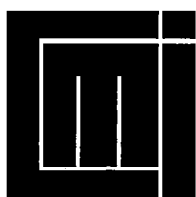


Verdensbankens verdensbilde

Odd-Helge Fjeldstad (red.)

R 1992: 7



Rapport
Chr. Michelsens Institutt
Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling

ISSN 0803-0030

Verdensbankens verdensbilde

Odd-Helge Fjeldstad (red.)

R 1992: 7

Bergen, desember 1992

Verdensbankens verdensbilde

Odd-Helge Fjeldstad (red.)

Bergen, desember 1992. 70 s.

Sammendrag:

Denne studien gir en kort presentasjon av hovedpunktene i Verdensbankens "World Development Reports" for 1990, 1991 og 1992, og drøfter kritisk de mest sentrale problemstillingene i rapportene. Rapportene framstår som politiske dokumenter, hvor det å fremme utviklingsoptimisme og enighet om utviklingsstrategi synes å være et av målene. Det legges vekt på mulighetene og suksesshistoriene, og optimistiske vekstprognoser presenteres for å demme opp mot utviklingspessimisme og bistandstrøtthet. Rapportene inneholder en solid samling av fakta og argumenter, og er trolig blant de beste oversiktsrapportene som er skrevet om fattigdoms- og miljøproblemer i u-land. Når det gjelder anbefalinger blir det imidlertid mange generaliteter og få klare konklusjoner.

Summary:

This study provides a brief presentation of the World Bank's World Development Reports 1990, 1991 and 1992, and discusses critically the reports' main recommendations and conclusions. A major objective of the reports seems to be to encourage development optimism and establish consensus on a development strategy. The opportunities and success stories are emphasized. Optimistic growth forecasts are presented to prevent tendencies of development pessimism and aid fatigue. The reports contain a thorough collection of facts, and are probably among the best available surveys on poverty and environmental issues related to developing countries. The result is, however, many generalities and few clear conclusions.

Stikkord:

Bærekraftig utvikling
Fattigdom
Miljø
Økonomisk reform
Verdensbanken

Indexing terms:

Sustainable development
Poverty
Environment
Economic reform
World Bank

Kan bestilles fra Chr. Michelsens Institutt, Avdeling for samfunnsvitenskap og utvikling, Fantoftvegen 38, N-5036 Fantoft, Norge. Tlf: (05) 574000. Telefax: (05) 574166

Innhold

Forord	v
1. Innledning Om Verdensbanken og World Development Report <i>Odd-Helge Fjeldstad</i>	1
2. Med Verdensbanken mot fattigdommen? Om World Development Report 1990: Poverty <i>Arve Ofstad</i>	17
3. Optimistene vil overleve Om World Development Report 1991: The challenge of development <i>Turid Bøe og Odd-Helge Fjeldstad</i>	36
4. Hvor mange planeter trenger vi? Om World Development Report 1992: Development and the environment <i>Arild Angelsen</i>	53

Forord

Denne rapporten setter søkelyset på Verdensbankens World Development Reports (WDR) for 1990, 1991 og 1992. Disse rapportene skal ifølge Verdensbanken samlet gi en omfattende oversikt over viktige utviklingsoppgaver i 1990-årene. Utgangspunktet for å lage denne studien er en erkjennelse av at det eksisterer et behov for en nyansert presentasjon og kritisk drøfting av de tre Verdensbank-rapportene, som allerede er i ferd med å bli sentrale referanseverk i utviklingsdebatten. Deler av studien har derfor vel så mye karakter av å være formidlende som analytisk. Vi håper at rapporten kan bidra til å stimulere debatten om viktige utviklingsspørsmål blant et bredt publikum, og samtidig gi et konstruktivt bidrag til denne debatten.

Forfatterne av denne studien er alle forskere ved Chr. Michelsens Institutt, Avdeling for Samfunnsvitenskap og Utvikling (ASU), med sosialøkonomi som felles faglig plattform. Under arbeidet med rapporten har vi hatt et tett samarbeid, og enkeltbidragene har vært gjenstand for relativt detaljerte diskusjoner. To av kapitlene, kapittel 2 om WDR90 og kapittel 3 om WDR91, har sitt utgangspunkt i oppdrag fra Multilateral Avdeling i Utenriksdepartementet (UD) som ba Instituttet skrive kommentarer til de nevnte Verdensbank-rapportene. Vi takker UD for disse oppdragene. Forhåpentligvis vil denne studien også være til nytte for bistandsadministrasjonen.

En rekke kolleger har bidratt med kritikk og kommentarer til tidligere versjoner av enkeltkapitler. Vi vil spesielt rette en takk til Lars Sjørgard for nyttige kommentarer til kapittel 1 og 3, og til Andreas Danevad, Hildegunn Nordås, Tor Skålnes og Elling Tjønneland som har lest og kommentert kapittel 3. Vi vil også takke Inger Nygaard som har satt manuskriptet sammen og gitt det en presentabel utforming, og CMI-biblioteket for alltid velvillig og verdifull hjelp.

Bergen, desember 1992



1. Innledning

Om Verdensbanken og World Development Report

Odd-Helge Fjeldstad

I 1978 publiserte Verdensbanken den første rapporten i det som er blitt en årlig serie av "World Development Reports" (WDR).¹ Denne serien som nå består av 15 rapporter, har spilt en viktig rolle ved å sette utviklingsproblemer på dagsorden, og ved å sette rammer for utviklingsdebatten. Det er selvsagt ikke mulig her å ta opp debatten om Verdensbankens analyser og anbefalinger i hele sin bredde. Vi har derfor valgt å konsentrere oss om å presentere noen hovedpunkter i de tre siste års rapporter, og drøfte hvilke motforestillinger som kan reises mot disse. Disse tre rapportene utgjør ifølge Verdensbanken en helhet som samlet skal gi en omfattende oversikt over sentrale utviklingsoppgaver i 1990-årene: WDR90 fokuserer på fattigdomsproblemer og fattigdomsbekjempelse; WDR91 forsøker å etablere en bred konsensus om utviklingsstrategi, basert på erfaringene fra de siste 40 årene; og WDR92 har miljø og utvikling som hovedtema.

Hva er utvikling?

Begrepet utvikling er i World Development-rapportene stort sett ensbetydende med økonomisk utvikling, selv om det også, og da særlig i de tre siste rapportene, pekes på at utvikling er en prosess som går over mange dimensjoner, og at utviklingsindikatorer idéelt sett derfor bør fange opp flest mulig av disse dimensjonene. I WDR91 (kap. 2) blir økonomisk utvikling definert som en bærekraftig økning i befolkningens levestandard som omfatter materielt konsum, utdanning, helse og beskyttelse av miljøet. Utvikling i bredere forstand inkluderer også like muligheter for alle, politisk frihet og sivile rettigheter. Temaet i de enkelte rapportene reflekterer også

¹ I tekstboks 1.1 gis en kort presentasjon av Verdensbanken. Titlene på de 15 WDR som hittil er publisert, er presentert i tekstboks 1.2.

i stor grad konjunktorene i utviklingsdebatten. Dette ser vi kanskje tydeligst i dagens fattigdoms- og miljøfokusering.

Boks 1.1 Verdensbanken

Verdensbanken består av fire institusjoner:

- * The International Bank for Reconstruction and Development (IBRD).
- * The International Development Association (IDA).
- * The International Finance Corporation (IFC).
- * The Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA).

IBRD og IDA betegnes sammen ofte som "The World Bank", mens alle fire institusjonene samlet ofte refereres til som "The World Bank Group".

IBRD ble etablert i 1945 og eies av regjeringer i 160 land. IBRD gir lån til produktive formål og faglig rådgivning til u-land med middels inntekt (målt i BNP per innbygger). Lånene er markedsbaserte, og har generelt en avdragsfri periode på fem år og en nedbetalingstid på 15-20 år. Årlige utlån er på over USD 16 milliarder. Lånene gis direkte til myndighetene eller skal garanteres av myndighetene.

IDA ble opprettet i 1960 og har 142 medlemsland. IDA gir "myke" lån og faglig rådgivning til de fattigste u-landene med et BNP per capita på USD 610 eller mindre (1990-priser). Lånene er rentefrie. De har generelt en avdragsfri periode på ti år og en nedbetalingstid på 35-40 år. Årlige utlån utgjør omlag USD 6 milliarder og gis tradisjonelt kun til myndighetene.

IFC ble etablert i 1956 og har i dag 146 medlemsland. IFC skal fremme utviklingen av privat sektor i u-landene ved å mobilisere lokal og utenlandsk kapital til private investeringer, og ved å tilby rådgivningstjenester. IFC ga i 1991 tilsagn om lån til private investeringer på tilsammen USD 2.9 milliarder.

MIGA ble etablert i 1988 og har 85 medlemsland (per juni 1992). MIGA skal bidra til utenlandske investeringer i u-land ved å tilby investorene garantier mot politisk risiko (f.eks. ekspropriering, krig, sivile opptøyer osv.). MIGA gir også råd til medlemslandene om spørsmål knyttet til utformingen og gjennomføringen av politikk og tiltak relatert til utenlandske investeringer.

En forutsetning for å bli opptatt som medlem i Verdensbanken, er at landet er medlem av Det Internasjonale Pengefondet (IMF). Det enkelte lands stemmeandel i Banken blir bestemt utifra landets innskutte kapital (eierandel). USA sitter med den største eierandelen; 17.49% av aksjene i IBRD i desember 1991. Japan er nest størst med 7.94%, fulgt av Tyskland med 6.13% av aksjekapitalen i IBRD. Verdensbankens president som velges for en femårsperiode, har alltid kommet fra USA.

Kilder: "The World Bank Annual Report 1992" og brosjyren "The World Bank" (feb. 1992).

Markedsorientert utvikling er et nøkkelord i de tre siste rapportene, men det påpekes at også staten har en rolle å spille. Staten betraktes ikke, som på 1950- og 60-tallet, som en anfører for utvikling, men staten må

fremdeles være det utøvende organet for utviklingspolitikken. Den beste måten å være det på er ifølge WDR å legge forholdene til rette slik at markedene kan fungere effektivt. Dette går bl.a. ut på å bygge ut institusjoner som er nødvendige for at markedet skal kunne fungere. Hvor omfattende denne oppgaven vil være avhenger av hvor mange og hvor markedshemmende de eksisterende institusjoner i landet er.

Rapportene gir på den ene siden råd om at u-landene må satse på en liberal og markedsorientert utvikling. I denne forbindelse framsettes en rekke svært generelle politikk anbefalinger som utviklingslandene bør følge. På den andre siden er disse tre rapportene forsiktige med å spesifisere anbefalingene nærmere, og det sies gang på gang at den eksakte politikktutforming i det enkelte land avhenger av landspesifikke forhold. Disse rapportene er også mindre skråsikre i sine konklusjoner enn tidligere rapporter. Til tross for denne forsiktigheten er hovedinntrykket at konklusjonen bygger på en antagelse om at "utvikling etter oppskriften" er mulig, men at noen land vil måtte streve mer for å få dette til enn andre.

Endringer i Verdensbankens verdensbilde

Offisielt står innholdet i World Development-rapportene (WDR) for forfatternes egen regning, og vedtas ikke av direksjonen i Verdensbanken. Rapportene oppfattes imidlertid ofte som en slags overbygning for Bankens politikk til enhver tid. I løpet av de siste 15 årene, og da i tilknytning til presidentskiftene i Verdensbanken, har det skjedd tildels betydelige endringer i Bankens politikk. Dette reflekteres også i WDR-rapportene.²

Under Robert MacNamaras ledelse i perioden 1968-81 kom Verdensbanken til å legge økende vekt på fattigdomsspørsmål.³ Omfanget av fattigdommen i verden, som hadde vært utgangspunktet for den sterkeste kritikken mot Verdensbanken på 1960-tallet, ble i løpet av 1970-årene den faktoren som rettferdiggjorde videreføringen og ekspansjonen av det som gikk under betegnelsen "MacNamaras bank". MacNamara var selv sterkt

² Dette avsnittet bygger på Mosley et al. (1991).

³ Dette var i samsvar med en studie skrevet av David Morawetz på oppdrag av Verdensbanken, som oppsummerte erfaringene fra de foregående 25 års utviklingsbestrebelse (Morawetz, 1977). Hovedkonklusjonene i denne studien var at den økonomiske veksten i u-landene hadde vært overraskende stor, men at inntektsfordelingen hadde forblitt utilfredsstillende; omlag en milliard mennesker levde ifølge rapporten i fattigdom. Denne situasjonen impliserte at vedvarende internasjonal handling var påkrevd, både i form av økt bistand og handelsreformer i industrialiserte land.

opptatt av fattigdomsproblemene, og han ga også uttrykk for at industri-landene hadde et ansvar for å bidra til å løse disse problemene. Ikke bare var bistandsoverføringene utilstrekkelige, men industrilandenes proteksjonistiske politikk var også skadelig for den globale velferd. I denne perioden betydde begrepet "strukturtilpasning" omstrukturering av OECD-landenes industri etter at de hadde avvirket proteksjonistiske tiltak som f.eks. multi-fiber avtalen (World Development Report 1978:17). I løpet av 1980-årene fikk imidlertid begrepet "strukturtilpasning" et annet innhold (til tross for at proteksjonismen i de industrialiserte landene overfor u-landsvarer, økte i omfang). Strukturtilpasning dreier seg nå om politikkomlegginger i u-land som sliter med økende budsjettunderskudd og stor utenlandsgjeld.

Det kan i ettertid synes som om Verdensbanken under MacNamara var kjennetegnet av en naiv framtidsoptimisme. Morawetz-studien fra 1977, som ble identifisert med Bankens offisielle syn, argumenterte f.eks. for at fokuseringen på u-landenes gjeldssituasjon var sterkt overdrevet (Morawetz, 1977:65). Dette gav også MacNamara uttrykk for i sin Presidential Address i 1977. Verdensbanken innså faren for at et enkeltstående land kunne komme til å stå overfor en likviditetskrise som, dersom den ikke omgående ble reforhandlet, kunne komme til å ha uheldige ringvirkninger inn i hele det internasjonale finansieringssystemet. I 1970-årene overså Banken imidlertid faren for at hele finansieringsmekanismen ville kunne stoppe opp fordi en rekke u-land lånte beløp som langt oversteg deres betalingsevne. Det var ikke før etter det andre oljeprissjokket i 1979-80 at Verdensbanken offentlig revurderte det internasjonale finansieringssystemets evne til å håndtere gjeldskrisen (World Development Report 1980:3).

Denne endringen på slutten av MacNamaras presidentperiode var ikke kun influert av det andre oljeprissjokket. Også anti-inflasjonspolitikken til de nye konservative regjeringene i bl.a. Storbritannia ("thatcherism") og USA ("reaganomics"), med påfølgende høy realrente i de internasjonale kapitalmarkedene, førte til dyp bekymring for u-landenes vekstprognoser. En tredje faktor var Bankens tro på at realprisen på energi ville øke ytterligere utover 1980-tallet. Disse tre faktorene bidro til å overbevise MacNamara, ifølge hans Presidential Address i 1980, om at det var skjedd en permanent endring i verdensøkonomien. Følgelig var det nødvendig for u-landene å omstrukturerte sine økonomier. U-landsregjeringer ble nå offentlig kritisert av Verdensbanken for ikke å ha erkjent behovet for strukturtilpasning (i den nye betydningen av begrepet) i løpet av 1970-tallet. Det faktum at Banken selv nylig hadde kommet fram til denne slutningen, syntes ikke å være noen formildende faktor.

Oppfatningen om at det hadde funnet sted en permanent endring i verdensøkonomien, ble i 1980 fulgt av ulike andre politiske konklusjoner

Boks 1.2 World Development Report 1978-92

<i>År</i>	<i>Tittel/Tema</i>
1978	- The Development Experience, 1950-75. - Prospects for Growth and the Alleviation of Poverty.
1979	Part I: - Development Prospects and International Policy Issues. Part II: - Structural Change and Development Policy. - Employment Trends and Issues. - Industrialization. - Urbanization. Part III: - Country Development Experience and Issues. - Growth and Equity in Semi-industrialized Nations. - Development in Primary Producing Countries.
1980	Part I: - Adjustment and Growth in the 1980s. Part II: - Poverty and Human Development.
1981	- National and International Adjustment.
1982	- International Development Trends. - Agriculture and Economic Development.
1983	- World Economic Recession and Prospects for Recovery. - Management in Development.
1984	- Recovery or Relapse in the World Economy? - Population Change and Development.
1985	- International Capital and Economic Development.
1986	- The Hesitant Recovery and Prospects for Sustained Growth. - Trade and Pricing Policies in World Agriculture.
1987	- Barriers to Adjustment and Growth in the World Economy. - Industrialization and Foreign Trade.
1988	- Opportunities and Risks in Managing the World Economy. - Public Finance in Development.
1989	- Financial Systems and Development.
1990	- Poverty.
1991	- The Challenges of Development.
1992	- Development and the Environment.

i Verdensbanken. Mens ekstern lånefinansiering på 1970-tallet ble brukt som et substitutt for strukturtilpasning i mange u-land, ble lån i Verdensbanken nå brukt for å understøtte strukturtilpasningsprosessen. Her kan vi se det første tegnet på det som utover 1980-tallet ble kjent som Verdensbankens strukturtilpasningslån (SAL). Den nye politiske målsettingen ble strukturtilpasning med vekst — og da en vekst som var konsistent med økonomisk stabilitet.

Utnevnelsen av A.W. Clausen til president i 1981 synliggjorde USAs sterke innflytelse på Verdensbankens offisielle politikk (se tekstboks 1.1). I tråd med de politiske endringer i USA under Reagan, ble Clausen (1981-86) til en viss grad et symbol på dreiningen i retning av ny-liberalistisk politikk i Banken. Denne endringen framkommer kanskje tydeligst i rapporten “Accelerated Development in Sub-Saharan Africa” fra 1981. Denne rapporten, kjent som Berg-rapporten etter dens forfatter Elliot Berg, brukte doktrinene fra den nye politiske økonomien (“public-choice”-skolen) for å analysere den feilslåtte politikken til afrikanske regjeringer.⁴ Rapporten presenterer først sitt syn på hvilke politiske og sosiale interesser som er virksomme, og viser så hvordan disse interessene produserer perverse resultater i politikken (Verdensbanken, 1981: 24-44). Berg-rapporten anbefaler at staten i minst mulig grad involverer seg i økonomien, dvs. at økonomien, og da spesielt jordbrukssektoren, overlates til markedskreftenes frie spill. Rapporten sier åpenbart en god del som både er relevant og riktig om interessegruppers innvirkning på politikktutforming, men den politiske analysen og liberaliseringsforslagene er tildels svært overflatiske (Mosley et al., 1991: 24). Den internasjonale innflytelsen på offentlig politikk i u-land, blir tillagt relativt liten oppmerksomhet i forhold til den nasjonale innflytelsen.

