



# [701] Paper

## Norge og multilateralt samarbeid

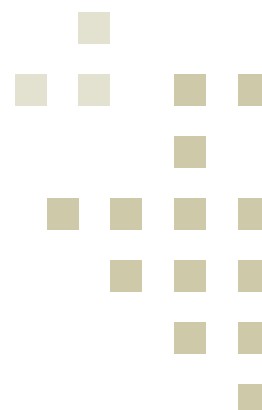
Mot en ny politikk?

Valter Angell og Kyrre Stensnes

No. 701 – 2006

Norwegian Institute  
of International  
Affairs

Norsk  
Utenrikspolitisk  
Institutt



Utgiver: NUPI  
Copyright: © Norsk Utenrikspolitisk Institutt 2006  
ISSN: 0800 - 0018  
ISBN: 82 7002 131 8

Alle synspunkter står for forfatterens regning. De må ikke tolkes som uttrykk for oppfatninger som kan tillegges Norsk Utenrikspolitisk Institutt. Artiklene kan ikke reproduseres – helt eller delvis – ved trykking, fotokopiering eller på annen måte uten tillatelse fra forfatterne.

Any views expressed in this publication are those of the author. They should not be interpreted as reflecting the views of the Norwegian Institute of International Affairs. The text may not be printed in part or in full without the permission of the author.

Besøksadresse: C.J. Hambros plass 2d  
Adresse: Postboks 8159 Dep.  
0033 Oslo  
Internett: [www.nupi.no](http://www.nupi.no)  
E-post: [pub@nupi.no](mailto:pub@nupi.no)  
Fax: [+ 47] 22 36 21 82  
Tel: [+ 47] 22 99 40 00

# Norge og multilateralt samarbeid

Mot en ny politikk?

**Valter Angell og Kyrre Stensnes**

Rapport fra en workshop, NUPI 7. mars 2006

Vi takker UD/NORAD for finansiell støtte til gjennomføring av dette prosjektet.

**[Sammendrag]** I Soria Moria-erklæringen varslet den nye regjeringen at den multilaterale bistanden i økende grad skal forskyves fra Verdensbanken til utviklingsprogrammer og nødhjelpstiltak i regi av FN-organer. Norsk bistand skal ikke gå til programmer som stiller krav om liberalisering og privatisering. Det er imidlertid gitt lite faglig argumentasjon eller annen begrunnelse ut over det normative om hva denne omfordelingen bygger på.

Dette var bakgrunnen for en workshop på NUPI den 7. mars 2006. Der søkte norske fagfolk å få frem relevante problemstillinger, hva som forelå av kunnskap og hvilke spørsmål som trengte nærmere analyse.

Dette notatet summerer opp hovedkonklusjonene samt gir en statistisk oversikt over hovedstrømmene i den multilaterale bistanden, med vekt på de ressurser Norge stiller til rådighet.



# Referat fra møte om multilaterale utviklingsspørsmål<sup>1</sup>

## 1. Innledning

Valter Angell fra NUPI forklarte at bakgrunnen for denne workshop'en er to nye signaler fra Regjeringen. For det første varsler Soria-Moria-erklæringen om en overføring av bistandsmidler fra Verdensbanken til FN-systemet. Norsk bistand skal heller ikke knyttes til krav om liberalisering og privatisering. For det andre har politisk ledelse i UD signalisert en mer kunnskapsbasert utenrikspolitikk. Formålet med NUPIs workshop er derfor fra et faglig utgangspunkt å få fram konsekvensene av overføringen av bistandsmidler fra Verdensbanken til FN-systemet: Hvilke faglige argumenter kan gis for forslaget? Er dette hensiktsmessig og effektivt? Er det et bistandsfaglig eller verdiorientert veivalg? Hva kan og hva kan ikke forskningen gi svar på? Hvor trengs det mer fagkunnskap?

## 2. Utviklingsminister Erik Solheims innledning om bakgrunnen for forslaget

Utviklingsministeren understreket behovet for en tett dialog mellom politikere og forskere i bistandsspørsmål. Regjeringens ønske om en mer kunnskapsbasert utenrikspolitikk blir nå fulgt opp blant annet gjennom etableringen av en egen analyseenhet for utviklingspolitikken, og gjennom mer debatt og dialog med fagmiljøene både i fora som denne workshoppen og i mediene.

Utviklingsministeren begrunnet økt satsing på FN blant annet med at Norge som lite land har klare egeninteresser av en mer velorganisert verden. FN er det eneste organet som er og kan være legitimt normdannende for verdenssamfunnet, og som legitimt kan avgjøre om det er grunnlag for å gå til krig i en gitt situasjon. Videre har FN kapasitet til å gjennomføre integrerte operasjoner i et land, mens sektororganisasjoner som Verdensbanken og NATO har et snevrere fokus på henholdsvis økonomiske og militære

---

<sup>1</sup> Referatet er utarbeidet av Kyrre Stensnes og Valter Angell. Det følger "Chatham-house-reglene" ved at hovedpoengene fra diskusjonen er tatt med uten referanse til kilde/ person. Valter Angell er seniorforsker på NUPI og Kyrre Stensnes er utdannet samfunnsøkonom fra Universitetet i Oslo. Han var studentstipendiat ved Norsk Utenrikspolitisk Institutt fram til mars 2006. Nå jobber han i forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå .

aspekter. Satsingen på FN er således normativ, og ikke begrunnet med at FN er en perfekt organisasjon eller at FN nødvendigvis er mest effektiv til å oppnå bistandsfaglige mål.

Økt og mer langsiktig satsing på FN innebærer også at Norge må søke innflytelse i organisasjonen og stille krav til resultater. For det første er reform av FN viktig og må bli fulgt opp. For det andre må vi kanalisere midler og innflytelse inn mot programmer som er i tråd med Norges prioriteringer. Dette innebærer også at Norge må være beredt til å kutte støtte til FN-organisasjoner dersom våre forventninger ikke blir innfridd. For det tredje må vi kreve endringer i FN-operasjoner på landnivå. Spesielt må vi etterspørre at FN opererer med et samordnet og felles program for hvert land, der særorganisasjonene trekker i samme retning. Verdensbanken og FN må også samarbeide bedre. Ledere som tar initiativ til økt samarbeid må derfor premieres karrieremessig. Kriteriet for god bistand må være oppnådde resultater på bakken. Samtidig må vi ta innover oss at FN ofte blir urettferdig kritisert, mye på grunn av urealistiske og for store forventninger til organisasjonens arbeid.

Økt satsing på FN innebærer ikke at Norge skal glemme verken Verdensbanken (VB) eller IMF. Utviklingsministeren pekte på at Verdensbankpresident Wolfowitz hadde forsikret om at VB ikke bidrar til den type tvangsprivatisering som Soria-Moria-erklæringen tar avstand fra. Regjeringen har per i dag derfor ikke grunnlag for å kritisere VBs retorikk. Hva VB faktisk gjør er imidlertid et empirisk spørsmål som må dokumenteres gjennom forskning, og det er en utfordring til det norske forskningsmiljøet. Det vil også bli vurdert i forbindelse med arbeidet for å kartlegge Norges videre arbeid med VB. Utviklingsministeren gav støtte til Wolfowitz' arbeid med å bekjempe korrupsjon, som han mener er avgjørende for å sikre legitimiteten til bistanden.

Til slutt trakk utviklingsministeren fram fire hovedområder der Norge har særlige fortrinn i utviklingspolitikken:

- 1) Fred og forsoning, der Norge har gjort en historisk sterk innsats.
- 2) Olje og energi gjennom vannkraftutbygging i u-land, og institusjoner som kan sikre en utvinning av oljeressursene til befolkningens beste (olje for utvikling-programmet).
- 3) Kvinnespørsmål.
- 4) Miljø.

## **2.1 Momenter i debatten**

- For å kunne vurdere effekt og effektivitet trenger en målsetning å vurdere organisasjonene opp mot. Mange organisasjoner har ulike og innbyrdes motstridende mål. Det er mulig å plassere ulike organisasjoners målsetning på en akse mellom det normative og det operative. Noen FN-organisasjoner er kanskje mer normsettende enn operative, og det må være legitimt. Ikke alle trenger å være operative, det skaper ofte et koordineringsproblem. Det må

være mulig å finne en optimal rollefordeling mellom ulike organisasjoner langs akse mellom det operative og det normative.

- Etterlyser en synliggjøring av hva FN faktisk gjør. I dag er det vanskelig å få oversikt hva de ulike organisasjonene gjør, og hvor kronene triller. Det bør være et krav om åpen dokumentasjon til bruk av offentlige midler. Liten resultatmåling av FNs aktivitet.

- Alle organisasjoner har komplekse målsetninger og er operative / normative i ulik grad. Dersom vi bare følger pengene begrenser det oss litt, for organisasjonene har ofte også andre roller som gjerne er mer subtile. For eksempel er det en utfordring at FN har fått en mindre rolle som aktør i forhold til strukturelle forhold i verdensøkonomien, siden ECOSOC og UNCTAD er svekket. Dersom man ønsker institusjonell endring, må man plassere pengene strategisk.

- Bekymret for at diskusjonen går mye på prosess og spesielt giverprosesser, i stedet for å sette fokus på hva man ønsker å få til på bakken. Vanskelig balanse mellom eierskap og styring i det enkelte land.

- Verdensbanken er en dominerende agendasetter i utenrikspolitikken. Uansett om man liker politikken som blir ført eller ikke, er det ikke logisk å sette inn mer ressurser for å få innflytelse der beslutningene tas i stedet for å flytte fokus og penger mot FN?

- Norsk engasjement i Verdensbanken har bygget seg opp over tid og vært preget av velinformerte beslutninger om hvor man kan få gjennomslag. Norge har hatt og kan få mer innflytelse i Verdensbanken, så la oss ikke gi slipp på det som kanal.

- Opplever at VB er en arbeider på en erfaringsbasert, kritisk og empirisk orientert måte som savnes hos FN. For begge er det viktig å formulere klare mål og stille tøffe krav, dersom Norge skal få gjennomslag og nå sine mål. Viktig å stille krav til hele kjeden fra input, prosess, aktivitet, output, outcome og til impact.

- Det er positivt at Verdensbanken fokuserer på korrupsjon, selv om dette har vært gjort før. Det er viktig med kontroll over bistandsmidlene. Viktig å dra korrupsjonsarbeidet også inn i FN, og se på styresettreformer i det enkelte land.

## **2.2 Svar fra Solheim**

- Enig i at ikke alle organisasjoner trenger å være operative. Men trenger alle FN-organisasjoner å være så store for å være normdannende?
- Om prosess og innhold. Helt enig at det er for lite fokus på det siste!
- Viktig at vi søker innflytelse både i FN, VB, IMF og andre steder!

### **3. Valter Angell: Verdensbanken versus FN-systemet, hva vet vi om forskjellene når det gjelder effekt og effektivitet?**

Angell peker på en utvikling der VB og FN er blitt svært like, og er kommet veldig mye inn på hverandres ansvarsområder i det operative arbeidet. Samordningen mellom disse er på ingen måte optimal. Ofte kan man finne en lite hensiktsmessig kamp om ressursene. Enkelte trekker paralleller med flernasjonale selskapers kamp om markeder der organisasjonenes egeninteresse veier tungt. Det er en politisk utfordring å gi beskjed om at det må være en mer tydelig arbeidsdeling og en bedre samordning mellom FN og Verdensbanken i feltet, og mellom de ulike FN-organene.

FN-systemet har tradisjonelt vært mer inputbasert, mens Verdensbanken er mer outputbasert. Rent ideologisk mener Angell at det ikke er så store forskjeller mellom de to systemene i dag. Men det er svært vanskelig å foreta noen sammenligning av de to systemenes effekt og effektivitet. En viktig grunn til dette er at FN-systemet gir lite informasjon om hvordan midlene disponeres på de ulike aktiviteter og om hvilke resultater som oppnås. Verdensbanken, for sin del, gir full innsikt i alle sentrale prosjektdokumenter og legger stor vekt på evaluering som styringsverktøy. En annen forskjell er at Verdensbanken i større grad enn FN-organene legger vekt på kompetansebaserte strategier der forskning utgjør et sentralt grunnlag.

Når det gjelder norsk bistand, så er heller ikke denne særlig godt dokumentert.

Angell presenterte også statistikk utarbeidet for å illustrere hovedtrekk i norske bistandsstrømmer. Den følger, i bearbejdet versjon, som vedlegg til dette referatet. Av sentrale tendenser som kommer frem er at Norge har lagt økende vekt på bilateral bistand, med tilsvarende fallende andeler for Verdensbanken og FN-systemet. Tallene for 2004 viser at om lag 20 prosent av bistanden går gjennom FN-systemet, mens andelen for Verdensbanken er på 5,5 prosent. Multi-bi strømmene, dvs. øremerkede midlene som går gjennom de globale institusjonene, men utenom deres styrende organer, utgjør om lag 20 prosent av norsk bistand, og kommer i tillegg.

Sammenlignet med andre givere, har Norge en klar preferanse for FN, mens vi ligger midt på treet når det gjelder andelen som går til Verdensbanken.



