fortsette å være involvert i Narmada-prosjektet, men ville på et senere tidspunkt vurdere de forslag banken hadde til endringer. På det daværende tidspunktet var kontoret mest opptatt av at banken kunne presentere en fullstendig redegjørelse. Den nordiske eksekutivdirektøren Jorunn Mæhlum hadde også møter med den indiske eksekutivdirektøren som mente at de nordiske landene viste liten forståelse for de problemene India som land møtte.<sup>146</sup> Under styrebehandlingen gikk de nordiske landene i mot videre finansiering inntil det forelå en tilfredsstillende plan for miljø og folkeforflytning.<sup>147</sup>

Narmada-prosjektet ble møtt av en internasjonal kritikk som kunne sammenliknes med Polonoeste-prosjektet. Men de nordiske landene holdt en høyere profil i denne saken. Årsakene til dette var sammensatte. For det første hadde landene en generelt høyere profil i forhold til miljøsaker i banken på begynnelsen av 1990-tallet. Videre hadde landene en langt mer aktiv opinion som presset bankmyndighetene. Polonoeste-prosjektet var primært utsatt for kritikk fra danske organisasjoner, mens Narmada-prosjektet var gjenstand for en bred nordisk kampanje. Av betydning var trolig også at de nordiske landene hadde vilje til å gå inn på de kvalitative sidene ved utvalgte enkeltprosjekt, og hadde etablerte prosedyrer for dette innen flere saksfelt. Men saken var også et uttrykk for tendensen til at de nordiske landene ikke lenger var så opptatte av å veie sine uttalelser og politikk i forhold til utviklingslandenes syn. Varsomhet i forhold til å ta hensyn til utviklingslandenes syn ble her erstattet av et press mot utviklingslandene.<sup>148</sup>

Hvilke konsekvenser hadde Narmada-saken for det nordiske arbeidet? Igjen ble det tydelig at banken ikke fulgte egne prosedyrer i tilstrekkelig grad. Dette understøttet det strategiske arbeidet de nordiske landene hadde gjort i Verdensbanken

---

<sup>145</sup> UD 42.12/12, m 34, Nm92/587/Mæhlum, 10.8.92.

<sup>146</sup> Ibid.

<sup>147</sup> St. meld. 9 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1992 (1993-94) s. 42.

for å øke institusjonens kunnskap. Nordisk kontor var aktivt i forhold til å følge opp dette. De foreslo etableringen av en fast styrekomité som skulle motta rapporter direkte fra evalueringsenheten i banken.<sup>149</sup> Jorunn Mæhlum som var daværende nordisk eksekutivdirektør, ledet arbeidet med opprettelsen.<sup>150</sup> For den norske bankmyndigheten førte saken til at det ble knyttet bånd mellom bankseksjonen og miljøorganisasjonene i Norge. Det ble skapt et mer fast miljø av organisasjoner rundt bankseksjonen. Målet var å bedre informasjonsflyten.<sup>151</sup> I etterkant av saken ble det også satt i gang et arbeid for å finne ut hvilke prosedyrer som skulle følges i forhold til miljøproblematikk i Verdensbanken. I arbeidsgruppen satt representanter for bankseksjonen, NORADs miljørådgiver, Miljøverndepartementet, Direktorat for naturforvaltning samt uavhengige fagpersoner.<sup>152</sup> Arbeidsgruppens anbefalinger om prosedyrer i forhold til prosjekter med store miljøkonsekvenser ville klart gi merarbeid til bankseksjonen, men seksjonen var innstilt på å etterleve forslaget om konsultasjon og informasjonsutveksling.<sup>153</sup> Nordisk kontor anbefalte at Utenriksdepartementet abonnerte på *Early Warning*, en publikasjon som ble utgitt av en Washington-basert NGO-gruppe. Gjennom dette ville departementet få grunnlag for å komme frem til halvårlige lister over prosjekter det var antatt at ville bli "problemprosjekter".<sup>154</sup>

## Oppsummering

Kritikken som ble fremført av de amerikanske private organisasjonene fikk støtte fra et voksende internasjonalt nettverk av private miljøorganisasjoner. Forgreinene til Danmark fikk den danske bankmyndigheten til å ta et nordisk initiativ for å få en stående instruks på tilsvarende saker. Den norske bankmyndigheten ønsket et bredere perspektiv på miljøinstruksen, og fikk tilslutning til dette. At nordmennene ønsket et bredere perspektiv hvor arbeidet skulle rettes mot å øke den institusjonelle kapasiteten på miljøspørsmål, er ikke overraskende. Vi kjenner igjen tanken fra kapitlet om strukturtilpasning. Den norske bankmyndigheten mente at påvirkning best skjedde

---

<sup>148</sup> Intervju med Jochen Kraske 19.11.99.

<sup>149</sup> Intervju med Trond Folke Lindberg 16.04.99.

<sup>150</sup> Intervju med Sven Sandström, 23.11.99. Komiteen går under betegnelsen CODI.

<sup>151</sup> Intervju med Inger-Anne Ravlum 26.04.99.

<sup>152</sup> UD 47, IBRD - miljøkonsekvensanalyse, m 1, Notat MULTI til bistandspolitisk ledelse, 20.02.92. Brev bistandsminister G. Faremo til Norges Naturvernforbund 26.03.92.

<sup>153</sup> UD 47, IBRD - miljøkonsekvensanalyse, m 1, Notat MULTI til ledermøtets deltakere, 12.10.92. Samt notat MULTI til bistandspolitisk ledelse, 22.10.92.

<sup>154</sup> UD 47 IBRD - miljøkonsekvensanalyser, m 2, Brev Jorunn Mæhlum til Helge Semb, 26.04.93.



gjennom å fokusere på Verdensbankens håndtering av ulike problemer på et overordnet nivå og ikke i forbindelse med fremleggingen av konkrete låneforslag.

Den eksterne kritikken mot banken aktiviserte et eksisterende nordisk miljøengasjement. Kritikken førte til at Nordisk kontor ble bedt om å innhente informasjon om hvorledes banken arbeidet med miljøspørsmål, og dens problemer med oppfølging av egne retningslinjer ble identifisert. Dette la grunnlaget for en mer målrettet nordisk politikk for å øke den institusjonelle kapasiteten i Verdensbanken. Arbeidet ble fulgt opp både gjennom Nordisk kontor og i bilaterale kontakter. Instruksen var utformet etter at landene som et resultat av ekstern kritikk, ble klar over problematikken. Arbeidet var lagt opp på en måte som var målrettet, men ikke like enkel å kommunisere til hjemlig opinion. I arbeidet med urbefolkningsrettigheter i forhold til større prosjekter, særlig damprosjekter, var det bare de prosjektene som det var fare for at skulle bli omdiskutert, som skulle gjennomgås av hjemmemyndighetene. Her er det klart at den nordiske politikken i sterk grad var utformet av hensyn til hjemlig opinion.

Den norske bankmyndighetens institusjonelle fokus var særlig fremtredende i utviklingen av samfinansiering som virkemiddel. Parallelt med arbeidet med miljøinstruksen fikk Verdensbanken for første gang politisk motivert samfinansiering fra den norske bankmyndigheten. I årene som fulgte ble denne formen for samfinansiering videreutviklet, og etter at Brundtland-kommisjonens rapport kom ble en større samfinansieringspakke fremforhandlet.

Det nordiske arbeidet med miljø viser hvorledes hensyn til egne prioriterte målsettinger og utviklingslandenes prioriteringer ikke alltid var i samsvar. Som med kvinnesaken og fattigdomsorientering var miljøproblematikk en type hensyn utviklingsland ikke ønsket at Verdensbanken skulle beskjefte seg med. I hvert fall ikke når resultatet ble kondisjonalitet i lånene og ikke påpekning av industrilandenes ansvar. De nordiske landene hadde en uttalt politikk hvor hensynet til utviklingslandenes rett til selvbestemmelse sto sentralt. Dette ble løst ved at de nordiske landene arbeidet for å påvirke Verdensbanken, men ikke søkte å påvirke utviklingslandenes representanter i styret. På denne måten ble arbeidet for grønn kondisjonalitet indirekte, ved å styrke Verdensbankens institusjonelle kapasitet slik at kravene til låntakerlandets arbeid med miljøproblematikk ble bedre. Utviklingslandene ble i liten grad direkte konfrontert i styret. Narmada-saken var et

unntak hvor de nordiske landene stilte seg i spissen av en kritikk uttalt både offentlig og i styret.

Narmada-saken viser at de nordiske landene på begynnelsen av 1990-tallet måtte veie hensynet til hjemlig opinion mot hensynet til samarbeidet i Verdensbanken. Putnams teori om internasjonale forhandlinger som et spill på to nivå kan kaste lys over den situasjonen de nordiske bankmyndighetene og Nordisk kontor sto overfor. På den multilaterale arena utgjorde flere hensyn et press på den nordiske eksekutivdirektøren til å velge en stillferdig rolle. Hensynet til etablert praksis i styrearbeid trakk i retning av å ikke etterprøve prosjekter som var vedtatt og ikke avsluttet, og etablerte normer for oppførsel ga en forventning om at nordisk opptreden ikke skulle presse andre eksekutivdirektører til å innta en mer kritisk posisjon enn de selv ønsket.

En kraftig nasjonal og internasjonal opinion var mobilisert. Narmada-saken var en av flere kontroversielle saker i perioden 1989 til 1992. Verdensbanken var nesten blitt et skjellsord i mange miljøer. Utenriksdepartementet opplevde en storm av henvendelser fra ulike grupper som mobiliserte mot dammen i Narmadadalen. Satt inn i Putnams teori vil dette presset gi en forventning om at nordiske bankmyndigheter måtte fravike den linjen de ellers fulgte i miljøraker. Denne linjen innebar en forventning om at banken fulgte opp egne retningslinjer og at et prosjekt ville være mindre skadelig for miljøet om banken var involvert enn om den ikke var det. Denne linjen stemmer for øvrig godt med rollebeskrivelsen statsviterne March og Olsen gir av internasjonale identiteter. Som beskrevet i kapittelet om teorier og begreper gir en slik identitet en forventning om at jo nærmere en aktør sitter en organisasjon, jo mer tillitt vil han ha. Bankseksjonen innhentet mange råd før den kom med sin anbefaling om hva Norge burde gjøre etter at Morse-kommisjonen hadde levert sin innstilling. Rådene pekte i ulike retninger. Norge gikk så inn for å stanse videre finansiering midlertidig. Gjennomgangen av Narmada-saken viste også at Nordisk kontor var noe mer tilbakeholdent med å avvike fra den etablerte praksisen enn bankmyndighetene. Narmada-saken aktiviserte politisk ledelse. Dette støtter en av de sentrale forventningene i byråkratiteori - jo mer politisert en sak er, jo sterkere er engasjementet fra politiske ledelse. Grete Faremo var riktignok mer engasjert i verdensbanksaker enn sine forgjengere, men nå fikk hun en mer kritisk rolle utad ved å komme med offentlige angrep på banken.

Narmada-saken er det klareste eksempelet på at en kritisk opinion påvirket norske myndigheter i sin politikk overfor Verdensbanken. Det er åpenbart at de nordiske landene ikke ville inntatt en så aktivistisk rolle innad i banken hadde det ikke vært for fokuset på den hjemlig arena. For de nordiske bankmyndighetene dreide det seg om å opprettholde en fortsatt tillitt til banken som utviklingspolitisk aktør og til at nordiske myndigheter hadde en aktiv politikk overfor banken. Dermed ble den vanlige miljøpolitiske linjen fraveket.

I miljøsaken har det vært vanskeligere å se konkrete resultater av det norske og nordiske påvirkningsarbeidet enn i kvinnesaken. I arbeidet for kvinneperspektivet var det få aktører som var interessert. I forhold til miljø var det som med fattigdomsorientering og strukturtilpasning, et samspill mellom mange aktører som førte miljøsaken tilbake på Verdensbankens dagsorden. I to saker var det som vi har sett mulig å se at de nordiske landene spilte en spesiell rolle, en rolle som trolig har påvirket øvrige medlemslands politikk. I Narmada-saken var de nordiske landene relativt raskt ute og profilerte seg i saken. De hadde også en sentral posisjon i det senere arbeidet med kvalitetsikring av prosjektene gjennom eksekutivdirektør Jorunn Mælhums arbeid med opprettelsen av CODI. I utarbeidelsen av en rapport om bankens arbeid med miljø, fikk kontoret også en sentral rolle i å koordinere styrekontorene og samarbeidet tett med staben i forarbeidet.

I det totale bildet er det vanskelig å underbygge tidligere statsråd Kirsti Kolle Grøndahls uttalelse i 1990 om at det var mulig å se en *klar* påvirkning i miljøsaken. I miljøsaken er det uproblematisk å fastslå at de nordiske landene var spesielt opptatte av miljø, særlig etter 1986. Samtidig var det flere medlemsland som var opptatte av problematikken. Kanskje de nordiske landenes rolle kan beskrives som en av de fremste blant flere likemenn?

## 9. Konklusjon

Gjennomgangen av norsk politikk overfor Verdensbanken på 1980-tallet har vist at vi må se den nordiske og den norske dimensjonen i sammenheng for å forstå norsk verdensbankpolitikk. Ettersom hvert av sakskapitlene har en oppsummerende del vil ikke konklusjonen gjenta disse.

Jeg skal heller ta opp fire overordnede temaer. Først vil kapitlet karakterisere den politiske plattformen de nordiske landene sto for. Deretter vil jeg drøfte de påvirkningsstrategiene som ble fulgt. Sakskapitlene har vist de norske og nordiske politiske standpunktene og de virkemidlene som ble brukt for å fremme disse. Dette avsnittet skal beskrive i hvilke situasjoner de nordiske landene hadde et institusjonelt fokus og når de hadde et enkeltsaksfokus, og forklare hvorfor det institusjonelle fokuset ble fraveket i enkelte saker. I tredje avsnitt vil jeg diskutere om det er mulig å se resultater av den nordiske og norske strategien. Avslutningsvis vil jeg sette verdensbankpolitikken inn i et lengre tidsperspektiv - både før og etter den perioden jeg har analysert.