⁴ Den nye politiske økonomien (“public-choice”) bruker antagelsene fra ny-klassisk økonomisk teori (atomistiske aktører, rasjonell nyttemaksimering, komparativ statisk likevektsanalyse osv.), for å forklare myndighetenes styringssvikt. “Public-choice”-teoretikerne kritiserer (med rette) konvensjonell velferdsøkonomisk teori fordi den bygger på naive forutsetninger om aktørenes motivasjon innen den offentlige sektor: Politikerne forutsettes å maksimere samfunnets velferd som er avledet av konsumentenes preferanser, mens offentlig ansatte (byråkrater) forutsettes lydig å tilpasse seg de beslutningsregler som politikerne stiller opp for dem. Velferdsteoriens kritikere har framholdt at det er viktig å studere offentlige aktørers privatøkonomiske incitamenter til å handle som de gjør — og de trekker ikke alltid i retning av samfunnsmessig velferdsmaksimering (Sandmo, 1992:11). “Public-choice”-skolens oppfatning av staten i u-land er imidlertid tildels svært kynisk, og går bl.a. ut på at folk i politiske posisjoner (politikere, byråkrater o.a.) kun er motivert av individuell egeninteresse (se f.eks. Herbst, 1990).

Det er imidlertid trolig ikke riktig å si at Banken i Clausen-perioden stod samlet bak Berg-rapportens doktrine. Banken ble i denne perioden til en viss grad også mer diversifisert og fragmentert i sine tilnærminger, enn den hadde vært under MacNamara. Bankens forskningsavdeling representerte den mer ekstreme versjonen av ny-liberalisme, mens den operative staben fortsatte å være pragmatiske i sin oppfatning av hvilke tiltak og hvilken politikk som var mest hensiktsmessig i u-land (Mosley et al., 1991: 24). Mosley et al. (1991:24) skriver:

For every research report vindicating the neo-liberal position, one could find another Bank publication which looked more soberly at the social and technological constraints on development and contemplated — without any sense of guilt or incongruity — some appropriate piecemeal social engineering.

Barber Conable avløste Clausen som president i 1987. Under Conable (1987-91) fikk Verdensbanken en annen form en tidligere, og Bankens offentlige stil ble mer konsensuspreget. Fattigdomsbekjempelse og reduksjon av de sosiale kostnadene ved strukturtilpasning ble satt på dagsordenen igjen. Banken erkjente at utformingen av strukturtilpasningsprogrammene på 1980-tallet tok for lite hensyn til kostnadene for fattige og utsatte befolkningsgrupper, og at programmene også i enkelte tilfeller kan ha ført til økt fattigdom, bl.a. som følge av reduksjoner i offentlige utgifter til matvaresubsidier, helse og utdanning.⁵ Nye prioriteringer kom også til, spesielt økt oppmerksomhet på miljøspørsmål.

Fattigdoms- og miljøproblemer synes å bli viktige tema for Verdensbanken på 1990-tallet. Bankens årsrapport for 1992 (s. 17) refererer bl.a. til den nye presidenten, Lewis T. Preston, som sier at fattigdomsbekjempelse vil være institusjonens overordnede målsetting.

Til tross økt vektlegging på sosiale og miljømessige faktorer, synes Bankens analyser fortsatt å være dominert av “den nye politiske økonomien”, som i Verdensbank-sammenheng først ble manifestert i Berg-rapporten fra 1981. Dette har trolig bl.a. sammenheng med Bankens egen status som politisk aktør, først og fremst knyttet til det forhold at dens eget manøvreringsrom er sterkt avhengig av fornyet og økt kapitaltilgang; Verdensbankens virkelighetsoppfatning har innflytelse på hva den ønsker å gjøre, og følgelig på hvilke restriksjoner ledelsen bestemmer seg for å forsøke å endre på. Et av problemene med “den nye politiske økonomien” er at den har en altfor mekanisk oppfatning av de politiske prosesser som

⁵ Se f.eks. WDR90, kapittel 7.

foregår i mange u-land og i-land, samt i Banken selv. Politikken dreier seg ofte i stor grad om krefter og prosesser som teorier om individuell egeninteresse eller særinteresser kun til en viss grad kan forklare på en adekvat måte. Nasjonalisme og etnisitet som er basis for mye av politikken som føres i mange u-land, er eksempler på dette. Tilstedeværelsen (eller fraværet) av offentlige institusjoner, er videre ofte avgjørende for hvor vellykket gjennomføringen av politiske reformer blir.

Økende makt

Innholdet i WDR har alltid vært politikk- og program-orientert, i motsetning til Verdensbankens praktiske lånepolitikk som tradisjonelt har vært prosjektorientert. I løpet av det siste ti-året har imidlertid Banken også i sin lånepolitikk blitt mer politikk-orientert. Mens det tidligere var en slags arbeidsdeling mellom Det Internasjonale Pengefondet (IMF) og Verdensbanken, hvor Verdensbanken engasjerte seg i prosjektvirksomhet og IMF stilte kortsiktige stabiliseringslån til disposisjon på oppgitte betingelser, skjer nå en betydelig del av Bankens engasjement i u-land i form av lån (ofte sektorlån) innenfor rammen av et strukturtilpasningsprogram (Bird, 1991).

Når regjeringer i u-land følger opp Verdensbankens anbefalinger, kan ikke dette utelukkende forklares med at enighet er oppstått gjennom åpen dialog mellom jevnbyrdige parter. Det har trolig i stor grad også sammenheng med den makt som Verdensbanken, IMF og vestlige bistandsorganisasjoner utøver, og som utvilsomt er blitt forsterket i løpet av det siste tiåret med gjeldskrise og desperat mangel på utenlandsk valuta i mange u-land. Hele prinsippet om kondisjonalitet bygger på at utenlandsk valuta, i form av bistand, lån, gjelds-nedskrivning og -avskrivning, følger av en avtale som er utarbeidet av Verdensbanken og/eller IMF. Det som av enkelte oppfattes som en samordning og et tilbud, kan imidlertid av andre oppfattes som et diktat (Eriksen, 1990:191).⁶

Det er også mulig å hevde at denne innflytelsen ikke bare utøves overfor utviklingsland. Bistandspolitikken utforming på det bilaterale plan finner ikke sted i et vakuum, men henter sterke impulser fra IMF og Verdensbanken. Dette er kanskje tydeligst i USA, Storbritannia og Tyskland. Den samme tendens er imidlertid også merkbar innenfor EF og de nordiske land,

⁶ Det kan imidlertid også tenkes at noen u-landsregjeringer bruker IMF og Verdensbanken som en "unnskyldning" for å føre den politikken de egentlig ønsker, men ikke ville ha klart å gjennomføre alene, jfr. Pedersen (1988).

der en kobling mellom bistand og strukturtilpasningsprogrammer er blitt stadig mer vanlig. På denne måten er det ikke bare kontroll som utøves utenfra, i stor grad legger dette også store begrensninger på u-landsmyndighetenes muligheter til å utarbeide en egen utviklingspolitikk. Dersom en legger til de bilaterale bistandsorganisasjonenes innflytelse på prosjekt- og programnivå, må spillerommet til mange u-landsregjeringer naturlig nok bli sterkt innsnevret. Denne tendensen til umyndiggjøring er blitt forsterket i løpet av det siste tiåret.

Særlig innenfor FN-systemet synes det å ha vokst fram en økende bekymring for den posisjon Verdensbanken og IMF har fått innen internasjonalt utviklingsarbeid. Kritikken, særlig fra FNs utviklingsprogram (UNDP) og FNs barneorganisasjon (UNICEF), har fokusert spesielt på de uheldige effektene stabiliserings- og strukturtilpasningsprogrammene har hatt på fattige og utsatte samfunnsgrupper. Man har også stilt spørsmål ved Verdensbankens tilsynelatende ensidige vekt på økonomisk vekst som kriterium for utvikling. Muligens kan dette tolkes som en kamp om posisjonering mellom ulike interesseorganisasjoner, men de tegn til kursjustering som de tre siste års WDR reflekterer, med økt fokusering bl.a. på fattigdomsproblemer og miljø, kan tyde på at kritikken har vært berettiget, og til en viss grad blitt tatt til følge.

Rammevilkårene i internasjonal økonomi synes å bli tillagt større vekt i de tre siste rapportene, enn i WDR fra 1980-tallet. Mens tidligere rapporter legger hovedvekten på faktorer som feilslått valuta- og prispolitikk, ineffektiv og overbeskyttet industri, overdimensjonert statsadministrasjon som med uheldige statlige inngrep i økonomien har bidratt til ineffektiv ressursbruk, er de tre rapportene fra 1990-tallet mer nyanserte. I WDR90 dokumenteres sammenhengen mellom vekst i OECD-landene og u-landenes eksportmuligheter. Selv om det fortsatt heter at det er det enkelte u-lands politikk, f.eks. på områder som valutapolitikk og offentlige inngrep, som i størst grad avgjør hvilke resultater som oppnås gjennom deltagelse i internasjonal handel, blir det lagt betydelig vekt på de ytre hindringer som u-landene utsettes for. Sentralt her står OECD-landenes tiltakende proteksjonisme, ikke minst i form av import-avgifter og -kvoter, og store overføringer til eget landbruk. Denne fokuseringen på OECD-landenes politikk, har klare paralleller til den tilsvarende debatten i Banken i MacNamara-perioden før 1980.⁷

⁷ Se f.eks. WDR78.

Konsensus

Verdensbanken hevder at det i økende grad hersker bred enighet ("konsensus") når det gjelder den diagnose som stilles og de botemidler som foreskrives for å løse u-landenes problemer (se f.eks. WDR91). Dette er imidlertid langt fra noen dekkende beskrivelse. Dersom en beveger seg utenfor Verdensbanken, vestlige bistandsorganisasjoner og konsortie- og klubbmøter i Paris, støter en ofte på helt andre holdninger og faglige vurderinger.⁸ Mange og viktige innslag i Verdensbankens strukturtilpasningsprogrammer fra begynnelsen av 1980-årene er imidlertid ikke lenger så omstridte. Dette gjelder bl.a. behovet for høyere produsentpriser på landbruksvarer og devaluering i land med sterkt overvurdert valutakurs. Få er også uenige i at reformer i offentlig sektor og innstramminger på offentlige budsjetter er påkrevd. Men det vil ikke si det samme som at det er enighet om hvor raskt forandringer bør skje og i hvilket omfang det er mulig eller ønskelig å gjennomføre dem, eller om hvilke reformtiltak som er nødvendige for å sikre en langsiktig utvikling, og/eller skjerme utsatte grupper for uheldige virkninger av tiltakene.

Uenigheten dreier seg imidlertid ikke bare om krisebeskrivelser og utviklingsmodeller. Det hersker også strid om politikken faktiske virkninger. Bøe og Fjeldstad påpeker i kommentarene til WDR91 bl.a. at strukturtilpasningsprogrammene generelt har vært assosiert med fallende investeringer. Verdensbankens egen evaluering finner videre at tilpasningslånene har vært spesielt lite vellykkede i afrikanske land sør for Sahara. World Development-rapportene drøfter imidlertid ikke de manglende og uheldige resultatene av programmene som Verdensbanken selv har oppsummert. Rapportene konsentrerer seg i stedet om positive utviklingsmuligheter. Det hadde trolig vært mer fruktbart å erkjenne at det er ulike oppfatninger og rom for politiske valg, enn å presentere en konsensus som ikke fanger opp kontroversene rundt programmene.

Rapportenes viktigste formål synes å være å fremme utviklingsoptimisme og konsensus om hovedlinjene. Det legges vekt på suksesshistoriene og optimistiske vekstprognoser presenteres. "Vinn-vinn"-strategiene i WDR92, hvor tapere ikke eksisterer, er eksempler på dette. Rapportene forsøker å skape entusiasme for mulighetene og gi anvisning på politikk-valg. De forsøker å demme opp for utviklingspessimisme og bistandstrøtthet, og skal bidra til økt bistand. Dette reflekterer muligens at Verdensbanken også er en interesseorganisasjon som har egeninteresse i å opprettholde et høyt

⁸ Se f.eks. Eriksen (1990) og Mosley (1991).

bistandsnivå, og at dens manøvreringsrom er avgrenset av ressursflyten til institusjonen.

Finnes det alternativer til Verdensbanken?

Flere andre utviklingsorganisasjoner har svart på utfordringene fra Verdensbanken, og har begynt å utgi rapporter av samme format som WDR. UNICEF startet i 1980 med å utgi sin årlige rapport "The State of the World's Children". UNCTAD publiserte i 1981 sin første rapport i serien "Trade and Development". Sistnevnte rapportserie har imidlertid aldri fått samme gjennomslag som Verdensbankens WDR, og UNICEF-rapportene har til en viss grad fått karakter av "lesning for spesielt interesserte". UNDP utga i 1990 sin første årlige Human Development Report (HDR). UNDP har her utarbeidet et nytt mål for utvikling, en indeks for menneskelig utvikling eller velferdsutvikling ("Human Development Index" — HDI). Denne indeksen bygger på inntektsnivå, utdanningsnivå og levealder i det enkelte land. På denne måten ønsker UNDP å gi et mål for kvaliteten av utviklingen, og ikke bare den økonomiske utviklingen målt ved bruttonasjonalproduktet. Det er for tidlig å si noe om hvilken gjennomslagskraft UNDPs utviklingsmål vil få, men HDR-rapportene har vakt betydelig interesse både i bistandsmiljøer og blant utviklingsforskere.⁹

I den grad initiativene fra disse organisasjonene kan bidra til å utdype viktige problemstillinger og/eller gi alternative perspektiver til utviklingsdebatten som ikke fanges opp i WDR, er dette positivt. De vil da kunne fungere som korrektiver overfor Verdensbankens politikk, og muligens også gi rom for å utvikle alternative strategier.

På bakgrunn av den maktposisjon Verdensbanken har fått, er det også viktig å styrke den faglige kompetanse som må til for å foreta selvstendige vurderinger i norsk bistandsforvaltning. Norske bistandsmyndigheter synes ifølge Eriksen (1990: 223-224), i en del sammenhenger å være så avhengige av Verdensbankens materiale at kritisk distanse ofte mangler. Dette reflekteres til en viss grad i Nord-Sør meldingen (St.meld. nr. 51 (1991-92)). Økt konsentrasjon om færre land, som bl.a. Nord/Sør meldingen tar til orde for, vil imidlertid kunne gi et bedre utgangspunkt for selvstendige vurderinger. Men kanskje enda viktigere vil det være å bidra til å styrke u-landenes egne institusjoner, slik at de bedre vil bli i stand til å vurdere innholdet i Verdensbankens og IMF's politikkanbefalinger, og eventuelt utarbeide alternative utviklingsstrategier.

⁹ Se f.eks. Pyatt (1991).

Dette vil også være i pakt med NORADs nye bistandsstrategi som legger stor vekt på institusjonsbygging i samarbeidslandene. Dette bør imidlertid gå hånd i hånd med en vurdering av hvordan institusjons- og kompetansebygging samtidig kan skje på norsk side, ikke minst når det gjelder de deler av bistandsadministrasjonen og den politiske ledelse som arbeider med multilateral bistand. På denne måten vil det kunne legges større vekt på mangfoldet i utviklingsstrategier og det kompliserte samspillet mellom politiske, sosiale og økonomiske faktorer.

Disponeringen av denne studien

I de tre følgende kapitler settes søkelyset på noen hovedpunkter i World Development Report 1990, 1991 og 1992:

World Development Report 1990: Poverty

1990-rapporten har fattigdomsproblemer og fattigdomsbekjempelse som hovedtema. Rapporten tar således opp igjen temaet for den tredje rapporten i serien (WDR80), som omhandlet fattigdom og utvikling av menneskelige ressurser, skriver Arve Ofstad i kapittel 2. Analyse av fattigdomsproblemer krever ifølge 1990-rapporten en langt bredere tilnærming enn kun å fokusere på manglende inntekter; fattigdom har også å gjøre med analfabetisme, lav forventet levealder, knapphet på rent drikkevann og helsetjenester. Argumentasjonen fra WDR80 angående koblingene mellom helse, utdanning og ernæring på husholdsnivå, kvinners nøkkelrolle i denne sammenhengen, og fattigdommens forskjellige utslag i byer og på landsbygden, tas opp igjen.

Det internasjonale samfunn vil ifølge WDR90 måtte anstrenge seg atskillig mer for å redusere gjeldsbyrden og øke bistandsoverføringene til de fattigste landene. Men dette har likevel liten eller ingen hensikt dersom det ikke samtidig gjennomføres omfattende reformprogrammer i mottakerlandene. Gjeldssanering og eventuelle nye bistandsoverføringer gjøres betinget av strukturtilpasningsprogrammene. WDR90 kommer imidlertid med en klar kritikk av strukturtilpasningsprogrammene som ble lansert tidlig på 1980-tallet. Ifølge rapporten ble det tatt lite hensyn til de fattige da disse programmene ble lansert. I Verdensbankens selvkritiske analyse og forsvar hevdes det imidlertid at strukturtilpasningsprogrammene var nødvendige for å skape vekst på lengre sikt, at vekst er nødvendig for å redusere fattigdommen, og at hovedinnholdet i de nye vekstmønstre er konsistent med WDR90s anbefalinger for å skape mer lønnsomme arbeids-

plasser for fattigfolk. På lang sikt er det derfor, ifølge WDR90, ingen motsetninger mellom strukturtilpasning og et program mot fattigdommen. Ofstad legger imidlertid til at dette er avhengig av i hvilken grad Verdensbankens oppskrift faktisk fører til en bærekraftig utvikling på lang sikt. Inntil videre vil dette fortsatt være et diskusjonstema, til en ser hvilke land som kommer inn i en ny vekstbane etter gjennomføringen av strukturtilpasningsprogrammene, skriver Ofstad.

World Development Report 1991: The Challenge of Development

Selv om drivkreftene for økonomisk utvikling på langt nær er fullt ut forstått, viser erfaringene ifølge WDR91 at innenlandsk økonomisk politikk og innenlandske institusjoner er sentrale elementer i et lands utviklingsprosess. Mens en tidligere tilla staten en sentral rolle i utviklingsprosessen, tillegges markedsmekanismen i dag større vekt. I tråd med de markedsorienterte reformene som er gjennomført i en rekke land de senere årene, har en imidlertid også fått en økende erkjennelse av komplementariteten mellom prisreformer, investeringer og institusjonsbygging.

Rapporten refererer til en rekke landstudier som viser at forskjellene mellom u-land i stor grad kan forklares utifra forskjeller i landenes økonomiske politikk. Selv om det er en del forhold som peker i retning av at makroøkonomiske reformer (strukturtilpasning) og en åpen økonomisk politikk er positivt relatert til vekst og utvikling, kan man imidlertid ikke på grunnlag av disse landstudiene si noe entydig om hvilke spesifikke faktorer som er av størst betydning i et lands utviklingsprosess, skriver Turid Bøe og Odd-Helge Fjeldstad i kapittel 3. Verdensbanken stiller også, ifølge Bøe og Fjeldstad, selv spørsmål ved hvor robuste disse "funnene" egentlig er. Denne erkjennelsen er interessant i den forstand at den synes å markere et brudd med Verdensbankens tidligere skråsikkerhet.

Hovedbudskapet i 1991-rapporten synes, ifølge Bøe og Fjeldstad, å være at statlig involvering i økonomien i seg selv ikke er uønsket. Mange typer statlige intervensjoner er av stor betydning for at økonomien skal kunne fungere, f.eks. opprettholdelse av lov og orden, framskaffelse av offentlige tjenester innen helse- og utdanningssektorene, investeringer i fysisk infrastruktur og beskyttelse av miljøet. På alle disse områdene eksisterer det markedssvikt slik at det er behov for at myndighetene griper inn og korrigerer for imperfeksjonene. De mange eksemplene på uheldige statlige intervensjoner indikerer imidlertid at disse inngrepene bør gjennomføres med forsiktighet: Markedet feiler, men det samme gjør myndighetene. For å rettfærdiggjøre markedsintervensjoner er det ikke tilstrekkelig å vite at

markedet svikter; det er også nødvendig å vite hva myndighetene kan gjøre bedre, og hvordan.