## 4. Godt styresett i Verdensbanken og FN.

**4.1 Desmond McNeill** innledet om VB og UNDP og tok opp fire problemstillinger: Hvor viktig er det å være normgivende? Hvem har mest innflytelse? Hvor forskjellige er de? Hva er eventuelle konsekvensene? Han mente at slike multilaterale organisasjoner, til tross for sine svakheter, utgjør et mulig bolverk mot en verdensordning dominert av ensidige handlinger av en dominerende aktør. Han mente at det var behov for omfattende endringer, men å fjerne dem var intet alternativ.

VB og UNDP konkurrerer om å være normgivende, men med forskjellig vinkling. VB utvikles som en "kunnskapsbank" mens UNDP fokuserer mer på det normative. McNeill hevdet at VB har størst innflytelse av de to på grunnlag av sine økonomiske og faglige ressurser. Verdensbanken har beveget seg noe de siste årene, fra "Washington consensus", mens UNDP har beveget seg i omvendt retning. Problemet i VB er ikke så enkelt som 'amerikansk neo-liberalisme', men er mer knyttet til at en økonomisk/teknokratisk tilnærming fører til en avpolitisering av debatten. Han henviste til boken han og Bøås har skrevet om dette temaet.<sup>2</sup>

**4.2 Ole Jacob Sending tok utgangspunkt i at** utviklingsministeren argumenterte for økt satsing på FN fordi organisasjonen har en normgivende rolle, legitimitet i Verdenssamfunnet og at Norge har interesse av en internasjonal rettsorden med FN i spissen. Men utviklingsministeren pekte også på at FN kan koordinere store, komplekse operasjoner ved å integrere sikkerhetsmessige, humanitære og utviklingsmessige aspekter. Sending hevdet at en sammenligning av Verdensbanken og FN er mest relevant i forhold dette siste aspektet.

FN som har en viktig rolle som en åpen og horisontal organisasjon, som skal fange opp nye ideer og ha en bred agenda. Det er viktig for institusjonalisere nye normer, men er mindre effektivt til å gjennomføre operativt arbeid. Men FN mangler i stor grad et klart fokus og kriterier for å bestemme hvilken type virksomhet man skal satse på. Verdensbanken er imidlertid mer profesjonsorientert og operativt orientert, med økonomer i spissen. Den står derfor i en annen stilling.

Et bakteppe for dagens situasjon er funksjonalismen som rådet da FN ble etablert. Organiseringen i spesialiserte, teknisk funderte sektororganisasjoner var svært effektiv i å lette samarbeide på tvers av landegrensene. Men organisasjonsstrukturen fungerer dårligere til integrerte operasjoner der man skal koble det militære, humanitære og utviklingsaspektet. Koordinering er en stor utfordring.

---

<sup>2</sup> Bøås, M. and McNeill, D. (eds.) (2004) Global Institutions and Development: Framing the World, London and New York: Routledge.

Likevel kan det godt være at sektororganisasjonene trenger integrering, ikke bedre koordinering. Eksempelvis har man etablert land-koordinatører for å samordne innsatsene til ulike FN-organisasjoner i det enkelte land. Lederne for sektororganisasjonene svarer imidlertid ikke til landkoordinatoren, men til syvende og sist til sine sektorledere i Genève eller New York. En slik funksjonell desentralisering på hovedkvarternivå gjør at koordineringen i felt ofte svikter. Samtidig kan man også risikere at en samordning på landnivå underminerer offisielle kommandolinjer. Geografisk desentralisering, som i Verdensbanken der regionale ledere rapporterer til Washington DC, er nok en mer effektiv løsning.

Sendings andre hovedpoeng er at det ofte er spenninger mellom legitimitet og effektivitet. Input-orienteringen og den normdannende funksjonen kan risikere å bli undergravet av mangel på operativ output-effektivitet. I feltet ser man ofte at lokalbefolkningen har store forventninger til FN og verdenssamfunnet som ikke blir innfridd. Hans siste poeng var et eksempel fra UNDP. Kun 25 % av midlene UNDP bruker forvaltes direkte av organisasjonens styre. Bakgrunnen for det er at givere inngår en avtale med et mottakerland og UNDP lokalt, og det trenger ikke gå gjennom UNDP-styret (såkalt multi-bi bistand). Slik blir den normgivende funksjonen som styret skal ha undergravet.

Til slutt: Det er viktig for Norge å investere mye i FN, nesten uavhengig av hvor effektive de er i feltet. Man skal ikke undervurdere FN som et lim for å holde verdenssamfunnet sammen.

### **4.3 Momenter i debatten**

- Støtte til FN er en ideologisk støtte til en normstyrt verden, output er ikke alt. Vi må ikke la en tilsynelatende ineffektiv bruk av bistandsmidler utnyttes politisk for å svekke FN som arena – det er en politisk kortslutning. USA har en dobbel agenda med både å svekke FN og flytte debatten til areaer der de har mer kontroll. Norge bør derfor bli mer aktiv og fremme fellesskapsløsninger i FNs normative fora.

- For Norge er FN viktigst som normdannende organisasjon. Men må FN ha skitt under neglene for å være normdannende? Så lenge det er en risiko for at det operative kan mislykkes, et ikke usannsynlig scenario, så kan man ved å være operativ risikere å undergrave sin rolle som normdanner.

- Det er viktig å ikke frata FN sin operative rolle. Det er nødvendig for å sikre mange av særorganisasjonenes legitimitet og relevans.

- La oss snakke mindre om UNDP og mer om de andre særorganisasjonene i FN. Disse trenger bedre folk og mer penger, og her har Norge en viktig rolle. Det kan godt hende at Verdensbanken og FN overlapper, men synes ikke det generelt er problematisk. Alle bør jo for eksempel ha kvinne- og miljøperspektivet med i sitt arbeid. Overlappingen dreier seg om at

Verdensbanken i mange sammenhenger har overtatt rollen og kompetansen til særorganisasjonene i FN.

- Overlapping mellom VB og FN er ikke nødvendigvis et problem, men organisasjonene bør ikke nøyaktig duplisere hverandres arbeid.
- FN og VB er ulike organisasjoner som finansierer virksomheten på ulike måter. Angående multi-bi så gir Norge midlene til tematiske fond i stedet for ulike prosjekter, slik at UNDP har større innflytelse på hvordan midlene blir brukt. Det er generelt ikke bare styringsstrukturen på hovedkvarternivå, men også vår måte å finansiere organisasjonene på som bidrar til å splitte opp FN-systemet. Ved å gi støtte til enkeltprosjekter gir giverne organisasjonene incentiver til å konkurrere på landnivå. Grunn til å se nærmere på dette.
- Viktig å ikke undervurdere koordineringsproblemet mellom ulike deler av FN-systemet. Koordinering er helt avgjørende når FN jobber i land med svake statsstrukturer.
- Koordineringsproblemet er først og fremst et myndighetsproblem, ikke et FN-problem. Det er bare når fagdepartementene hos myndighetene ikke samarbeider, både hos giveren og mottakeren, at FN har fått et koordineringsproblem.
- Er ikke sikker på at politikerne som snakker om behovet for koordinering av FN egentlig ønsker det. I praksis støtter man opp under et spesialisert FN-system, og det ville vært mer ærlig og oversiktig dersom politikerne sa at de faktisk ønsker å opprettholde et mangfold og en rolledeling i FN-systemet.
- Avideologisering og avpolitisering er ikke det samme. Å ta med seg vestlige ideologier i bistandsarbeidet kan hindre en mer forskningsbasert debatt om hvilke tiltak som er mest effektive i det enkelte mottakerland. Vestlig ideologisk debatt er lite relevant for veldig mange land i den tredje verden.

## **5. Verdensbanken og kondisjonalitet om privatisering og liberalisering**

### **5.1 Halvor Mehlum: Er kondisjonalitet et nødvendig onde?**

Kondisjonalitet er en forpliktelse et land som mottar penger må påta seg, enten før eller etter pengene blir utbetalt. Figur 1, i vedlegget, viser kondisjonalitet knyttet til restrukturering av statlige selskaper, banksektoren og privatisering – de mest kontroversielle betingelsene. Jeg vil i innlegget begrense meg til denne typen kondisjonalitet. Figur 2 viser antallet betingelser per Verdensbanklån for ulike sektorer. Figur 3 viser andelen av betingelser som er knyttet til de ulike sektorene i økonomien. Disse tallene sier noen om betingelser eksisterer, antall betingelser og hva de gjelder. Figur 4 viser utviklingen av antallet av kondisjonaliteter og betingelser i perioden 1980-2003.

Denne innfallsvinkelen gir et svært grovt bilde fordi det kan være forskjell på hva man sier og hva man gjør. I praksis må man gå nærmere inn i hvert enkeltland for å danne seg et bedre bilde. Jeg har ikke noen fullstendig oversikt over utviklingen i enkeltland, men har som et eksempel tatt for meg Zimbabwes strukturtilpasningsprogram for 1991 - en tid man skulle anta at Washington konsensus og privatiseringslinjen sto sterkt. Men vi ser at halvparten av programmet handler om fattigdom. Det kan derfor være forskjeller mellom en første opptelling, politikken i programmet og til og med det som faktisk skjer på bakken.

Dagens kondisjonalitet retter seg mer direkte mot fattigdomsbekjempelse. Gitt at det er målet, virker det i utgangspunktet fornuftig at det skal finnes en plan for fattigdomsreduksjon (PRSP). Problemet er at det i praksis er nærmest umulig å betinge bistandsmidler på fattigdomsreduksjon som i beste fall vil finne sted om ti år, og kanskje aldri faktisk skjer. Kondisjonalitetsbegrepet blir dermed tømt for innhold siden det blir redusert til å avgi et løfte om hva som skal skje i framtiden. I praksis betinger man på at det er gjennomført en fornuftig prosess. Da blir det kanskje riktig å ha fokus på prosess i stedet for mål? Konklusjonen blir da at kondisjonalitet i noen tilfeller kan være fornuftig.

### **5.2. Gunnar Eskeland: Liberalisering og privatisering – alltid feil?**

Eskeland innledet med å peke på lang fartstid i Verdensbankens forskningsavdeling, og utga seg ikke for å være nøytral. Kanskje visste han mer om hvordan banken forestiller seg at den jobber, enn om hva som faktisk skjer i feltet. Et grunnspørsmål for han var følgende: Dersom Norge velger å bruke en stor multilateral kanal som Verdensbanken, vil vi ha noen innflytelse? Hans svar var at de nordiske landene sammen med Nederland har hatt stor innflytelse over tid. Norge har gitt viktige innspill i forhold til kvinner, miljø og fattigdom. Tiden har jobbet med oss på disse temaene. Men Norge kunne vært enda flinkere til å få innflytelse, spesielt hvis man allierte seg med andre europeiske land. Vi har rett til å holde Banken i ørene!

Verdensbanken er den største finansieringskilden for sosial sektor-prosjekter innen helse og utdanning. Det vil den fortsette å være, og det ville være uklokt av Norge å ikke søke innflytelse på det arbeidet. Han trodde at Norge kan påvirke kraftig, blant annet gjennom trust-funds, selv om det er dilemmaer knyttet til slike funds. I VB foregår det en interessant og profesjonell debatt om offentlig sektors rolle innen helse og utdanning, og om hvordan tjenestene skal prises. Banken er nok til tider involvert i reformer på disse områdene, selv om ensidig press – og kondisjonalitet – neppe er vanlig eller bør vektlegges. Primærutdanning er sett på som den viktigste oppgaven dersom de offentlige ressursene er knappe, mens høyere utdanning gir privatøkonomisk avkastning og derfor grunnlag for egenfinansiering. Han tror ikke det er riktig å se på VB som en pådriver for egenandeler innen primærutdanning, selv om slike reformer har vært forsøkt. Offentlig, subsidiert tjenesteyting er hovedregelen. Egenbetaling blir derimot sett på som mindre problematisk for helsetjenester. Ofte er det et dilemma mellom egenbetaling og kvaliteten på tjenestene, og det viktigste argumentet for egenbetaling er at tjenestene faktisk skal bli levert. I sum mente han at denne tenkningen rundt egenandeler i Verdensbanken er opplyst og relativt kunnskapsbasert, selv om det noen ganger er blitt gjort grelle feil.

En annen sektor er energi, vann og sanitære tjenester. Offentlig produksjon og offentlig eierskap er hovedregelen i VB. Dersom VB krever egenbetaling så er det i hovedsak for å styrke offentlige budsjetter. Ofte blir det lagt inn en differensiert egenbetaling for å skjerme de fattigste. Han mente det her er fornuftig å kreve noe av kundene for å hindre ineffektivitet i leveringen av tjenestene. Videre: i forhold til varer som kan selges i et marked er det ofte gode effektivitetsgevinster knyttet til liberalisering og privatisering.

Vi kan godt tenke på privatisering og liberalisering som politiske agendaer Norge som land ikke ønsker å assosieres med (i så fall kanskje litt selektivt), men disse agendaene er bare en liten del av VBs arbeid. Å bruke dem som grunner til å ikke jobbe med Verdensbanken, er som å slå ut barnet med vaskevannet.