### Politisk profil

De nordiske landene støttet som regel forslag som kunne bidra til å øke bankens tilgjengelige kapital. Selv ga de store bidrag kombinert med aktivt påvirkningsarbeid. De nordiske landenes overordnede mål var å føre en politikk som ville gjøre Verdensbanken til en bedre utviklingsinstitusjon i deres øyne. Landene utformet sin konkrete politikk ut fra målsettinger vi kjenner igjen fra bilateral bistandspolitikk. Landene arbeidet for større fokus på de fattigste landene og for generelt mer fattigdomsorientert politikk, større miljøengasjement og kvinnesak. De nordiske landene befattet seg i liten grad med mellominntektslandene. Det nordiske påvirkningsarbeidet overfor Verdensbanken var konsentrert om noen merkesaker og initiativ. Ved å fokusere på merkesaker ble den nordiske profilen tydelig. Alle mine informanter i banken har nettopp påpekt de samme initiativene og merkesakene som karakteristisk ved de nordiske landenes arbeid overfor Verdensbanken.

Sverige var det landet som hadde størst fokus på strukturtilpasningspolitikken og gjeldspolitikken. Det var også svensker som hadde kommet med de konkrete initiativene som skulle få betydning innen disse feltene. Både femtedimensjonen og koplingen av fattigdomsorientering og strukturtilpasning var svenske forslag. Danmark var først ute med miljøinstruksen. Norge var særlig opptatt av kvinner i utviklingsprosessen og hadde den nordiske lederrollen i dette spørsmålet. Norge hadde også lederrollen i oppfølgingen av Brundtland-kommisjonen. Finland og Island hadde ikke lederrolle i noen av de initiativene som var sentrale for de nordiske landene på 1980-tallet.

Den nordiske politikken var i stor grad samstemmig. Selv om det var enkeltland som var spesielt engasjert i de ulike sakene førte dette i liten grad til konflikt. Selv om ett land hadde kommet med initiativet i utgangspunktet, bidro andre land i den videre oppfølgingen av disse sakene. Norge var det landet som i den nordiske koordineringen førte den klareste bistandspolitikken.<sup>1</sup>

Utover 1980-tallet, ettersom arbeidsdelingen mellom Valutafondet og Verdensbanken ble mer uklar, økte spenningene i det nordiske samarbeidet. Et seminar fra 1987 illustrerer dette. Blant deltakerne på seminaret var representanter for embetsverk, forskere og private organisasjoner. I tillegg til å informere om Verdensbanken og få til en faglig diskusjon om kondisjonalitet, var bakgrunnen for seminaret et ønske om å finne frem til en felles plattform blant aktører med ulike perspektiver på disse spørsmålene. Dette gjaldt blant annet spenningene mellom finansdepartementene og bistandsmyndighetene.<sup>2</sup>

Uenighetene i det nordiske samarbeidet ble flere etter at det svenske finansdepartementet ble med i den nordiske koordineringen i 1988. Spenningene var knyttet til ulike profesjonsholdninger. Det viste seg i debatter om valg av strategier for utlån, fastsettelse av betingelser og diskusjoner om Verdensbankens rolle som utviklingsinstitusjon. Allianser mellom det svenske og det finske finansdepartementet førte til at Norden fikk en mer differensiert agenda. Dette viste seg i forhold til geografisk prioritering. Inntil 1988 hadde de nordiske landene prioritert Afrika sør for Sahara og egne samarbeidsland. Nå fikk de nordiske landene også et fokus på mellominntektsland. I synet på arbeidsdeling mellom finansinstitusjonene ble de

---

<sup>1</sup> Intervju med Niels Bodelsen 03.02.00. Han beskrev den norske politikken som mest "venstrevridd" av de nordiske landene på grunn av dette.

<sup>2</sup> Intervju med Kjell Halvorsen 22.09.99.

nordiske instruksene nå mer sensitive i forhold til arbeidsdelingen mellom fondet og banken. Hvor landene før hadde lagt ganske ensidig vekt på å fremheve bankens sentrale rolle, ble de nå opptatt av å ikke føre en politikk som var i konflikt med fondets interesser.<sup>3</sup> Det var også uenigheter omkring om og hvordan bankens overskudd kunne brukes.

Selv om det fra 1988 kan spores klarere interne spenninger, var de nordiske landene fortsatt i hovedsak en enhetlig gruppe. Dette hang trolig sammen med at Sverige ikke hadde eksekutivdirektøren i denne perioden. Dermed ble konsekvensene mindre enn de kunne vært om det var Sverige som hadde det interne nordisk ansvaret. De interne uenighetene i det nordiske samarbeidet ble dermed spenninger under en overflate av samstemmighet. I det brede spekteret av saker som ble diskutert i Verdensbanken var det fattigdomsorientering som var det viktigste for de nordiske landene. Men også andre saker som var viktige i den bilaterale bistandspolitikken var viktige multilateralt. Den nordiske politiske profilen viser betydningen av fordelingen av departementalt ansvar. Dette er helt i tråd med de forventningene byråkratiteori gir. Gjennomgangen i sakskapitlene har vist at nordiske diskusjoner trolig ville endt med andre konklusjoner dersom balansen mellom finansmyndigheter og utenriks/bistandsmyndigheter hadde vært annerledes.

### **Enkelt saker eller institusjonelt fokus?**

De nordiske landene hadde en påvirkningsstrategi som rettet seg inn mot å forandre Verdensbanken til å bli en best mulig utviklingsinstitusjon i deres øyne. Påvirkningsstrategier kan generelt deles inn i to hovedgrupper. En påvirkningsstrategi som har et institusjonelt fokus retter seg inn mot å forandre retningslinjer, sørge for at banken har den rette kompetansen og sørge for at tilstrekkelige ressurser både økonomisk og administrativt er avsatt til prioriterte oppgaver. Denne skiller seg fra et enkelt saksfokus der et land prioriterer å bruke sine ressurser på å etterprøve bankens arbeid med enkelt saker.<sup>4</sup> Disse to er som regel ikke rivaliserende strategier, men kan virke gjensidig forsterkende. I praksis vil et land imidlertid ofte måtte prioritere mellom dem fordi det har avsatt administrative og økonomiske ressurser til å følge opp de multilaterale institusjonene og må prioritere bruken av disse.

---

<sup>3</sup> Se eksempelvis UD 42.12/12, m 17, Instruksjonsutkast 26.08.88.

Av mine informanter i bankens stab, har det institusjonelle fokuset blitt fremhevet som et trekk som karakteriserte de nordiske landenes måte å arbeide på til forskjell fra de fleste andre medlemslandene. Dette viste seg særlig i budsjettdebatter og strategiske debatter hvor de nordiske landene var forkjempere for å involvere styret på et tidlig tidspunkt.<sup>5</sup> Men de nordiske landene hadde også et enkeltsaksfokus i noen saker. Bruker vi Putnams teori om internasjonale forhandlinger som et spill på to nivåer, vil det være grunn til å forvente sterkere markeringer av norsk politikk i saker der det var hjemlig opinion enn i saker der det ikke var debatt. For verdensbankpolitikken vil dette gi grunnlag for å forvente et større enkeltsaksfokus fordi dette var lettere å kommunisere.

Konsentrasjonen om samarbeidsland i norsk bistand førte til at det ble bygget opp nære relasjoner mellom grupper av mennesker i Norge og grupper i disse landene. Det vil være grunn til å forvente at de nordiske landene hadde en spesielt aktiv politikk i forhold til prioriterte samarbeidsland og at dette ga seg utslag i et enkeltsaksfokus i forhold til disse landene. I gjeldsdebattene var det særlig Nicaragua og Zambia som fikk nordisk støtte. I uenigheten mellom finansinstitusjonene og Tanzania fra midten av 1980-tallet ble disse stridighetene fulgt spesielt tett opp av de nordiske landene. Dette var både for å skaffe informasjon tilbake til de nordiske bistandsmyndighetene og for å bistå samarbeidslandene. Likevel var ikke de nordiske landene villige til å stille seg i spissen for å kjempe for disse landenes interesser, det dreide seg mer om å forsøke å samle støtte for dem uten at de nordiske landene sto i fremste rekke i mer formelle sammenhenger. Altså valgte de nordiske landene å

---

<sup>4</sup> Bjørn Tore Rosendahl avgrenset seg i sin hovedoppgave mot å se på de nordiske landenes felles politikk. Dette har gjort det vanskelig å se om et institusjonelt fokus var et kjennetegn ved politikken frem til 1980. Det er heller ikke mulig å karakterisere de nordiske landenes politiske profil i denne perioden.

<sup>5</sup> Intervju med Alexander Shakov 15.11.99. En diskusjon fra 1989 illustrerer Nordisk kontors arbeid med å gi styret påvirkningsmuligheter overfor de prioriteringer bankens ledelse foretok. I den strategiske diskusjonen om Verdensbankens fremtidige rolle og budsjettmessige prioriteringer for budsjettåret 1991 ba den nordiske og den kanadiske eksekutivdirektøren i 1989 om bedre grunnlag for diskusjonen. De ønsket at styret skulle ha en viktigere rolle i diskusjonen, og ba om bedre og mer problemorienterte dokument. Dette var ikke bankens president i utgangspunktet velvillig innstilt til å følge det nordiske styrereferatet. Jonas Haralz konkluderte med at presidenten ble tvunget til innrømmelser i løpet av møtet (UD 42.12/12, m 26, Nm89/563, Referat styremøte 30.11.89). I etterkant av møtet fulgte Haralz dette opp i samtaler med Conable og i samtaler med andre eksekutivdirektører (UD 42.12/12, m 28, Nm90/235, Uformell samtale med Conable/Haralz, 09.04.90). Saken fikk et etterspill som de nordiske landene ikke hadde forestilt seg. Avdelingen for strategisk planlegging var opprettet i forbindelse med omorganiseringen i 1987, og hadde fått nordisk støtte. Det hadde også vært en norsk sekondert til avdelingen. I følge den daværende avdelingslederen Alexander Shakov var han på et tidspunkt blitt beskyldt av personer i bankens ledelse for å ha for tette bånd til Nordisk kontor. Men selv påpeker han at han ved flere anledninger oppfordret de nordiske landene til å ligge noe lavere i styresammenheng. I styrediskusjonene var de nordiske landene påpasselige med å bringe strategiske diskusjoner opp i styret. Denne gangen førte det til at bankens ledelse etter styremøtet nedla den strategiske planleggingsavdelingen (Intervju med Alexander Shakov 15.11.99). Men diskusjonen fortsatte, og i oktober 1990 ble det altså holdt et styreseminar om policy-retningslinjer (UD 42.12/12, m 31, Nm90/638, Referat styre-kollokvie om "Policy Directions" 10.10.90).

forsøke å spille en meklerrolle, dog uten å lykkes i særlig grad. Kildematerialet har ikke avdekket forsøk fra vennsgrupper eller liknende på å påvirke den norske verdensbankpolitikken.

Opinionen var langt mer aktiv i forhold til miljø og strukturtilpasning mer generelt. Enkeltsaksfokuset ble også sterkere tilstede i nordisk påvirkningsstrategi i disse sakene. På 1980-tallet var det som vi har sett flere ganger en aktuell problemstilling om de nordiske landene skulle arbeide spesielt aktivt med enkelte låneforslag. Det ble utformet stående instruksjoner på miljø og strukturtilpasning.<sup>6</sup> Dette kan sees i sammenheng med den stående Chile-instruksen fra 1970-tallet og den generelle politiseringen av lånesakene i banken på 1970-tallet.<sup>7</sup> Det var sjelden avstemninger i Verdensbankens styre. Styrearbeidet var konsensusorientert og styrt av organisasjonens statutter som påbyr å behandle låneforslag etter rentabilitetsvurderinger og ikke etter politiske vurderinger. De nordiske landene avvek fra dette prinsippet i 1970.<sup>8</sup> Til forskjell fra 1970-tallets diskusjoner om enkeltlån og långivning til enkeltland, ble det på 1980-tallet utformet stående instruksjoner om kategorier lån. Nå skulle kompetansen i hjemmemyndighetene trekkes mer aktivt inn i en grundigere og mer reell vurdering av enkeltlån enn det som ellers ble praktisert. Instruksene var et avvik fra praksisen om at nordisk kontor foretok en vurdering av lånene på bakgrunn av den generelle bistandspolitikken i de nordiske landene og øvrige vanlige standpunkt i den nordiske politikken.

I miljøinstruksjonen fra 1986 var det tydelig at det institusjonelle fokuset var overordnet enkeltsakstrategien. Hovedtyngden av kontorets arbeid skulle rettes inn mot å få bedret og sikret oppfølging av miljøperspektivet i prosedyrene for utformingen av prosjekter og programmer. Vurdering av enkeltlån skulle i følge instruksjonen på miljø kun foretas i særskilte tilfeller. Denne klausulen var motivert ut fra hensynet til hjemlig opinion. Den stående nordiske arbeidsdelingen i forhold til å vurdere strukturtilpasningslån, Policy Framework Papers og store prosjekter til bestemte land som ble utformet fra slutten av 1987, hadde et sterkere fokus på enkeltsakstrategi.

---

<sup>6</sup> Disse er beskrevet i kapitlene om strukturtilpasning og kapittelet om miljø.

<sup>7</sup> Rosendahl 1997 s. 81-125.

<sup>8</sup> I løpet av slutten av 1960-tallet ble dette prinsippet noe utvannet. I 1970 var Norge for første gang med på å avstå i behandlingen av et låneforslag til Hellas. Senere stemte de nordiske landene mot lån til Chile, riktignok med en økonomisk begrunnelse selv om det klart ble oppfattet som en politisk avgjørelse (Rosendahl 1997 s. 122-123).



Hvordan kan vi forstå det ulike fokuset i instruksene? Det var en aktiv opinion i begge tilfellene. Og denne opinionen forklarer at det institusjonelle fokuset ble fraveket. I forhold til begge var kapasitet et problem, i tillegg hadde ikke bankmyndighetene nødvendig kompetanse til å vurdere enkeltlån. I forhold til begge var det nødvendig å trekke inn andre avdelinger. Det som skilte miljø og strukturtilpasning var at det var enklere å forutsi hvilke miljølån som kunne komme til å bli omstridte.

Instruksene ble fulgt opp i varierende grad. Ved enkelte lånebehandlinger hadde eksekutivdirektøren fått grundige rapporter, i andre ikke. Narmada-saken viste dessuten at også de nordiske landene ble tatt på senga. Denne saken er for øvrig et glitrende eksempel på at enkeltsaksfokuset var sterkt. Selv om enkeltsakstrategien ble styrket fra midten av 1980-tallet, erstattet den ikke det institusjonelle perspektivet. Tvert i mot fremsto hele den nordiske politikken som noe mer aktiv og samordnet fra midten av 1980-tallet. Også i Narmada-saken var de nordiske landene opptatt av at saken skulle føre til institusjonell forandring og læring. Enkeltsaksfokuset ble styrket som et ledd i en generelt mer aktiv nordisk påvirkningsstrategi.