World Development Report 1992: Development and the Environment

1992-rapporten fokuserer på miljø og utvikling. Hovedbudskapet i WDR92 er som i Brundtland-kommisjonens rapport: Økonomisk utvikling og vekst kan gå hånd i hånd med miljøforbedringer, spesielt i utviklingslandene, men også i vår del av verden. Sammenlignet med rapporten fra Brundtlands-kommisjonen er WDR92 en mer solid og dybtplyvende analyse av årsakene bak miljøproblemene, skriver Arild Angelsen i kapittel 4.

Det viktigste virkemidlet ifølge WDR92 for å oppnå at miljø og utvikling skal bli to sider av samme sak, er en sterk satsing på "vinn-vinn"-strategier, dvs. tiltak som fremmer både økonomisk vekst og miljøvern. WDR92 anbefaler en todelt strategi i omleggingen mot en bærekraftig utvikling: Først skal en gjennomføre tiltak som fremmer både vekst og et bedre miljø. Deretter skal en satse på mer direkte målrettede miljøtiltak hvor det kan være målkonflikter, men der miljøgevinstene likevel oppveier kostnadene. Angelsen påpeker at det utvilsomt er en fornuftig rekkefølge å gjennomføre tiltak med lave kostnader og små konflikter først, men stiller spørsmål ved hvor langt en kommer med "vinn-vinn-tiltak" før en må over på tiltak som koster mer. Rapporten er svært optimistisk i hvor langt det er mulig å komme med den første typen tiltak.

En svakhet ved WDR92 er at rapporten ikke tar opp spørsmålet om hvilke endringer i de rike lands produksjon og forbruk som må til for å gi rom for økt levestandard i verdens fattige land. For globale miljøproblemer som drivhuseffekten er det et spørsmål om å fordele "retten til å forurense" innenfor en bærekraftig ramme, påpeker Angelsen.

Denne studien har ikke til hensikt å gi noen uttømmende behandling av Verdensbankens politikk, og heller ikke av de tre Verdensbank-rapportene som her drøftes. Mange interessante emner som kunne fortjent plass i en slik studie, er ikke behandlet. Vi håper imidlertid at utvalget av emner vil gi leserne innsikt i deler av Verdensbankens politikk og hvilke motforestillinger som kan reises mot denne.

Referanser til kapittel 1

- Bird, G. (1992), "The Bretton Woods Institutions and Developing Countries: Analysing the Past and Anticipating the Future", i G. Bird (red.): *International Aspects of Economic Development*. London: Surrey University Press, pp. 211-239.
- Eriksen, T.L. (1990), *Afrikas krise. Finnes det alternativer til Verdensbankens diagnose og medisin?* Oslo: Norsk Utenrikspolitisk Institutt/NORAD.
- Herbst, J. (1990), "The Structural Adjustment of Politics in Africa", i *World Development*, vol. 18, no. 7, pp. 949-958.
- Morawetz, D. (1977), *Twenty-five Years of Economic Development 1950-1975*. Baltimore: Johns Hopkins University Press for Verdensbanken.
- Mosley, P., J. Harrigan og J. Toye (1991), *Aid and Development: The World Bank & Policy-based Lending*. London og New York: Routledge (vol. 1 og 2).
- Mosley, P. (1991), "Structural Adjustment: A General Overview, 1980-9", i Balasubramanyam, V.N. og S. Lall (red.): *Current Issues in Development Economics*. London: MacMillan, pp. 223-242.
- NORAD (1991), *Strategier for bistand: NORAD i 90-åra*. Oslo: Direktoratet for utviklingshjelp.
- NORAD (1992), *Strategier for bilateral bistand — del II*. Oslo: Direktoratet for utviklingshjelp.
- Pedersen, K.R. (1988), *U-landene og verdensøkonomien. En introduksjon til u-landenes utenriksøkonomiske problemer*. Bergen: Senter for anvendt forskning (SAF-arbeidsnotat nr. 48/1988).
- Pyatt, G. (1991), "Poverty: A Wasted Decade", i *European Economic Review* 35, pp. 358-365.
- Sandmo, A. (1992), "Velferdsstaten: Offentlig politikk og private incitament", i *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, Årgang 106, Hefte 1, pp. 1-15.
- St.meld. nr. 51 (1991-92), *Om utviklingstrekk i Nord-Sør forholdet og Norges samarbeid med utviklingslandene*. Oslo.
- World Bank (1978), *World Development Report 1978*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1980), *World Development Report 1980*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1981), *Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action*. Washington D.C.
- World Bank (1983), *World Development Report 1983*. New York: Oxford University Press.

World Bank (1990), *World Development Report 1990: Poverty*. New York: Oxford University Press.

World Bank (1991), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. New York: Oxford University Press.

World Bank (1992), *World Development Report 1992: Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.

World Bank (1992), *The World Bank Annual Report 1992*. Washington D.C.

World Bank (1992), *The World Bank*. Washington D.C. (brosjyre datert februar 1992).

2. Med Verdensbanken mot fattigdommen?

Om *World Development Report 1990: Poverty*

Arve Ofstad

Verdensbankens utviklingsrapport for 1990 (WDR90) fokuserer på fattigdommen i verden. Hvordan kan det være mulig, spør forfatterteamet ledet av Lyn Squire, og hvorfor er det slik at vi fortsatt har en milliard mennesker i verden som lever i absolutt fattigdom? Til tross for tildels betydelig framgang i inntektsnivå, helse, utdanning, infrastruktur, osv. i de fattigste landene i verden de siste 20-30 årene, består den absolutte fattigdommen.

WDR90 har et ambisiøst siktemål. For det første tar den sikte på å formidle innsikt om hvem som er fattige, hvor mange de er, hvor de befinner seg, hvor fattige de er, osv — kort sagt beskrive fattigdommen både kvantitativt og kvalitativt. For det andre er målsettingen å samle erfaringene fra land som har lyktes i å redusere omfanget av fattigdommen, for å kunne omforme slike erfaringer til anbefalinger om politiske tiltak for andre land.

Hvem er de fattige?

Det finnes mange definisjoner på fattigdom, både i aktuell politikk og i mer teoretiske studier. WDR90 fokuserer på den *absolutte fattigdom* i verden, dvs på den del av verdens befolkning som i global sammenheng er de fattigste. Rapporten avviser ikke at det i mange land eksisterer en mer utbredt *relativ fattigdom*. Men den relative fattigdommen defineres i forhold til andre grupper i samme land, og gir dermed en fattigdomsgrense som ligger langt høyere i rike land enn i fattige land. Når en skal identifisere de fattigste i et globalt perspektiv, kreves det en felles standard.

Det er viktig å merke seg at fattigdom *ikke* er det samme som inntektsulikhet, selv om disse begrepene ofte blandes. Store inntektsforskjeller

mellom de rikeste og de fattigste gruppene i et samfunn sier ikke nødvendigvis noe om hvor fattige de fattigste er, og ofte heller ikke noe om hvor stor del av befolkningen som befinner seg i de aller fattigste gruppene. Det er derfor godt mulig at det i land med relativt små inntektsforskjeller finnes en utbredt fattigdom (som i India, Kina og Tanzania), mens det i land med store inntektsforskjeller kan være relativt liten absolutt fattigdom (som i Chile og Saudi-Arabia).

Men også begrepet absolutt fattigdom er omdiskutert, og det er umulig å fastsette en minimumstandard som ikke innebærer elementer av skjønn og relative vurderinger. En står overfor en rekke problemer med både metode og datagrunnlaget. Likevel kan det være viktig å holde fast ved et slikt begrep fordi det hjelper oss i internasjonale sammenlikninger og gir oss oversikt over de globale dimensjonene. Det viser seg forøvrig, hvilket også går fram av rapporten, at ulike definisjoner og målemetoder for den absolutte fattigdom stort sett finner fram til den samme gruppe mennesker.

En minimum livsstandard vil for det første omfatte det fysiske behovet for mat (kalorier), beskyttelse (klær, bolig) og øvrige basisbehov. For det andre vil den ha med noen av kostnadene ved å delta i samfunnet, selv om dette lett kan bli et relativt element. Det som er vanlig i flere land, bl.a. India, er å regne ut kostnadene til det nødvendige minimum av mat (fattigfolks diett, men i tilfredsstillende mengde), og deretter anta at omtrent 25 prosent av inntekten må benyttes til å dekke de øvrige behovene. WDR90 tar utgangspunkt i slike fattigdomsgrenser i flere fattige land, og finner at den beste tilnærming til en global fattigdomsgrense ligger på USD 370 per person (i 1985-priser, kjøpekraftsjustert¹), mens grensen for ekstrem fattigdom ligger på USD 275 per person.

Hvor mange er fattige?

Med et slikt utgangspunkt finner rapporten at det i 1985 var ca 1,1 milliarder absolutt fattige i verden, hvorav omlag 630 millioner ekstremt fattige. Omtrent halvparten av alle fattige, 520 millioner, bor i Sør-Asia med India og Bangladesh, der de utgjør rundt halvparten av befolkningen. En like stor andel av befolkningen er fattige i Afrika sør for Sahara (180 mill). I Nord-Afrika og Midt-Østen utgjør de fattige rundt 30 prosent (60

¹ Fattigdomsgrensen er uttrykt i USD for å kunne benytte internasjonale sammenlikninger. Valutakursen som benyttes i omregningen er kjøpekraftsjustert etter PPP-metoden (Purchasing Power Parity) for å kompensere for at prisnivået er forskjellig fra ett land til et annet. Beløpet er derfor ikke helt sammenliknbart med andre tall i vanlig internasjonal statistikk.

mill), og i Latin-Amerika omlag 20 prosent (70 mill). De fattige i Øst-Asia med Kina og Sørøst-Asia utgjør hele 280 millioner, hvilket tilsvarer omlag 20 prosent av totalbefolkningen i disse landene. Dermed blir det flere fattige mennesker i Øst-Asia enn i hele Afrika. Det kan være viktig å bli minnet om at de store konsentrasjoner av fattigdom i verden finnes i Sør- og Øst-Asia, og i Afrika sør for Sahara.

Rapporten understreker at dette er estimater, basert på mange usikre datakilder. Spesielt stor usikkerhet er knyttet til Afrika der datagrunnlaget er uhyre svakt, og til Øst-Asia der tallene for Kina representerer en betydelig usikkerhet.² Men dimensjonene gir oss sannsynligvis likevel et noenlunde riktig bilde. Det svake datagrunnlaget viser imidlertid behovet for en kraftig opptrapping av statistisk arbeid og annen forskning for å bedre vår informasjon om fattigdommens omfang og karakter. Det er et paradoks hvordan både nasjonale og internasjonale bistandsorganer kan ha arbeidet i så mange år med det eksplisitte formål å redusere fattigdommen i verden, uten et bedre informasjonsgrunnlag.³

(Sett inn figur her)

² Feks. hevder UNDPs *Human Development Report* at antall fattige i Afrika var på rundt 270 millioner i 1985 (UNDP 1990:22). *World Development Report* for 1992 anslår antall fattige i Øst-Asia til 182 millioner i 1985 (World Bank 1992c:30).

³ Pyatt (1991:364) avslutter sin omtale av WDR90 med å påpeke at det var vel kjent også i 1980 at datagrunnlaget var svakt, og at det er både ille og synd ("bad and sad") at lite eller intet er bedret siden da.

Blir det flere fattige?

Data som refereres i rapporten, viser at fattigdommen er blitt redusert tildels betydelig i de fleste land i Asia på 1980-tallet. Bildet i Latin-Amerika er mer variert, og i Afrika er situasjonen betydelig forverret. Rapporten sier imidlertid ikke noe sikkert om utviklingen i verden som helhet. Mens det ble gjort betydelige framskritt for å redusere den absolutte fattigdommen både på 1960- og 1970-tallet, er utviklingen på 1980-tallet mer uklar, ifølge WDR90. To år senere estimerer WDR92 at antallet absolutt fattige i u-landene sett under ett økte med ca 80 millioner (snaut 8 prosent) fra 1985 til 1990. UNDPs HDR90 anslår at antallet absolutt fattige i verden økte med omlag 20 prosent fra 1970 til 1985. (UNDP 1990:22), men UNDPs anslag er trolig enda mindre nøyaktig med sitt datagrunnlag enn Verdensbanken.

Et viktig ledd i argumentet om den reduserte fattigdommen i Asia, er utviklingen i India. Det eneste tallet som refereres er fra 1983, da en stor undersøkelse påviste at andelen av befolkningen under fattigdomsgrensen var blitt betydelig redusert for første gang i Indias historie. Men selv om dette tallet har vært omdiskutert, bekrefter annet og nyere materiale at antallet fattigfolk i India faktisk er blitt redusert på 1980-tallet.⁴

Dermed er det grunnlag for å se flere nyanser i den generelle påstand om at fattigdommen i verden stadig øker. Mens fattigdommen er økt det siste tiåret i Afrika og i deler av Latin-Amerika, gir utviklingen i store deler av Asia grunn for noe større optimisme.

Trekk ved fattigfolks situasjon

Selv om datagrunnlaget og statistikken er utilstrekkelig, finnes det betydelige kunnskaper om fattigfolk og deres livssituasjon. WDR90 gir en nyttig oversikt over noen sentrale trekk (se tekstboks 2.1). Fattigdom henger særlig sammen med tre hovedfaktorer: Manglende tilgang til inntekt-skapende muligheter (som jord eller arbeid), manglende evne til å utnytte slike muligheter pga sykdom, uvitenhet, osv, og det forhold at fattigfolk også er langt mer utsatte enn andre ved uventede endringer i de eksterne omgivelser, som klimatiske katastrofer, markedsbortfall, eller ulykker. Disse forholdene danner grunnlaget for de anbefalinger rapporten kommer med.

Det er imidlertid to andre faktorer som også omtales i rapporten, og som kanskje er like viktige. For det første finner en ofte at fattigfolk tilhører

⁴ Se f.eks. flere undersøkelser omtalt i Ofstad (1992:89-91).

Boks 2.1 Karakteristiske trekk ved fattigfolks situasjon

Det er store variasjoner i fattigfolks levekår. Slumboere, jordløse sesongarbeidere, marginale jordbrukere, familier uten arbeidsføre medlemmer og uten sosialt sikkerhetsnett, osv lever under svært forskjellige livsbetingelser. WDR90 understreker likevel noen trekk som gjenfinnes i mange samfunn:

- * Fattigfolk finnes ofte i marginale områder, særlig utsatt for klimatiske og økologiske variasjoner, men også i tett befolkede områder der kampen om tilgjengelige ressurser er hard.
- * Stadig flere fattige holder til i urbane områder. Fattigfolk i by-slummen er ofte utsatt for andre sider av fattigdommen; som forurensning, overbefolkning, og stor usikkerhet om arbeid og inntekt.
- * Fattigfolk har ofte store familier og for få arbeidsføre voksne. Barn er spesielt utsatte i fattige familier. WDR90 viser til at kvinner oftere står svakere når det gjelder tilgang til helse og utdanning og på arbeidsmarkedet. Fattige familier uten mannlige voksne er svært utsatte.
- * Fattigfolk har ikke tilstrekkelige direkte inntekter, og mangler ressurser som jord, husdyr, arbeidsredskaper, etc. De har lite utdanning. Hvorvidt tilgangen på egne ressurser og/eller arbeid er viktigst, vil variere fra ett område til et annet. I de fleste afrikanske land er det de marginale bøndene som utgjør storparten av de fattige, mens det i Sør-Asia er de jordløse landarbeiderne.
- * Fattigfolk har vanligvis dårligere tilgang til offentlige goder, og offentlige tjenester når ofte ikke fram til de fattige på landsbygda. I de fleste land er de offentlige utgifter per hode langt lavere for fattigfolk, enn for de mer velstående grupper. Dette *behøver* imidlertid ikke være tilfelle, og WDR90 trekker fram land som Chile, Kina, Costa Rica, Cuba, Mauritius, Sri Lanka, såvel som delstaten Kerala i India, som eksempler på at det offentlige kan nå langt bedre ut med sine tjenester, dersom den politiske viljen er til stede.
- * Mange blir fattige fordi de rammes av krig og borgerkrig. WDR90 nevner spesielt Angola og Mosambik, men dette er tilfelle også i en rekke andre land. Rapporten gir slike konflikter lite omtale, selv om dette impliserer at fredsskapende og konfliktløsende arbeid også er viktig for å redusere fattigdommen.

etniske eller tydelige sosiale minoriteter (stammefolk, kasteløse, innvandrere, religiøse minoriteter, urbefolkning, osv) som skiller dem fra de mer velstående dominerende grupper. For det andre har de fattige svært liten politisk innflytelse, og er ofte i praksis uten stemme. Betydningen av politisk innflytelse og makt blir stort sett undervurdert andre steder i denne rapporten, og er ikke tatt med der hovedkonklusjonene oppsummeres.

Erfaringer med tiltak for å redusere fattigdommen

Verdensbanken er opptatt av politikk og handling. Målsettingen med WDR90 er derfor ikke å beskrive og analysere i største mulig detalj

hvordan fattigdom består og blir reprodusert, men mer å gi "oppskrift" for handling for å kunne redusere omfanget av fattigdommen. Forfatterne forsøker derfor å trekke ut noen sentrale erfaringer fra de tiltak som har vært benyttet i ulike land.

Rapporten går først rett inn i den allmenne debatten om betydningen av økonomisk vekst for å kunne redusere omfanget av den absolutte fattigdom. En sentral teori i denne debatten er uttrykt gjennom "Kuznetskurven" og går ut på at det i første fase av en økonomisk vekstperiode skapes større inntektsforskjeller, mens inntektsforskjellene i seinere faser reduseres. Denne teorien blir i WDR90 avvist som allmenn økonomisk lov. Rapporten viser at inntektsforskjellene i motsetning til hva Kuznetskurven hevder, snarere blir mindre ved økonomisk vekst i de u-land som er undersøkt. Videre vises det med en rekke eksempler at ved økonomisk vekst blir den absolutte fattigdom som regel redusert, og i økonomiske nedgangstider øker fattigdommen. Dette er en relativt sterk konklusjon i forhold til den mer teoretiske debatten om økonomisk vekst og utvikling i u-land, men den burde ikke være overraskende for de som har fulgt med i de mer konkrete erfaringene som er gjort i en rekke land.

Selv om hovedkonklusjonen kan aksepteres, vil vi imidlertid understreke en rekke modifikasjoner. Den økonomiske veksten må være relativt høy for at denne nærmest automatisk skal føre til bedre muligheter også for de fattige. Med mer moderat vekst, vil effektene for fattigfolk avhenge av hva slags vekst som forekommer, hvorvidt den fører til flere arbeidsmuligheter, osv. Dessuten vil det som regel være mulig å skape forbedringer for fattigfolk raskere ved en mer aktiv fordelingspolitikk, enn om en bare forventer at veksten alene skal fjerne fattigdomsproblemet. Disse faktorene blir viktige når en politikk for å redusere fattigdommen skal utformes.