### **5.3 Momenter i debatten**

- Det er sjelden et land klarer å gjennomføre reformer som følge av kondisjonalitet, og kan derfor bli fanget i en negativ spiral. Både bi- og multilaterale giver stiller grunnleggende spørsmålsteget ved kondisjonalitet. Særlig britene og tusenårs målet har bidratt til problematiseringen. Det er ikke avklart hva som kommer i stedet for kondisjonalitet, men dialog og langsiktig forpliktelse fra givere og mottakere er en riktig retning.

- Den nedadgående kondisjonalitetstrenden i kurvene til Mehlum kan forklares med at landene allerede har privatisert relevante selskaper og tjenester. Det har vært en blandet erfaring.

- Kondisjonalitet står ofte i motsetning til demokrati. God utvikling kommer innenfra. Det er derfor viktigere å stille krav til åpenhet om kondisjonalitet.

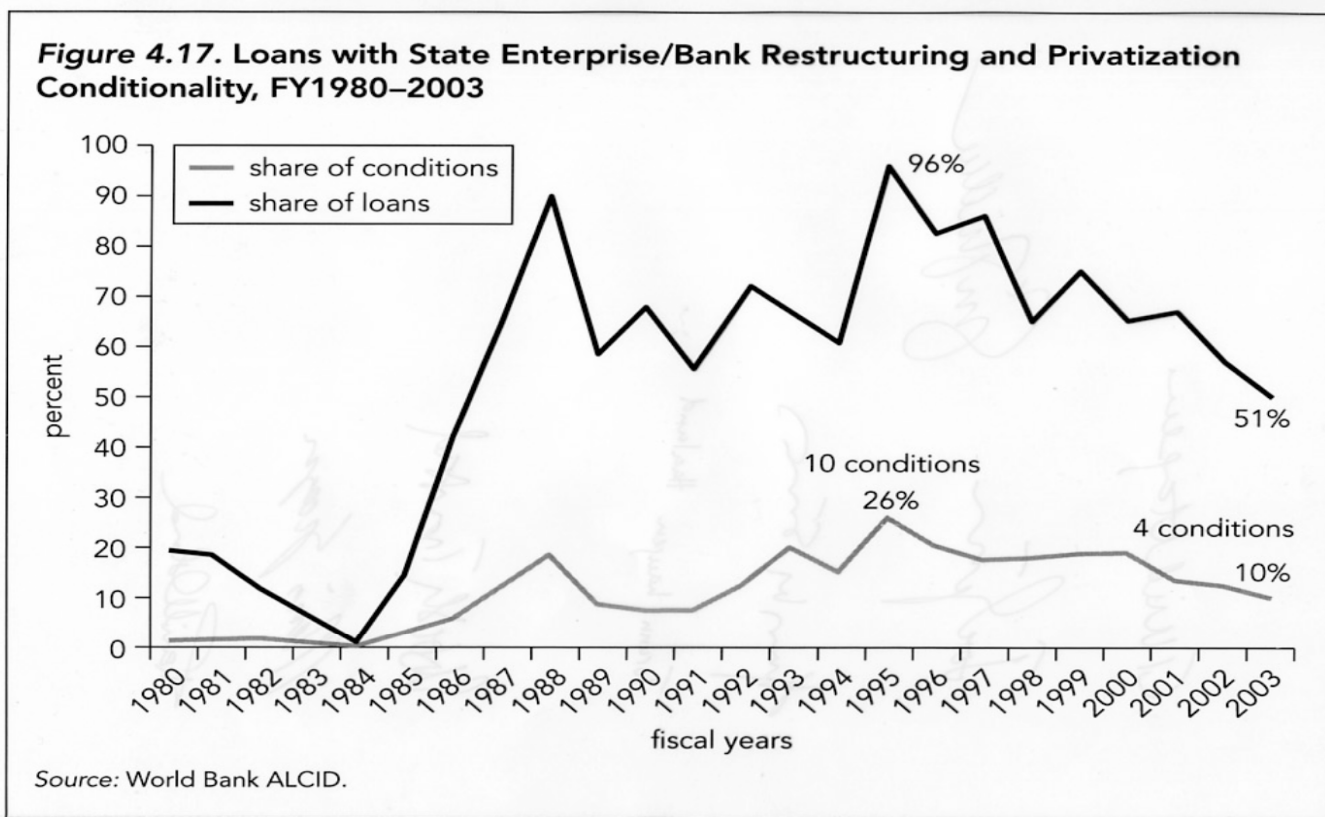
- Det er ingen tvil om at spesielt IMF har gått for fort frem med privatisering. Kondisjonaliteten er redusert over tid, og det er blitt større forståelse for svakhetene ved kondisjonalitet. Hva som skjer på landnivå er i dag er et empirisk spørsmål. Åpenhet og transparens er viktige elementer som bør komme i stedet.
- Viktig å bedømme VB på hva den gjør i dag og ikke hva det gjorde for ti år siden. Krav om handelsliberalisering kommer f.eks. mye sjeldnere i dag. PRSP representerer del av VBs politikk, og derfor blir det upresist og litt foreldet å male et skremmebilde av "Washington consensus".
- Kondisjonalitetskritikken av Verdensbanken er litt gammeldags. Store reformer er allerede gjennomført, og man vektlegger i dag eierskap og myke forhandlingsrunder. Mange land er glade for at man får planlagt og styrt offentlig aktivitet på denne måten. Samtidig kan det være et problem at det stilles for mange krav fordi hver avdeling i Verdensbanken skal "ha sin politikk gjennomført."
- Viktig debatt om kondisjonalitet skal knyttes til politiske tiltak eller utfall. Vi er jo mest interessert i utfall, men de påvirkes av andre ting enn tiltak og er derfor vanskeligere å måle.
- Eskeland argumenterer litt stilisert at VB er stor, derfor må Norge delta. Men det å gjøre VB enda større kan fort føre til en svekkelse av FN eller andre konkurrerende organisasjoner. Norge må ta stilling til om vi ønsker en stor VB eller ikke.
- Kanskje vi også burde diskutere reform av Verdensbanken? Antall ansatte ved hovedkontoret har økt massivt og er nå oppe i 10 000. Problematisk å sentralisere så mye kompetanse.

## Deltakerliste:

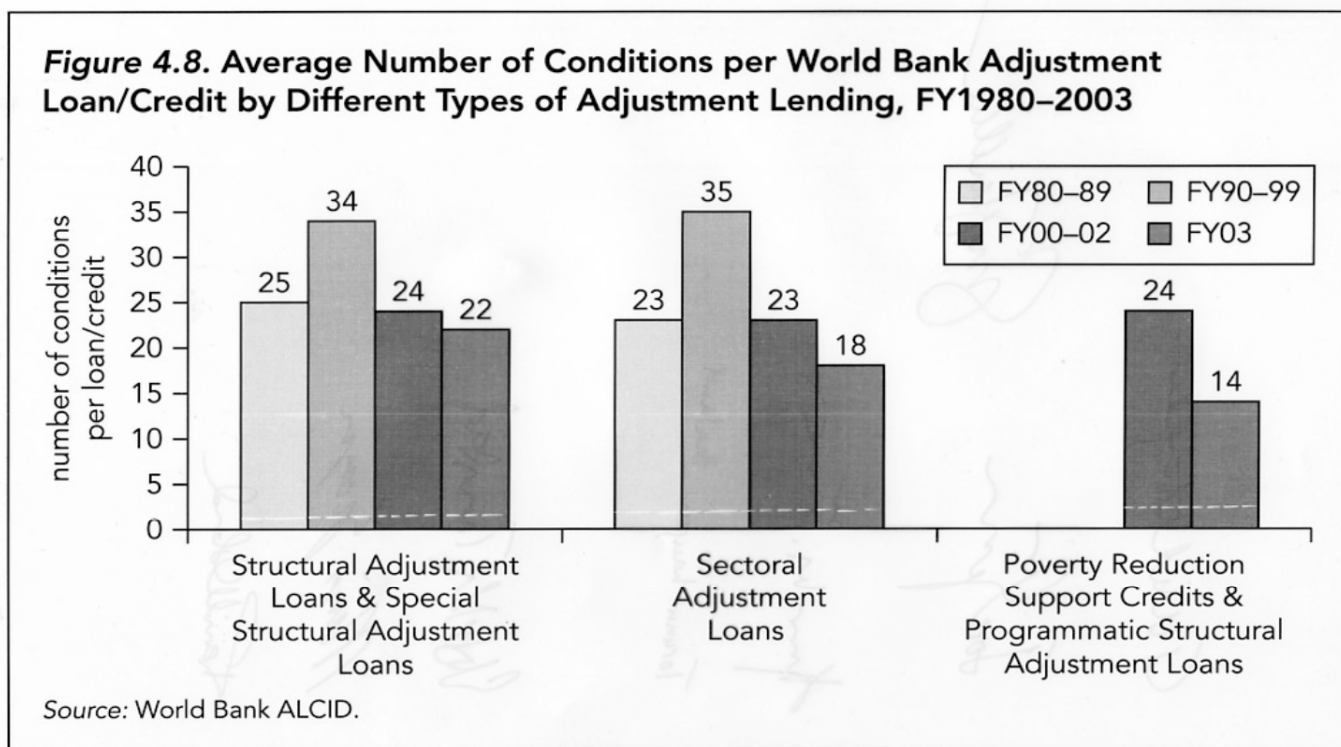
Hilde Selbervik	Hilde.Selbervik@cmi.no
Gunnar S. Eskeland	gunnar.eskeland@cicero.uio.no
Helge Ole Bergesen	helge.ole.bergesen@gmail.com
Steinar Andresen	steinar.andresen@fni.no
John Y. Jones	jones@norignis.org
Arve Ofstad	aof@norad.no
Gerd Wahlstrøm	Gerd.Wahlstrom@norad.no
Amit Shrivastava	amit.shrivas@nupi.no
Anita Haslie	aha@nupi.no
Anja Kristin Bakken	akb@nupi.no
Arne Melchior	am@nupi.no
Axel Borchgrevink	ab@nupi.no
Indra Øverland	ino@nupi.no
Jens C. Andvig	jca@nupi.no
Kyrre Stensnes	kys@ssb.no
Ole Jakob Sending	ojs@nupi.no
Per Botolf Maurseth	perbm@nupi.no
Torild Skar	ts@nupi.no
Valter Angell	va@nupi.no
Arne Disch	ardi@scanteam.no
Kristin Haarberg	
Søren Swensen	sdcs@scanteam.no
Desmond McNeill	desmond.mcneill@sum.uio.no
Gro Skaaren-Fystro	gskaaren@online.no
Asbjørn Eidhammer	Asbjorn.Eidhammer@mfa.no
Berit Enge	
Erik Solheim	utviklingsminister@mfa.no
Håkon Smedsvik	
Ingebjørg Støfring	
Ingrid Glad	ist@mfa.no
Jostein Leiro	
Leiv Lunde	lla@mfa.no
Tom Eriksen	tome@mfa.no
Halvor Mehlum	halvor.mehlum@econ.uio.no