De nordiske landene hadde ikke et helt samordnet syn på enkeltsaksfokus. Norge var det landet som var mest tilbakeholden med å drive med enkeltsaksfokus for å påvirke banken. Å stemme mot lån til enkeltland på grunn av menneskerettighetsbrudd hadde mindre fotfeste i Norge og Finland enn i Danmark og Sverige som fremsto som pådrivere for denne strategien.<sup>9</sup> For Finlands del er et manglende enkeltsaksfokus ikke overraskende i og med at det finske utenriksdepartementet var så lite med i banksakene. For Sveriges del kan dette forstås ut fra en utenrikspolitisk tradisjon. Det var den norske bankmyndigheten som foreslo å utvide perspektivet i miljøinstruksen samtidig som det også var den norske bankmyndigheten som ikke tilsluttet seg arbeidsdelingen i forhold til strukturtilpasningslån før to år etter at den var innført. Samfinansieringspolitikken begrunner også dette synet. På samme tid som Norge argumenterte overfor de nordiske landene med at bankmyndigheten hadde manglende kapasitet til å tilslutte seg enkeltlandsinstruksen, hadde de nylig ansatt en egen konsulent som skulle arbeide med samfinansieringsporteføljen. Hvorfor Norge og Danmark endte på ulik strategi er

---

<sup>9</sup> I forhold til den stående instruksen om å stemme mot eller avholdent til lån til Chile, var Danmark og Sverige innstilte på å inkludere flere latinamerikanske diktaturer på denne listen. Dette møtte motstand fra finnene og nordmennene (Se eksempelvis UD 42.12/12, m 7, Referat nordisk telefonkonferanse 12.12.87).

vanskeligere å forklare. Kanskje var det bare et resultat av bankmyndighetenes ulike holdninger til hva som var mest effektiv påvirkningsstrategi eller kanskje var det sterkere opinionspress i Danmark.

### **Mesen, mekler eller moralist?**

Tradisjonelt har Norge spilt ulike roller i ulike sammenhenger og saker på den internasjonale arena. Begrepet "megafondiplomati" har særlig blitt brukt om svensk diplomati på 1970-tallet, men også i noen grad om norsk diplomati.<sup>10</sup> Begrepet viser til et diplomati preget av høylytte protester. Rolf Tamnes bruker betegnelsen "moralist" for å beskrive en slik politikk. Tamnes har i tillegg til betegnelsen moralist, lansert begrepene "mesen" og "mekler" for å betegne sentrale trekk ved norsk bistandspolitikk i perioden 1965 til 1995. Norges rolle som "mesen" henspiller på de store norske bistandsbudsjettene og ønsket om å fremstå som en velgjører. I situasjoner hvor Norge har inntatt rollen som "mekler" er det landets posisjonering i mellomstandpunkt og som brobygger i internasjonale forhandlinger Tamnes fremhever.<sup>11</sup>

Norske myndigheter har blitt kritisert for ikke å markere sine prinsipielle holdninger i Verdensbanken. I en artikkel der Vegard Bye kommenterte Stortingsmelding 51 (1991-92) henviste han til at det hadde vært reist spørsmål ved hvor aktive pådrivere Norge og Norden egentlig var i Verdensbanken. Grunnlaget for dette var at Norden ikke én gang hadde stemt mot et verdensbankprosjekt av miljømessige årsaker.<sup>12</sup> Tilsvarende har forsker ved Det nordiske Afrikainstituttet i Uppsala Kjell J. Havnevik hevdet at "(...) når det gjelder Pengefondet og Verdensbanken har de nordiske landene holdt en lav profil både hjemme og internasjonalt."<sup>13</sup>

Mange vil hevde at man ved å markere prinsipper og stå for en annerledes politikk, vil få andre aktører til å slutte opp om denne politikken. Andre vil hevde at det i et slikt diplomati var viktigere å vise sine prinsipper enn å få praktisk gjennomslag. Vi kjenner igjen synspunktene fra diskusjonene om norsk medlemskap i NATO, EF/EU og GATT/WTO. I forhold til medlemskapet i Verdensbanken ble de

---

<sup>10</sup> Eriksen og Pharo 1997 s. 185.

<sup>11</sup> At Norge og de øvrige skandinaviske landene søkte å spille en meklerrollen er også fremholdt av Helge Pharo og Knut Einar Eriksen (Eriksen og Pharo 1997 s. 184-85).

<sup>12</sup> Bye 1992 s. 54.

<sup>13</sup> Havnevik 1988 s. 58.

norske og nordiske aktørene stilt overfor et tilsvarende valg. På den ene siden kunne man føre et stille diplomati med vekt på å bygge allianser, eller skulle man høyt og kraftig markere sin motvilje mot det man var uenig i? Gjennomgangen av norsk politikk overfor Verdensbanken viser at Norge til en viss grad gjorde begge deler, men at hovedvekten lå på et institusjonelt fokus og mindre på enkeltmarkeringer. Men dette institusjonelle fokuset var ikke uten unntak, og det var også ulik tilbøyelighet blant de nordiske landene til å ønske kraftige markeringer.

Å innta en mellomposisjon og foreslå kompromisser har av Tamnes blitt beskrevet som meklerrollen. I statsbudsjettet for 1990 ble det henvist til at de nordiske landene hadde påvirket banken, og dette ble forklart med Nordens mellomposisjon mellom restriktive industriland og utviklingslandene.<sup>14</sup> I det materialet som ligger til grunn for denne fremstillingen vil det være lettere å karakterisere de nordiske landene som meklere i perioden frem til omkring 1986 enn i perioden etter. I den forutgående perioden tok de nordiske landene oftere hensyn til utviklingslandenes holdninger. Mens de fortsatte med å innhente disse landenes synspunkt også senere, er det tydelig at egne prioriteringer i sterkere grad ble satt foran utviklingslandenes syn. De nordiske landene ble etter hvert klarere forkjempere for grønn kondisjonalitet og for bistandskoordinering. Frem til 1985-86 hadde utviklingslandene og de nordiske landene for en stor del sammenfallende syn. Men etter dette var det mindre grad av sammenfall. Dette innebar at de nordiske landene inntok en meklerposisjon så lenge den svake parts synspunkter ble oppfattet som legitime av de nordiske land og synspunktene sammenfalt. Da synspunktene ikke lenger sammenfalt, fikk den nordiske rollen et annet preg.

Roller som mesen er derimot ganske dekkende for mye av det nordiske arbeidet i banken i hele perioden. Bankens ledelse brukte de nordiske landene som ytterpunkt i forhandlinger om økte ressurser til Verdensbanken. På tross av høye ambisjoner, bidro byrdefordelingsprinsippet ofte til å begrense de nordiske landenes rolle som mesen. Landene ville bidra, men gjorde dette ofte avhengig av at andre land også bidro. Dette gjaldt særlig i forhandlinger om generelle kapitaløkninger. I forhold til særgrupper og spesielle initiativ avvek de nordiske landene fra byrdefordelingsprinsippet. Men etter en tid krevde de gjerne at initiativene skulle bli

---

<sup>14</sup> St.prp. nr.1, (1989-90) s. 88.

en del av bankens ordinære virksomhet og at banken og andre givere skulle ta et større økonomisk ansvar.

## Resultater?

Etter press ikke minst fra de nordiske landene er det etter hvert blitt lagt økende vekt på de sosiale konsekvensene av tilpasningsprogrammene og spesielt virkningene for de fattige gruppene av befolkningen.<sup>15</sup>

Stortingsmelding nr. 13 (1989-90)

Det er neppe tvil om at de erfaringer som IMF og Verdensbanken etter hvert har høstet og den påvirkning som institusjonene har vært utsatt for, bl.a. av de nordiske landene, har ført til at de etter hvert har justert sin politikk i betydelig grad.<sup>16</sup>

Statsråd Kirsti Kolle Grøndahl i bistandsdebatt på Stortinget 20. april 1989

Alle disse ulike rollene Tamnes beskriver, tegner et bilde av Norge som svært aktiv. Dette stemmer i varierende grad for de ulike politikkområdene innen bistand. Etter å ha gått gjennom norsk og nordisk verdenbankpolitikk ser vi et økende aktivitetsnivå gjennom perioden, særlig etter 1985. Hvis vi ser på summene som er involvert, er de enorme. Mellom ni og tolv prosent av total norsk bistand ble kanalisert gjennom Verdensbanken.<sup>17</sup> På den administrative siden i Norge er utgiftene ikke overraskende langt mindre enn i bilateral bistand. Det var en liten gruppe mennesker som skulle følge opp en stor samfinansieringsportefølje og et høyt aktivitetsnivå i styrende organer. Den norske politiske profilen lå fast i perioden, mens virkemidlene ble endret. Påvirkning gjennom formelle kanaler ble utvidet med en påvirkningsstrategi der økonomiske virkemidler utfylte det øvrige arbeidet.

Ved en institusjonell påvirkningsstrategi er det vanskeligere å måle om det er mulig å se noen tilsiktede resultater av arbeidet og i så fall hvorfor det kom resultater i enkelte saker og ikke i andre. Det ville vært enklere hvis jeg kunne gjøre som Vegard Bye antyder, å telle antall stemmer i den ene eller andre retningen. I et konsensusøkende fellesskap er det ikke mulig. Kjell J. Havnevik, og andre med han, har også etterlyst mer megafondiplomati. Dette var i liten grad den nordiske linjen, utenom i saker der det var sterk hjemlig opinion.

---

<sup>15</sup> St. meld. 13 Om Norges samarbeid med utviklingslandene i 1988 (1989-90) s. 84.

<sup>16</sup> St.forh. 1989 s. 3284.

<sup>17</sup> Se appendiks om norske bistandsbevilgninger.

Den norske bankmyndigheten møtte kritikken med å vise til gjennomslag som et kapittel om kvinner i en årsrapport, vedtaket om å utarbeide en fattigdomsrapport og opprettelsen av femtedimensjonen. Alle disse tre eksemplene hadde et nordisk initiativ som utgangspunktet. Varianter av disse ville kanskje kommet uansett, men ikke på det tidspunktet de gjorde. Samfinansieringsmidler støttet opp om videreføringen av disse gjennomslagene, og i styret opptrådte den nordiske eksekutivdirektøren som vaktbikkje i budsjettdebatter og strategiske debatter for å øke bankens egne bidrag.

De nordiske gjennomslagene kan virke puslete. Med Putnam i bakhodet kan vi spørre om gjennomslag kom i saker som var mindre viktige for banken og viktige medlemsland. Fikk de omfattende operasjonelle konsekvenser? Sekundærlitteraturen er ikke entydig om hvor store forandringene var, men er samstemmig om at det skjedde forandringer. I stortingsmeldinger ble det fremhevet at Verdensbanken hadde beveget seg i retning av de nordiske landene. Det er åpenbart riktig. Men derfra til å si at dette var et resultat av nordisk påvirkning er mer usikkert. De fleste stortingsmeldingene hadde med passuser om at endringene i banken blant annet var et resultat av nordisk påvirkningsarbeid. Ønsket om å innkassere en ikke ubetydelig ære var klart tilstede.

Jeg hevder i andre kapittel om strukturtilpasning at det ikke bare var Verdensbanken som endret seg, men også Norge. Kjernepunktet i engasjementspolitikken var i følge Tamnes å påvirke, men ikke påvirkes.<sup>18</sup> Av flere årsaker, deriblant forhandlingene i de internasjonale institusjonene som drev med bistandsspørsmål, ble norsk bistand endret. Norge og de nordiske landene ønsket å bevege Verdensbanken. Verdensbanken beveget seg i den retningen. I 1992 var de nærmere hverandre enn i 1980. Årsakene er mange, og de nordiske landenes bidrag var blant disse. De nordiske landene var på ingen måte ubetydelige aktører og mye av kritikken som er reist må forstås som to ulike påvirkningsstrategier i internasjonal politikk. Minst like viktig var det at kritikken kom som et resultat av ulike ideologiske holdninger og dermed ulike målsettinger. Når bankseksjonen og regjeringen mente at det var skjedd store fremskritt, mente kritikerne at dette var helt feil fordi deres mål var andre. Endringene ble i dette perspektivet små.

---

<sup>18</sup> Tamnes 1997 s. 346.

## Perspektiver på 1980-tallets verdensbankpolitikk

Verdensbanken var en av flere multilaterale institusjoner som ble opprettet etter andre verdenskrig. Ved inngangen til 1990-tallet var institusjonen en av de sterkeste.<sup>19</sup> Lånevolumet økte betydelig. I 1995 var lånevolumet tjue ganger større enn i 1946 (reelle tall). De største økningene hadde kommet på 1970- og 1980-tallet.<sup>20</sup> Tilsvarende var det sterk vekst i antallet ansatte. Amerikansk lederskap i institusjonen var sikret gjennom en stor formell innflytelse i styret, gjennom lokaliseringen av hovedkvarteret til Washington DC og gjennom amerikansk utpeking av presidenten. I tillegg kom det forhold at medarbeidere som ble rekruttert til banken ofte var økonomer fra amerikanske universiteter.<sup>21</sup> Verdensbanken gjennomgikk betydelige endringer fra 1946 til 1992. Banken ga ikke fra seg oppgaver, men tok stadig til seg nye, særlig fra 1960-tallet. Kundekretsen økte, nye formål fikk plass i bankens portefølje og innretningen av låneordningene endret seg.

Denne fremstillingen har vist at norsk verdensbankpolitikk ble en stadig viktigere del av norsk utviklingspolitikk. Det var bred oppslutning om Verdensbankens rolle og det ble ansett som svært viktig å bruke institusjonen som et verktøy i utviklingssamarbeidet. Verdensbanken var viktig som kanal for norske bistandsmidler, som arena for diskusjon om utviklingsspørsmål og som mål for norsk påvirkningsstrategi. Men det hadde ikke alltid vært slik. Både målsettingene og aktørene i norsk verdensbankpolitikk hadde endret seg radikalt. Dette avsnittet skal sette 1980-tallets norske verdensbankpolitikk inn i et lengre tidsperspektiv.