Den absolutte fattigdom er i stor grad korrelert med manglende utbredelse av helsetjenester og utdanning, men slik trenger det ikke være. WDR90 viser at det er mulig å bygge ut helse- og utdanningstjenester for å bedre situasjonen for de fattige, uavhengig av om deres inntektssituasjon bedres. Samtidig er det åpenbart at det er de land som har satset mest ressurser på helse og utdanning, som har lyktes best i å nå fram med slike tjenester også til fattigfolk. Blant annet er offentlige utgifter til helse-tjenester en viktig faktor for å forklare variasjoner i barnedødelighet. I tillegg til budsjettets størrelse viser rapporten også hvor viktig det er at midlene blir effektivt utnyttet.

Det er bemerkelsesverdig hvor liten vekt rapporten legger på spørsmålet om de fattiges politiske makt. Ved en anledning (s.52) understrekes det riktignok at fattigfolk ved en rekke anledninger har vunnet fram med sine politiske krav, men at dette som regel har skjedd ved at de fattige har

inngått i allianser med ikke-fattige grupper. Eksemplene omhandler bl.a. subsidiert mat til bybefolkningen, regionale støtteordninger, og læreres og helsearbeideres interesser i å utbre utdanning og helse til stadig flere. Slike allianser vil imidlertid bare vare så lenge de også tjener de ikke-fattiges interesser, hevdes det.

WDR90 kan heller ikke vise til særlig mange positive erfaringer verken med omfattende jordreformer eller andre former for omfordeling og overføring av inntekter fra rike til fattige, utenom i forbindelse med store sosiale revolusjoner. Overføringer av eiendom (jordreformer) eller av inntekter (gjennom skatt/subsidier) er etter forfatterens oppfatning lite effektive virkemidler for å bedre de fattiges situasjon. Dette skyldes bl.a. at slike virkemidler skaper motstand blant de ikke-fattige, og at de i mange tilfeller reduserer sparingen i samfunnet og dermed den økonomiske veksten. I stedet for jordreformer argumenterer WDR90 for omfordeling gjennom nyinvesteringer, spesielt ved "investeringer" i menneskelige ressurser gjennom utdanning. I stedet for inntektsoverføringer (gjennom skatter) argumenteres det for en mer arbeidsintensiv vekstprosess som gir flere folk arbeid og egne inntekter.

Betydningen av politisk makt og organisering, og av jordreformer og annen omfordeling av inntekter og formue, blir på denne måten nedtonet i WDR90. Rapporten konsentreres derfor om å anbefale tre sentrale elementer i en politikk for å redusere fattigdommen:

- * En økonomisk vekstpolitikk som gir fattigfolk arbeid og inntekter.
- * Høy innsats for å bedre fattigfolks helse og utdanning.
- * Et sosialt sikkerhetsnett for å fange opp de som ikke har muligheter til å klare seg selv.

Økonomisk vekstpolitikk mot fattigdom

En økonomisk vekst i u-landene som gir de fattige bedre inntektsmuligheter, må ifølge rapporten skje i hovedsak på to områder; i jordbruket for å sikre utvikling på landsbygda, og i arbeidsintensive virksomheter i byene. WDR90 avviser samtidig den konvensjonelle "trickle down" effekten. Det er ikke alle former for vekst som bidrar til redusert fattigdom, og det er ikke tilstrekkelig å skape vekst først som kan benyttes til omfordeling etterpå. Det er selve vekstprosessen i seg selv som må skape arbeidsplasser og gi inntektsmuligheter også for småbønder og andre marginale grupper.

Rapporten argumenterer for at økt jordbruksproduksjon er det viktigste virkemiddel som også vil komme fattigfolk til gode, både direkte gjennom

inntekter og indirekte ved bl.a. rimeligere mat. Småindustri, handel og annen produksjon på landsbygda vokser som regel fram der jordbruksproduksjonen øker, og skaper ytterlige arbeidsplasser.

Hvordan skal så jordbruksproduksjonen fremmes for at den skal gi best mulig resultater for småbønder og jordbruksarbeidere? WDR90 anbefaler en moderat skattlegging av sektoren, kombinert med offentlig støtte til vanningsanlegg, veier og annen infrastruktur, og ikke minst til forskning, veiledningstjeneste, mm. Slike "pakker" som den såkalte grønne revolusjon, har generelt ført til både økt produksjon og bedringer for de fattige, ifølge rapporten. Som regel klarer småbønder å ta etter storbøndene etter noen få års nøling, og kan også tjene på de bedre kornsortene når veiledningstjenester, markeder, osv blir utbygget.

For at fattigfolk skal kunne utnytte de muligheter som utviklingen gir, må de imidlertid ha tilgang til ressursene, i første rekke jord. Svært ujevn jordfordeling begrenser fattigfolks muligheter. Men ifølge rapporten har omfattende og effektive jordreformer bare skjedd etter større sosiale eller politiske omveltninger. Under mer stabile forhold blir jordreformer beskjedne på grunn av etablerte maktforhold. WDR90 er knapp også om leilendingsreformer, men hevder på tross av flere positive eksempler som omtales, at slike reformer stort sett har vært mislykkede. Jordeierne har som regel klart å omgå effektene av reformene. Forfatterne hevder at det bare er ved at etterspørselen etter arbeidskraft øker, at leilendingene kan presse igjennom bedre avtaler og større sikkerhet for jorda si. Som vi tidligere har påpekt, er WDR90 på disse punktene alt for konservativ, og undervurderer mulighetene for politiske endringer.

To andre faktorer er også sentrale for å fremme en bred jordbruksutvikling. Den ene er tilgang til kreditt. Men subsidiert (offentlig) kreditt kommer sjelden fram til rette personer, idet "cheap credit has become a transfer program for the nonpoor" (s.66). Det vises imidlertid til en rekke eksperimentelle og utradisjonelle kredittordninger, bl.a. gjennom private støtteorganisasjoner. For det andre er det nødvendig å bedre fattigfolks tilgang til ny og forbedret teknologi. Rapporten kritiserer at det har vært lagt alt for liten vekt på å forbedre de plantesortene fattigfolk dyrker, tilpasse disse til lokale forhold spesielt i områder uten vanningsanlegg, og spre kunnskapene gjennom et effektivt veiledningssystem. Dette er en kritikk som såvidt vi kan se, også må reises mot den skjeve fordelingen av den internasjonale jordbruksforskningen.

Også industripolitikken må utformes slik at den skaper et maksimalt antall arbeidsplasser på lengre sikt. WDR90 hevder at markedsorientering med minimal subsidiering og beskyttelse vil fremme en konkurransedyktig og arbeidsintensiv produksjon, som kan være både eksportrettet og import-

konkurrerende. Den diskuterer imidlertid verken de begrensninger mange fattige land møter på sine eksportmarkeder, usikkerheten overfor svingninger på verdensmarkedet, eller landenes muligheter for å drive en aktiv politikk for å bygge opp en mer integrert og selvstendig industri. Rapporten vedgår imidlertid at ingen u-land har gått inn for et helt "nøytralt" handelsregime uten noen form for beskyttelse.

Forfatterne argumenterer også mot minimumslønn for ansatte, mot sikkerhet mot usaklige oppsigelser, og mot andre sosiale tiltak for lønnsarbeidere i den "formelle" sektor, fordi dette gjør arbeidskraften mer kostbar og kan bidra til å redusere sysselsettingen. WDR90 er mer opptatt av en likeverdig konkurranse for den "uformelle" sektoren, men advarer samtidig mot spesielle reguleringer som beskytter denne. På begge punkter bør rapporten imøtegås. Minstelønn kan forsvares, spesielt i land der denne faktisk ligger nær den realinntekt som er nødvendig for å nå fattigdomsgrensen. Slike ordninger kan derfor bidra til å sikre at i hvert fall arbeidere i den formelle sektor kommer seg over denne grensen. Spesielle tiltak, reguleringer og støtteordninger til fordel for arbeidsintensive produksjonsformer vil også kunne forsvares både i formell og uformell sektor, eventuelt som "nestbeste" løsninger. Beskyttelsen av den håndverkspregede desentraliserte og svært arbeidsintensive hjemmevevingen i India mot konkurransen fra den høyt mekaniserte tekstilindustrien, er kanskje det mest kjente eksempel.

Investering i fattigfolks helse og utdanning

Det andre hovedelementet i WDR90s strategi for redusert fattigdom, er å investere i menneskelige ressurser. Rapporten viser at fattigfolks helse kan bedres ved en aktiv innsats fra myndighetene. Slik innsats trenger ikke gå ut over det økonomiske vekstpotensialet — snarere tvert om. Forbedringer har kommet ved økte bevilgninger og innsats, men også ved nye lavkostnadsteknikker både i preventiv og kurativ helse. Forbedret helse er et gode i seg selv. Bedre helsetilstand setter også folk bedre i stand til å arbeide og tjene penger, og kan derfor bedre fattigfolks økonomi, selv om virkningene ikke så lett er målbare.

WDR90 legger sterk vekt på betydningen av utdanning for at fattigfolk skal bedre sin økonomiske stilling. Dette er klart riktig for den enkelte. Den som har litt utdanning blant mange uten, har større sjanse til å komme seg ut av elendigheten. Men rapporten hevder at dette også gjelder om alle får grunnutdanning. Den henviser bl.a. til en undersøkelse som påviser at småbønder med 4-årig skole har høyere produktivitet enn de uten, selv om

forskjellene er ikke så store. Innen den uformelle sektor kan det også ofte være en fordel med elementær skolebakgrunn.

Etter vår oppfatning er disse konklusjonene imidlertid ikke entydige. Økonomien, produktiviteten og lønnsnivået for jordløse landarbeidere blir ikke nødvendigvis bedre selv om alle får grunnutdanning. Resultatet avhenger også av innholdet i utdanningen. I mange afrikanske land vil de som lykkes i sin skoleutdanning som regel søke seg ut av sitt tradisjonelle familieyrke som småbønder, for å søke lønnsarbeid. Utdanningen slik den nå praktiseres er ofte irrelevant for de som vender tilbake til jordbruket. Det har også vist seg i flere land som har satset sterkt på elementær grunnutdanning for alle, at dette har gitt liten uttelling økonomisk dersom ikke den øvrige økonomiske politikken har vært gunstig for økonomisk vekst og utvikling. I slike tilfeller blir primærutdanning for alle en stor økonomisk byrde som landets produktive sektor ikke makter å finansiere, som f.eks. i Tanzania. Den økonomiske gevinsten for samfunnet ved å investere i utdanning kan ofte være større i videregående utdanning, og da særlig i tekniske fag. Slik utdanning er ikke målrettet mot fattigfolk.

WDR90 holder imidlertid fast ved at både effektivitets- og fordelingshensyn tilsier at det satses langt sterkere på grunnutdanning og primær helsetjeneste for alle, om nødvendig framfor høyere utdanning og et sentralt sykehusnett. Den lanserer også forslag om å innføre egenbetaling for høyere utdanning og sykehusopphold, og dermed sikre gratis primærhelse og grunnutdanning for fattigfolk.

Et sosialt sikkerhetsnett for de mest marginale grupper

Det finnes fattigfolk som av ulike grunner "faller utenfor" inntektsgivende tiltak, og er uten mulighet til å klare seg selv. Dette gjelder personer som lever under svært marginale forhold, eller er sjuke, gamle, uføre, o.l. og som ikke har tilstrekkelig støtte fra familie eller andre i nærsamfunnet. De vil derfor trenge en form for inntektsoverføring eller subsidiering på mer permanent basis. Tilsvarende finnes det stadig nye grupper som rammes av katastrofer, krigshandlinger, klimatiske endringer osv, og som midlertidig trenger et "sikkerhetsnett".

For slike grupper anbefaler WDR90 at det offentlige bidrar med støtteordninger. Tradisjonelle sosiale nettverk er i ferd med å brytes ned i mange land, og de er uansett utilstrekkelige der katastrofer og kriser rammer store grupper. Rapporten diskuterer derfor erfaringene med flere typer tiltak som er prøvd ut i mange land, som matvarerasjonering og -subsidiering, formelle sosiale trygdeordninger, offentlige arbeider og nødsarbeid, spesielle programmer for spedbarn, gamle, osv. Den understreker betydningen av

kostnadseffektivisering og målretting uten for store administrative kostnader. Det er også viktig å unngå at sosiale tiltak virker negativt på andre målsetninger, f.eks. ved at gratis matdistribusjon hindrer lokale småbrukere i å få solgt sin produksjon.

Internasjonal økonomi og fattigdommen

Hvilket ansvar har så den industrialiserte verden eller det internasjonale økonomiske systemet for den vedvarende fattigdommen i mange svakt utviklede land? Dette svarer ikke rapporten på. Rapporten diskuterer imidlertid kort i hvilken grad de industrialiserte land kan slutte opp under de fattige landenes egne anstrengelser, eller skade disse.

Argumentene om handelspolitikken er relativt velkjente. Industrilandenes handelsbarrierer mot de fattige landenes eksportprodukter reduserer u-landenes inntektsmuligheter og hemmer deres muligheter for å redusere fattigdommen. Omtalen av det generelle tollpreferansesystemet (GSP) og hvor utilstrekkelig dette har vært, er knusende i sin kritikk. Mer oppsiktsvekkende er likevel analysen som viser at en full handelsliberalisering i i-landene stort sett vil tjene bare de mer velstående u-land, mens det vil ha negativ effekt for en rekke av de fattigste u-landene. Dette gjelder spesielt de u-land som i dag har visse handelspreferanser og som vil tape disse ved liberalisering, og landene som i dag er netto matimportører og som vil rammes ved høyere matvarepriser.

Trass i denne analysen, anbefaler WDR90 sterkere handelsliberalisering på alle felter. Rapporten argumenterer i en annen sammenheng (kap.4) for at jordbruksstøtten i u-land bør dreies i retning av matvarer og salgsgrøder som er viktige for fattigfolk. Dette kan bli vanskelig dersom mulighetene for eksport av tradisjonelle jordbruksprodukter stimuleres gjennom handelsliberaliseringer. Her ligger en klar konflikt.

Rapporten omhandler ikke mulige tiltak for å bedre situasjonen for u-landenes råvarer, f.eks. gjennom råvareavtaler, prisstabiliserende tiltak, etc som tidligere særlig ble diskutert under rubrikken Ny økonomisk verdensorden (NØV). Selv om ideen om NØV er "død", betyr ikke det at problemene har forsvunnet. En rekke av de land i Afrika som har hatt de største økonomiske problemer på 1980-tallet, har nettopp lidd av svingende eller fallende råvarepriser. Denne utelatelsen fra rapportens side er derfor oppsiktsvekkende.

WDR90 uttrykker også bekymring på u-landenes vegne over de mulige negative konsekvenser av utviklingen i det Europeiske Fellesskap (EF) ved dannelsen av det "indre marked", etableringen av det Europeiske Økonomiske Samarbeidsområdet (EØS), og eventuelle utvidelser av EF og

dets handelsavtaler. Denne bekymring er primært knyttet til den økte konkurranseevnen innen EF/EØS-området, som vil kunne redusere etterspørselen etter industriprodukter fra fattige land.

Også gjeldsbyrden for de aller fattigste landene, hvorav 24 av de 26 mest gjeldsrammede land befinner seg i Afrika, representerer en alvorlig hindring for utviklingsmulighetene. Rapporten viser til den meget begrensede gjelds-sanering på under 5 prosent av totalgjelden, som var blitt gjennomført ved utgangen av 1989 for landene i Afrika sør for Sahara. Dette tilsier ifølge rapporten at det internasjonale samfunn vil måtte anstrenge seg atskillig mer for å redusere gjeldsbyrden og øke bistandsoverføringene til disse landene. Men dette har likevel lite eller ingen hensikt dersom det ikke samtidig gjennomføres omfattende reformprogrammer i mottakerlandene. Gjelds-sanering og eventuelle nye bistandsoverføringer gjøres betinget av strukturtilpasningsprogrammene (STP).

De økonomiske reformprogrammene

Siden de første reformpakkene ble vedtatt tidlig på 1980-tallet, har det pågått en intens debatt om hvilke konsekvenser de økonomiske reformprogrammene har hatt for fattigfolk i Afrika og Latin-Amerika. Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF) har vært under skarp kritikk for å ha tvunget gjennom reformer som har medført store nedskjæringer i offentlige utgifter, redusert sysselsetting spesielt i offentlig sektor, og redusert reallønn for mange lønnsarbeidere. Dette har i stor utstrekning gått ut over fattigfolk, spesielt i Latin-Amerika, men også i Afrikas urbane strøk. Effektene på landsbygda og i jordbruket er mer omstridt; men de fleste undersøkelsene viser at mens noen bønder og handelsledd har tjent på reformene, har andre grupper tapt.⁵

WDR90 kommer med en klar kritikk av STP, hvilket må oppfattes som en selvkritikk fra Verdensbankens side. Ifølge rapporten ble det tatt lite hensyn til de fattige da STP-programmene ble lansert tidlig i 1980-årene. I Verdensbankens selvkritiske analyse og forsvar hevdes det imidlertid at STP-programmene var nødvendige for å skape vekst på lengre sikt, at vekst er nødvendig for å redusere fattigdommen, og at hovedinnholdet i de nye vekstmønstre er konsistent med WDR90s anbefalinger for å skape mer lønnsomme arbeidsplasser for fattigfolk. På lang sikt er det derfor ingen motsetninger mellom STP og et program mot fattigdommen, ifølge WDR90. Vi vil imidlertid legge til at dette er avhengig av i hvilken grad

⁵ Se f.eks. Duncan and Howell (1992).

Verdensbankens oppskrift faktisk fører til en bærekraftig utvikling på lang sikt. Inntil videre vil dette fortsatt være et diskusjonstema, til en ser hvilke land som kommer inn i en ny vekstbane etter gjennomføringen av STP-programmer.

På kort sikt kan det ifølge WDR90 oppstå klare konflikter mellom STP og fattigfolks interesser. Valutakursjusteringer og andre prisliberaliseringer vil føre til forbedringer for bønder som kan utnytte den nye situasjonen, men forverringer for lønnsarbeidere, særlig i byene. Nedskjæringer i offentlige budsjetter, som også vil ramme helse- og utdanningssektorene, vil som regel føre til redusert tilbud for fattigfolk om en ikke klarer å omfordele tilbudet samtidig. Tilsvarende nedskjæringer i subsidier og andre inntektsoverføringer vil gå ut over fattigfolk både i byer og på landsbygda. Generelle nedskjæringer i offentlig forbruk og aktivitetsnivå kan redusere generell etterspørsel og dermed sysselsetting.

Rapporten viser ved å gjennomgå en rekke lands erfaringer på 1980-tallet hvordan disse forholdene har slått forskjellig ut, bl.a. avhengig av landenes utgangsposisjon, og av hvordan og hvor raskt STP er blitt gjennomført (se tekstboks 2.2). Men WDR90 legger samtidig deler av ansvaret på Verdensbanken for at STP i flere tilfeller enn nødvendig har ført til større fattigdom, i hvert fall på kort sikt. For 1990-tallet foreslås det en del endringer i hvordan STP tenkes gjennomført:

- * Effektiv gjennomføring som i dag av de fundamentale elementer i programmene, inklusive valutakursendringer og prisreformer som spesielt gavner jordbruket.
- * Fortsatt vekt på nødvendige økonomiske strukturendringer, spesielt med sikte på bedre økonomistyring og ressursutnytting i offentlig sektor, for å bedre grunnlaget for vekst på lengre sikt.
- * Reduserte nedskjæringer i offentlig forbruk, bl.a. ved å skjære sterkere i offentlige investeringer (midlertidig investeringspause).
- * Skift i offentlig forbruk til områder som tjener de fattige, og opprettholdelse av enkelte inntektsoverføringsmekanismer.
- * Økte bistandsoverføringer for å dempe effektene på fattigfolk.