# Vedlegg 1: Figurer til Halvor Mehlums foredrag

Figur 1



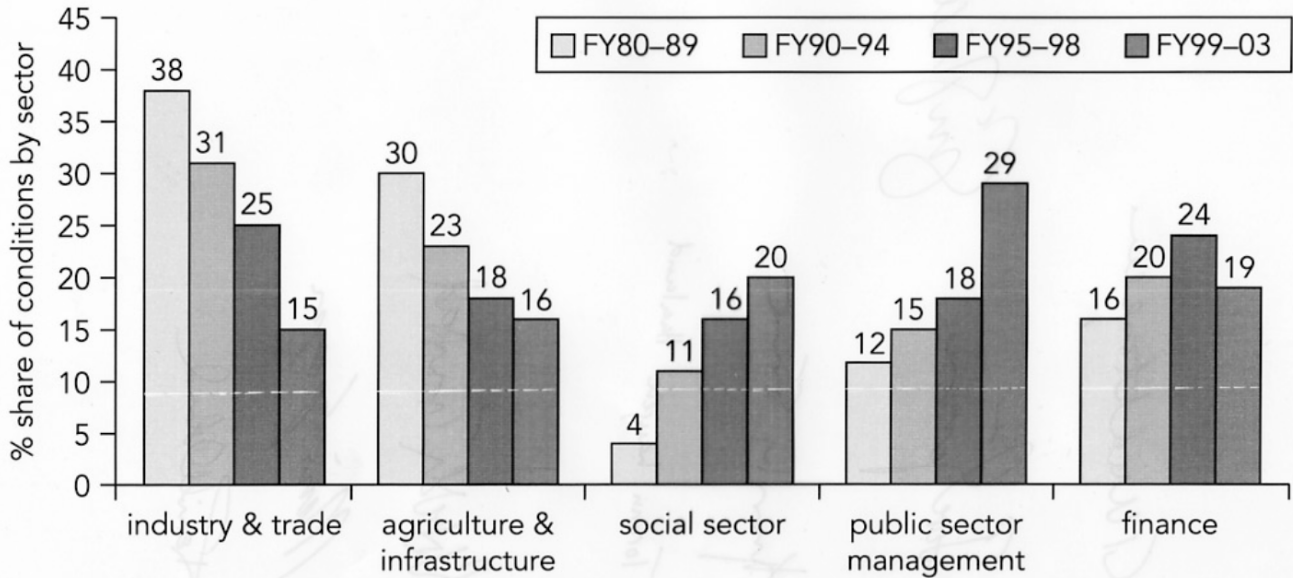
Figur 2





Figur 3

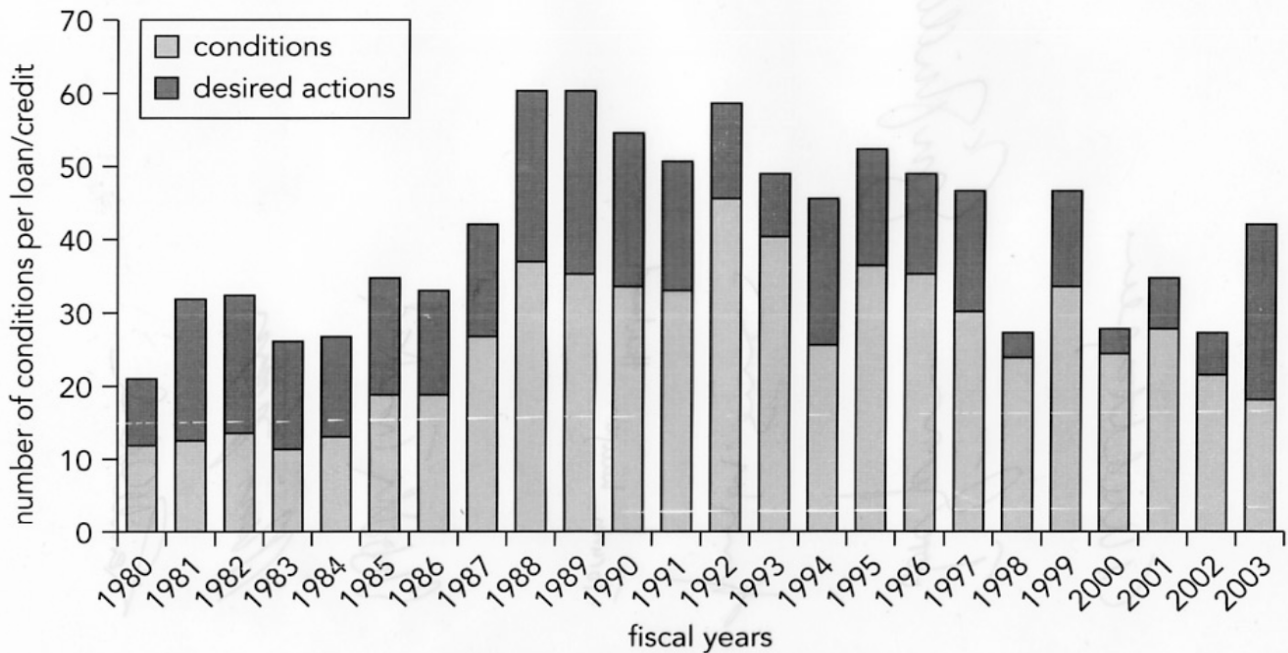
**Figure 4.15. Share of Conditions Associated with World Bank Adjustment Loans/Credits by Sectors, FY1980–2003**



Source: World Bank ALCID.

Figur 4

**Figure 4.7. Average Number of Conditions and Desired Actions per World Bank Adjustment Loan/Credit, FY1980–2003**



Source: World Bank Adjustment Lending and Conditionality Implementation Database (ALCID).

## Vedlegg 2: Figuroversikt utarbeidet av Stensnes og Angell

OM DATAGRUNNLAG OG BEARBEIDELSE .....	21
DEL A: BISTANDSTALL FRA OECD .....	22
1. Totalbistand fra OECD 2002 .....	22
2. Bistand fra OECD fordelt på type (1968-2004).....	22
3. Bistand til Verdensbanken fra OECD DAC (2004) .....	23
4. Bistand til FN fra OECD (2004) .....	23
5. Bistand til Verdensbanken fra Utsteingruppen .....	24
6. Norsk bistand fordelt på type – tall (1968-2004).....	24
7. Norsk bistand fordelt på type – prosent (1968 - 2004).....	25
8. Norsk multilateral bistand fordelt på mottaker (1968-2004).....	25
9. Bilateral bistand fordelt på sektor (2004) .....	26
10. Norsk bistand via FN-systemet (1968-2004).....	26
11. Norsk bistand via Verdensbanken (1968-2004).....	27
12. Samlet norsk bistand detaljfordelt på ulike mottakere (2004).....	28
DEL B: MULTI-BI BISTAND EGEN KATEGORI.....	29
13. Norsk bistand fordelt på type (1999-2004). Multi-bi som egen kategori. ....	29
14. Samlet norsk multi-bi bistand (1999-2004) .....	29
15. Norsk multi-bi bistand fordelt på mottaker (1999-2004).....	30
16. Norsk multilateral bistand – med og uten multi-bi (1999-2004) .....	30
17. Norsk bistand via FN-systemet med multi-bi til FN som egen kategori (1968-2004).....	31
18. Norsk bistand via Verdensbanken med multi-bi som egen kategori (1968-2004).....	31

## OM DATAGRUNNLAG OG BEARBEIDELSE

Presentasjonen i dette vedlegget er todelt. I del A baserer vi oss utelukkende på kildemateriale fra fra OECDs International Development Statistics (IDS) online Databases on aid and other resources flows, <http://www.oecd.org/dataoecd/50/17/5037721.htm>. Det er den viktigste statistikkilden for bistand, der alle OECD-land gått sammen om en felles standard for måling og rapportering av bistand. Betydelige mengder informasjon er lagret, og en god del er gjort tilgjengelig i oversiktstabeller og figurer på OECDs hjemmesider. Vårt bidrag i dette vedlegget er å systematisere bistandstrømmer til Verdensbanken og FN på en måte som ikke er gjort andre steder, i hvert fall ikke med et norsk utgangspunkt.

I del B setter vi spesielt fokus på multi-bi bistand. Multi-bi er en overføring som gis til en multilateral mottaker som for eksempel Verdensbanken eller en FN-organisasjon, men under forutsetning av at midlene brukes til prosjekter i enkeltland. Standard rapporteringspraksis hos OECD er å føre multi-bi som en bilateral overføring til et mottakerland. Siden vi i denne rapporten er særlig interessert i multilaterale bistandsaktører, er det verdt å sette et spesielt fokus på multi-bi bistand. Den representerer betydelige beløp, og for enkelte givere potten like stor som den offisielle multilaterale bistanden slik den måles hos OECD (oore funding). Omsetningen hos multilaterale bistandsaktører kan således bli kraftig undervurdert dersom man ikke tar hensyn til multi-bi bistand. Multi-bi støtte går vanligvis utenom de besluttende organer i de multilaterale organisasjonene.

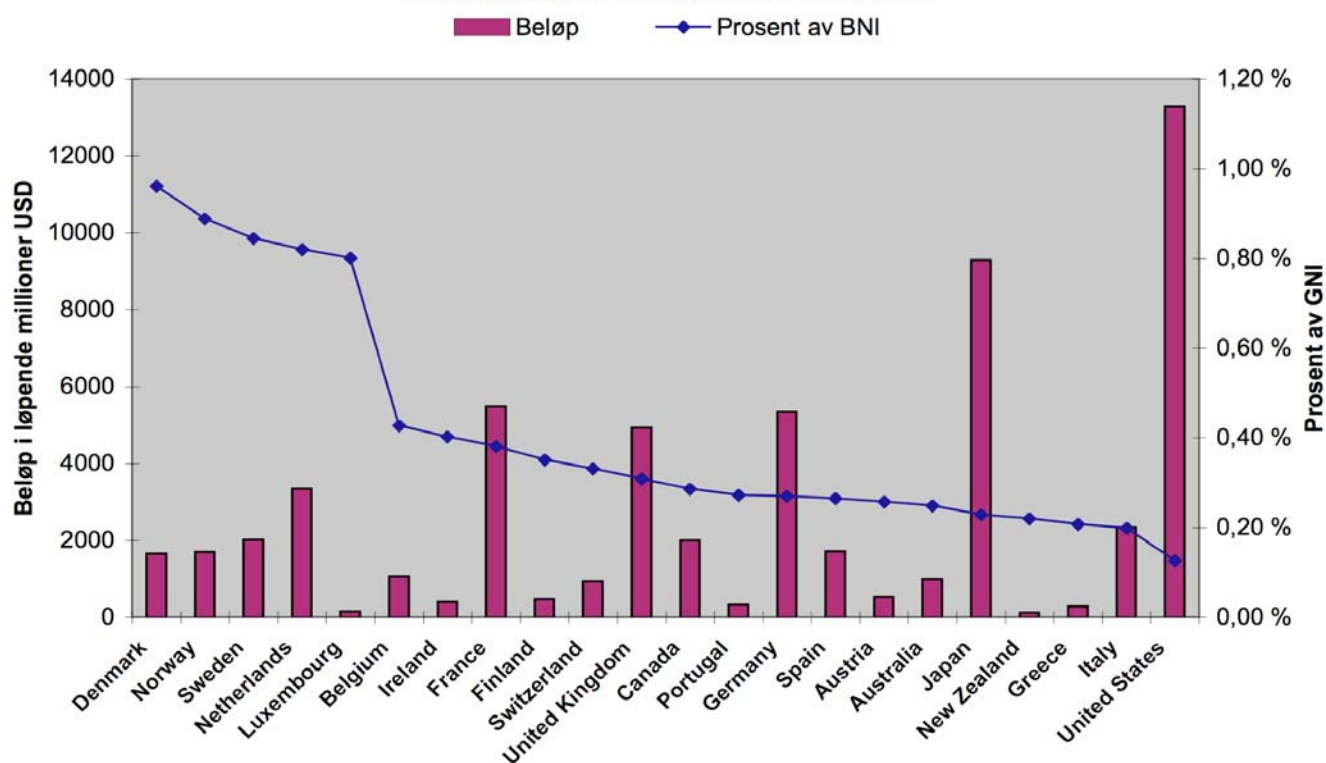
Dessverre er det vanskelig og tidkrevende å finne gode tall for multi-bi bistand over tid. Vi har kun hatt tilgang til data for Norge for perioden 1999-2004. Det er derfor ikke mulig å sammenligne denne bistandstypen på tvers av land eller epoker. Multi-bi data er gjort tilgjengelig av NORAD, og vi har mottatt velvillig hjelp fra NORADs Avdeling for metode og resultatoppfølging ved Stine Thomassen. Oppsummert: Del A er basert på data fra OECD og multi-bi bistand inngår i de multilaterale dataene. I del B er data fra NORAD i tillegg brukt til å trekke multi-bi ut som en egen kategori. Slike data er imidlertid kun innhentet for Norge i nyere tid.

Beløpene er angitt i millioner faste USD per 2003. Det er i tråd med retningslinjene fra OECD DAC, og hensiktsmessig siden bistanden får sin realverdi ved kjøp av varer prissatt i utenlandsk valuta. Det innebærer at svingninger i valutakursen NOK-USD kan bety at størrelser endrer seg i grafene selv om beløpene i NOK er det samme. For eksempel viser figurene en nedgang i norsk bistand fra 2003 til 2004, selv om det fant sted en realøkning målt i NOK.

Kyrre Stensnes har stått for innsamling og bearbeiding av det statistiske materiale i denne rapporten. Kildene vi har brukt er rike i omfang og detaljer. For eksempel gir et uttrekk fra OECDs database over bistandsstrømmer fra 1960 til i dag en fil på 237 000 observasjoner. Det er derfor en ikke uvesentlig oppgave å trekke ut relevant informasjon på en oversiklig måte. Til det har vi brukt programpakken SAS, samt sluttbearbeidelse i Excel. For ordens skyld gjør vi oppmerksom på at datagrunnlaget fra OECD og NORAD kan inneholde feil som vi ikke har tatt høyde for. Feil i bearbeidelsen av datamaterialet er imidlertid utelukkende vårt ansvar.