På 1950-tallet fikk Verdensbanken mange av sine viktigste kjennetegn. Den ble en prosjektfinansierende institusjon, apolitisk og med en høy rekruttering av teknisk personell.<sup>22</sup> Med opprettelsen av IDA i 1960 kunne banken tilby lån til store utviklingsland som ikke hadde kredittverdighet til å få lån fra IBRD, særlig India og Pakistan.<sup>23</sup> IDA forandret Verdensbanken. Klientene økte og deler av ressursgrunlaget ble koplet direkte til giverlands statlige bevilgninger. Dessuten lånte banken ut penger til flere nye formål - jordbruk, vann og utdanning.<sup>24</sup> Under Robert McNamaras presidenttid fra 1968 til 1981 økte bankens aktivitetsnivå videre. I reelle

---

<sup>19</sup> Kapur, Lewis og Webb 1997 s. 1.

<sup>20</sup> Ibid. s. 6.

<sup>21</sup> Ibid. s. 3-5.

<sup>22</sup> Ibid. s. 7-8.

<sup>23</sup> Ibid. s. 12-13.

<sup>24</sup> Ibid. s. 14.

tall ble utlånsvolumet tredoblet og antallet profesjonelt ansatte firedoblet.<sup>25</sup> Fattigdomsutryddelse og økonomisk vekst var overordnede målsettinger. McNamara økte også bankens innstats i forskning. Oljekrisen fra 1973 førte til at utviklingslandene fikk billige lån fra andre kilder. Bankens volumvekst ble opprettholdt, men etterspørselen ble mindre og kundene mindre responsive til bankens anbefalinger.<sup>26</sup> Den andre oljekrisen i 1979 førte med seg sterkt økte renter. Den ledende økonomiske ideologien endret seg. I banken hadde problemer med låneporteføljen ført til at ledelsen foreslo at den skulle involvere seg mer i programlån gjennom strukturtilpasningslån. Koplet med personellmessige endringer, Berg-rapporten og gjeldskrisen førte strukturtilpasningslånene til at bankens rolle endret seg vesentlig. Andre forhold var også viktige. Kina ble medlem av banken i 1980. Fattigdom ble tonet ned som målsetting, men kom gradvis tilbake. Miljøhensyn ble også viktig mot slutten av 1980-tallet. Banken ble mer involvert i sosial sektor. Avslutningen av den kalde krigen gjorde det lettere for Verdensbanken å involvere seg mer aktivt i spørsmål om styresett, "governance". Den ble også en global institusjon tidlig på 1990-tallet.

Norsk politikk reflekterte på mange måter den økende betydningen av Verdensbanken som utviklingspolitisk institusjon. Men norsk politikk lå i etterkant av utviklingen. Endringer i Verdensbanken kom først, norsk politikk ble endret etter hvert.

1960-tallet var et tiår der egeninteressen var en fremtredende motivasjon i den norske verdenbankpolitikken. Politikken var styrt av Handelsdepartementet, med liten politiske interesse og engasjement. I nært samarbeid med Rederiforbundet utformet departementet en politikk som tok hensyn til norske skipsfartsinteresser.<sup>27</sup> Hensynet til å opparbeide "goodwill" var viktig også for Norge på 1960-tallet. Landet fikk sitt siste lån fra Verdensbanken i 1963. Etter 1965 ble hensynet til goodwill mindre.<sup>28</sup>

Gradvis ble banken viktigst for Norge som utviklingsinstitusjon. Politikerne på Stortinget var tidlig ute med å ønske økte bevilgninger til IDA av

---

<sup>25</sup> Ibid. s. 16-17.

<sup>26</sup> Ibid. s. 18-19.

<sup>27</sup> Rosendahl 1998 s. 125-145.

<sup>28</sup> Ibid. s. 18-21. Norge hadde en lånesøknad inne i 1965 også, men den ble avslått med begrunnelsen at Norge var rikt nok til å klare seg med lån i kapitalmarkedet.

hensyn til utviklingslandene, allerede i 1967.<sup>29</sup> Den departementale ansvarsdelingen reflekterte og forsterket Verdensbankens utviklingspolitiske betydning i norsk politikk. Utenriksdepartementet fikk i 1972 ansvaret for de utviklingspolitiske sidene ved norsk verdensbankpolitikk.<sup>30</sup> Fra 1978 overtok Utenriksdepartementet alle verdensbanksakene. Resultatet ble sterkere politisk styring.<sup>31</sup> De utviklingspolitiske spørsmålene ble gradvis viktigere. Prestasjonsmessige hensyn, både nasjonalt og internasjonalt, ble på 1970-tallet viktige for å begrunne høye norske tilskudd til IDA.<sup>32</sup> Bistandsambisjonene var å være best, særlig i forhold til de nordiske landene.<sup>33</sup>

Perioden 1980 til 1992 skiller seg fra de foregående periodene med sin klare og kontinuerlige politiske prioritering. Bistandsmessige hensyn var klart viktigst, og snever egeninteresse synes fraværende som motivasjon i verdensbankpolitikken. Fattigdomsorientering var det viktigste målet, og støtten til McNamaras grunnbehovsstrategi var sterk lenge etter at denne ble tonet ned i Verdensbanken. Fra midten av 1980-tallet kom et høyere norsk aktivitetsnivå og samfinansiering ble en del av norsk påvirkningsstrategi. Det ble viktig å påvirke Verdensbanken fordi institusjonen hadde så stor betydning for hvordan andre givere innrettet sin bistand. Verdensbanken var blitt et av de viktigste, om ikke det viktigste, forumet for debatt omkring utviklingsspørsmål. Den var også i volum blitt en gigant i utviklingssammenheng. Politisk ledelse var informert om verdensbankpolitikken, men tok i liten grad aktiv del i utformingen gjennom egne initiativ. Verdensbanken ble betydelig mer omdiskutert, særlig fra slutten av 1980-tallet. Norge støttet strukturtilpasningslånene mer aktivt fra andre halvdel av 1980-tallet, men hevdet at det hadde skjedd en tilnærming fra bankens side. Det var svært viktig for norske myndigheter å vise at Norge på tross av at det var et lite land hadde stor påvirkningskraft overfor andre land og multilaterale institusjoner. I Stortingsmelding 51 (1991-92) tronet Verdensbanken som den viktigste internasjonale institusjonen i norsk utviklingsstrategi.

Næringslivshensyn ble viktigere i norsk utviklingspolitikk fra begynnelsen av 1990-tallet. Presset for gjenkjøpsavtaler og andre former for binding

---

<sup>29</sup> Ibid. s. 28.

<sup>30</sup> Ibid. s. 31.

<sup>31</sup> Ibid. s. 44. Arbeiderpartipolitiker Thorvald Stoltenberg var i sin periode som statssekretær fra 1976 til 1979 en sentral aktør i utformingen av norsk verdensbankpolitikk.

<sup>32</sup> Ibid. s. 29.



av norsk bistand økte. Dette kan ha ført til at norsk verdenbankpolitikk ble mer preget av kryssende hensyn mellom altruisme og snever egeninteresse. Men internasjonale forhold var trolig vel så viktige for utviklingen av norsk og nordisk verdensbankpolitikk i tiåret som fulgte. Verdensbankens geopolitiske betydning økte særlig fra begynnelsen av 1990-tallet. Gulf-krigen, innmeldingen av de tidligere kommunistiske landene og at banken fikk en viktig rolle i Midt-Østen er elementer i dette. Engasjementet i store programlån økte også. Reformene i Russland og den økonomiske krisen i de asiatiske tigrene på midten av 1990-tallet bidro også til å forandre institusjonens fokus.

Året 1992 innvarslet et skifte i det som på 1980-tallet hadde vært en homogen og bistandsorientert gruppe i Verdensbanken. Etter murens fall meldte de tidligere kommunistiske landene seg inn i banken, og Verdensbanken ble en global organisasjon i løpet av ganske få år. De baltiske landene ble medlemmer av den nordiske gruppen. Dermed skulle det nordisk-baltiske kontoret tjene interessene både til låntakerland og giverland.<sup>34</sup> Det er grunn til å forvente at kombinasjonen av at bankens rolle igjen forandret seg og at den nordiske gruppen ble utvidet til å inkludere de baltiske landene, var viktige bidrag til å endre den nordiske verdensbankpolitikken.<sup>35</sup> Var det sånn at det nordisk-baltiske kontor ble et kontor som gikk fra å i hovedsak være styrt etter tradisjonelle bistandsmålsettinger til et bredere perspektiv og til å vise frem en større heterogenitet innen gruppen? Her ligger mye spennende stoff til videre forskningsarbeid.

---

<sup>33</sup> Ibid. s. 37.

<sup>34</sup> I prosessen som ledet frem til at de nordiske landene måtte ta de baltiske landene inn i sin gruppe, var Norge det mest tilbakeholdne landet. Den nordiske valggruppen var av de som hadde lavest stemmevekt bak sin eksekutivdirektør. Ved nye staters medlemskap var det derfor naturlig at det ble reist spørsmål ved om ikke disse burde innlemmes i den nordiske valggruppen. De nordiske land ønsket å beholde en ren nordisk gruppe fordi de så homogeniteten som avgjørende for å beholde den gode nordiske koordineringen. Med et kontor som skulle representere både låntakerland fra mellominntektsgruppen og gi vere, kunne eksekutivdirektøren bli presset til å ta større hensyn til deres interesser og dermed ha et svakere fokus på de fattigste landene. Danmark var det første landet som argumenterte for å inkludere de baltiske landene i den nordiske gruppen (I følge påskrift 01.10.91/E. Houg, på notat multilateral avdeling/Halvorsen til bistandpolitisk ledelse, 17.09.91, i UD 37, m 5). Danskene fikk så støtte fra svenskene. Den norske bankmyndigheten var lite fornøyd med den svenske opptreden. I følge et notat fra multilateral avdeling hadde svenskene gått lengre i bilaterale samtaler med de baltiske landene enn det var grunnlag for. Nordmennene ønsket å avvete saken selv om de var bekymret for at Norge kunne komme til å fremstå som "lite vennlig overfor de baltiske stater" (UD 37, m 5, Notat til bistandpolitisk ledelse multilateral avdeling/Halvorsen, 17.09.91). Den daværende eksekutivdirektøren Einar Magnussen var positiv til at de baltiske landene ble med i den nordiske gruppen, og forsøkte å påvirke de nordiske landene til å få forgang i saken (UD 42.12/12, m 33, Nm 91/695, 04.12.91). Slik jeg tolker kildematerialet var den norske tilbakeholdenheten knyttet til et ønske om å vente til det riktige tidspunktet for tilknytning, slik at valggruppen ikke på et senere tidspunkt ble tvunget til å ta med enda flere land. Men det var også en bekymring for at de baltiske landenes inntreden kunne bidra til en maktforskyvning i den nordiske gruppen.

<sup>35</sup> Tidligere eksekutivdirektør Ruth Jacoby har i et intervju sagt at det kom en endring, men at denne kom gradvis. Det var ikke før i 1993-94 at det var mulig å se en endring i det som tidligere hadde vært en ren nordisk politikk. (Intervju med Ruth Jacoby 24.11.99).





## 10. Appendiks

### Politisk ledelse 1980 - 1992

#### Utenriksministre

Knut Frydenlund (A)	16.10.73 - 14.10.81
Svenn Stray (H)	14.10.81 - 09.05.86
Knut Frydenlund (A)	09.05.86 - 26.02.87
Thorvald Stoltenberg (A)	09.03.87 - 16.10.89
Kjell Magne Bondevik (Krf)	16.10.89 - 03.11.90
Johan Jørgen Holst (A)	03.11.90 - 02.04.93

#### Bistands/utviklingsministere

Reidun Brusletten (Krf)	17.06.83 - 09.05.86
Vesla Vetlesen (A)	09.05.86 - 13.06.88
Kirsti Kolle Grøndahl (A)	13.06.88 - 16.10.89
Tom Vraalsen (Sp)	16.10.89 - 03.11.90
Grete Faremo (A)	03.11.90 - 04.09.92
Kari Nordheim-Larsen (A)	04.09.92 - 25.10.96

#### Statssekretær

Odd Jostein Sæter (Krf)	17.06.83 - 09.05.86
Hans Christian Bugge (A)	09.05.86 - 17.06.87
Arne Arnesen (A)	27.07.87 - 16.10.89
Torun Dramdal (Sp)	20.10.89 - 03.11.90
Einar Risa (A)	09.11.90 - 20.09.91
Helge Kringstad (A)	23.09.91 - 04.09.92
Asbjørn Mathisen (A)	18.09.92 - 25.10.96

#### Politiske rådgivere med ansvar for bistands-spørsmål

Inger-Anne Ravlum (A)	27.11.90 - 04.09.92
Anne Marie Bekkelund (A)	13.10.92 - 17.10.97

#### Finansministre

Ulf Sand (A)	08.10.79 - 14.10.81
Rolf Presthus (H)	14.10.81 - 25.04.86
Arne Skauge (H)	25.04.86 - 09.05.86
Gunnar Berge (A)	09.05.86 - 16.10.89
Arne Skauge (H)	16.10.89 - 03.11.90
Sigbjørn Johnsen (A)	03.11.90 - 25.10.96

Kilde: *Norges regjeringar 1945-1998, Statsråder, statssekretærar, politiske rådgjevarar, Statsministerens kontor. Ajourført pr. 18. mai 1998*



**Nøkkelpersoner i det nordiske samarbeidet**

År	Eksekutiv direktør	Stedfortredende eksekutiv direktør	Andre nordmenn på Nordisk kontor	Ansv. for koord. av de nordiske hjemmemyndighetene
1. juli 1979	Hans Lundström, Sverige	Ole Lønsmann Poulsen, Danmark		Sverige
aug/jul i 1982	Pekka Korpinen, Finland	Ole Lønsmann Poulsen  Per Taxell, Sverige	EDs assistent: Sven Erik Svedman 16.08.82  EDs assistent: Svein Aass juni 1984	Finland
1. aug. 1985	Christian Utrich Haxthausen, Danmark	Per Taxell  Veikko Kantola, Finland (1987)	Fagråd Kjell Lillerud  Svein Aass	Danmark
1. juli 1988	Jonas H. Haralz, Island	Veikko Kantola  1.8.89 Jorunn Mæhlum, Norge	Svein Aass rådgiver til august 1989	mars-april 1990: Norge
1. august 1991	Einar Magnussen, Norge	Jorunn Mæhlum		Norge
1. august 1992	Jorunn Mæhlum, Norge	Helga Jonsdottir, Island		Norge



## Norske bistandsbevilgninger

Alle tall oppgis i 1000 kroner. Alle tre tabellene baseres på tallmateriale fra NORAD (se utrykte kilder).