Mye vil være vunnet dersom Verdensbanken følger opp disse forslagene i praksis i sin politikk. Det gjenstår å se om dette vil bli gjort i tilstrekkelig omfang. Etter vår oppfatning gjenstår det også å se hvorvidt STP vil bli vellykket og sikre en ny vekstprosess som gir redusert fattigdom på noe lengre sikt.

Boks 2.2 Erfaringer med STP-programmer og fattigdom

WDR90 skiller mellom tre typer land, med eksempler fra Øst-Asia, Latin-Amerika, og Afrika sør for Sahara. I eksemplene fra Asia (Indonesia og Malaysia) var utgangspunktet før krisen og reformprogrammene begynte, ikke så dårlig. Endringene ble raskt gjennomført, og myndighetene skar ned på investeringsbudsjettet framfor de løpende utgiftene. I Indonesia lyktes det også å øke internasjonal opplåning noe. Omstillingen og ny vekst kom relativt raskt i Indonesia og omfanget av fattigdom fortsatte å gå ned, spesielt blant bøndene. I Malaysia førte omstillingene imidlertid til reduserte reallønninger og økende fattigdom i byene. Denne effekten ble moderert ved politiske inngrep for å stabilisere prisen på ris. En ser altså at i begge disse landene var det nødvendig med aktive offentlige tiltak for å sikre fattigfolks interesser under omstillingene; ved investeringspause og eventuelt økt opplåning/bistand for å opprettholde det offentlige forbruket; og ved prisregulering for den viktigste matvaren.

Brasil og Costa Rica benyttes som eksempler på land der utgangspunktet var verre, og hvor drastiske kutt i både investeringer og forbruk var nødvendige. Fattigdommen økte derfor i begge land. Men ifølge rapporten gjennomførte Costa Rica disse kuttene mer totalt, og kunne derfor skaffe nye investeringer for ny vekst etter noen år. I Brasil var nedskjæringene mindre omfattende og de ble motvirket av en ny "boom" i forbruket. Det oppstod derfor en ny krise, et nytt vekstgrunnlag ble ikke lagt, og fattigdommen er mer omfattende nå enn i 1980. Påstanden her er derfor at restruktureringen og nedskjæringene må være så omfattende og tidsbegrenset at grunnlaget for ny vekst kan legges. En investeringspause kan ikke være langvarig.

I mange afrikanske land var utgangssituasjonen ekstremt vanskelig, bl.a. fordi økonomiene var så skakk-kjørte gjennom omfattende reguleringer, subsidier, og parallell-markeder. Det tar derfor ekstra lang tid å gjennomføre et STP før landene igjen kan oppnå vekst. Med særlig Ghana som eksempel hevder rapporten at det ikke er mulig å innføre investeringspause, for investeringene er allerede så små at de ikke kan reduseres ytterligere. Særlig by-befolkningen risikerer å rammes av de omfattende nedskjæringene, som bare delvis kan kompenseres ved økt bistand. Det er heller ikke sikkert at prisreformer har så stor virkning, bl.a. fordi prisliberaliseringen allerede har foregått på parallell-markedene. Derfor blir de positive incentivvirkningene mindre enn antatt. På den annen side rammes heller ikke bybefolkningen så kraftig av økninger i offisielle priser, ettersom de tidligere betalte parallell-prisene. WDR90 understreker betydningen av omfattende endringer i økonomistyring og effektivisering i afrikanske land, og at det vil ta tid å oppnå dette.

Rapporten gir imidlertid ingen oppsummering av hvorvidt reformene virker i disse afrikanske landene, og heller ikke om virkningene på fattigdommen. En står her overfor svært få og usikre data. Det er derfor et stort rom for videre arbeid med hva slags reformer de afrikanske land (og ikke minst deres bistandsgivere) kan og bør gjennomføre til fordel for fattigfolk i Afrika, både på kort og lengre sikt.

Det bør være mulig, ifølge rapporten, å beskytte de fattiges interesser ved spesielle tiltak under et STP-program, som opprettholdelse av et minimum av sosiale tjenester og støtteordninger, målrettede subsidieordninger, offentlige arbeider (nødsarbeid) og andre kompensasjonsordninger. Slike tiltak er tidligere ofte blitt avvist av Verdensbanken fordi de ble påstått å svekke eller sinke omstrukturingsprosessen.

Afrika — et spesialtilfelle?

WDR90 har som ambisjon å stille diagnose og gi politiske anbefalinger som er gyldige i alle fattige land, med visse lokale variasjoner. Men gjentatte steder tar forfatterne selv et forbehold om at konklusjonene kanskje likevel ikke er gyldige i Afrika sør for Sahara. Storparten av rapporten synes skrevet på bakgrunn av erfaringer i første rekke fra asiatiske land. Til en viss grad er også erfaringer fra latinamerikanske land trukket inn. I disse landene finnes ofte en relativt utviklet infrastruktur, institusjoner som letter gjennomføring av økonomiske reformer, og kommunikasjon og informasjonstilgang som muliggjør spredning og tilpasning av både moderne og tradisjonell kunnskap.

Mange av disse forutsetningene er ikke tilstede i de fleste afrikanske landene. Rapporten henviser (s.12) til at mulighetene for å gjenskape vekst, investeringer og eksport i Afrika begrenses av mangel på komplementær infrastruktur, den sterke avhengigheten av råvareeksport og svak entreprenørmessig og administrativ kompetanse. Videre vises det at også effekten av infrastrukturinvesteringer i jordbruket ofte er lav i Afrika på grunn av svake institusjoner og dårlig prosjektarbeid (s.58-59). Forbedringer som den "grønne revolusjon" slår heller ikke gjennom i Afrika på grunn av uhensiktsmessig politikk og manglende støttetiltak (s.60). Slike forbehold tas en rekke steder i rapporten.

Forfatterne aksepterer derfor at verken STP-programmer eller andre enkle oppskrifter er tilstrekkelige til å løse Afrikas krise og finne en utviklingsvei som kan redusere omfanget av den absolutte fattigdommen. Men rapporten gir ikke noe svar på hvilke andre endringer som må til. Dette illustrerer etter vår mening at det er behov for en langt større og bredere debatt om hvordan de afrikanske landene kan komme seg ut av sin nåværende situasjon. I denne debatten bør flere delta, både andre givere enn Verdensbanken, og ikke minst de afrikanske landene selv. Deltakerne i denne debatten må også skaffe seg et bedre grunnlag ved alternative analyser av utviklingen.

Ny bistandskondisjonalitet?

Når det gjelder bistandspolitikken, anbefaler WDR90 drastiske omlegginger fra tidligere praksis. Rapporten åpner avsnittene om bistand ved å påpeke den økende bistandsavhengighet som gjør seg gjeldende i en rekke u-land. Men samtidig påvises det at storparten av bistanden ikke går til å bistå utvikling i fattige land (for USAs vedkommende bare 8 prosent), og at bistanden i alt for liten grad har bidratt til å redusere fattigdommen. Bl.a får

de land som har flest fattigfolk, som India og Kina, minst bistand i forhold til folketallet. Dette forholdet gjelder forøvrig også for den norske bistanden.

Rapporten hevder at det i hovedsak er to former for bistand som har vært fattigdomsrettet; betalingsbalansestøtte og prosjektbistand. Hvorvidt betalingsbalansestøtte hjelper de fattige, avhenger helt av hva slags generell politikk mottakerlandet fører. Sør-Korea benyttes som et positivt eksempel, Tanzania som et negativt. De prosjekter som vanligvis kan redusere fattigdommen er jordbruksforskning, veiledning og andre støttetiltak for småbønder, grunnskoleutbygging, primærhelsetjeneste og nødhjelp.

Her unnlater WDR90, i likhet med mange andre, å skille mellom hvilke tiltak som må til for å bekjempe fattigdommen i et land, og hvilke bidrag bistandsyttere kan gi. Utenlandsk bistand består per definisjon av overføringer fra giverlandet til mottaker i form av valuta, importvarer eller utenlandsk personell. Når bistand skal benyttes f.eks. til bygging og drift av grunnskoler, må dette gjøres ved bruk av landets egne ressurser. Bistanden vil da bare bidra ved et tilsvarende beløp i valutastøtte, med betingelser og krav til mottaker.

Det er likevel klart at bistandsprosjekter ikke i tilstrekkelig grad har bidratt til å redusere fattigdommen. WDR90 viser særlig til manglende forpliktelse og engasjement fra mottakermyndighetenes side, og ved gal sektor- og makroøkonomisk kontekst slik at gode prosjekter likevel ikke fungerer. Men den peker også på motesvingninger blant givere om hva som er populære prosjekter, neglisjering av institusjonsbygging, utilstrekkelig vekt på lokal deltakelse, og manglende kjennskap fra giverne om sosio-kulturelle og politiske faktorer.

Som konklusjon anbefaler rapporten at bistanden heretter primært bør gå til de land som fører en aktiv politikk for å redusere fattigdommen. Landene bør vurderes etter i hvilken grad de følger en slik politikk, og målestokken blir den oppskriften for fattigdomsbekjempelse som rapporten går inn for. Etter forfatterens mening bør utviklingslandene deles inn i tre grupper: De landene som aktivt følger en slik politikk bør få mest bistand og støtte på en bred basis. De som delvis fører en slik politikk bør få mer begrenset støtte, og denne bør kanaliseres til de felt der landets egen politikk er minst fattigdomsrettet. Den siste gruppen som fører en helt motsatt politikk, bør få begrenset bistand og bare til klart målgruppeorienterte tiltak. Rapporten antar at det vil være behov for økt bistand, selv om det nye programmet også vil innebære tildels store reallokeringer av de nåværende bistandsstrømmer.

En slik radikal omlegging av den internasjonale bistanden vil etter vår oppfatning ha mange fordeler om den blir gjennomført konsistent og lang-

siktig, og etter kriterier som klart bidrar til å redusere fattigdommen. Men det er også faremomenter. For det første vil dette kunne bli nok en motesvingning fra givernes side, som ikke nødvendigvis blir den samme om tre eller fem år. For det andre vil det ikke være allmenn enighet om hvilken politikk som best bidrar til å redusere fattigdommen på kort, mellomlang og lang sikt. Vi har bl.a. i denne artikkelen pekt på flere områder der rapportens konklusjoner og anbefalinger er diskutabile.

Mest betenkelig er det likevel at rapporten gjennom dette innfører nok et sett av krav og betingelser for bistanden, nok en kondisjonalitet der mottakerlandene må følge bestemte oppskrifter for sin politikk, utarbeidet i internasjonale finansorganisasjoner. Dette kan være bra når oppskriften er "riktig", men hva når den blir feil? Hvem er da ansvarlig for en feilslått politikk? Hvilke konsekvenser får dette for landenes egne myndigheter og deres muligheter for å utarbeide sin egen utviklingspolitikk? Det kan ikke være forsvarlig at det er en gruppe givere (enten dette er Verdensbanken eller bilaterale givere) som skal definere de fattige landenes økonomisk-politiske strategier, enten strategiene går i den ene eller andre retning.

Svakheter i rapporten

WDR90 er i hovedsak et solid stykke arbeid som bygger på sentrale forskningsresultater og erfaringer. Det bør være bred enighet om rapportens hovedvekt på en flersidig strategi for å bedre fattigfolks kår. Denne vektlegging på en bred strategi representerer en klar og positiv endring i forhold til Verdensbankens mer ensidige vekstorienterte politikk på 1980-tallet.

Det er viktig å ta WDR90 alvorlig. Dens hovedkonklusjoner har allerede fått betydelig gjennomslagskraft internt i Bankens eget arbeid, og bl.a. resultert et nytt direktiv til alle ansatte gjennom *Operational directive 4.15: Poverty reduction* (World Bank 1992a) og i *Poverty reduction handbook* (World Bank 1992b). Særlig har rapportens hovedkonklusjoner om en tredelt strategi for å redusere den absolutte fattigdom blitt retningsgivende. Denne tredelte strategien består i (i) en økonomisk vekst som gir et bredt inntektsgrunnlag, (ii) brede investeringer i helse og utdanning, og (iii) et sosialt sikkerhetsnett. Strategien undervurderer imidlertid andre sentrale faktorer, som betydningen av politisk makt og mulighetene for at fattigfolk ved egenorganisering kan bedre sin situasjon, og betydningen av internasjonal økonomi og ytre rammebetingelser for utvikling i fattige land. Eliminering av fattigdommen krever derfor noe mer enn WDR90s tredelte strategi.

Som vi har vist i denne artikkelen, er det særlig tre aspekter ved denne rapporten som er kontroversielle og svake. For det første legger rapporten lite vekt på betydningen av politisk makt og på mulighetene for at fattigfolk ved egenorganisering kan bedre sin situasjon ved å stille krav, oppnå politisk innflytelse, gjennomføre direkte aksjoner, mm. Rapporten henvender seg primært til offentlige myndigheter og bistandsorganer for å gi råd om hvilke tiltak disse kan gjøre for å redusere fattigdommen. Fattigfolk selv får dermed en alt for passiv status som "ofre" og "mottakere", i stedet for en aktiv rolle i selv å påvirke sine omgivelser.

For det andre legger rapporten for lite ansvar på de industrialiserte land og på utviklingen i internasjonal økonomi med konsekvenser for fattige land. Spesielt har utviklingen av råvareprisene på 1980-tallet, renteoppgangen og de internasjonale kapitalbevegelsene forverret situasjonen for de fleste land i Afrika og Latin-Amerika. Reformtiltak er derfor sterkt påkrevet på en rekke internasjonale markeder, såvel som i sentrale organer som GATT og IMF som setter allmenne regler for verdensøkonomien.

For det tredje preges rapporten av motsetningen mellom en prinsipiell (delvis ideologisk) holdning til en sterkt begrenset rolle for det offentlige, og nødvendigheten av at det offentlige ofte må gripe inn for å sikre fattigfolks interesser. Denne motsigelsen ville blitt mindre dersom utgangspunktet hadde vært en mer pragmatisk holdning til det offentliges rolle og markedets begrensninger.

Det er dessverre fortsatt en betydelig mangel på kunnskap om hvordan fattigdommen mest effektivt kan bekjempes i ulike sammenhenger. Spesielt skremmende er det at informasjonsgrunnlaget er så tynt om den faktiske situasjonen når det gjelder fattigdommens omfang, og faktiske endringer i denne. I Afrika er datagrunnlaget ekstremt svakt på dette, som på mange andre felt. Dette er spesielt bemerkelsesverdig ettersom det også er i Afrika at bistandsorganisasjonene har vært mest aktive i de siste 30 årene med det spesifikke formål å redusere fattigdommen. Samtidig bekrefter WDR90 at det fortsatt hersker stor usikkerhet omkring effektene av de ulike reformprogrammene, spesielt i Afrika. Problemene er omfattende, mangfoldige, og komplekse. Dette bør også være en utfordring om behovet for langt mer og bedre samfunnsforskning, spesielt om krisen i Afrika.

Referanser til kapittel 2

- Duncan, Alex and John Howell, (eds.) (1992), *Structural Adjustment & the African Farmer*. London: Overseas Development Institute in association with James Currey (London) and Heinemann (Portsmouth).
- Ofstad, Arve (1992), "Redusert fattigdom i India: Har økonomisk politikk hatt noen betydning?" i Svein Gjerdåker og Arne Tostensen (red.) *Alltid fattig?* Bergen/Oslo: Chr. Michelsens Institutt/Cappelen, 1992, s.88-106.
- Pyatt, Graham (1991), "Poverty. A Wasted Decade", i *European Economic Review*, vol.35, pp. 358-365.
- United Nations Development Programme (1990), *Human Development Report 1990*. New York: Oxford University Press.
- World Bank (1992a), *Operational Directive 4.15: Poverty Reduction*. (The World Bank Operational Manual). Washington D.C. Utarbeidet i desember 1991, datert 1992.
- World Bank (1992b), *Poverty Reduction Handbook*. Washington D.C.
- World Bank (1992c), *World Development Report 1992. Development and the Environment*. New York: Oxford University Press.

3 Optimistene vil overleve

Om World Development Report 1991: The Challenge of Development

Turid Bøe og Odd-Helge Fjeldstad

Verdensbankens Afrika-rapport i 1989 ("Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth") anbefalte en redefinering av Bankens og bistands-givernes rolle. Dette var basert på en erkjennelse av at strukturtilpasnings-programmer utarbeidet i Washington og presset på regjeringene, ikke fungerte tilfredsstillende. Den nye strategien skulle innebære støtte til nasjonale programmer utarbeidet av nasjonale regjeringer. Videre skulle politikk-dialogen innen land, mellom land og mellom Washington og landene stimuleres, og det skulle være en åpen diskusjon om valg av økonomisk politikk. Nyorienteringen har to hovedkonsekvenser. For det første skal den internasjonale diskusjonen mobilisere verdensopinionen, demme opp mot utviklingspessimisme og bistandstrøtthet, og bidra til økt bistand. For det andre skal den nasjonale diskusjonen legge det politiske grunnlaget for reformer. World Development Report 1991 (WDR91) må oppfattes som et bidrag til en slik dialog. Rapporten skal skape entusiasme for mulighetene og gi anvisning om politikk-valg. Den første oppgaven utføres bedre enn den andre. Politikk-anbefalingene er imidlertid for generelle til å legge føringer på politikk-valg.

Utviklingsstrategier

World Development Report 1991 forsøker å etablere en bred konsensus om utviklingsstrategi, basert på erfaringene fra de siste førti årene.¹ Sentrale

¹ WDR91 kan i så måte betraktes som en oppfølging av Morawetz-rapporten fra 1977 som oppsummerte erfaringene fra de foregående 25 års utviklingsbestrebelse, dvs. perioden 1950-75. Hovedkonklusjonene i denne studien, utført på oppdrag av Verdensbanken, var at den økonomiske veksten hadde vært overraskende stor, men at inntektsfordelingen hadde forblitt utilfredsstillende. Denne situasjonen impliserte at vedvarende internasjonal

spørsmål som reises i WDR91 er: Hvorfor har noen land lykkes mens andre har mislykkes med sin utviklingsstrategi? Er det mulig å få i stand rask og vedvarende vekst i alle land? Hva må verdens nasjoner gjøre for å fremme hurtig utvikling det kommende tiåret? Svaret på disse spørsmålene søker rapporten å finne ved å sammenfatte og fortolke ulike lands utviklingserfaringer fra 1950 og fram til idag. Selv om drivkreftene for økonomisk utvikling på langt nær fullt ut er forstått, viser erfaringene ifølge rapporten at innenlandsk økonomisk politikk og innenlandske institusjoner er viktige elementer i et lands utviklingsprosess. I tråd med de markedsorienterte reformer som er gjennomført i en rekke land de senere årene, har man ifølge WDR91 også fått en økende erkjennelse av komplementariteten mellom prisreformer, investeringer og institusjonsbygging (s. iii): "The Report describes a market-friendly approach in which governments allow markets to function well, and in which governments concentrate their interventions on areas in which markets prove inadequate."