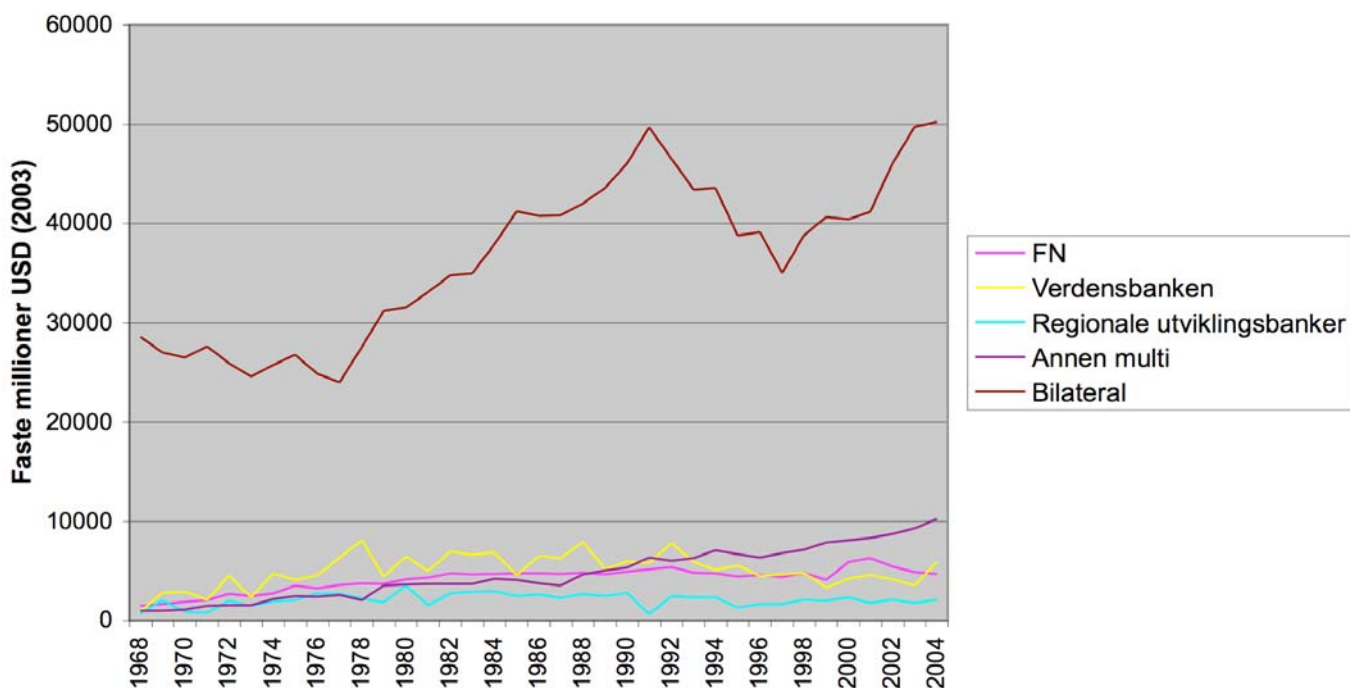
## DEL A: BISTANDSTALL FRA OECD

### Totalbistand fra OECD DAC 2002



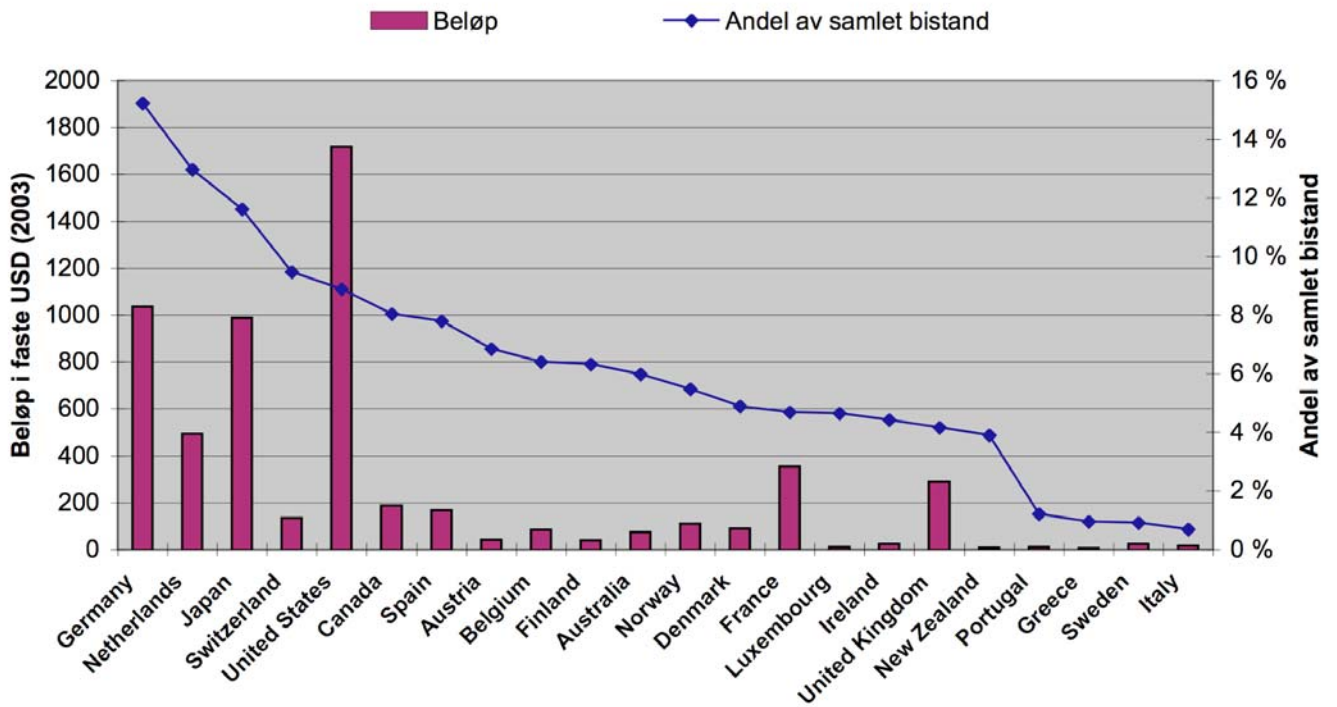
Kilde: OECD

### Bistand fra OECD DAC fordelt på type (1968-2004)



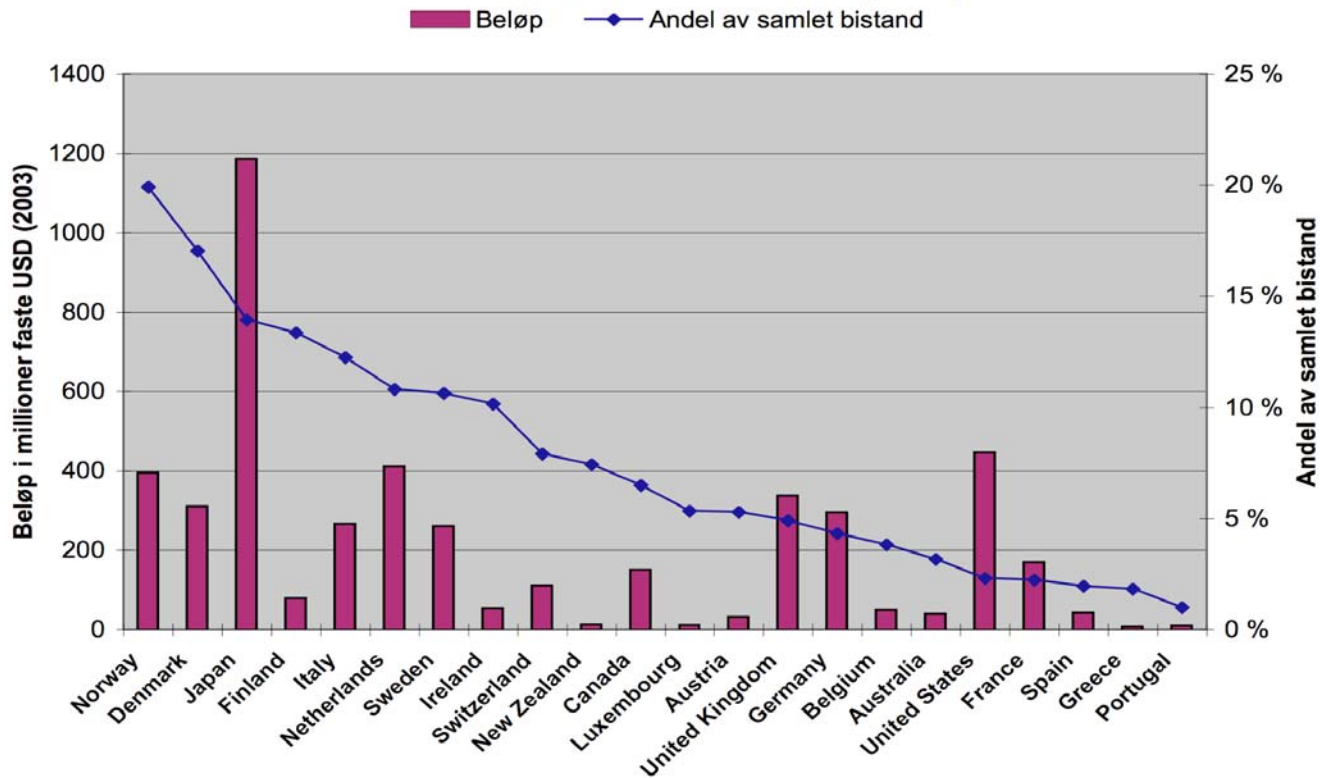
Kilde: OECD

### Bistand til Verdensbanken fra OECD DAC (2004)



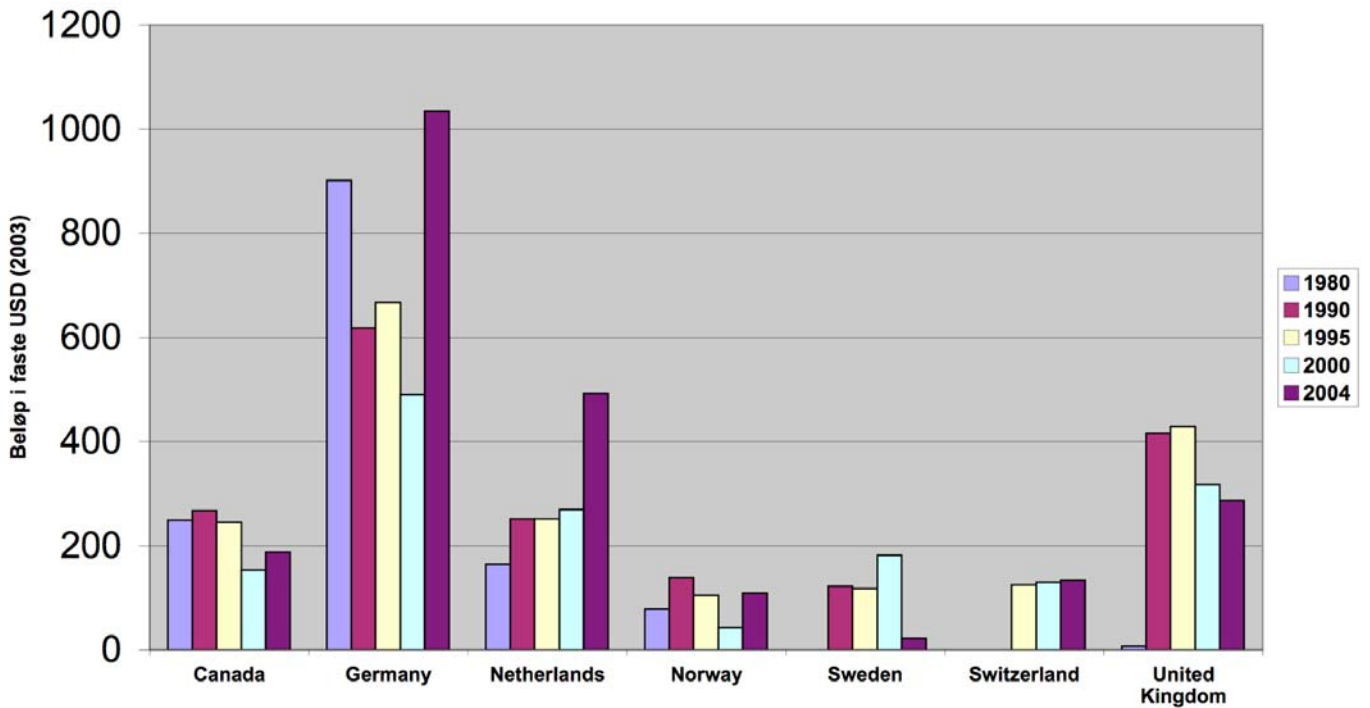
Kilde: OECD

### Bistand til FN fra OECD DAC (2004)



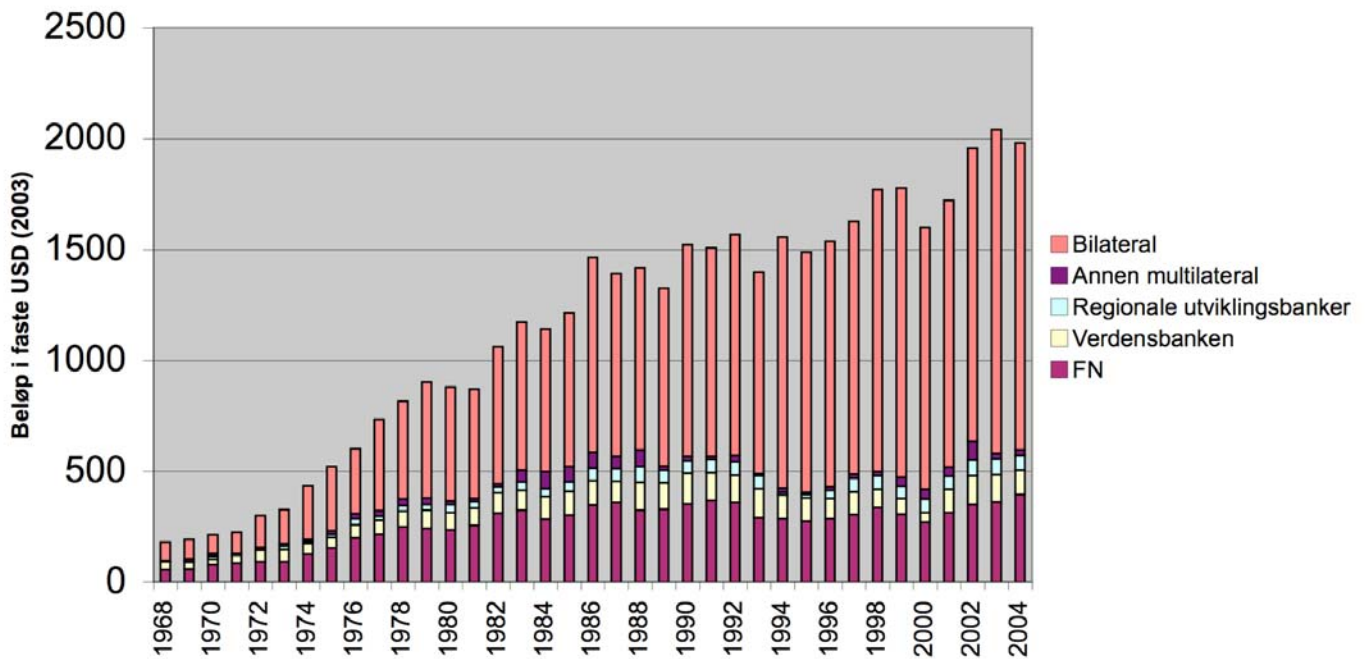
Kilde: OECD