### Multi-Bi midler

År	Totalt	IBRD	IDA	IFC	VB totalt	VB's andel av totale Multi-Bi
1980	155.455	44.361	37.707	0	82.068	52,8
1981	193.885	87.982**		0	87.982	45,4
1982	255.316	90.703**		0	90.703	35,5
1983	246.538	50.646	56.430	0	107.076	43,4
1984	218.315	70.802	0	0	70.802	32,4
1985	349.420	119.875	0	0	119.875	34,3
1986	460.874	0	94.015	0	94.015	20,4
1987	449.233	68.519	106.429	0	174.948	38,9
1988	416.653	108.388	68.597	0	176.985	42,5
1989	445.593	108.814	65.330	0	174.144	39,1
1990	484.474	140.846	56.575	4.006	201.427	41,6
1991	554.107	96.420	132.000	2.000	230.420	41,6
1992	573.904	194.538	0	3.500	198.038	34,5

Ingen samfinansieringsmidler til MIGA i perioden.

\*\* Oppgitt samlet for IBRD og IDA.



**Multilateral bistand**

År	Multilateral bistand (1000 kroner)						Andel av multilateral bistand		
	Totalt	IBRD	IDA	IFC	MIGA	VB totalt	VB totalt	IDA	IBRD
1980	991.242	2.750	208.762	3.913	0	215.425	21,7	21,1	0,3
1981	1.168.948	2.750	235.000	4.106	0	241.856	20,7	20,1	0,2
1982	1.529.766	31.585	273.840	4.848	0	310.273	20,3	17,9	2,1
1983	1.834.360	27.250	300.000	0	0	327.250	17,8	16,4	1,5
1984	1.925.808	35.114	366.792	0	0	401.906	20,9	19,0	1,8
1985	2.116.453	67.567	369.729	0	0	437.296	20,7	17,5	3,2
1986	2.358.351	68.693	369.790	8.017	0	446.500	18,9	15,7	2,9
1987	2.443.843	0	410.012	0	0	410.012	16,8	16,8	0,0
1988	2.744.794	35.680	392.000	0	0	427.680	15,6	14,3	1,3
1989	2.503.010	99.000	444.980	13.126	10.633	567.739	22,7	17,8	4,0
1990	2.811.501	186.833	493.000	7.026	0	686.859	24,4	17,5	6,6
1991	2.874.508	145.000	489.000	0	0	634.000	22,1	17,0	5,0
1992	2.875.950	120.000	490.920	9.903	0	620.823	21,6	17,1	4,2

Disse tallene inkluderer kun generelle bidrag. I tallene for IBRD for årene 1989, 1990 og 1991, samt IDA for 1989 er i tillegg midler til gjeldsslette innberegnet.

**Total norsk bistand**

År	Total bistand	Verdensbanken	Andel av totalbistand				
			Totalt VB	Multi-Bi midler	Multilateral bistand	Multilateral bistand IDA	Multilateral bistand IBRD
1980	2.401.049	297.493	12,4	6,5	41,3	8,7	0,1
1981	2.675.185	329.838	12,3	7,2	43,7	8,8	0,1
1982	3.603.353	400.976	11,1	7,1	42,5	7,6	0,9
1983	4.258.352	434.326	10,2	5,8	43,1	7,0	0,6
1984	4.431.666	472.708	10,7	4,9	43,5	8,3	0,8
1985	4.945.778	557.171	11,3	7,1	42,8	7,5	1,4
1986	5.890.799	540.515	9,2	7,8	40,0	6,3	1,2
1987	6.005.169	584.960	9,7	7,5	40,7	6,8	0,0
1988	6.424.520	604.665	9,4	6,5	42,7	6,1	0,6
1989	6.343.813	741.883	11,7	7,0	39,5	7,0	1,6
1990	7.551.092	888.286	11,8	6,4	37,2	6,5	2,5
1991	7.635.290	864.420	11,3	7,3	37,6	6,4	1,9
1992	7.910.496	818.861	10,4	7,3	36,4	6,2	1,5



## Artikler i Aftenposten

År	Aftenposten-artikler om Verdensbanken etter tema					
	Totalt	Miljø	Strukturtilpasning	Gjeld	Kvinner	Urbefolkning
1984	62	5	0	32	12	0
1985	108	15	0	42	9	0
1986	71	6	0	36	7	0
1987	53	10	0	28	2	1
1988	70	18	1	29	5	0
1989	104	30	6	59	9	2
1990	98	32	0	41	13	0
1991	119	33	0	43	12	0
1992	128	48	1	39	12	3
1993	132	27	2	34	19	3
Totalt	945	224	10	383	100	9

Kilde: Aftenpostens database for artikler fra 1984. Se avsnittet "Kilder", avsnittet "kilder og metode" i innledningskapittelet og avsnittet "Økende norsk debatt" i kapittelet "Strukturtilpasning - den norske og nordiske responsen".



# 11. Kilder

## Trykte

### *Stortingsdokumenter, forhandlinger*

Relevante stortingsdokumenter som omhandler utviklingshjelp og internasjonale finansinstitusjoner er gjennomgått. Dette inkluderer stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, stortingsinnstillinger og stortingsforhandlinger fra perioden 1979/80 til 1994/95. Disse finnes enklest tilgjengelig i Stortingets arkiv under følgende arkivnøkler:

- 27-14 Utviklingshjelp, fredskorps, bistandssamarbeid (1979-80) - (1984-85)
- 22-36 Utviklingshjelp (1985-85) - (1994-95)
- 11-8 Internasjonal finansiering (1979/80-1984/85)
- 22-35 Økonomisk samarbeid (1985-86) - (1994-95)

Enkelte stortingsmeldinger fra perioden har stått spesielt sentralt i arbeidet med hovedoppgaven:

St. Meld. Nr. 36 (1984-85) *Om enkelte hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp*

St. Meld. Nr. 34 (1986-87) *Om hovedspørsmål i norsk utviklingshjelp, tilleggsmelding.*

Innst. S. Nr. 186 (1986-87)

St. Meld. Nr. 51 (1991-92) *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene.*

### *Nettbaserte*

*Aftenposten* (<http://www.aftenposten.no>) Artikkelsøk i perioden 1984 til 1993. Se eget appendiks om artikler i *Aftenposten*, kapittel 1 avsnittet "kilder og metode" samt kapittel 4 avsnittet "Økende debatt i Norge".

*NORART* (<http://www.nb.no/baser/norart/>) se kapittel 1 avsnittet "kilder og metode" samt kapittel 4 avsnittet "Økende debatt i Norge".

### *Andre*

Statsministerens kontor, *Noregs regjeringar 1945-1998, Statsrådar, statssekretærar, politiske rådgjevarar*, ajourført 18. mai 1998.

Idégruppen om Norge og NØV, *Informasjonshefter*, 1980-1992 (utvalgte hefter).

*Senit*, Ideologisk tidsskrift utgitt av Cultura Forlag (Senterpartiet har aksjemajoriteten).

*Sentrum*. Senterpartiets medlemsavis. Utgis månedlig. Alle utgivelser fra 1979 til 1993.

## Utrykte

### *Utenriksdepartementets arkiv*

42.12/1	Diverse	mappe 5-7, 9-14,16
42.12/2	Generelt	mappe 4
42.12/5	Stillinger i Verdensbanken	mappe 3
42.12/8	IBRD/IMF Årsmøter	mappe 3-9
42.12/9	Nordisk Kontor	mappe 2-3
42.12/11	Verdensbanken. Styremøter.	mappe 7-9
42.12/12	Verdensbanken. Nordisk koordinering.	mappe 1-34
42.12/40	IMF	mappe 7-17
42.12/41	Development Comitee. Felles ministerkomité for overføring av ressurser til utviklingslandene.	mappe 8-17
37	IBRD Board Meetings	1.1.84-31.12.84
37	IBRD Annual Meetings	1.1.84-31.12.84
37	1990	mappe 1-3
37	IBRD	mappe 4-10
37	IBRD - CG	mappe 1-2
37	IBRD - Narmada	mappe 1-3
46	IBRD Environment	mappe 1-3
46	IBRD - SDA	mappe 1-3
46	IBRD Secondment	mappe 1-3
46	IBRD - WID	mappe 1-4
47	Miljøkonsekvensanalyser	mappe 1-2
47	IBRD – SPA	mappe 1-3

### *Handelsdepartementet*

554	IBRD-Verdensbanken	15.6.81-31.12.84 6.4.83-31.12.87 1.1.85-31.12.85 1.1.86-31.12.87 1.1/88-
-----	--------------------	--

### *Departement for Utviklingshjelp*

37	Nordiske telefonkonferanser	1985-86, 1987
47	IBRD	1.1.84-31.12.85 5.2.86-30.8.89
47	IBRD/IDA	1.1.84-31.12.85 1.1.86-31.12.88 1989
47	IDA	1.1.84-31.12.85
47	IBRD/General Capital Increase	1.1.84-31.12.85
47	IBRD - Afrikafondet	1.1.84-31.12.85
47	IBRD – OCP	1.1.84-31.12.85

### *Nordisk kontor*

Diverse materiale (arkivet er ikke nummerert).

### *NORAD*

Tallmateriale fra NORADs statistiske database, postene 2 og 3 (rapport 11) og rapport 31 (sum netto bistand). Tallmaterialet er gjort tilgjengelig for meg av Thomas Krogh ved NORADs Økonomiseksjon (sorterer under personal- og administrasjonsavdelingen). Tallene inngår som grunnlagsmateriale for den årlige publikasjonen "Norsk bistand i tall" og NORADs årsrapport. Databasen er også grunnlaget for norsk rapportering til DAC. Jeg har stått for bearbeidelsen av statistikken som er brukt i fremstillingen, og er dermed selv ansvarlig for eventuelle feil.

### *Privat materiale*

Inger-Anne Ravlum sitt private materiale.

### *Andre dokumenter*

Notat fra multilateral avdeling til ledermøtets deltakere 01.02.93 (fått av Olav Seim).  
Norman Erik-Wilhelm, *Utenriksdepartementets organisasjon 1965-1992*.

## **Muntlige**

### *Norske aktører - embetsverket*

Kjell Halvorsen, 22.09.99  
Trond Folke Lindberg, 16.04.99 og 16.03.01  
Einar Magnussen, 19.04.99  
Jorunn Mæhlum, 22.04.99 og 16.03.01  
Helge Semb, 22.11.99  
Henrik Harboe, 13.10.98 (samtale)

### *Norske aktører - politikere*

Marit Arnstad, 08.09.99  
Bernt Bull, 27.04.99  
Inger-Anne Ravlum, 26.04.99  
Odd jostein Sæter, 22.03.01

### *Norske aktører - forskere*

Tore Linné Eriksen, 06.05.99 (samtale)

### *Danmark*

Niels Bodelsen, 03.02.00  
Sten Lillholt, 03.02.00



*Nederland*

Rien van Wier, 05.11.99

Gerard P.M.H. Steeghs, 05.11.99

*Sverige*

Per Nordström, 24.11.99

Ruth Jacoby, 24.11.99

*Ansatte i Banken*

Alexander Shakov, 15.11.99

Sven Sandström, 23.11.99

Barbara Hertz, 10.11.99

Heinz Vergin, 25.2.00

Jochen Kraske, 19.11.99

Anne K. Grimsrud, 31.01.00 (norsk sekundert i Verdensbanken)

## 12. Bibliografi

- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crises*. Boston: Little Brown & Company.
- Aschim, Gisle 1995. *Norge og UNCTAD 1964-74*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Avramovic, Dragoslav 1989. *Conditionality: facts, theory, and policy*. Helsinki: World Institute for Development Research, United Nations University.
- Baylies, Carolyn 1995. 'Political Conditionality' and Democratication. *Review of African Political Economy* 22(65): 321-337.
- Bennett, Lynn 1998. *Changing Paradigm from Within, Challenges and Opportunities for Social Scientists in the New Bank*. Foredrag i Utenriksdepartementet 3/12.
- Bergesen, Helge Ole og Leiv Lunde 1999. *Dinosaurs or Dynamos? The United Nations and the World Bank at the Turn of the Century*. London: Earthscan.
- Blair, Harry W. 1986. Ideology, foreign aid and rural poverty in Bangladesh: emergence of the like-minded group. *Journal of Social Studies* 34(1): 1-27.
- Blytt, Erik 2000. *IMF og utviklingsagendaen. En håndbok for norske informasjonsaktører*. Oslo: Forum for Utvikling og Miljø.
- Bodelsen, Niels 1989. Danmark som medlem af Verdensbanken, i Kristof K. Kristiansen og Ole Olsen (red.), *På lempelige vilkår, Verdensbanken, IMF og u-landene*. København: FN-forbundet.
- Bonné, Bjarne og Knud Erik Svendsen 1989. *Utviklingslandenes strukturltilpasning, Verdensbanken og Valutafondet*. København: Center for Utviklingsforskning.
- Bromley, Simon 1995. Making Sense of Structural Adjustment. *Review of African Political Economy* 22(65): 339-358.
- Brown, William 1999. The EU & Structural Adjustment: the Case of Lomé IV & Zimbabwe. *Review of African Political Economy* 26(79): 75-93.
- Bye, Vegard 1992. En strukturltilpasset norsk Nord-Sør-politikk, i Olav Stokke (red.), *Norsk nord-sør-politikk: Lever den opp til sitt rykte?* Oslo: NUPI Research Report Nr. 163.
- Børrud, Ane 1998. *Solidaritet og særinteresser. Norges holdninger til regulering av råvarehandel og skipsfart i forhandlingene om Ny økonomisk verdensorden 1976-1980*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Campbell, Bonnie K. og John Loxley (red.) 1989. *Structural Adjustment in Africa*. New York: St. Martin's Press.
- Caputo, Enzo 1996. *The Case of the European Union*, i Institute of Development Studies, 27(4): 59-68.
- Carmody, Pádraig 1998. Constructing Alternatives to Structural Adjustment in Africa. *Review of African Political Economy* 25(75): 25-46.
- Christian Michelsen Institute 1999 A. *WID/Genderunits and the Experience of Gender Mainstreaming in Multilateral Organisations, Knights on White Horses?*, Evaluation Report 1. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Christian Michelsen Institute 1999 B. *Policies and Strategies for Poverty Reduction in Norwegian Development Aid, A Review*, Evaluation Report 7. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Collier, Paul og David Dollar 1998. *Aid Allocation and Poverty Reduction*. Development Research Group, World Bank, utdelt på seminar på PRIO.
- Cornia, Giovanni Andrea, Richard Jolly og Frances Stewart 1987. *Adjustment with a Human Face*, Vol. 1. Oxford: Clarendon Press.