Rapporten understreker sterkt at utviklingslandenes framtid i hovedsak avhenger av dem selv. Oppskriften for myndighetene er å investere i mennesker (utdanning og helse) og infrastruktur, hjelpe de innenlandske markedene til å fungere ved å fremme konkurranse, liberalisere handelen og legge forholdene til rette for utenlandske direkte investeringer, og unngå høy inflasjon og store offentlige lån. Staten bør konsentrere seg om områder hvor den utfyller og understøtter privat sektor, og holde seg borte fra områder hvor den konkurrerer med og eventuelt fortrenger privat sektor.

Ytre og indre faktorer

I likhet med WDR90 tillegger denne rapporten eksterne — eller globale — faktorer større vekt enn tidligere Verdensbank-rapporter. U-landenes rammebetingelser for vekst og utvikling har ifølge 1991-rapporten ikke vært særlig fordelaktige de siste tyve årene. Sentralt her står OECD-landenes tiltakende proteksjonisme mot u-landsvarer i form av import-avgifter og -kvoter, og store overføringer til eget jordbruk.² I tillegg kommer en rekke eksterne sjokk i form av store valutakurssvingninger, oljeprissjokk og generelt ustabile oljepriser, forverret bytteforhold overfor utlandet, og økt internasjonalt rentenivå med påfølgende gjeldsproblemer for en rekke utviklingsland. I rapporten vises det imidlertid til at selv i slike turbulente

handling var påkrevd, både i form av økt bistand og handelsreformer i industrialiserte land.

² Denne fokuseringen på OECD-landenes politikk, har klare paralleller til den tilsvarende debatten i Banken under Robert MacNamaras ledelse (1968-81); se f.eks. WDR78.

omgivelser med store negative eksterne sjokk, har enkelte land og da særlig land i Øst- og Sørøst-Asia, klart seg bemerkelsesverdig godt. Disse landenes erfaringer uttrykker håp for andre utviklingsland. Rapporten gir på denne måten uttrykk for tro på at det er mulig å få i stand rask og vedvarende vekst i alle utviklingsland uansett kultur og historie, bare man følger rapportens generelle henvisninger.

WDR91 refererer til en rekke landstudier som viser at det er en sammenheng mellom mer produktive innsatsfaktorene (arbeidskraft og teknologi) og økonomisk vekst. Disse studiene viser også at produktivitetsvekst har stått for en relativt liten del av den økonomiske veksten i de fleste utviklingsland, i motsetning til i industrialiserte land og landene i Øst-Asia. Disse forskjellene mellom land kan ifølge rapporten i stor grad forklares utifra forskjeller i den økonomiske politikken landene har ført. Dette har sammenheng med at politikken innvirker på både kvantiteten og kvaliteten (dvs. produktiviteten) av innsatsfaktorene. Det refereres i denne forbindelse til analyser gjennomført av Verdensbanken, som viser komplementaritet mellom effektene av en god politikk og offentlige investeringer i fysisk og sosial infrastruktur, inkludert helse og utdanning. Med god politikk menes her bl.a. en politikk basert på internasjonal handel og konkurranse. Dessuten viser erfaringene ifølge WDR91 at sivile og politiske rettigheter (som kan betegnes som mål i seg selv i utviklingsprosessen) ikke trenger skje på bekostning av den økonomiske utviklingen.

Selv om det er en del forhold som peker i retning av at makro-økonomiske reformer (strukturtilpasning) og en åpen økonomisk politikk, er positivt relatert til vekst og utvikling, og at det er en sammenheng mellom produktivitetsvekst og økonomisk vekst, kan en imidlertid ikke på grunnlag av disse landstudiene si noe entydig om hvilke spesifikke faktorer som er av størst betydning i et lands utviklingsprosess. Denne erkjennelsen er interessant i den forstand at den synes å markere et brudd med Verdensbankens tidligere skråsikkerhet. I rapporten stilles det også spørsmål ved hvor robuste disse "funnene" egentlig er (s. 46): "The variables under consideration may not be independent sources of good performance; causality has not been established, and variables omitted from the analysis may be affecting the results."

Handel og økonomisk vekst

Ifølge WDR91 tyder de fleste erfaringer på at land som er integrert i verdensøkonomien utvikler seg raskere enn isolerte land. Rapporten tar av denne grunn til orde for at utviklingslandene bør føre en åpen handels-

politikk. I denne sammenheng pekes det på de industrialiserte lands ansvar for å støtte opp under den nødvendige reformprosessen i utviklingslandene ved å legge forholdene til rette for en liberalisering av verdenshandelen. En slik liberalisering ses imidlertid ikke som en nødvendig forutsetning for utviklingslandenes muligheter til å kunne få i stand eksportbasert vekst. Med utgangspunkt i Hong-Kongs, Sør-Koreas, Singapores og Taiwans erfaringer, argumenteres det for at en eksportorientert utviklingsstrategi vil gi best resultater også i en verden karakterisert av proteksjonisme i industri-landene. Rapporten drøfter ikke dette nærmere, men det faktum at handels-hindringer ofte har vist seg å være manipulerbare, taler for at det kan være noe i dette argumentet.³ Rapporten nevner videre at isolasjonistisk politikk har stimulert stor økonomisk vekst i en del tilfeller, men dette betraktes mest som unntak som bekrefter regelen og problematiseres ikke nærmere.

Spredning av ny teknologi fra industriland til utviklingsland betraktes som en nødvendig forutsetning for økonomisk vekst i utviklingslandene, og handel som en nødvendig forutsetning for spredning av ny teknologi. Sammenhengen mellom åpenhet og teknologioverføringer antas å ha to aspekter. Integrasjon i verdenshandelen vil for det første øke produsentenes teknologietterspørsel, både fordi produsentene får informasjon om hvilke nyvinninger som skjer på ulike områder, og fordi konkurransen på verdensmarkedet gjør at produsentene må redusere sine produksjonskostnader for å overleve. For det andre vil tilbudet av ny teknologi være en funksjon av landets internasjonale integrasjon. Det skyldes at ny teknologi ofte er innebygget i innsatsvarer eller kapitalutstyr som landene får tilgang til via handel, at overføring kan skje via lisensavtaler, via direkte investeringer, arbeidskraftbevegelser eller via utenlandske kunder. Argumentasjonen er underbygget av studier fra Japan og andre øst-asiatiske land.

Et lands evne å nyttiggjøre seg utenlandsk teknologi, vil ifølge WDR91 avhenge av utdanningsnivået og markedssituasjonen i landet. Rapporten argumenterer for at beskyttede industrier ikke har noe insitament til å søke etter tekniske nyvinninger, da produksjonskostnadene deres ofte ikke er utslagsgivende for om bedriftene overlever eller ikke. Det vises i denne forbindelse til en studie av seks industrialiserte land i Europa, samt Japan, Sør-Korea, Singapore og USA som fant at konkurranse på hjemmemarkedet var en viktig forutsetning for suksess på verdensmarkedet. I tillegg vises det til at Japans departement for handel og industri (MITI) forsterket

³ Et nærliggende eksempel å trekke fram er japansk bileksport til USA.

konkurransen mellom innenlandske produsenter ved å sikre en hel rekke innenlandske bedrifter tilgang til utenlandsk teknologi.⁴

Et viktig avsnitt i rapporten drøfter hva vi vet om sammenhengen mellom handelspolitikk og økonomisk vekst (s. 98-99). De fleste studier som er foretatt, har funnet en positiv sammenheng mellom handel og vekst i BNP. Rapporten sier imidlertid at studiene må tolkes med forsiktighet da storparten av studiene har sett på sammenhengen mellom økonomisk vekst og handelsvolum, ikke handelspolitikk. En del nyere studier som har forsøkt å estimere effekten av handelspolitikken (ved å nytte data om handelskvoter, avgifter og relative priser), fant også en positiv sammenheng mellom handel og vekst. Men heller ikke disse funnene er "bevis" på at handel fremmer vekst da det er vanskelig å fastslå om det er stor handel som fører til høy vekst eller omvendt. Videre er det mulig at den observerte korrelasjonen er et resultat av en eller flere bakenforliggende faktorer. Det er f.eks. godt mulig at landets makroøkonomisk politikk er årsaken til både stor handel og stor vekst. Det er viktige modifikasjoner som her påpekes, og de sier egentlig at vi ikke vet noe eksakt om sammenhengen mellom handel og vekst.⁵ Disse modifikasjonene kommer ikke tydelig nok fram andre steder i rapporten, der det kun slås fast at det eksisterer en positiv sammenheng mellom disse to faktorene.

Historien viser en rekke eksempler på at det mulig å kombinere handelsrestriksjoner og økonomisk vekst. De fleste industrialiserte land, samt land som Japan og Sør-Korea, regulerte handelen for å fremme industrialiseringen og øke og omfordele inntektene i landet. Ifølge WDR91 var dette mulig fordi myndighetene klarte å opprettholde konkurransen i både indre og ytre markeder. I Japan og Korea innførte myndighetene krav om motytelser i form av eksportsuksess innen et gitt tidsrom som betingelse for at bedriftene skulle nyte godt av subsidiert kreditt, importbeskyttelse eller restriksjoner på innenlandske etableringer. Inngrepene var preget av en

⁴ Diskusjonen om disse spørsmålene i WDR91 holder et høyt faglig nivå. Rapporten er oppdatert med den faglige debatten om makroøkonomisk politikk, handelspolitikk og økonomisk vekst. Lignende problemstillinger blir også tatt opp i forskningsprosjektet "Et konkurransedyktig Norge", det såkalte Porter-prosjektet, som ledes professor Torger Reve ved NHH. Analysen bygger på Harvard-økonomen Michael Porters ti-landsstudie *The Competitive Advantage of Nations* fra 1990.

⁵ En lesverdig norskspråklig studie som bl.a. drøfter disse spørsmålene er Klette (1992). Han skriver (s. 86): "...-på samme måte mangler vi en forståelse for hvorfor forskjellige land i tildels svært ulik grad opplever vekst og teknologisk utvikling. I hvilken utstrekning internasjonale handelsmønstre er en årsak til eller konsekvens av disse forskjellene i vekst og teknologisk utvikling mellom land er ennå langt på vei et ubesvart spørsmål, — eller med andre ord; et utfordrende forskningsfelt."

fleksibel og pragmatisk tilnærming, og inngrep som ikke oppfylte forventningene, ble opphevet. Man klarte også å motvirke at inngrepene vred de relative prisene i favør av skjermede produkter. Særlig viktig var det trolig at man unngikk overvurdering av den lokale valutaen, og at de offentlige budsjettunderskuddene var moderate.⁶

I verdensmålestokk er det svært få regjeringer (om noen) som har klart å skape levedyktige, internasjonalt konkurransedyktige industrier ved hjelp av importsubstitusjonspolitik. Utviklingslandenes feilslåtte politikk (“government failures”) brukes som begrunnelse for at de nå bør fjerne alle handelshindringer. Rapporten foreslår ikke en tilnærming som i Japan og Sør-Korea, fordi det forutsettes at dét vil kreve mer informasjon og administrativ kapasitet enn hva myndighetene i de fleste utviklingsland rår over idag. Vi kan følge rapporten når den påpeker behovet for reformer i handelspolitikken i mange utviklingsland, men vi ser ikke uten videre nødvendigheten av et absolutt nøytralt handelsregime fri for alle inngrep. Argumentet om at frihandel gir en produksjonsstruktur som er slik at et lands komparative fortrinn utnyttes fullt ut, er bare riktig dersom både den innenlandske økonomien og verdensøkonomien kan karakteriseres som perfekte markedsøkonomier. I og med at virkelige økonomier ikke er perfekte, innebærer dette ifølge økonomisk teori at myndighetene må føre en bevisst komparativ fortrinnspolitikk for å oppnå at landets ressurser blir utnyttet best mulig. Når Verdensbanken likevel tilsynelatende hemningsløst argumenterer for handelsliberalisering i mange u-land, kan dette muligens ha sammenheng med en antagelse om at dagens handelspolitikk er dårlig: Inngrepene mot frihandel har vært tilfeldige og/eller for omfattende og/eller for varige, og de har blitt administrert og praktisert på en uheldig måte.

Makroøkonomiske reformer — strukturtilpasning

På 1970-tallet betydde begrepet “strukturtilpasning” omstrukturering av OECD-landenes industri etter at de hadde avvirket proteksjonistiske tiltak som f.eks. multifiber-avtalen (WDR78:17). I løpet av 1980-årene fikk imidlertid begrepet et annet innhold — til tross for at proteksjonismen i de industrialiserte landene økte i omfang. Strukturtilpasning dreier seg nå om politikkomlegginger i u-land som sliter med store budsjettunderskudd og stor utenlandsgjeld. Strukturtilpasningsprogrammer er ment som en

⁶ I Sør-Korea var budsjettunderskuddene begrenset oppad til maksimalt 4% av BNP. En interessant komparativ studie av den økonomiske politikken i noen øst-asiatiske land (Sør-Korea og Taiwan) og land i Latin-Amerika, finnes i Lin (1988).

kombinasjon av stabiliserings- og allokeringsspolitikk og konsentrerer seg om ytre og indre ubalanser og i litt varierende grad om incentiver og institusjoner. Stabiliseringspolitikk retter seg mot etterspørselssiden i økonomien og går ut på å redusere inflasjonstakten og offentlige budsjettunderskudd (selv om den også har tilbudsside effekter). Allokeringsspolitikken skal konsentrere seg om tilbudssiden og legger vekt på strukturelle reformer for å øke effektiviteten i spesielle sektorer, særlig innen handel, finans og industri, samt jordbrukssektoren i afrikanske land. Det er ifølge Verdensbanken mulig å gjennomføre stabiliseringspolitikk uten å gjennomføre strukturelle reformer, men det omvendte er sjelden gjennomførbart.

På samme måte som i tidligere Verdensbank-rapporter, peker WDR91 på at myndighetenes politikk for å fremme industrialisering og vekst, i mange tilfeller har virket negativt inn på jordbrukssektoren. Valutapolitikken, finanspolitikken, handelspolitikken og prispolitikken har hver for seg eller samlet, redusert avkastningen fra jordbruket og dermed hindret utvikling og vekst i sektoren. Videre vises det til at heller ikke utviklingen av industri-sektoren ble slik man hadde håpet, og at en viktig årsak er myndighetenes politikk som har hemmet konkurransen i økonomien, fremmet særinteresser og oppmuntret og støttet opp om ineffektiv produksjon. Også arbeidsmarkedspolitikken med sterke innslag av minimumslønninger og vektlegging av jobbsikkerhet, og skattepolitikken med relativt høye skatter på en begrenset del av verdiskapningen i økonomien, har resultert i vridninger i produsentenes tilpasning, og lite effektiv bruk av de tilgjengelige ressursene. Myndighetene har derfor ifølge WDR91 en stor oppgave i å endre sin økonomiske politikk slik at den ikke lenger diskriminerer spesielle produksjonssektorer eller ulike produsenter innen de enkelte sektorene, og føre en politikk som hjelper markedene (for ferdigvarer, innsatsvarer, arbeidskraft og kapital) til å fungere bedre og gjøre dem mer integrerte i hverandre.

En slik omlegging av politikken virker fornuftig ut fra situasjonen i en rekke utviklingsland, særlig gjelder dette land i Latin-Amerika og i Afrika sør for Sahara. Økte jordbruksinntekter vil kunne bedre inntekts situasjonen på landsbygden, der en stor del av den fattige befolkningen bor. Økte inntekter på landsbygden kan også bidra til å redusere migrasjonen til byene. Rapporten tar imidlertid i liten grad opp de negative konsekvensene av politikkomleggingene. Økte matvarepriser vil isolert sett forverre situasjonen for de fattige i byene. En rekke studier viser også at situasjonen for kvinnelige afrikanske bønder er blitt forverret som følge av at de tildeles mer marginal jord når menn øker sin jordbruksproduksjon, samtidig som deres arbeidsbyrde på menns jord øker uten at kompensasjonen øker

tilsvarende.⁷ I og med at kvinnene i en afrikansk kontekst ofte har ansvar for å skaffe mat til seg selv og barna, vil en politikkomlegging som har til hensikt å skaffe større jordbruksavlinger for salg, kunne resultere i dårligere ernæring på landsbygda også. Omlegginger innen industrisektoren vil også kunne redusere levestandarden for mange mennesker som følge av reduserte lønninger, mindre jobbsikkerhet eller nedleggelse. Hvordan endringene skjer, og eventuell kompensasjon til utsatte grupper, vil derfor være av sentral betydning for resultatet.

Omlegging av finanspolitikken medfører også vanskelige avveininger. Et budsjettunderskudd kan reduseres ved å øke skattene eller ved å redusere offentlig konsum (inkludert overføringer) og/eller investeringer. Hvilken strategi som velges, vil i ulike tilfeller avhenge av hva som praktisk og politisk lar seg gjennomføre i ulike land. WDR91 går ikke nærmere inn på disse problemene utover å peke på muligheten for å redusere militærutgiftene,⁸ og faren forbundet ved å redusere investeringene i nødvendig produktiv infrastruktur, som f.eks. veier, havner, helse og utdanning. Om det er mulig å unngå slike reduksjoner diskuteres ikke. Rapporten setter heller ikke noe spørsmålstegn ved myndighetenes evne til å kunne prioritere ulike målsetninger i forhold til hverandre. Myndighetenes mangel på informasjon og administrative kapasitet som var det viktigste argumentet mot handelsinngrep, synes ikke å ha relevans på dette området.

Investeringer i helse og utdanning framstår ifølge WDR91 som sentrale offentlige oppgaver da markedsimperfeksjoner på disse områdene ofte fører til for lave private investeringer. For å nytte offentlige ressurser mest mulig effektivt bør det offentlige satse på å styrke kapasiteten og kvaliteten av primære helse- og utdanningstjenester. Tilgjengelighet er her et viktig stikkord. Ved å vri offentlige investeringer mot tjenester på basisnivå oppnås bedre utnyttelse av de offentlige ressursene, samtidig som fordelingsvirkningene kan være gunstige. Tiltak rettet mot kvinner i form av familieplanlegging, ernærings- og svangerskapsopplæring, eller økt generell utdanning av kvinner, kan ifølge rapporten gi høy avkastning i form av redusert spebarnsdødelighet, bedre ernæring og lavere barnetall. Studier som viser at disse mål kan nås mer effektivt ved å øke kvinners tilgang til og kontroll over produktive ressurser som jord, kreditt, teknologi osv., nevnes imidlertid ikke.⁹

⁷ Se f.eks. Dey (1980), Jackson (1985) og Mbilinyi (1988).

⁸ Rapporten anbefaler bistandsyttere å vurdere omfanget av militærbudsjettet i landet før det gis bistand. Dette synes å være en klar endring i Verdensbankens holdning i forhold til noen få år tilbake, da det het seg at dette var et lands indre anliggende.

⁹ En interessant studie som drøfter disse spørsmålene er Palmer (1991).

Rapporten gir heller ikke svar på de utfordringer Verdensbankens egen evaluering av strukturtilpasningsprogrammene stiller opp.¹⁰ En hovedkonklusjon i denne evalueringen er at programmene virker til fall i investeringene (s. 21): “When other factors are controlled for, the adjustment programs appear to have led to a drop in the investment share in GDP...” Dette betyr at investeringene har falt i volum. Evalueringsrapporten finner at tilpasningslånene har vært spesielt lite vellykkede i Afrika sør for Sahara.¹¹ I en annen Verdensbank-studie konkluderes det med at strukturtilpasningsprogrammene ikke har hatt synlig virkning for sosiale forhold (s. 31):¹² “With respect to the effects of adjustment lending on social indicators, the available evidence shows that changes in living conditions in the short run do not appear to be systematically related to the presence or not of adjustment lending.”