### Bistand til Verdensbanken fra Utsteingruppen



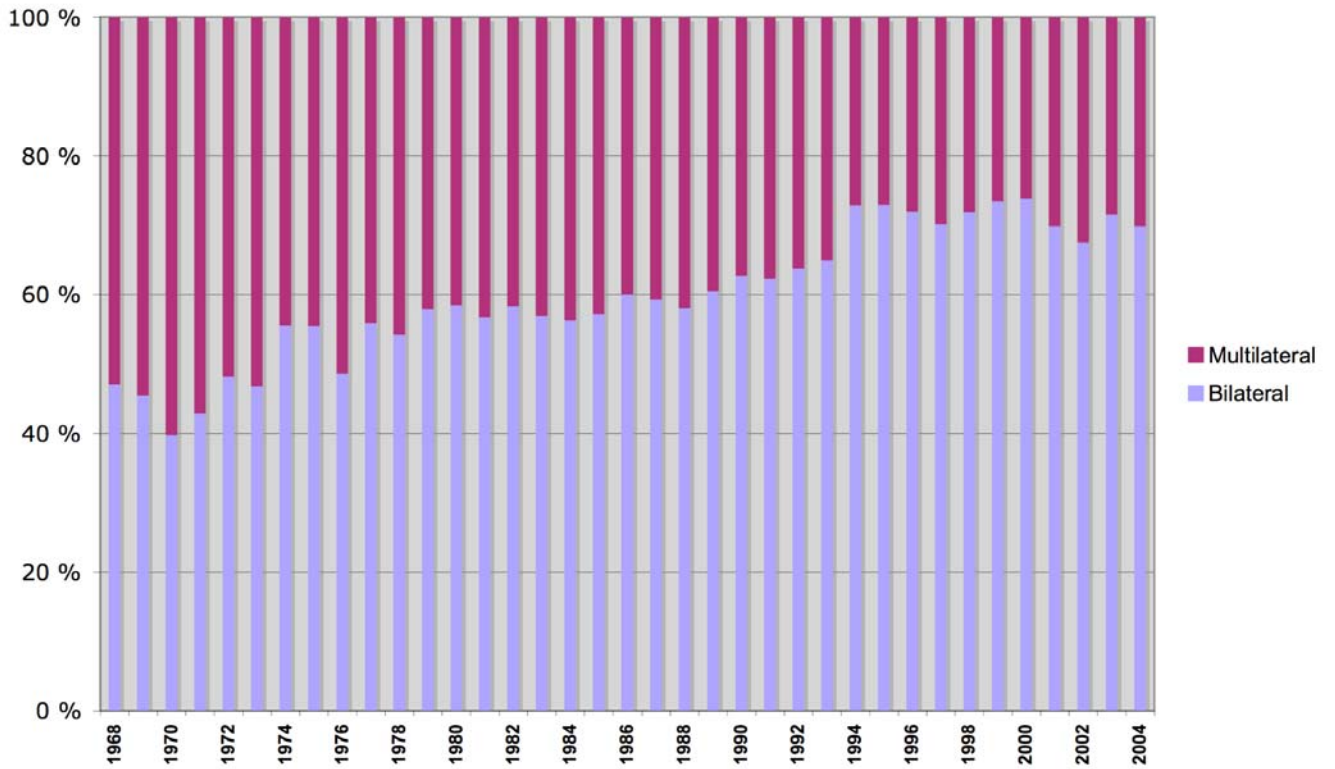
Kilde: OECD

### Norsk bistand fordelt på type (1968-2004)



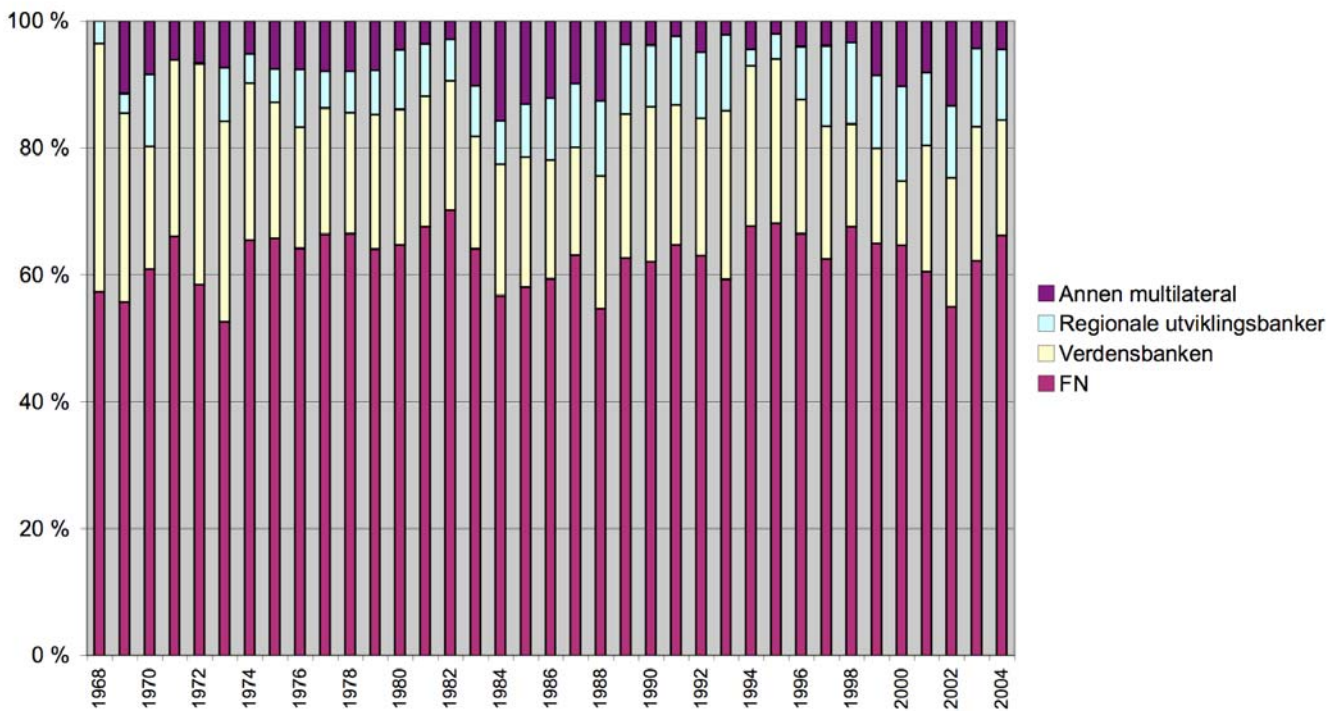
Kilde: OECD

Norsk bistand fordelt på type (1968-2004)



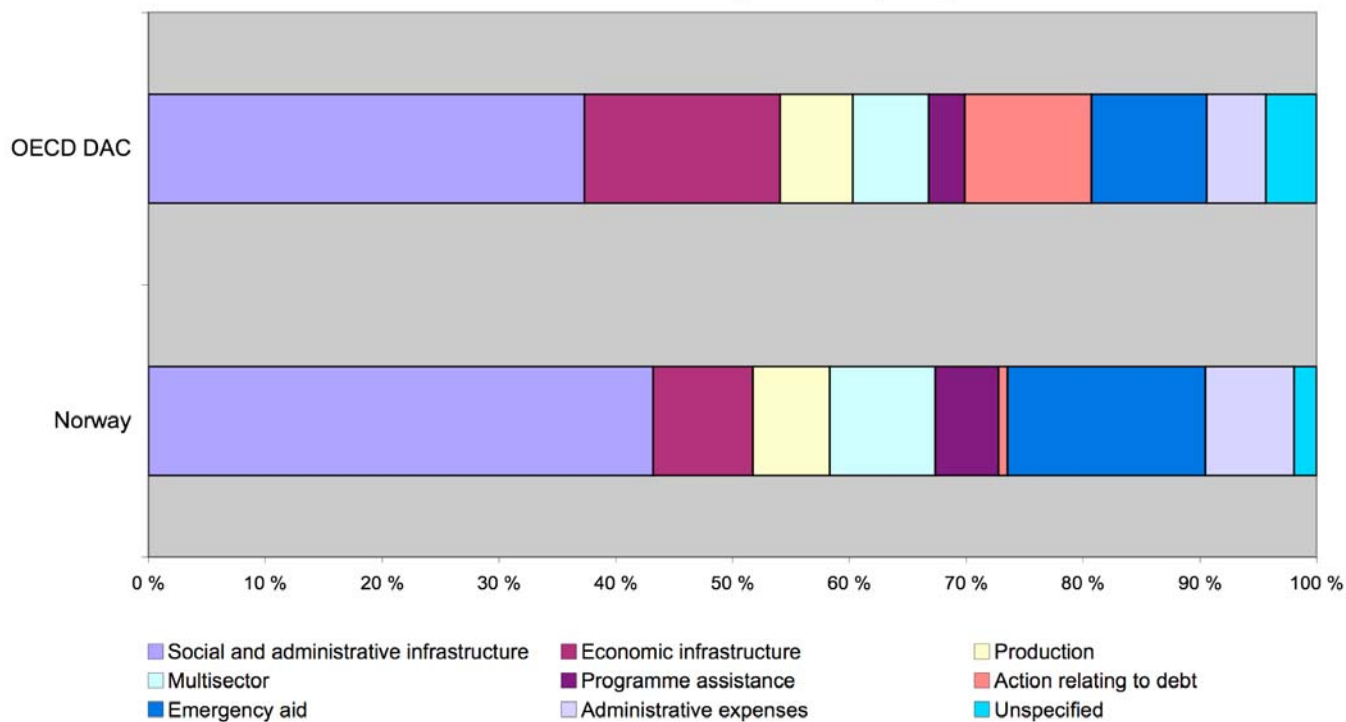
Kilde: OECD

Norsk multilateral bistand fordelt på mottaker (1968-2004)



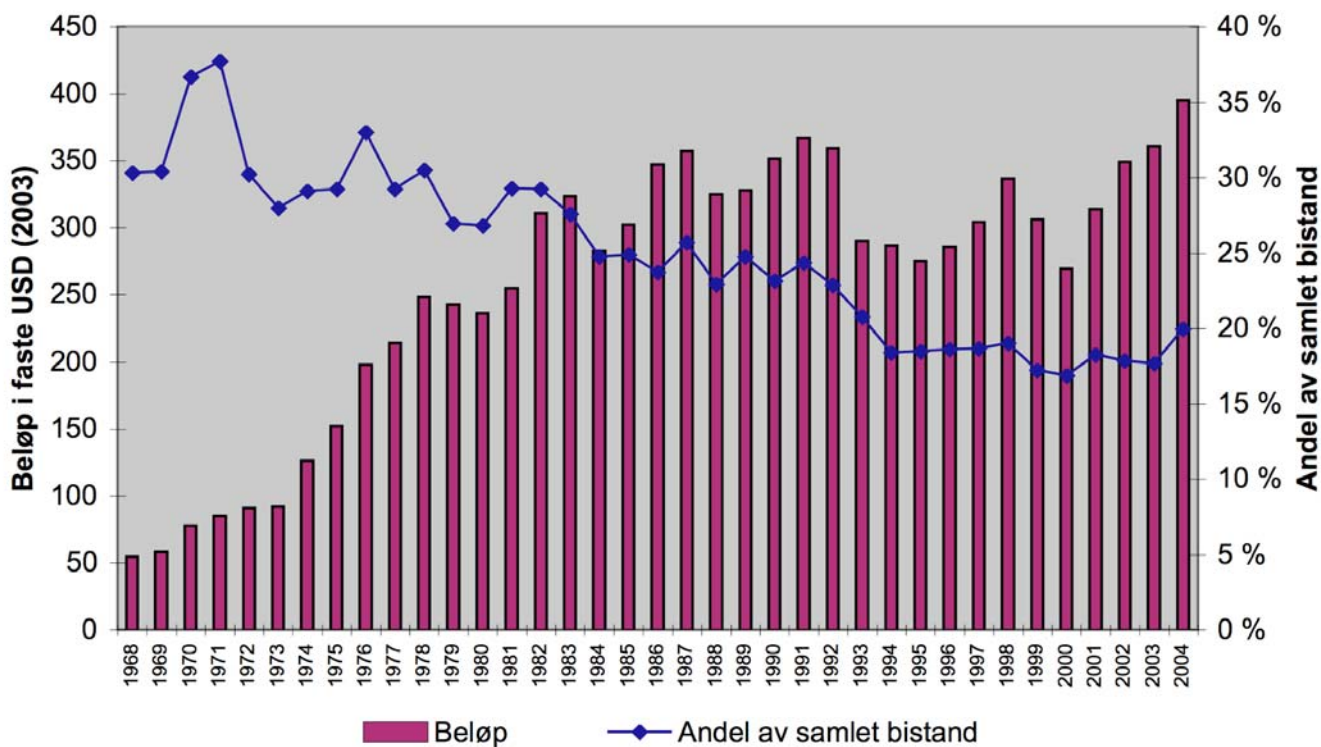
Kilde: OECD

Bilateral bistand fordelt på sektor (2004)