- Culpeper, Roy 1993. *The Regional Development Banks; A Background Paper prepared for the Bretton Woods Commission*. Ottawa: The North-South Institute.
- Davies, S. 1992. Green Conditionality and Food Security: Winners and Losers from the Geer of Aid. *Journal of International Development* 4 (2): 151-166.
- Den Ny Verden 1983. *Afrika i krise* 17(1). København: Center for Udviklingsforskning.
- Den Ny Verden 1994. *Dansk bistand – en blandet landhandel* 27(3). København: Center for Udviklingsforskning.
- Den Ny Verden 1995. 28(3). København: Center for Udviklingsforskning.
- ECON Centre for Economic Analysis 1999. *Evaluation of the Tanzania-Norway Development Cooperation 1994-1997*, Evaluation Report 4. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Ekløf, Patrik (red.) 1995. *Demokrati i Afrika*. Oslo: Fellestrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Ekløf, Patrik (red.) 1996. *Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*. Oslo: Fellestrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Eley, Geoff og Ronald Grigor Suny (red.) 1996. *Becoming National*. Oxford University Press.
- Engberg-Pedersen, Poul 1994. Aktiv multilateralisme. *Den Ny Verden* 3(27): 47-65.
- Engberg-Pedersen, Poul, Peter Gibbon, Phil Raikes og Lars Udsholt (red.) 1996. *Limits of Adjustment in Africa. The Effects of Economic Liberalization, 1986-94*. København: Centre for Development Research.
- Eriksen, Knut Einar og Helge Øystein Pharo 1997. *Kald Krig og Internasjonalisering, 1949-1965*, bd. 5 i *Norsk Utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Tore Linné (red.) 1987. *Den vanskelige bistanden. Noen trekk ved norsk utviklingshjelps historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Tore Linné 1987. Tanzania: Fra underutvikling til krise. I Tore Linné Eriksen (red.), *Den vanskelige bistanden*: 107-132. Oslo: Universitetsforlaget.
- Eriksen, Tore Linné 1989. *Norge og den tredje verden som etterkrigshistorisk forskningsfelt*. Oslo: LOS-senteret.
- Eriksen, Tore Linné 1990. Afrikas Krise - finnes det alternativer til Verdensbankens diagnose og medisin? *Utenrikspolitiske skrifter* 72. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Eriksen, Tore Linné 1995. Fattigdomsspiralen: Forskjellige forklaringer, i Nils Chr. Stenseth, Kjetil Paulsen og Rolf Karlsen (red.), *Afrika - natur, samfunn og bistand*: 443-461. Oslo: Gyldendal.
- Eriksen, Tore Linné 1998. Norge og den tredje verden etter 1945. Et historiografisk riss og en forskningsoversikt. *Forum for Utviklingsstudier* 8-10. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Evans, Peter B., Harold K. Jacobson og Robert D. Putnam (red.) 1993. *Double-Edged Diplomacy, International Bargaining and Domestic Politics*. California: University of California Press.
- Fritjof Nansen Institute og ECON Centre for Economic Analysis 1995. *Integration of Environmental Concerns into Norwegian Bilateral Development Assistance: Policies and Performance*, Evaluation Report 5. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Frühling, Pierre (red.) 1986. *Swedish Development Aid in Perspective*. Värnamo: Almquist og Wiksell.
- Furre, Berge 1999. *Norsk historie 1914-2000, Industrisamfunn - frå vokstervisse til framtidstvil*. Oslo: Samlaget.
- Faaland, Just 1984. Norwegian Aid and Reaching the Poor. *Development Policy Review* 2: 1-11.
- Garbo, Gunnar 1993. *Makt og bistand. En ambassadørs møte med norsk bistandspolitikk i Afrika*. Oslo: Spartacus Forlag.
- Garbo, Gunnar 1995. *Kampen om FN. Skal de store og sterke styre verden som de vil?*. Oslo: Universitetsforlaget.
- George, Susan og Fabrizio Sabelli 1994. *Bankenes Bank. Verdensbankens imperium gjennom 50 år*. Oslo: Cappelen.
- George, Susan 1996. Behovet for nytenkning og Verdensbankens feilslåtte spådommer for gjeldsbyrden, i Patrik Ekløf (red.), *Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*: 51-61. Oslo: Fellestrådet for Afrika og Gazette Bok.

- Gibbon, Peter, Kjell J. Havnevik og Kenneth Hermele 1993. *A Blighted Harvest. The World Bank and African Agriculture in the 1980s*. London: James Currey.
- Gibbon, Peter og Adebayo O. Olukoshi 1996. *Structural Adjustment and Socio-Economic Change in Sub-Saharan Africa. Some Conceptual, Methodological and Research Issues*, Research Report No.102. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet.
- GIEK Eksportfinans 1988. *Rapport om norsk kofinansiering med Verdensbanken og de regionale utviklingsbankene*.
- Griesgraber, Jo Marie (red.) 1996. *Promoting development*, Vol. 1 i *Rethinking Bretton Woods*. London: Pluto Press.
- Griesgraber, Jo Marie og Bernhard G. Gunter (red.) 1996. *Development: New paradigms and principles for the twenty-first century*, Vol. 2 i *Rethinking Bretton Woods*. London: Pluto Press.
- Griesgraber, Jo Marie og Bernhard G. Gunter (red.) 1996. *The World Bank, Lending on a Global Scale*, Vol. 3 i *Rethinking Bretton Woods*. London: Pluto Press.
- Gwin, Cathrine 1994. *United States relations with the World Bank 1945-9*. Washington DC: Brookings Occasional Papers.
- Gwin, Cathrine og Joan M. Nelson (red.) 1997. *Perspectives on Aid and Development*, Policy essay no. 22. Washington DC: Overseas Development Institute.
- Hajer, Maarten A. 1995. *The Politics of Environmental Discourse, Ecological Modernization and the Policy Process*. Oxford: Clarendon Press.
- Halvorsen, Erik Blytt 1997. *Slett u-landsgjelden - eller ikke?* Oslo: Aksjon Slett U-landsgjelda.
- Halvorsen, Kjell 1995. Verdensbanken, i Nils Chr. Stenseth, Kjetil Paulsen og Rolf Karlsen (red.), *Afrika - natur, samfunn og bistand*: 463-479. Oslo: Gyldendal.
- Harboe, Henrik Chr. 1996. *Development Theory and Policies -Contrasting the UN System with the Multilateral Development Banks*, Working Paper no. 4. Oslo: ECON Centre for Economic Analysis.
- Havnevik, Kjell J.(red.) 1987. *The IMF and the World Bank in Africa, conditionality, impact and alternatives*, Seminar Proceedings No 18. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Havnevik, Kjell J. 1988. Pengefondet og Verdensbanken i Afrika. *Samtiden* 2(??): 52-58.
- Havnevik, Kjell J. 1995. Verdensbanken, IMF, Strukturtilpasning og demokrati i Afrika, i Patrik Ekløf (red.), *Demokrati i Afrika*: 33-43. Oslo: Fellesrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Hoebink, P. 1991. Dutch development cooperation and the environment: little said, less done. *Internationale Spectator* 45(11): 722-727.
- Holand, Bjørn Inge 1991. *Norsk flersidig bistandspolitik 1945-61*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Hutchful, Eboe 1994. 'Smoke and Mirrors': The World Bank's Social Dimensions of Adjustment (SDA) Programme. *Review of African Political Economy* 21(62): 569-584.
- Idégruppen om Ny Økonomisk Verdensorden 1987. *UNCTAD VII og Nord/Sør dialogen i 1980-åra*, Nyhetsbrev nr. 3. Oslo.
- Jacobsen, Knut Dahl 1960. Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen. *Tidsskrift for samfunnsforskning* (4): 231-248.
- Jansen, Karel 1991. Structural adjustment and sustainable development. *Internationale Spectator* 45(11): 696-701.
- Johannessen, Bjørn og Dag Leraand 1997. *Bistandsleksikon. Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*. Oslo: Gazette Bok.
- Johansen, Thomas 1996. *Utviklingslandenes Gjeldsbyrde, studiehefte og u-landsgjeld*. Tromsø/Oslo: Slett U-landsgjelda.
- Johansson, Sven-Olof 1987. Rethinking Called for by Debt Strategy Crises. *Quarterly Journal* 2: 18-31. Stockholm: Economic Department, Sveriges Riksbank.
- Jolly, Richard 1991. Adjustment with a Human Face: A UNICEF Record and Perspective on the 1980s. *World Development* 19:1807-21.

- Kahler, Miles 1993. Bargaining with the IMF Two-Level Strategies and Developing Countries, i Peter B. Evans, Harold K. Jacobson og Robert D. Putnam (red.), *Double-Edged Diplomacy, International Bargaining and Domestic Politics*. California: University of California Press.
- Kanbur, Ravi 1991. *Poverty and Development: the Human Development Report and the World Development Report 1990*, Working Paper (WPS 618). Washington DC: World Bank.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis og Richard Webb 1997. *The World Bank - Its First Half Century, Vol. 1 History*. Washington DC: Brookings Institution.
- Kapur, Devesh, John P. Lewis og Richard Webb (red.) 1997. *The World Bank - Its First Half Century, Vol. 2 Perspectives*. Washington DC: Brookings Institution.
- Killick, Tony 1998. *Aid and the political economy of change*. London: Routledge.
- Kjekshus, Helge 1992. *Multilateral bistand: Nye signaler?* Research Report Nr. 163. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Kolberg, Aud 1996. Norge og gjeldskrisen i Afrika, i Patrik Ekløf (red.), *Demokrati i Afrika: 97-103*. Oslo: Fellestrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Kraske, Jochen 1993. Recording History, Bank Historical Office Created. *Bank's World* 12: 18-19. Washington DC: World Bank.
- Landsrådet for Norske Barne- og Ungdomsorganisasjoner (LNU) og FN-sambandet 1998. *Verdensbanken i 90-årene: Reform eller Keiserens nye klær*. Rapport fra Dagskonferanse om Verdensbanken 6. mai.
- Long, Millard 1990. Comment on the Review Article by Paul Mosley: In Defence of the World Development Report. *Journal of International Development* ??(2): 404-407.
- Loxley, John 1989. The Devaluation Debate in Tanzania, i Bonnie K. Campbell og John Loxley (red.), *Structural Adjustment in Africa: 1-13*. New York: St. Martin's Press.
- Lumsdaine, David Halloran 1993. *Moral Vision in Internasjonal Politics, The Foreign Aid Regime, 1949-1989*. Princeton University Press.
- March, James G. og Johan P. Olsen 1998. The institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization* 52(4): 943-969.
- McNeill, Desmond 1981. *The Contradictions of Foreign Aid*. London & Canberra: Croom Helm.
- Miller-Adams, Michelle 1999. *New agendas in a changing world*. London: Routledge.
- Ministry of Foreign Affairs, Nederland 1999. *Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996*. Evaluation Report.
- Ministry of Foreign Affairs, Nederland 1999. *Cofinancing between the Netherlands and the World Bank, 1975-1996*. Summary Evaluation Report.
- Mistry, Percy S. 1994. *Multilateral Debt, An Emerging Crisis?* Haag: FONDAD.
- Mkandawire, Thandika 1983. Lagos-planen og Verdensbanken om fødevarer og landbrug i Afrika; et sammenlignende studie. *Den Ny Verden* 1(17): 66-80.
- Mkandawire, Thandika og Charles C. Soludo 1999. *Our Continent, Our Future. African Perspectives on Structural Adjustment*. Dakar: Council for the Development of Social Science Research in Africa.
- Mosley, Paul 1990. Review Article: In Defence of Development Banking. *Journal of International Development* 2(?): 399-404.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan og John Toye 1991. *Aid and Power - The World Bank and Policy-based Lending, Vol 1 Analysis and policy proposals*. London: Routledge.
- Mosley, Paul, Jane Harrigan og John Toye 1991. *Aid and Power - The World Bank and Policy-based Lending, Vol 2 Case Studies*. London: Routledge.
- Neumann, Iver B. 1998. Identitet i internasjonal politikk. *Internasjonal Politikk* 56(1): 51-55.
- Neumann, Iver B. 1997. *The Foreign Ministry of Norway*, Discussion Papers, no. 35. Diplomatic Studies Programme.
- Njålstad, Olav 1993. Cuba-krisen 1962. *Forsvarsstudier* 2. Oslo: Institutt for Forsvarsstudier.