Det er særlig alvorlig at strukturtilpasningsprogrammene har vært assosiert med fallende investeringer — Verdensbankens hovedoppgave er å bidra til investeringer i utviklingsland. Nyinvesteringer i infrastruktur og industri er helt nødvendige for å oppnå økonomisk vekst. Reduksjonen i investeringene underminerer dermed mulighetene for økt vekst på lang sikt. I tillegg svekker det reduserte investeringsvolumet mulighetene for en vellykket næringsomstilling. Omstilling av næringsstrukturen vil med stor sannsynlighet medføre en viss arbeidsledighet og reallønnsnedgang. For små nyinvesteringer vil imidlertid kunne bidra til at arbeidsledigheten blir mer omfattende og langvarig og reallønnsnedgangen større, enn det den ønskede omstruktureringen av næringslivet strengt tatt krever.

Det er overraskende at rapporten ikke svarer på svakhetene ved og uheldige resultater av strukturtilpasningsprogrammene som Verdensbanken selv har oppsummert; verken årsakene til eller konsekvensene av reduserte investeringer drøftes. Rapporten konsentrerer seg i stedet om positive utviklingsmuligheter. WDR91 kan også kritiseres for å presentere en konsensus som ikke fanger opp kontroversene rundt strukturprogrammene. I rapporten hevdes det bl.a. at det i økende grad hersker bred enighet (“konsensus”) når det gjelder den diagnose som stilles og de botemidler som foreskrives for å løse u-landenes problemer. Dette er imidlertid langt fra noen dekkende beskrivelse. Dersom en beveger seg utenfor Verdensbanken, vestlige bistandsorganisasjoner og konsortie- og klubbmøter i Paris,

¹⁰ World Bank (1990a).

¹¹ Mosley et al. (1991) kommer til de samme konklusjoner. I et internt notat til Utenriksdepartementet, datert 6. juni 1991, drøfter professor Jørn Rattsø også disse forholdene.

¹² Corbo og Fisher (1990).

støter en ofte på andre holdninger og faglige vurderinger.¹³ Det hadde trolig vært mer fruktbart å erkjenne at det er ulike oppfatninger og rom for politiske valg.

Den foreslåtte reformprosessen viser at Verdensbanken i hovedtrekk holder fast på sine strukturtilpasningsprogrammer. Banken er imidlertid langt mer forsiktig enn tidligere. Selv om WDR91 tyder på at medisinen er den samme gamle (bl.a. økt konkurranse i markeder og mindre handelsvridninger), så understrekes det at utformingen av konkrete reformer må gjenspeile de ulike landenes spesielle problemer. Det andre viktige punktet er understrekningen av samvirkningene og den indirekte selvkritikken av mislykkede partielle reformer.

Inntektsfordeling og strukturtilpasning

Det er en økende erkjennelse i Verdensbanken (og også hos andre) om at inntektsfordelingen i samfunnet har betydning for bl.a. mulighetene for å gjennomføre økonomiske reformer, for stabilitet og konsensus bak myndighetenes politikk, politisk stabilitet osv.¹⁴ WDR91 refererer til studier som indikerer at den relativt egalitære inntektsfordelingen i asiatiske land bidro til å gjøre det lettere for myndighetene i disse landene å justere økonomien til oljeprissjokkene på 1970-tallet, i motsetning til de fleste latin-amerikanske land med en mye skjevere inntektsfordeling. Det stilles videre spørsmål ved det som betegnes som "konvensjonell visdom", og som går ut på at utviklingsprosessen må foregå trinnvis: Først økonomisk vekst, deretter fordeling og til sist innføring av sivile og politiske rettigheter. Det at bl.a. Verdensbanken tidligere har vært en av målbærerene for denne "visdommen", forbigås i stillhet. Ifølge WDR91 er det ingenting som entydig viser at sparing er positivt relatert til inntektsulikheter eller at store ulikheter i inntektsfordelingen fører til høyere vekst. Tvertimot kan empirien tyde på det motsatte; en svært ujevn inntektsfordeling kan virke dempende på den økonomiske veksten.

I et forsøk på å imøtegå kritikk angående tilpasningsprogrammets uheldige virkninger, påpekes det at reallønner som er fleksible nedover, vil redusere de negative effektene på produksjon og sysselsetting. Dette utsagnet må bygge på en antagelse om at reallønnen er høyere enn likevektlønnen, og at den ligger godt over fattigdomsgrensen slik at en reallønnsnedgang kan forsvares. Rapporten advarer imidlertid mot å la arbeids-

¹³ Se f.eks. Eriksen (1990) og Mosley (1991).

¹⁴ Jfr. Ofstads drøfting av WDR90 i kapittel 2.

markedet bære for stor del av tilpasningskostnadene da stor reallønnsnedgang kan gi en så stor reduksjon i den totale etterspørselen at produksjonen ikke øker slik som forutsatt. Endringer i valutakurs, rentenivå og varepriser kan nyttes for å redusere effekten av tilpasningspolitikken på lønninger og produksjonsnivå. Utover dette foreslås det å etablere statlige støtteordninger for de mest sårbare delene av den fattige befolkningen. Rapporten kommer imidlertid ikke med forslag til hvordan slike tiltak skal kunne gjennomføres.

Demokratisering og strukturtilpasning

Går demokratisering og strukturtilpasning sammen? Den rådende oppfatningen på 1950-tallet og til langt utpå 1970-tallet var at det ville ta tid før utviklingspolitikken bar frukter, og at den dermed ville være inkonsistent med et politisk system med relativt korte valgcykluser. Demokratiet ble ansett å ha en innebygd tilbøyelighet i retning populistisk politikk. "Opplyste" autoritære eller eneveldige regimer var nødvendige for å presse gjennom upopulære reformer og for å temme en ellers ustyrlig eller ineffektiv administrasjon. I løpet av 1980-tallet ble det imidlertid stadig tydeligere ifølge WDR91, at slike regimer tildels har vært en katastrofe for utviklingen i mange land. Rapporten lister opp Argentina, Peru, Nicaragua, Uganda og Zaire som eksempler på slike land. Autoritære regimer som det i Sør-Korea og i Taiwan hvor den økonomiske utviklingen de siste 10-15 årene har vært svært positiv, er ifølge rapporten mer unntakene enn regelen. Dette siste er spesielt interessant sett i lys av at disse to landene ofte trekkes fram av Verdensbanken (også i denne rapporten) og av andre, som eksempler på hvordan en god økonomisk utviklingspolitikk bør føres.

Verdensbanken argumenterer i rapporten for at et demokratisk system kan gjøre det lettere å gjennomføre politiske og økonomiske reformer. Et større folkelig engasjement og en åpen politisk debatt kan øke befolkningens oppslutning om og forståelse for nødvendige reformer. Det argumenteres også for at ønsket om å bli gjenvalgt kan øke regjeringens incentiver til å føre en fornuftig politikk. Erfaringene er imidlertid ikke entydige. Grunlaget for f.eks. Perus økonomiske krise kan trolig i stor grad tilskrives politikken som ble ført under en demokratisk valgt regjering (under Alan Garcia). Man kan trolig like godt argumentere for at en regjeringens ønske om å bli gjenvalgt gir den incentiver til å føre en populær, men kanskje ufornuftig politikk.

Et underliggende dilemma i rapporten synes å være hvordan man skal kunne argumentere rasjonelt for "demokrati" og samtidig understreke betydningen av en "stabil politisk kontekst" for gjennomføring av

økonomiske reformer. Demokrati består av flere aspekter hvor spesielt deltagelse og en ansvarlig og troverdig (eller kontrollert) stat står sentralt. Det er diskutabelt om de to aspektene kan betraktes hver for seg, men vi aner i rapporten en vektlegging på en "ansvarlig" stat, og en nedtoning av "deltagelsesaspektet". Mulige motsetninger mellom deltagelse og ansvarlighet blir imidlertid ikke problematisert i rapporten: Hvor kan det vises til at valg ikke vil føre til en ekspansiv ("overbuds") politikk (s. 132-133)? Vi kan her f.eks. referere til Norge i et valgår. Hva oppfattes av velgere i utviklingsland som fornuftig politikk? Hvordan oppfatter folk f.eks. prisstigning på offentlige tjenester som vann, elektrisitet, jernbane, reduserte matvaresubsidier osv. (s. 130)? Kan vi forvente at de fattigste landene skal føre en mer "fornuftig" politikk på dette området enn OECD-landene, inkludert Norge? Hvilke demokratier er uten politisk polarisering (s. 129-133)? Er ikke demokrati (polyarki) nettopp et system som gir rom for kompromissløsninger i et pluralistisk samfunn preget av ulike interessegrupper?

Styringsvikt og -muligheter

I WDR91 argumenteres det for at den økonomiske politikken i flere utviklingsland har vært underordnet formålet om å sikre seg støtte hos innflytelsesrike grupper i samfunnet. Den svake administrative kapasiteten i mange land har forsterket problemet. Myndighetene har ofte konsentrert de økonomiske ressursene i hendene på staten og dens støttespillere. Rapporten viser at denne tendensen ble forsterket av den rådende oppfatningen blant politikere og utviklingsforskere på 1950, 1960 og tildels 1970-tallet, som bl.a. gikk ut på at utviklingslandene ikke kunne basere seg på markedsmechanismen og privat sektor for å utvikle industrisektoren. Denne oppfatningen kom bl.a. til uttrykk gjennom omfattende nasjonaliseringer av oljeselskaper, plantaser, bedrifter og banker. Argumentene som ble benyttet for å gjennomføre denne politikken, var bl.a. at myndighetene på det daværende tidspunktet var for svake administrativt sett til å regulere og beskatte private bedrifter på "en armlengdes avstand". Det gir grunn til ettertanke når ett av argumentene Verdensbanken i dag bruker for deregulering, er at myndighetene ikke har administrativ kapasitet til å styre og eie disse bedriftene.

Politisk ustabilitet (eller trusselen om ustabilitet) er ifølge WDR91 den største hindringen mot politiske og økonomiske reformer i mange utviklingsland. Mangel på sosial konsensus gjør det vanskelig for myndighetene å bygge opp legitim autoritet. Uten denne autoriteten kan selv de mest grunnleggende statlige funksjonene som f.eks. skattlegging og allokering av offentlige tjenester bli problematisk.

Myndighetene står ifølge rapporten overfor utfordringen å gjennomføre reformer i en situasjon med skarp politisk opposisjon. Strukturelle reformer kan skade mektige særinteresser. Det er derfor viktig for myndighetene å ta disse interessene med i betraktning når reformene skal gjennomføres. Samtidig anbefaler rapporten at bistandsorganisasjoner og eksterne finansieringskilder ikke bør gi støtte til regimer som ikke er villige til å gjennomføre nødvendige økonomiske og politiske reformer, da slik bistand kan vise seg å bli fullstendig bortkastet. Generelt bør bistandsyttere understøtte reformprosessen. Her er det tydelig at Verdensbanken bygger på egne, tildels bitre erfaringer som bl.a. går ut på at en relativt stor andel av de reformprogrammer som er foreslått, ikke er blitt gjennomført. I Bankens interne evaluering anslås det at kun 60 prosent av de foreslåtte reformene er blitt gjennomført.¹⁵

Den lave gjennomføringsgraden kan for det første skyldes at Verdensbanken har mindre makt over strukturtilpasningsprosessen enn IMF har over stabiliseringsprosessen. Dersom et av Verdensbankens kriterier ikke blir møtt, viser erfaringene at utbetalingen av lånet ofte har fortsatt.¹⁶ Dette vil opplagt kunne ha uheldige insitament virkninger. For det andre har strukturreformene større politiske odds mot seg i gjennomføringsfasen enn stabiliseringsprogrammene: De fleste stabiliseringspolitiske virkemidler (valutakursen, pengetilbudet osv.) kan endres relativt raskt av sentralbanken eller finansdepartementet i det aktuelle landet. Privatisering av større statseide bedrifter og reduksjon av proteksjonistiske tiltak, vil imidlertid generelt ta lengre tid og involvere flere folk i beslutningsprosessen. Det er trolig også viktig at strukturreformene kan representere en større politisk trussel mot makthavernes og sterke interessegruppers privilegier enn det stabiliserings tiltakene gjør. Dette har bl.a. sammenheng med at kostnadene knyttet til sistnevnte blir fordelt utover hele befolkningen, mens kostnadene knyttet til strukturelle reformer blir belastet spesifikke privilegieinnehavere som ofte har betydelig politisk makt. Politikere i u-land kan følgelig ha sterke incitamenter til å dra fordel av Verdensbankens "forhandlingssvakhet" for å unngå politisk opposisjon.¹⁷

¹⁵ Jfr. tabell 4.1 i World Bank (1988). Mosley et al. (1991) finner at omlag halvparten av de planlagte reformprogrammene ikke er blitt gjennomført.

¹⁶ Mosley (1991:230) skriver at det i så måte er stor forskjell på IMF og Verdensbanken. Dersom et av IMF's kriterier ikke blir innfridd, blir utbetalingen av lånet som oftest suspendert.

¹⁷ I Verdensbankens sjargong betegnes privilegieinnehaverne som "rent-holders", og omfatter f.eks. innenlandske importører som taper på grunn av avskaffelse av importkvoter. Herbst (1990:957) forklarer motstanden mot strukturtilpasningsprogrammene i endel afrikanske land med at "...structural adjustment may impose so

Anbefalinger

WDR91 gir kun vage og tildels tvetydige anbefalinger om hvordan reformene bør utformes. Den skråsikkerheten som har kjennetegnet tidligere World Development-rapporter er nå erstattet med sterke forbehold om at det som har fungert i ett land, nødvendigvis ikke fungerer i andre land (s. 147): “Reform will remain a formidable task, requiring political courage and economic vision. Combining the many different elements, described here and in other chapters is, in itself, enormously difficult. The appropriate combination of factors will vary from country to country, according to circumstances. And even when reform is well-designed, governments are sure to encounter unforeseen setbacks, some of them entirely beyond their control. Development is indeed a challenge — but, as history tells us, one that can be met.”

Hovedbudskapet i rapporten synes å være at statlig involvering i økonomien i seg selv ikke er uønsket. Mange typer statlige intervensjoner er av stor betydning for at økonomien skal kunne fungere, f.eks. opprettholdelse av lov og orden, framskaffelse av offentlige tjenester innen helse- og utdanningssektorene, investeringer i fysisk infrastruktur og beskyttelse av miljøet. På alle disse områdene eksisterer det markedssvikt slik at det er behov for at myndighetene griper inn og korrigerer for disse imperfeksjonene. De mange eksemplene på uheldige statlige intervensjoner indikerer imidlertid at disse inngrepene bør gjennomføres med forsiktighet: Markeder feiler, men det samme gjør myndighetene. For å rettferdiggjøre markedsintervensjoner er det ikke tilstrekkelig å vite at markedet svikter; det er også nødvendig å vite hva myndighetene kan gjøre bedre, og hvordan.¹⁸

Vil optimistene overleve?

WDR91 inneholder mest oppsummerende vurderinger av erfaringer. Det som kan kalles anbefalinger er et forsøk på å bygge en bred enighet om utviklingsstrategi. I rapporten søker man å legge striden om utviklings-

many limits on politicians' ability to direct resources to clients that the old networks of support no longer be viable”. Og videre (s. 957): “... when a contradiction does develop between structural adjustment and the centralization of political power, surely it will be the structural adjustment process that will halt.”

¹⁸ Stiglitz (1992) drøfter med utgangspunkt i et informasjonsteoretisk perspektiv statens rolle i utviklingsprosessen. Han konkluderer med at “many if not all successful development programmes in major countries have entailed a significant role for government” (s. 76).

strategier bak seg for en ny optimistisk "emerging consensus". Den "nye" konsensus etableres imidlertid på et svært generelt og lite operativt plan, og har mer preg av internasjonal "holdningsdannelse" enn politikk-anbefalinger. Det kan også reises spørsmål ved om diskusjonen gir en god beskrivelse av forskjellen mellom "gammel" og "ny" forståelse. Det er trolig riktig at det har utviklet seg en ny forståelse av statens rolle; staten er blitt overbelastet i mange utviklingsland, og det er bred enighet om at offentlige reguleringer og statsbedrifter har hindret omstilling, og bidratt til svært ineffektiv ressursbruk. Samtidig understrekes det at statlig involvering i økonomien i seg selv ikke er uønsket.

Rapportens viktigste anliggende synes å være å fremme utviklingsoptimisme og enighet om hovedlinjene. Det legges vekt på mulighetene og suksesshistoriene. Optimistiske vekst-prognoser og utviklingsmuligheter presenteres. Rapporten kan positivt forsvares med at den forsøker å etablere enighet om forståelsen av utviklingsproblemene. Men dermed blir det også mange generaliteter og få klare konklusjoner og anbefalinger. Det er fare for at den nye konsensus som Verdensbanken postulerer, ikke er særlig robust dersom det graves bak generalitetene.

Referanser til kapittel 3

- Corbo og Fisher (1990), *Adjustment Programs and Bank Support*. Washington D.C.: World Bank.
- Dey, J. (1980), "Gambian Women: Unequal Partners in Rice Development", in *Journal of Development Studies*, vol 17, no.3.
- Eriksen, T.L. (1990), *Afrikas krise. Finnes det alternativer til Verdensbankens diagnose og medisin?* Oslo: NUPI/NORAD.
- Herbst, J. (1990), "The Structural Adjustment of Politics in Africa", i *World Development*, vol. 18, no. 7, pp. 949-958.
- Jackson, C. (1985), *The Kano River Irrigation Project. Womens Roles and Gender Differences in Development*. West Hartford, Connecticut: Kumarian Press.
- Kanbur, R. (1990), *The Human Development Report and The World Development Report, 1990*. Discussion Paper 103, Dep. of Economics, University of Warwick.
- Klette, T.J. (1992), "Om samspillet mellom internasjonal handel og teknologisk utvikling", i *Norsk Økonomisk Tidsskrift*, 105, årgang, Hefte 2, pp. 73-90.
- Lin, Ching-yuan (1988), "East Asia and Latin America as Contrasting Models", i *Economic Development and Cultural Change*, vol. 36, supplement, pp. 153-197.
- Mbilinyi, M. (1988), "Agribusiness and Women Peasants in Tanzania", i *Development and Change*, vol. 19.
- Mosley, P. (1991), "Structural Adjustment: A General Overview, 1980-89", i V.N. Balasubramanyam og S. Lall (red.), *Current Issues in Development Economics*. London: MacMillan, pp. 223-242.
- Mosley, P., J. Harrigan og J. Toye (1991), *Aid and Power: The World Bank and Policy-Based Lending*. London: Routledge, vol.1 og 2.
- Morawetz, D. (1977), *Twenty-five Years of Economic Development 1950-1975*. Baltimore: Johns Hopkins University Press for the World Bank.
- Palmer (1991), *Gender and Population in the Adjustment of African Economies: Planning for change*. ILO.
- Pedersen, K.R. (1988), *U-landene og verdensøkonomien. En introduksjon til u-landenes utenriksøkonomiske problemer*. Bergen: SAF-arbeidsnotat nr. 48/1988.
- Stiglitz, J.E. (1992), "Alternative Tactics and Strategies for Economic Development", i A.K. Dutt og K.P. Jameson (red.), *New Directions in Development Economics*. Aldershot: Edward Elgar Publishing Ltd., pp. 57-80.