Kilde: OECD

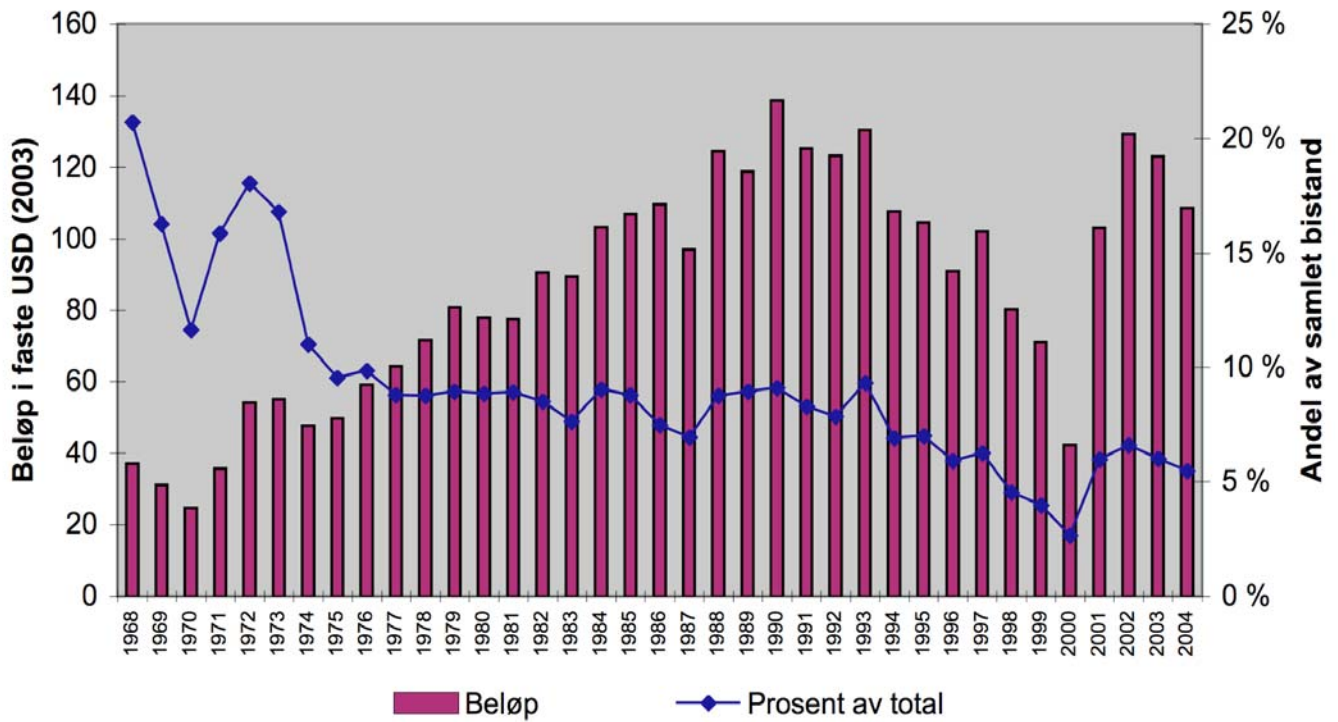
Norsk bistand via FN-systemet (1968-2004)



Kilde: OECD



## Norsk bistand via Verdensbanken (1968-2004)



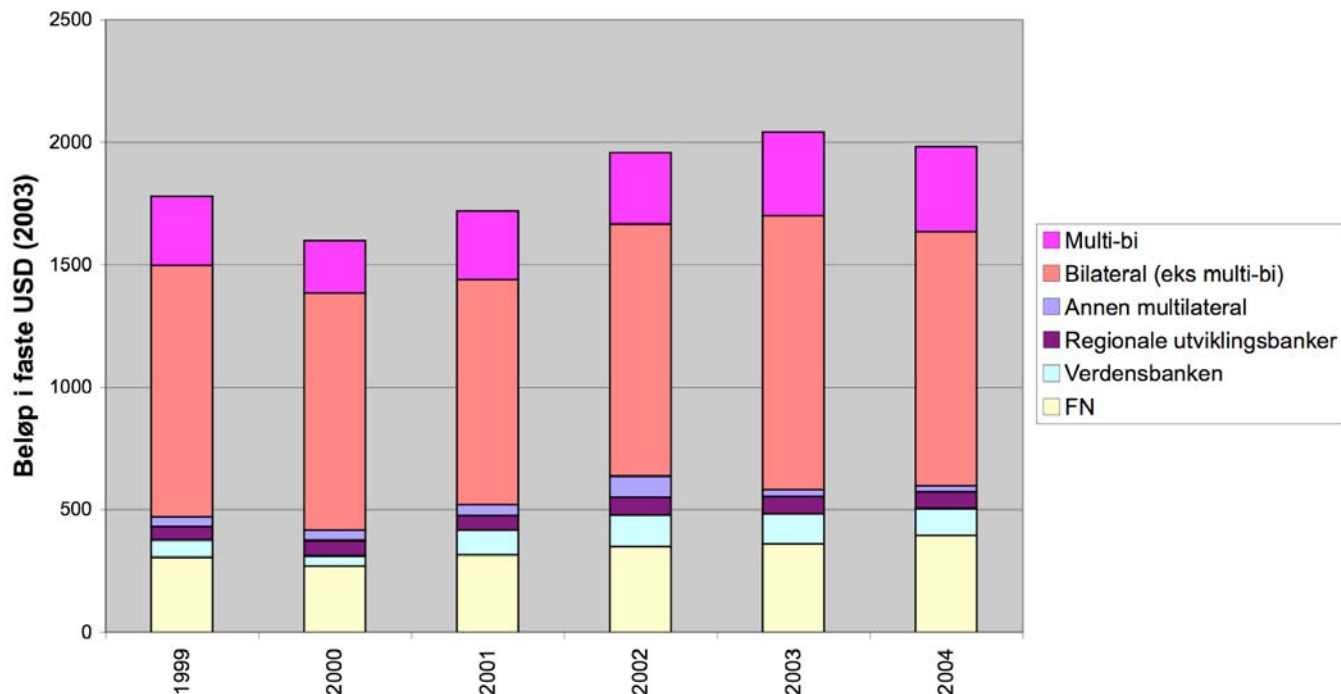
Kilde: OECD

		<b>NORGE</b>		<b>OECD DAC</b>	
		<b>Beløp*</b>	<b>Prosent</b>	<b>Beløp*</b>	<b>Prosent</b>
<b>Samlet bistand fordelt på mottaker i 2004</b> *) målt i millioner faste USD (2003)		<b>1 982</b>	<b>100,0 %</b>	<b>62 976</b>	<b>100,0 %</b>
<b>FN</b>	<b>Totalt</b>	<b>395</b>	<b>19,9 %</b>	<b>4 682</b>	<b>7,4 %</b>
hvorav	IFAD	9	0,4 %	167	0,3 %
	Other UN	70	3,5 %	1 952	3,1 %
	UNDP	102	5,2 %	903	1,4 %
	UNFPA	31	1,6 %	308	0,5 %
	UNHCR	23	1,2 %	290	0,5 %
	UNICEF	119	6,0 %	597	0,9 %
	UNRWA	13	0,7 %	152	0,2 %
	WFP	27	1,4 %	312	0,5 %
<b>Verdensbanken</b>	<b>Totalt</b>	<b>109</b>	<b>5,5 %</b>	<b>5 853</b>	<b>9,3 %</b>
hvorav	IBRD	1	0,0 %	558	0,9 %
	IDA	108	5,4 %	5 295	8,4 %
<b>Reg.utviklingsbanker</b>	<b>Totalt</b>	<b>67</b>	<b>3,4 %</b>	<b>1 028</b>	<b>1,6 %</b>
hvorav	AfDB	47	2,4 %	338	0,5 %
	AsDB	7	0,4 %	504	0,8 %
	IDB	0	0,0 %	55	0,1 %
	Other Regional Banks	12	0,6 %	131	0,2 %
<b>Annen multilateral</b>	<b>Totalt</b>	<b>26</b>	<b>1,3 %</b>	<b>2 308</b>	<b>3,7 %</b>
hvorav	IMF	3	0,1 %	83	0,1 %
	Other Multilateral	24	1,2 %	2 226	3,5 %
<b>Bilateral</b>	<b>Totalt</b>	<b>1 385</b>	<b>69,9 %</b>	<b>49 105</b>	<b>78,0 %</b>

Kilde: OECD

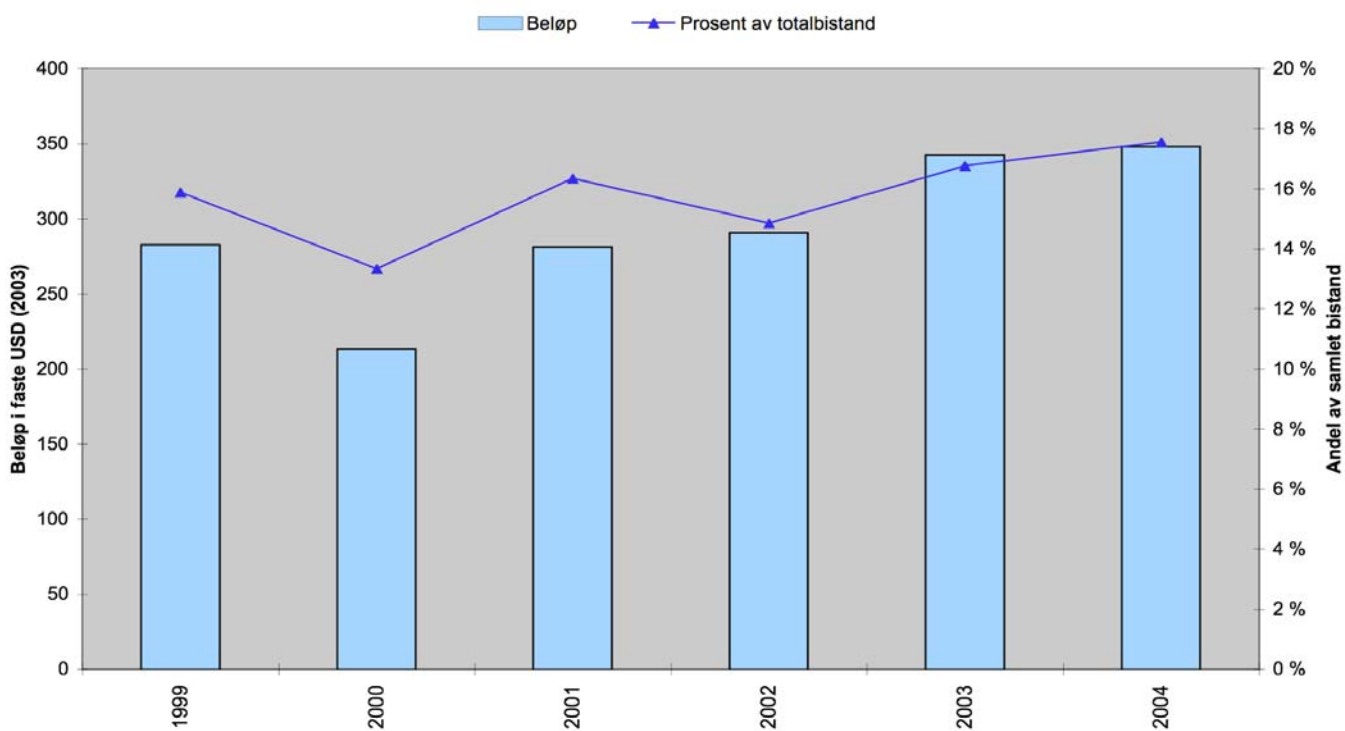
## DEL B: MULTI-BI BISTAND EGEN KATEGORI