- Nordiska FN-projektet 1990. *Financing the multilateral system; Options for funding the UN system and the development banks*, Report No. 13. Stockholm.
- Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1982: 3. *Maktutredningen. Sluttrapport*.
- Norges Offentlige Utredninger (NOU) 1995: 5. *Norsk sør-politikk for en verden i endring, Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*.
- Nyborg, Marit og Eigil Olsen 1996. Norge i Verdensbanken og IMF - en kritisk vurdering, i Patrik Ekløf (red.), *Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*: 177-182. Oslo: Fellesrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Nyborg, Marit og Eigil Olsen 1996. Om Verdensbanken og IMF, i Patrik Ekløf (red.), *Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*: 183-186. Oslo: Fellesrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Ofstand, Arve 1995. Økonomien: Fra krise til usikker fremtid?, i Nils Chr. Stenseth, Kjetil Paulsen og Rolf Karlsen (red.), *Afrika - natur, samfunn og bistand*: 427-443. Oslo: Gyldendal.
- Olsen, Enok 1995. Valutafondet, i Nils Chr. Stenseth, Kjetil Paulsen og Rolf Karlsen (red.), *Afrika - natur, samfunn og bistand*: 481-491. Oslo: Gyldendal.
- Olukoshi, Abebayo O. 1996. De politiske konsekvensene av strukturtilpasning, i Patrik Ekløf (red.), *Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*: 125-137. Oslo: Fellesrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Parfitt, Trevor 1990. Lies, Damned Lies & Statistics: World Bank and ECA Structural Adjustment Controversy. *Review of African Political Economy* 47: 128-144.
- Polak, Jacques J. 1994. *The World Bank and the IMF - a changing relationship*. Washington DC: Brookings Occasional Papers.
- Putnam, Robert 1988. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. *International Organization* 42(3): 427-460.
- Rasmussen, Anders Serup 1984. EFs utviklingsbistand. *Den Ny Verden* 2(18): 68-84. København: Center for Udviklingsforskning.
- Ravlum, Inger Anne 1997. *Byrdebærere og gratispassasjerer, Staters oppslutning om de multilaterale bistandsorganisasjonene*, Research Report No. 3. Oslo: Fritjof Nansens Institutt.
- Rosendahl, Bjørn Tore 1998. *Bank og bistand - prinsipper og realpolitikk*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Ruccio, David F. 1991. When Failure Becomes Success: Class and the Debate over Stabilization and Adjustment. *World Development* 19(10): 1315-34.
- Schatz, S.P. 1994. Structural Adjustment in Africa: a Failing Grade So Far. *The Journal of Modern African Studies* 32(4): 679-92.
- Selbervik, Hilde 1997. *Aid as a tool for promotion of human rights and democracy: What can Norway do?*, Evalueringsrapport 7. Bergen: Utenriksdepartementet.
- Selbervik, Hilde 1999. *Aid and Conditionality. The role of the bilateral donor. A case study of Norwegian-Tanzanian aid relationship*, Evalueringsrapport 6. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Simensen, Jarle 1998. Kommentar til Terje Tvedt. *Internasjonalt (Nyhetsbrev for Internasjonalen; Forum for norsk internasjonal historieskrivning)* 2: 13-14.
- Simon, David, Wim van Spengen, Chris Dixon og Anders Närman (red.) 1995. *Structurally Adjusted Africa. Poverty, Debt and Basic Needs*. London – Boulder, Co: Pluto Press.
- Skuland, Lisbeth Olsen 1993. *Analyse av Verdensbankens utviklingsagenda for Afrika Sør for Sahara fra 1986-1992 - er den blitt mer menneskesentrert i løpet av denne perioden?* Hovedfagsoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Sobhan, Rehman 1995. Norges rolle i nord/sør-dialogen. En betraktning fra sør, i Norges Offentlige Utredninger (NOU) 5, *Norsk sør-politikk for en verden i endring, Rapport fra Nord-Sør/Bistandskommisjonen*: 208-233.
- Southern African Economist (Zimbabwe) 1993. *Debate goes on* 6: 19-20.
- Stenseth, Nils Chr., Kjetil Paulsen og Rolf Karlsen (red.) 1995. *Afrika - natur, samfunn og bistand*. Oslo: Gyldendal.

- Stern, Nicholas og Francisco Ferreria 1997. The World Bank as "Intellektual Actor", i Devesh Kapur, John P. Lewis og Richard Webb (red.), *The World Bank - Its First Half Century, Vol. 2 Perspectives*: 523-611. Washington DC: Brookings Institution.
- Stokke, Olav Schram 1988. *The Determinants of Aid Policy, A Comparative Analysis of the Aid Policies of Canada, Denmark, The Netherlands, Norway and Sweden*. Oslo: Norwegian Ministry of Development Cooperation.
- Stokke, Olav (red.) 1992. *Norsk nord-sør-politikk: Lever den opp til sitt rykte?*, Research Report Nr. 163. Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt.
- Storm-Mathisen, Per 1998. *Norges samarbeid med Jamaica under regjeringen Nordli 1976-1981*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Summers, Lawrence H. og Lant H. Pritchett 1993. The Structural Adjustment Debate. *The American Economic Review* 83(2): 383-389.
- Svendsen Knud Erik 1987. The Nordic Countries and the IMF/World Bank, i Kjell J. Havnevik (red.), *The IMF and the World Bank in Africa, conditionality, impact and alternatives*, Seminar Proceedings No 18. Uppsala: Scandinavian Institute of African Studies.
- Svendsen, Knud Erik 1996. Overview of the Debate on Structural Adjustment in Africa, i Poul Engberg-Pedersen, Peter Gibbon, Phil Raikes og Lars Udsholt (red.), *Limits of Adjustment in Africa. The Effects of Economic Liberalization, 1986-94*: 399-422. København: Centre for Development Research.
- Sørbø, Gunnar M. 1995. Norsk bistandspolitikk, i Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbø og Svein Gjerdåker (red.), *Norges Utenrikspolitikk*: 218-238. Oslo: Cappelen.
- Tamnes, Rolf 1997. *Oljealder 1965-1995*, bd 6 i *Norsk Utenrikspolitikk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Tjønneland, Elling N. (prosjektleder) 1998. *The World Bank and Poverty in Afrika, A critical assessment of the Bank's operational strategies for poverty reduction*, Evalueringsrapport 7. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Tvedt, Terje 1998. Perspektiver på bistandens historie. *Internasjonalt (Nyhetsbrev for Internasjonalen; Forum for norsk internasjonal historieskrivning)* 2: 2-12.
- Tvedt, Terje 1998. Kommentar til Jarle Simensen. *Internasjonalt (Nyhetsbrev for Internasjonalen; Forum for norsk internasjonal historieskrivning)* 2: 14-16.
- Udsholt, Lars 1994. Fattigdomsorientert strukturtilpasning i Afrika – flere spørsmål end svar. *Den Ny Verden* 3(27): 92-103.
- Udsholt, Lars 1996. Strukturtilpasningens utvikling og dens innvirkning på fattigdom i Afrika, i Patrik Ekløf (red.), *Gjeld, strukturtilpasning og konflikt*: 113-125. Oslo: Fellesrådet for Afrika og Gazette Bok.
- Utenriksdepartementet, Global avdeling. *Om Verdensbanken og norsk arbeid med Verdensbankspørsmål*.
- van der Hoeven, Rolph 1991. Adjustment with a Human Face: Still Relevant or Overtaken by Events? *World Development* 19: 1835-45.
- Vassbø, Astrid Apalset 1999. *Spelet om gjelda; Norsk bilateral u-landsgjeldspolitikk med vekt på arbeidet i Parisklubben 1980-1991*. Hovedoppgave i historie, Universitetet i Oslo.
- Visnes, Kjetil 1999. *Suverenitet og stat i norsk bistandsdiskurs, utvikling i fem tiår*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Wade, Robert 1997. Greening the Bank: The Struggle over the Environment, 1970 - 1995, i Devesh Kapur, John P. Lewis og Richard Webb (red.), *The World Bank - Its First Half Century, Vol. 2 Perspectives*: 611-735. Washington DC: Brookings Institution.
- Widner, Jennifer A. (red.) 1994. *Economic Change and Political Liberalization in Sub-Saharan Africa*. Baltimore & London: John Hopkins.
- Wood, Alexander 1993. The Global Environmental Facility Pilot Phase. *International Environmental Affairs* 5(3): 219-255.

- World Bank 1990 A. *Poverty. World Development Report*. Washington DC: Oxford University Press.
- World Bank 1990 B. *Review of National Aid Programs, Norway*. Washington DC.
- World Bank 1990 C. *The Social Dimensions of Adjustment, A policy Agenda*. Washington DC.
- World Bank 1990 D. *Women in Development, A Progress Report on the World Bank Initiative*. Washington DC: IBRD.
- World Bank 1993. *Getting Results; The World bank's Agenda for Improving Development Effectiveness*. Washington DC.
- Østerud, Øyvind 1986. Hva mener vi med utvikling? *Internasjonal politikk* (4-5): 7-15.





## 13. Register

### Begreper

Afrikafondet	Fond som skulle gi lån til afrikanske land. Vilkåret var at de var i gang med reformer. Basert på ekstratilskudd fra giverlandene. IDA-vilkår.
Baker-planen	Amerikansk gjeldsinitiativ. Lansert av finansminister James Baker i 1985.
Basic needs	Begrep knyttet til ILO på 1970-talet og til president McNamaras tale på årsmøtet i 1973. En strategi der tiltakene rettet seg direkte mot menneskelige grunnbehov - vann, befolkningskontroll, helsetiltak, grunnutdanning.
Betalingsbalansestøtte	Lån i utenlandsk valuta som ikke var knyttet til spesielle prosjekter.
Bilateral	Relasjon mellom to land.
Blend-countries	Land som fikk lån som var en kombinasjon av IDA og IBRD. Dermed var vilkårene mykere enn markedsvilkår, men ikke så myke som IDA-vilkår. India og Kina er eksempler på land som ikke tilfredsstilte kravene for å få rene IDA-lån, men som på denne måten fikk mer tilpassede lånevilkår.
Board of Governors	Verdensbankens øverste ledelse. Besto av en representant for hvert medlemsland. Møttes én gang i året.
Brady-initiativet	Amerikansk gjeldsinitiativ lansert av finansminister Nicholas Brady i 1989.
Brundtland-kommisjonen	FN-nedsatt kommisjon som arbeidet i årene 1983 til 1987. Den norske statsministeren Gro Harlem Brundtland ledet arbeide. Kommisjonen ga i 1987 ut rapporten <i>Our common future</i> .
Byrdefordelingsprinsippet	Prinsipp om at det skulle være en forholdsmessig fordeling mellom giverne ved opprettelse av nye programmer eller fond. Prinsippet skulle hindre at noen betalte en urimelig stor andel. Basert på størrelsen på brutto nasjonalprodukt.
Eksekutivdirektør	Styremedlem. I Verdensbanken var det i 1980

	tjueto eksekutivdirektører. Dette ble i 1992 utvidet til tjuefire.
Enkeltlandsinstruks	Stående instruks om hvorledes eksekutivdirektøren skulle forholde seg til et spesielt land.
Fasiliteter	Betegnelse for fond eller program som finansierte spesielle typer långivning.
Fattigdomsorientering	Målsetting om at politikken skulle utrydde fattigdom. Som regel brukt i motsetning til en strategi basert på "trickle down"-prinsippet.
Femtedimensjonen	Gjeldsletteordning i Verdensbanken. Opprettet etter nordisk initiativ. Gammel IBRD-gjeld omdannes til IDA-lån.
G-7	Løs sammenslutning av verdens "rikeste land". Etablert i 1985 for å bedre det internasjonale pengesystemet samt drøfte tilhørende økonomiske spørsmål. Besto av Canada, Frankrike, Italia, Japan, Storbritannia, Tyskland og USA.
Garantikapital	Medlemslandene bidrar til Verdensbanken med innbetalinger og garantier.
Gearing ratio	Forholdet mellom bankens egenkapital og dens utlån. Å øke bankens tilgjengelige kapital ved å endre "gearing ratio" blir veid mot hensynet til kredittverdighet.
Giverkoordinering	Bestrebelses på å samordne giverlandenes bistand. DAC er et sentralt organ på det overordnede plan. Møter i konsultative grupper (Verdensbanken) eller rundebordskonferanser (UNDP) er rammen for koordinering på landplan.
Good Governance	Begrep som ble særlig sentralt i utviklingsdebatten fra begynnelsen av 1990-tallet. Betegner et styresett som tilfredsstillende "kvalitetskrav" som fravær av korrupsjon, åpenhet i forvaltningen, militærutgifter i forhold til behov, forutsigbarhet, menneskerettigheter, gjennomføringsevne mfl.
Grunnbehovsstrategien	Se basic needs. Høydepunktet i internasjonal utviklingsstrategi på 1970-tallet. Høydepunkt i norsk utviklingsstrategi i prinsippmeldingen fra 1984-85.
Guvernør	Medlemslandets øverste representant, medlem i Board of Governors. I den omtalte perioden var dette den norske finansministeren.
Hovedsamarbeidsland	Land som Stortinget hadde definert som hovedmottakere av norsk bistand.

Instruks	De nordiske landene koordinerte sin politikk overfor Verdensbanken gjennom felles instruks fra de nordiske landene til eksekutivdirektøren/Nordisk kontor.
Internasjonale finansinstitusjoner	Fellesbetegnelse for Verdensbankgruppen, Valutafondet og de regionale utviklingsbankene. I denne fremstillingen brukes betegnelsen om Valutafondet og Verdensbanken.
International Bank for Reconstruction and Development (IBRD)	Institusjon som er en del av verdensbankgruppen. I dagligtale betegnes institusjonen sammen med IDA som "Verdensbanken". Finansierer sin virksomhet med innskudd fra medlemslandene samt opplån i det internasjonale finansmarkedet. Låner ut penger på kommersielle vilkår. På grunn av dens gode kredittverdighet blir lånene billigere for låntakerne enn hva private banken ville tilby.
International Development Association (IDA)	Institusjon som er en del av verdensbankgruppen. I dagligtale betegnes institusjonen sammen med IBRD som "Verdensbanken". Finansierer sin virksomhet gjennom gavemidler fra medlemsland. Gir lån på konsesjonelle vilkår.
Kapitaløkning	Økning av Verdensbankens kapital gjennom forhandlinger mellom medlemslandene. Bidragene består dels av innebetalinger og dels av garantikapital. Bidragene er tilpasset aksjeandelen.
Kondisjonalitet	Betingelser knyttet til bistand. Makroøkonomisk kondisjonalitet innebar at et mottakerland måtte gjennomføre reformer i sin nasjonale økonomiske politikk i bytte mot utenlandske ressurser.
Konsentrasjonsprinsippet	Prinsipp om at norsk bistand skulle konsentreres om noen bistandsmottakere, hovedsamarbeidelandene.
Konsesjonelle vilkår	Lån på bedre vilkår enn i det private kapitalmarkedet. Innebærer gaveelement, ofte i form av ekstra lang løpetid kombinert med lave renter og/eller avdragsfrihet.
Konsultative grupper (CG-møter)	Rundebordskonferanser i regi av Verdensbanken. Forum for bistandskoordinering.
Kredittverdighet	Tiltro i kapitalmarkedet. God kredittverdighet var en forutsetning for at IBRD fikk gode vilkår på lån i det internasjonale finansmarkedet.
Krysskondisjonalitet	Krav om at betingelser fra en annen giver måtte oppfylles for å utløse bistand eller lån fra en annen giver.