Norsk bistand fordelt på type (1999-2004)  
Multi-bi som egen kategori



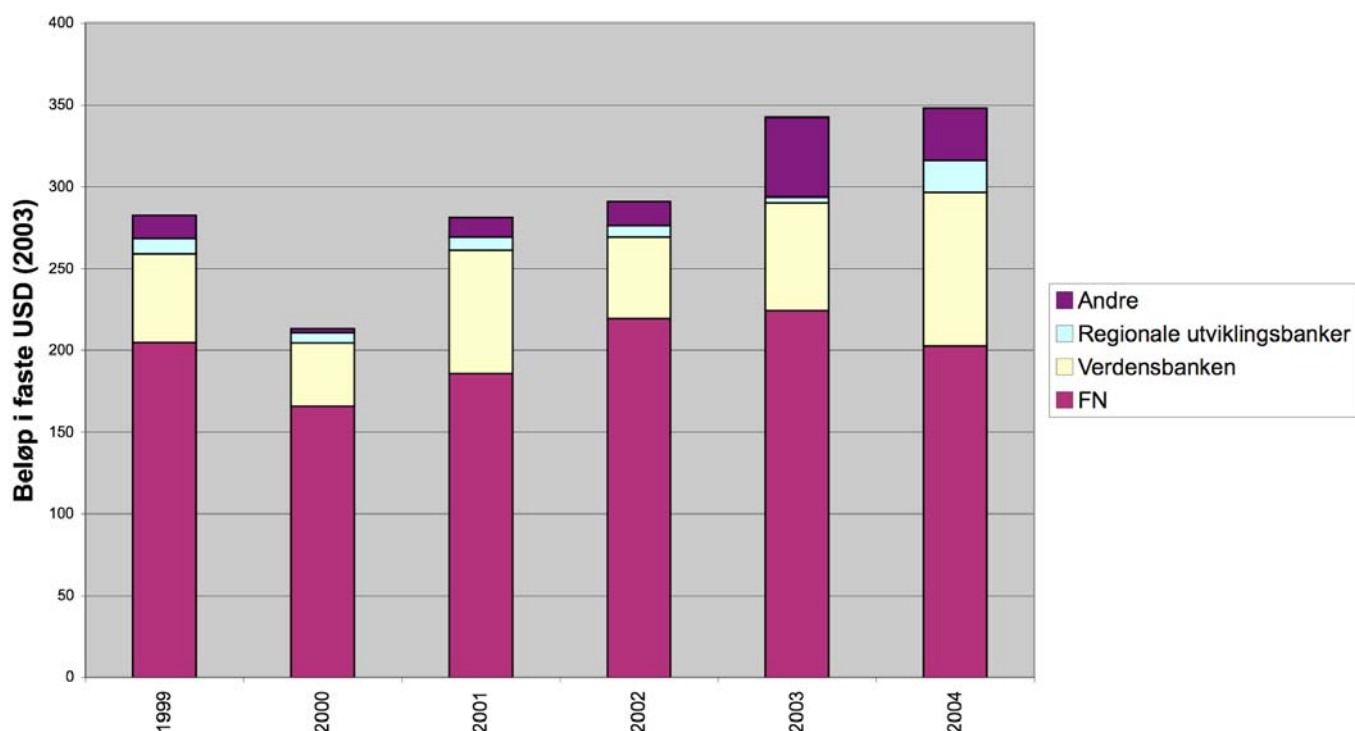
Kilde: OECD og NORAD

Norsk multi-bi bistand (1999-2004)



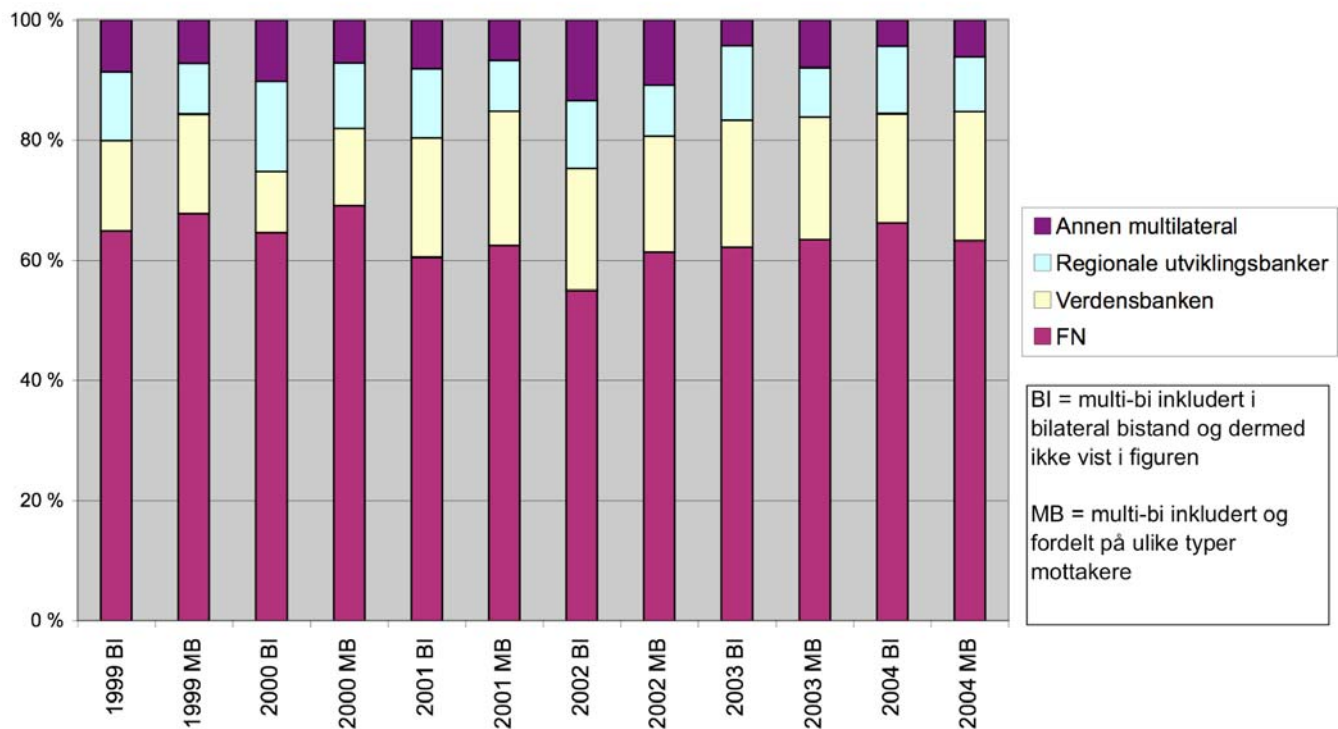
Kilde: OECD og NORAD

### Norsk multi-bi bistand fordelt på mottaker (1999-2004)



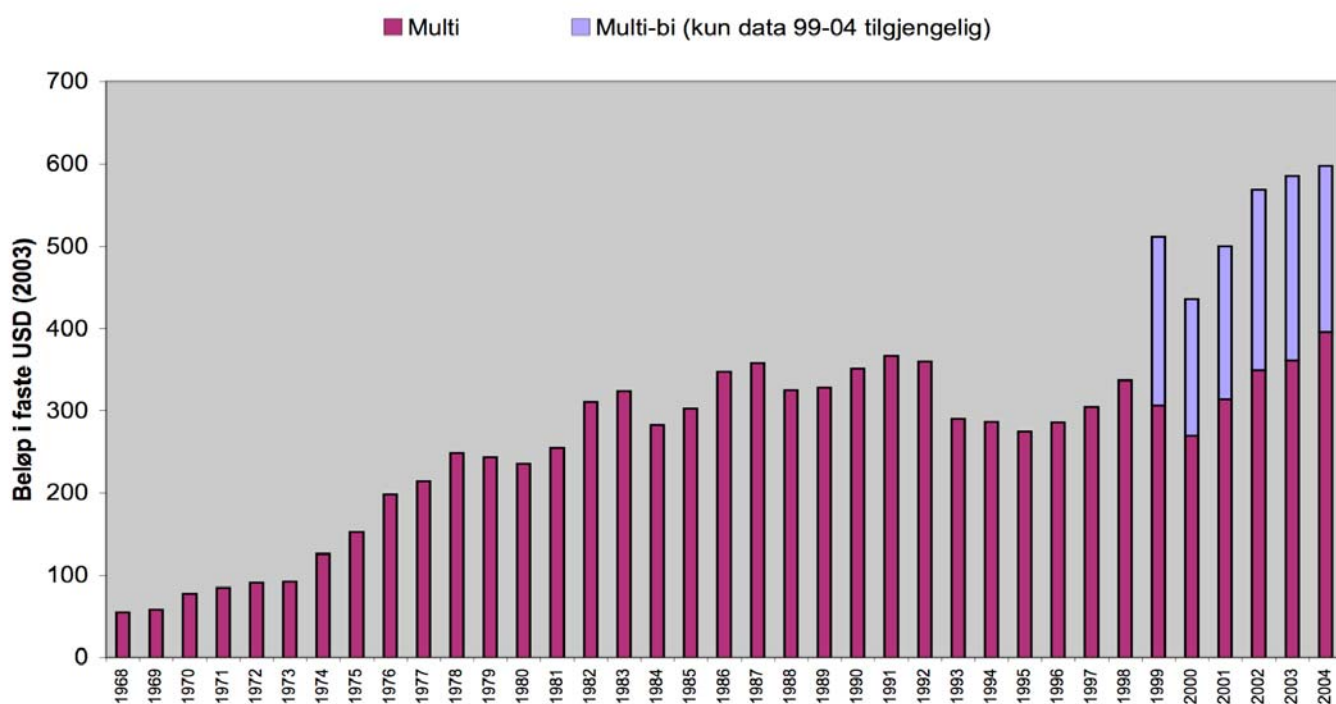
Kilde: OECD og NORAD

### Norsk multilateral bistand med og uten multi-bi (1999-2004)



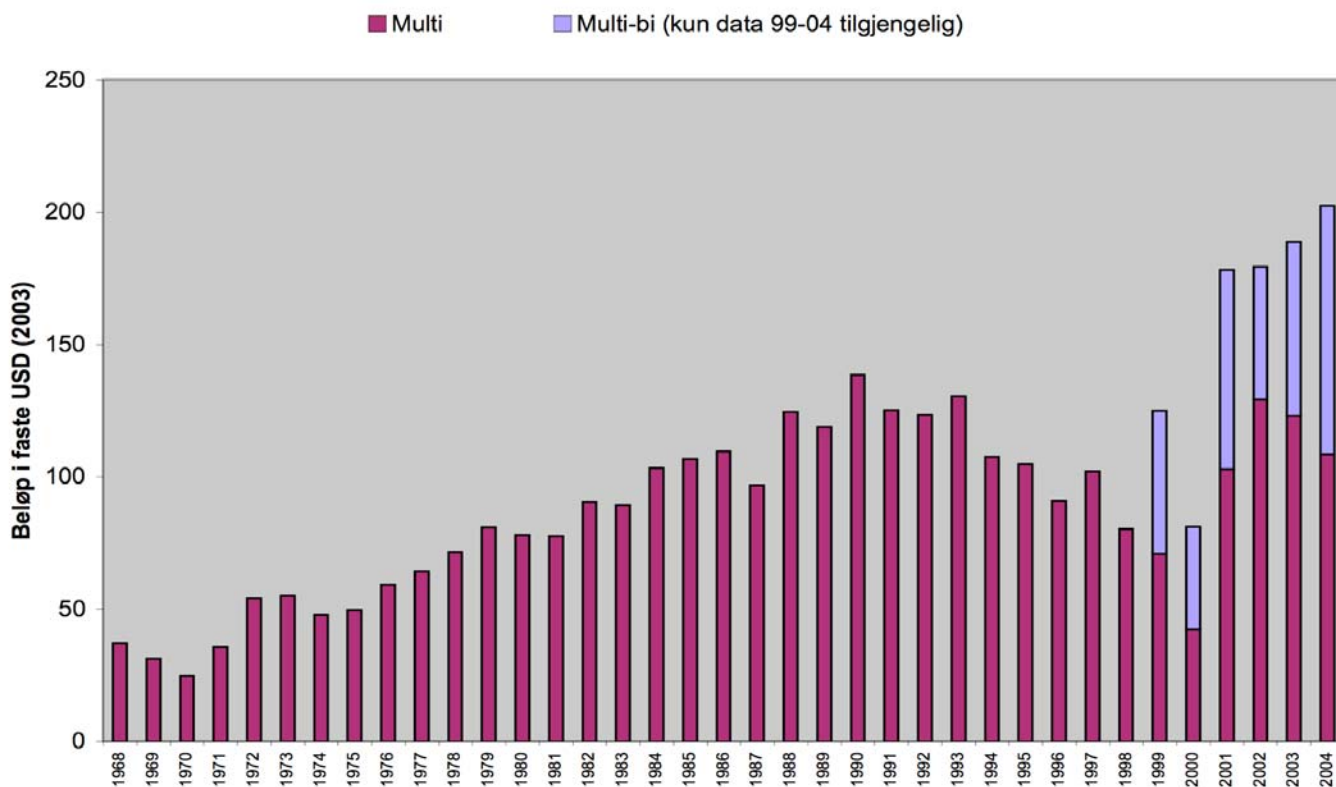
Kilde: OECD og NORAD

### Norsk bistand via FN-systemet (1968-2004)



Kilde: OECD og NORAD

### Norsk bistand via Verdensbanken (1968-2004)



Kilde: OECD og NORAD