Likesinnede land	Land som hadde sammenfallende syn på utviklingsspørsmål, og som sto for en annen politikk enn G-7 landene. Landene arrangerte ofte felles forberedelsesmøter. Hvilke land som deltok varierte, men kjernen var gjerne Norge, Sverige, Danmark, Finland, Canada og Nederland.
Londonklubben	Forum for kommersielle aktørers gjeldshåndtering.
Mottakerorientering	Prinsipp om at mottakerlandet selv skulle definere sine utviklingsbehov og at den norske bistanden skulle ta hensyn til disse prioriteringene.
Multilateral	Relasjoner mellom flere land.
Negativ kondisjonalitet	Negative sanksjoner knyttet til manglende oppfylling av kondisjonalitet. I Verdensbanken var dette stopp av videre utbetalinger av lån.
Nordisk kontor	Sekretariatet til den nordiske eksekutivdirektøren.
Nordisk meddelelse (Nm)	Rapporter fra Nordisk kontor til de nordiske hjemmemyndighetene. Disse var godkjent av eksekutivdirektøren.
Parisklubben	Forum for statlig (multilateral) gjeldshåndtering.
Part-1	Land som er medlemmer på ordinære vilkår. Landene står for ordinære innskudd og garantikapital.
Part-2	Land som er medlemmer på særskilte vilkår. Aksjene er ervervet på særskilte betingelser. Utelukkende utviklingsland.
Positiv kondisjonalitet	Positive sanksjoner for å oppmuntre en mottaker til en bestemt adferd. I Verdensbankens kunne dette være utløsning av nye tilskudd eller lån.
Programlån	Betalingsbalanselån. Kondisjonalitet knyttet til sektorielle eller nasjonale reformer.
Prosjekt lån	Lån knyttet til konkrete prosjekter.
Samfinansiering	Finansiering av tiltak eller lån gjennom bidrag fra flere givere.
Seed-money	Samfinansiering. Tanke om å bruke disse midlene strategisk slik at de skulle føre til endring innenfra.
Sekondert personel	Personell som utførte ordinære arbeidsoppgaver i Verdensbanken, finansiert av et medlemsland.
Sektorlån	Programlån knyttet til sektorielle reformer.

Stående instruks	Instruks til eksekutivdirektøren som omhandlet en bestemt problematikk.
Stand by-avtale	IMF-kreditt. Forutsetning for reforhandling av gjeld i Parisklubben.
Strukturtilpasningslån	Programlån fra Verdensbanken som var i bruk fra 1980. Lånene hadde omfattende makroøkonomiske kondisjonalitet.
"Trickle down"	Strategi for utvikling som baseres på at økonomisk vekst indirekte vil komme de fattige/mindre velstående til gode.
Trust Fund (Valutafondets-)	Fond som var blitt til som følge av et salg av gullbeholdning i en fireårsperiode fra 1980. Finansierte lån til de fattigste medlemslandene.
UNDP (FNs Utviklingsprogram)	Det ledende organ innen FN for finansiering og samordning av det multilaterale faglige samarbeidet.
Valutafondet (IMF)	Etablert i 1945 for å fremme internasjonalt samarbeid for stabile valutakurser og fjerningen av valutarestriksjoner samt yte kortsiktige kreditter til land med betalingsbalanseproblemer og bidra til vekst i internasjonal handel. Institusjonen har blitt stadig viktigere for utviklingsland.
World Development Report	Årlig rapport fra forskningsavdelingen i Verdensbanken. Drøfter aktuelle utviklingsspørsmål. Diskuteres i bankens styre, men vedtas ikke.

Kilder: Forklaringene er for det meste mine egne, men noen opplysninger er hentet fra Johannesen og Leraand 1997.



## Personer

Agarwala, Ramgopal	Ansatt i Verdensbanken. Ledet arbeidet med 1989-rapporten om Afrikas utvikling.
Arnesen, Arne	Politiker (DNA). Statssekretær i UD 1973-75 og i DUH 1987-89.
Arnstad, Marit	Jurist og politiker (Sp). Stortingsrepresentant 1993-97. Leder i senterungdommen 1986-88. Diverse andre sentrale politiske verv.
Baker, James	Amerikansk finansminister. Sto bak Baker-planen i 1985.
Berge, Gunnar	Politiker (DNA). Finansminister mai 1986 til oktober 1989. Stortingsrepresentant 1969 til 1993. Flere perioder som statsråd.
Bodelsen, Niels	Dansk diplomat. Embetsmann i Utenriksdepartementet/DANIDA. Ansvarlig saksbehandler for nordisk koordinering av verdensbanksaker 1985-90.
Brundtland, Gro Harlem	Lege og politiker (DNA). Stortingsrepresentant. Leder i DNA. Miljøvernminister 1974-79. Statsminister 1981, 1986-89, 1990-96. Leder for FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling 1983-87.
Brusletten, Reidun	Lærer og politiker (Krf). Norges første statsråd for bistandssaker 1983-1986.
Bye, Vegard	Forsker og politiker (SV). Medlem av SVs utenrikspolitiske utvalg.
Ketil Børde	Statsviter og diplomat. Ansatt i Utenriksdepartementet fra 1959. Underdirektør i Utviklingsavdelingen fra 1977-81.
Clausen, Alden W. "Tom"	President i Verdensbanken 1981-86.
Conable, Barber	President i Verdensbanken 1986-1991.
Eriksen, Tore Linné	Historiker og politiker (SV). Tilknyttet Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Medlem av SVs utenrikspolitiske utvalg.
Faremo, Grete	Jurist og politiker (DNA). Bistandsminister 1990-92. Justisminister 1992-96. Energiminister 1996.
Garbo, Gunnar	Diplomat og politiker (V). Stortingsrepresentant 1958-73. Formann i Venstre 1964-70. Underdirektør i UD 1975-87. Ambassadør i Tanzania 1987-92.
Gjønnnes, Kåre	Bonde og politiker (Krf). Stortingsrepresentant fra 1985-93. Parlamentarisk leder for Krf 1989-93.



Graham, Oddmund	Siviløkonom og diplomat. Embetsmann i Utenriksdepartementet fra 1962. Underdirektør i avdeling for planlegging og utredning i 1983. Spesialrådgiver 1984-88. Ekspedisjonssjef 1988-89.
Grimsrud, Anne K.	Embetsmann og politiker (Sp). Ansatt i NORAD og UD. Sekondert kvinnemedarbeider i Verdensbanken 1987-90.
Grøndahl, Kirsti Kolle	Lærer og politiker (DNA). Stortingsrepresentant fra 1977. Kirke- og kulturminister 1986-88. Bistandsminister 1988-89.
Halvorsen, Kjell	Statsviter og embetsmann. Ansatt i NORAD, DUH og UD. Sentral i arbeidet med Verdensbanken fra 1984. Ledende stilling fra 1987.
Hansen, Stein	Økonom og konsulent. Gjorde oppdrag for blant annet bankseksjonen og for Verdensbanken finansiert av norske samfinansieringsmidler.
Haralz, Jonas H.	Islandsk. Nordisk eksekutivdirektør 1988-91.
Harboe, Henrik Christian	Økonom og embetsmann. Ansatt i Utenriksdepartementet i bankseksjonen 1990.
Haxthausen, Ulrik	Dansk embetsmann. Nordisk eksekutivdirektør 1985-88.
Herfkens, Evelyn	Nederlandsk politiker. Eksekutivdirektør i Verdensbanken tidlig på 1990-tallet.
Hermansen, Anne Kristin	Siviløkonom og embetsmann. Ansatt i bankseksjonen fra 1992.
Herz, Barbara	Ansatt i Verdensbanken. Kvinnekoordinator fra 1985.
Jacoby, Ruth	Svensk embetsmann. Ansatt i Utenriksdepartementet til 1988, og i Finansdepartementet etter 1988. Nordisk eksekutivdirektør fra 1994.
Johnson, Hilde Frafjord	Antropolog og politiker (Krf). Stortingsrepresentant 1993-97. Statsråd for utvikling og menneskerettigheter 1997-2000.
Kaunda, Kenneth	President i Zambia.
Kolberg, Aud	Statsviter og embetsmann. Ansatt i Departement for Utviklingshjelp fra 1985. Rådgiver i Utenriksdepartementet fra 1991.
Koritzinsky, Theo	Statsviter og politiker (SV). Stortingsrepresentant 1985-93. Leder av Sosialtisk Venstreparti 1983-87.
Korpinen, Pekka	Finsk. Bakgrunn fra finsk arbeiderbevegelse. Eksekutivdirektør 1982-85.

Kraske, Jochen	Ansatt i Verdensbanken. Blant annet ansvarlig for bankens historieprogram i de siste årene før han ble pensjonert.
Krueger, Anne	Visepresident for økonomi og forskningsavdelingen i Verdensbanken mai 1981 til mai 1987.
Langslet, Lars Roar	Idéhistoriker og politiker (H). Stortingsrepresentant 1961-89. Statsråd fra 1981-86.
Lied, Harald U.	Skogbruker og politiker (H). Stortingsrepresentant 1973-1989.
Lilholt, Sten	Dansk diplomat. Arbeidet med bankspørsmål deler av 1980-tallet.
Lindberg, Trond Folke	Statsviter og embetsmann. Arbeidet med banksaker fra november 1989. Byråsjef multilateral avdeling fra 1995.
Lundström, Hans	Svensk. Eksekutivdirektør i Verdensbanken fra 1979-82. Eksekutivdirektør i Valutafondet 1987.
Magnussen, Einar	Økonom og politiker (DNA). Direktør i Norges Bank (1970-73 og 1983-91). Statssekretær i Handelsdepartementet 1973-74. Konstituert handelsminister 1974-76. Eksekutivdirektør i Verdensbanken 1976-79 og 1991-92. Direktør Norges Eksportråd 1979-82.
McNamara, Robert	President i Verdensbanken 1968-1981.
McPherson, Peter	Amerikansk eksekutivdirektør.
Morse, Bradford	Tidligere Kongressmedlem i USA og UNDP-leder (Head of UNDP). Leder for granskningskommisjonen for Narmada.
Mæhlum, Jorunn	Førstekonsulent (08.04.83) og underdirektør (01.11.86) i Departement for Utviklingshjelp. Stedfortredende eksekutivdirektør i Verdensbanken (01.08.89). Eksekutivdirektør (01.08.92). Underdirektør i politisk avdeling i Utenriksdepartementet (05.09.94). Cand. Mag. fra Historisk-filosofisk fakultet 1974.
Nybakk, Marit	Politiker (DNA). Stortingsrepresentant fra 1989.
Petersen, Jan	Jurist og politiker (H). Stortingsrepresentant fra 1981. Leder i Høyre fra 1994.
Piddington, Kenneth	Ansatt i Verdensbanken. Ledet miljøavdelingen på slutten av 1980-tallet.
Pronk, Johannes Pieter	Nedelandsk politiker og økonom. Bistandsminister 1989-98.
Qureshi, Moeen A.	Sentral ansatt i Verdensbanken. Senior visepresident for den operasjonelle avdelingen fra mai 1987.

Ravlum, Inger-Anne	Statsviter og politiker. Politisk rådgiver for Grete Faremo 1990-92.
Reagan, Ronald Wilson	President i USA 1981-89.
Sandström, Svend	Ansatt i Verdensbanken. Eneste skandinav i bankens ledelse.
Schøyen, Per Gustav	Embetsmann i Utenriksdepartementet fra 1945. Underdirektør i Utv.avd.u. 1981. Til rådighet UD 1984-87. Ansvarlig for å følge opp norsk salg av varer og tjenester til FN-organisasjonene.
Scott, Gloria	Kvinnerådgiver i Verdensbanken frem til 1985.
Semb, Helge	Embetsmann i Utenriksdepartementet. Bankseksjonen fra 1985. Sosialøkonom.
Shakow, Alexander	Ansatt i Verdensbanken. Arbeidet blant annet som leder for en avdeling for strategiske spørsmål og senere som informasjonssjef.
Skard, Torill	Pedagog og embetsmann. Ekspedisjonssjef i Departement for Utviklingshjelp fra august 1986-91.
Skaug, Gunnar	Journalist og politiker (DNA). Stortingsrepresentant fra 1969 (vara 1973-77).
Skånland, Hermod	Sentralbanksjef 1985-93.
Steeghs, Gerard P. M. H.	Embetsmann i det nederlandske utenriksdepartementet. Sekretær for Evelyn Herfkens under hennes periode som eksekutivdirektør.
Stern, Ernest	Sentral ansatt i Verdensbanken. Senior visepresident for finansavdelingen fra mai 1987.
Stoltenberg, Karin	Politiker (DNA). Statssekretær fra mai 1986 til oktober 1989. Nordisk kandidat til kvinnerådgiverstillingen i Verdensbanken i 1985.
Syse, Jan Peder	Jurist og politiker (H). Statsminister fra oktober 1989 til november 1990. Formann i Høyre fra 1988-91.
Söderberg, Sven Säve	Svensk statssekretær.
Sæter, Odd Jostein	Politiker (Krf). Statssekretær for bistandsspørsmål under den borgelige regjeringskoalisjonen i juni 1983 til mai 1986.
Ullerø, Thor	Ansatt ved Verdensbankens Pariskontor fra 1992. Ansvarlig for informasjonsvirksomhet til de skandinaviske landene. Bakgrunn fra Kirkens Nødhjelp.
Vergin, Heinz	Ansatt i Verdensbanken.

Vraalsen, Tom	Diplomat og politiker (Sp). Statsråd for bistandsspørsmål fra oktober 1989 til november 1990.
Værnø, Grethe Kathrine	Cand. philol og politiker (H). Stortingsrepresentant 1981-1985.
Wier, Rien van	Embetsmann i det nederlandske utenriksdepartementet. Arbeidet med samfinansieringss spørsmål.
Willoch, Kåre	Økonom og politiker. Stortingsrepresentant 1957-89. Handelsminister 1963 og 1965-70. Parlamentarisk leder for Høyre 1970-81. Formann i Høyre 1970-74. Statsminister fra 1981-86.
Ørnhøi, Stein	Politiker (SV). Stortingsrepresentant 1977-85.
Aase, Jon	Diplomat. Embetsmann i Utenriksdepartementet fra 1955. Byråsjef Utv.avd. 1979-81.
Aasen, Liv	Lærer og politiker (DNA). Særlig engasjert i bistandsspørsmål. Stortingsrepresentant 1969-89.
Aass, Svein	Embetsmann i Utenriksdepartementet. Ansatt ved Nordisk kontor juni 1984 til 1989.

**Kilder:** Hvem er hvem 1994, Utenriksdepartementets Kalender 1998 og 2000, Kapur, Lewis og Webb 1997 (kronologisk oversikt s. 1217-1235, Vol 1), Stern og Ferreria 1987, Webb 1997, Rosendahl 1998, Statsministerens kontor 1998, informasjon fra Stortingets hjemmesider (22.03.01 [www.stortinget.no/representantene/biografier.html](http://www.stortinget.no/representantene/biografier.html)) og Stortingets intranett, opplysninger i intervjuer og Aftenposten 02.07.85, s. 9.