- World Bank (1978), *World Development Report 1978*. London/New York: Oxford University Press for the World Bank.
- World Bank (1980), *World Development Report 1980*. London/New York: Oxford University Press.
- World Bank (1988), *Report on Adjustment Lending*. Report R88-199. Country Economics Department, Washington D.C.
- World Bank (1989), *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth*. Washington D.C.
- World Bank (1990a), *Report on Adjustment Lending II: Policies for the Recovery of Growth*. Washington D.C.
- World Bank (1990b), *World Development Report 1990: Poverty*. London/New York: Oxford University Press.
- World Bank (1991), *World Development Report 1991: The Challenges of Development*. London/New York: Oxford University Press.

4 Hvor mange planeter trenger vi?

Om World Development Report 1992: Development and the Environment

Arild Angelsen

Verdensbankens rapport for 1992 om verdens utvikling (World Development Report 1992 — WDR92) er viet temaet "miljø og utvikling". Hovedbudskapet er som i Brundtland-kommisjonens rapport: Økonomisk utvikling og vekst kan gå hånd i hånd med miljø-forbedringer, spesielt i utviklingslandene, men også i vår del av verden. WDR92 lanserer i denne sammenhengen begrepet "vinn-vinn" strategier, dvs. tiltak som både fremmer bevaring av naturmiljøet og forbedrer den økonomisk effektiviteten.

Rapporten viser at det har skjedd store endringer i Verdensbankens miljøpolitikk de senere årene, og WDR92 gir en solid analyse av årsakene bak miljøproblemene. Den største svakheten ved rapporten er at den i liten grad berører forbrukskløften mellom fattige og rike land, og de miljøproblemer som er knyttet til et høyt forbruksnivå.

Noen hovedlinjer i rapporten

Hovedbudskapet i rapporten er, slik det presenteres av Verdensbankens president Lewis Preston i forordet, behovet for å integrere miljøhensyn i utviklingspolitikken. Budskapet som imidlertid dominerer rapporten er at "continued, even accelerated, economic and human development is sustainable and can be consistent with *improving* environmental conditions" (side iii). Første kapittel argumenterer sterkt mot "a false dichotomy" mellom miljø og utvikling. Det viktigste virkemidlet ifølge WDR92 for å oppnå at miljø og utvikling skal bli to sider av samme sak, er en sterk satsing på "vinn-vinn" strategier: "the positive ("win-win") links between efficient economic growth and the environment need to be aggressively exploited" (side iii).

Boks 4.1 De viktigste miljøproblemene ifølge WDR92:

(i) *Rent vann og sanitære forhold:* En milliard mennesker har ikke adgang til rent vann, og 1,7 milliarder mangler tilgang til sanitære fasiliteter. Dette er en hovedårsak til at 3 millioner barn årlig dør av diare.

(ii) *Ren luft:* 1,3 milliarder mennesker bor i byer som ikke tilfredsstiller Verdens helseorganisasjons (WHO) krav for luftbåret støv og røyk ("particulate matter"). Disse overskridelsene koster 300 000 til 700 000 mennesker livet hvert år. I tillegg påføres millioner av mennesker luftveissykdommer. Rapporten fokuserer også på innendørs luftforurensing, som ikke minst er et problem blant fattige som bruker biomasse (f.eks. ved eller trekull) som brensel. Problemene ved denne forurensingen overgår langt den ytre luftforurensing disse utsettes for.

(iii) *Jorderosjon og produktivitet i jordbruket:* Jorderosjon reduserer det produktive potensialet i jordbruket. Dette kan ha katastrofale virkninger for de familier som rammes, og vil i økende grad også kunne få alvorlige konsekvenser på nasjonalt og globalt nivå. Grove anslag antyder at tapet i jordbruksproduktivitet (i form av reduserte avlinger) i enkelte land ligger mellom 0,5 og 1,5 prosent av BNP årlig. Gitt den lave inntektsveksten mange av disse landene har i utgangspunktet, er dette svært høye tall.

(iv) *Avskoging og tap av biodiversitet:* Rundt 20 prosent av tropisk skog har forsvunnet i løpet av dette århundret, mens avskogningen i 1980-årene har ligget på knapt 1 prosent årlig av skogarealet. Kostnadene for lokalbefolkningen i u-landene er i form av lokale klimaendringer, økt sannsynlighet for flom, lengre avstand til brennved, mindre områder til sanking av skogsprodukter osv. Globalt er bekymringene knyttet til det faktum at minst 50 prosent av verdens dyr- og plantearter har sitt tilholdssted i tropiske regnskoger, og at mange av disse dør ut når det naturlige habitatet forsvinner.

(v) *Atmosfæriske miljøendringer:* Disse er i første rekke knyttet til drivhuseffekten og ødeleggelsen av ozonlaget. Selv om de rikeste landene er hovedsynderne på disse områdene, vil u-landenes bidrag, dersom de skal følge vårt historiske utviklingsmønster, øke sterkt de kommende tiårene.

Rapporten trekker fram to sett av forklaringer på miljøproblemene i utviklingslandene. Det første er knyttet til markeds- og styrings-svikt, det andre til befolkningsvekst og fattigdom (mangel på økonomisk vekst). Markedssvikt er den klassiske forklaringen på miljøproblemer i økonomisk teori, hvor summen av rasjonelle, individuelle handlinger ikke gir et samfunnsmessig optimalt resultat. Den enkelte har i et uregulert marked ingen incentiver til å ta hensyn til miljøkostnader som påføres andre (eksterne effekter). Derfor kan det være en oppgave for myndighetene å gripe inn og regulere aktørenes adferd gjennom direkte reguleringer eller markedsbaserte virkemidler (miljøavgifter eller omsettelige kvoter).

Det er imidlertid ofte det motsatte som skjer i u-land: Myndighetenes politikk gjør at miljøproblemene forsterkes (styringssvikt). For eksempel har skatte-, kreditt- og handelspolitikken i mange tilfeller gitt sterke incentiver til nedhugging av skog til jordbruksformål i marginale områder. I tillegg

deltar ofte staten som direkte aktør gjennom f.eks. folkeforflyttingsprogrammer eller som eier i tømmerselskaper. Et hovedpoeng i rapporten er at en ved å redusere markeds- og styringssvikt både kan oppnå gevinster på miljøområdet og øke den økonomiske veksten.

Den andre hovedforklaringen på miljøproblemene er knyttet til fattigdom og befolkningsvekst, og den gjensidige sammenhengen mellom disse. Sammenhengen mellom disse faktorene er imidlertid langt fra enkel og almenyldig, som vi vil komme tilbake til senere.

WDR92 har, fornuftig nok, valgt å avgrense fokuseringen til fem hovedområder hvor miljøproblemene er særlig alvorlige: (i) Rent vann og sanitære forhold; (ii) ren luft; (iii) jorderosjon; (iv) avskogning og biodiversitet, og (v) atmosfæriske miljøendringer (se tekstboks 4.1). Rapporten mener at den internasjonale miljødebatten har fokusert for lite på de tre første problemene sammenlignet med de to siste. Forklaringen synes enkel, men trekkes ikke fram i rapporten: Det er problemene knyttet til biodiversitet og globale klimaendringer som har størst effekt på innbyggerne i de rike landene, mens kostnadene ved de tre første problemene vesentlig rammer befolkningen i u-landene. Dagsorden for den internasjonale miljødebatten bestemmes i Washington og London, ikke i Kampala og Dacca.

Vekst og vern — hånd i hånd?

Hovedbudskapet i 1992-rapporten er, som i Brundtland-kommisjonens rapport, at det er mulig å etablere en positive kobling mellom økonomisk vekst og miljøforbedringer. I den internasjonale miljødebatten er dette et kontroversielt spørsmål. Mange, også økonomer innen Verdensbanken,¹ stiller spørsmål ved om begrepet "bærekraftig vekst" er en selvmotsigelse: "Kan noe som vokser i det uendelige være bærekraftig?"

I denne debatten kan en skille mellom minst fire ulike retninger eller paradigmer i spørsmålet om forholdet mellom økonomisk vekst, ressursbruk og miljø, jfr. tekstboks 4.2.² De fire alternativene er listet etter økende skepsis til mulighetene for økonomisk vekst. Til de ulike alternativene knytter det seg også ulike syn på i hvilken grad det er mulig å bruke normativ økonomisk teori (velferdsteorien) og den anvendte grenen av denne teorien — nytte-kostnadsanalysen (cost benefit analysis — CBA).

¹ Se Goodland et al. (1991).

² Denne er basert på Turner (1991).

Boks 4.2 Ulike syn på økonomisk vekst

<i>Alt.</i>	<i>Ressursbruk</i>	<i>Økonomisk vekst</i>	<i>Normativ økonomisk teori</i>
(i)	Ressurs-utnyttende	Vekstorientert (potensiell kompensasjon)	Konvensjonell CBA
(ii)	Ressurs-konserverende	Styrt vekst (konstant natur-kapital)	Modifisert, utvidet CBA
(iii)	Ressurs-bevarende vekst	Sterkt begrenset (kostnads-effektivitets analyse til gitte miljø- standarder)	Radikalt modifisert CBA
(iv)	Sterkt ressurs-bevarende	Ingen vekst (bioetisk — “intrinsic values”)	Forkaster CBA

Noe forenklet kan en si at Verdensbankens, og hovedstrømningen innen sosialøkonomi, har flyttet seg fra et ressurs-utnyttende og vekstorientert syn (alt. i), til et ressurs-konserverende syn, hvor en har tro på fortsatt økonomisk vekst innen økologiske rammer (alt. ii). Enkelte økonomer i Verdensbanken, hvor Herman Daly er den mest prominente, er sterke talsmenn for alternativ iii. Disse synes å ha fått begrenset gjennomslag for sitt syn i WDR92. Store deler av den internasjonale miljøbevegelsen vil trolig også plassere seg her, selv om mange vil finne seg mer til rette under alternativ iv. Arne Næss er en hjemlig talsmann for en slik “dyp-økologisk” tankegang.

For å gå inn i en debatt om bærekraftig vekst er det nødvendig med flere presiseringer av hva som diskuteres. Debatten kan lett bli meningsløs dersom en ikke først presiserer hva en mener med “vekst” og “utvikling”. Når WDR92 sier at det ikke er noen motsetning mellom miljø og utvikling, så kan dette lett bli en tautologi gitt at man bare definerer “utvikling” slik at det passer utsagnet. Spørsmålet blir derfor heller: Er den utviklingen Verdenbanken har i tankene forenlig med deres miljømål? En av rapportens svakheter er at den i liten grad skiller mellom begrepene “vekst” og “utvikling”. Dersom økonomisk vekst betyr en økning i produksjon og forbruk som innebærer økt bruk av naturressurser og økte utslipp av miljøskadelige stoffer, da er økonomisk vekst ikke bærekraftig. Dersom vekst defineres noe videre (i betydningen utvikling) som forbedringer i menneskelig velferd, kan en tenke seg at denne type vekst kan være mulig uten at presset på naturen øker. Selv om rapporten innledningsvis diskuterer dette skillet, så gjennomsyrrer ikke et slikt skille rapporten som helhet.

Det andre spørsmålet som en må avklare, er hvilket inntektsnivå en har i tankene. Inntektsvekst for en afrikaner som lever på eksistensminimum i

et land med et bruttonasjonalprodukt (BNP) per innbygger på f.eks. USD 200, gir svært forskjellige miljøeffekter sammenlignet med inntektsvekst i et land hvor BNP i utgangspunktet er 100 ganger høyere. Dette er opplagt, men likevel skiller rapporten for lite mellom land på ulike inntektsnivå. Denne kritikken kan i enda sterkere grad rettes mot Brundtland-kommisjonens rapport.

For det tredje er det viktig å presisere hvilke miljøproblemer en diskuterer. Her bidrar WDR92 til å bringe debatten et stykke framover. I tilknytning til arbeidet med rapporten er det gjort forsøk på å estimere ulike sammenhenger mellom BNP per innbygger og ulike miljøproblemer.³ Disse analysene viser selvsagt ikke noen naturlov, men avdekker et empirisk mønster, hvor en grovt kan skille mellom tre ulike situasjoner: Noen problemer avtar med økende inntekt, andre viser en invers U-kurve, mens en tredje type øker med inntekten.

(i) *Miljøproblemer som synes å avta med økende inntekt*: Til denne gruppen hører problemer som kan løses ved investeringer i f.eks. rensing. Tilgang på rent vann og sanitære forhold er et eksempel på miljøproblemer som først løses når folk ikke lenger bruker all energi på kampen for den daglige ris eller hirse.

(ii) *Miljøproblemer som først øker og dernest avtar med inntekten (invers U-kurve)*: De fleste typer av luftforurensing (bl.a. svoveldioksid — SO_2) og mange former for ødeleggelse av naturlige habitater (bl.a. avskogning), har vist en slik sammenheng. Begrunnelsen er noe løselig denne: Man trenger en viss inntekt for å skape problemene (f.eks. bruk av oljeprodukter), og et enda høyere inntektsnivå for å begynne og løse dem.

(iii) *Miljøproblemer som øker med inntekten*: Mens en for problemer av type (ii) når et vendepunkt, ser miljøproblemer av denne type ut til å vokse hele tiden med økende inntekt. Utslipp av CO_2 (karbondioksid) og NO_x (nitrogenoksid) er eksempler på slike problemer. Kostnadene ved rensing er svært høye, spesielt i tilfellet med CO_2 , og tildels også NO_x . Problemet kan derfor ikke renses bort, men krever mer grunnleggende samfunnsmessige endringer, bl.a. mindre avhengighet av fossile energibærere.⁴

³ Se også Steer (1992).

⁴ En kan forøvrig notere seg at i WDR92 er kurven som viser den ubehagelige sammenhengen mellom CO_2 -utslipp og BNP per innbygger utelatt, mens den er inkludert i Steer (1992).

Dersom en er mest bekymret over CO₂-utslipp og drivhuseffekten, er det empirisk belegg for å hevde at økende inntektsnivå og miljøbevaring ikke kan gå hånd i hånd. På den andre siden kan en hevde at for mange av de mest presserende miljøproblemene i u-land kan disse først bli løst når landet har nådd et visst inntektsnivå.

En enkel formel kan muligens bidra til å klargjøre diskusjonen. Den totale miljøbelastningen kan defineres slik:

$$TMB = MK * BNP \text{ per capita} * \text{befolkning}^5$$

TMB = Total miljøbelastning;

BNP = Brutto nasjonalprodukt;

MK = Miljøkoeffisient, definert som miljøbelastning per produsert enhet (BNP).

Som vi ser bestemmes den totale miljøbelastningen av tre ulike faktorer; størrelsen på befolkningen, inntekts- og produksjonsnivå per innbygger, og miljøkoeffisienten. Ulike syn på hvordan en skal redusere den totale miljøbelastningen refererer seg til hvilke(n) av disse faktorene en skal forsøke å redusere.

Den mest interessante faktoren i dette er miljøkoeffisienten, og sammenhengen mellom denne og inntektsnivået. I filosofien bak både Brundtland-kommisjonens rapport og WDR92 ligger en tro på en direkte kausal-sammenheng mellom en økning i BNP per capita og reduksjon i miljøkoeffisienten, bl.a. ved at fattigdomsreduksjoner kan redusere miljøbelastningen. Videre vil en kunne redusere miljøkoeffisienten ved andre virkemidler slik at den totale miljøbelastningen ikke øker ("vinn-vinn" strategier). I hvilken grad dette lykkes vil avhenge av en rekke faktorer: Hvordan forbruksmønstret endres ved inntektsvekst,⁶ tilgjengelig teknologi, eiendomsforhold, relative priser, offentlig miljøpolitikk osv.

For å diskutere disse sammenhengene trengs det imidlertid en bedre teori og mer empirisk forskning. Selv om formelen ovenfor i sin enkelhet kan virke banal, gir den en fundamental sammenheng som bør ligge i bunnen for den videre diskusjonen. Det mest grunnleggende en kan trekke ut av den er at jo sterkere befolkningsvekst og inntektsvekst per innbygger, desto

⁵ Dette er ingen teori, men en definisjonsmessig sammenheng. Formelen kan også skrives på denne måten: $TMB = (TMB/BNP) * (BNP/befolkning) * \text{befolkning}$.

⁶ Etterspørselen etter f.eks. trekull til koking vil kunne reduseres ved inntektsvekst i u-land, og dermed bidra til å redusere avskogningen. Samtidig vil etterspørselen etter oljeprodukter kunne øke.

“kraftigere miljøpolitikk” må en føre for å redusere miljøkoeffisienten, og dermed unngå at den totale miljøbelastningen øker. Både befolkningsvekst og økonomisk vekst kan la seg forene med miljøforbedringer, men det stiller ekstra krav til miljøpolitikken. Begge disse vekst-prosessene er imidlertid grunnleggende drivkrefter som trekker i retning av økende miljøbelastninger, som en vanskelig kan vinne over på lang sikt. Dette er en av lærdommene fra “Limits to growth”-debatten. I WDR92 er befolkningsveksten viet sin berettigede plass. Problemstillingene knyttet til størrelsen på produksjon og forbruk per innbygger i spesielt de rike landene er imidlertid knapt berørt, og dette “hullet” i rapporten er påfallende.⁷

“Vinn-vinn” strategier

Rapportens sterkeste argumentet for at økonomisk vekst og miljøvern kan kombineres er muligheten for “vinn-vinn” strategier, det vil si tiltak som fremmer både vekst og vern. En slik politikk vil dels bestå av økt offentlig engasjement i form av tiltak som motvirker markedssvikt, og dels av å redusere offentlige inngrep og fjerne politiske virkemidler som bidrar til å øke miljøproblemene. Sistnevnte type virkemidler har ofte betydelige finansielle kostnader for regjeringene. Ved å redusere omfanget av slike tiltak vil en få frigjort midler som vil kunne brukes til mer utviklingsfremmende formål. Et eksempel er subsidierte energipriser. De USD 230 milliarder som årlig brukes på energisubsidier i utviklingslandene og Øst-Europa — fire ganger den offisielle u-hjelpen — kan brukes på en mer fornuftig måte for å fremme økonomisk utvikling. En fjerning av disse subsidiene vil i tillegg redusere CO₂-utslippene fra energibruk med 10 prosent. Tilsvarende eksempler finner en innenfor områder som tømmerhogst, irrigasjon og bruk av sprøytemidler i landbruket.

Et annet hovedområde vil være en sterkere satsing på utdanning og familieplanlegging. Erfaringer fra bl.a. Thailand viser ifølge rapporten at bedre tilgang på utdanning var en nøkkelfaktor for å redusere presset på skogressurser. Bedre utdanning for kvinner vil, sammen med programmer for familieplanlegging, også kunne dempe befolkningsveksten. Andre eksempler på tiltak som både vil ha positive effekter på miljøet og den økonomiske veksten, finner en innen forskning og veiledningstjenester til jordbruket. For å holde tritt med befolkningsveksten er det nødvendig med en årlig økning i verdens kornproduksjon med 1,6 prosent de neste tiårene.

⁷ For en nylig utkommet og oppdatert versjon av hovedmomentene i “Limits to growth”-argumentasjonen, se Meadows et al. (1992).

Dette vil bare være mulig dersom en klarer å få bukt med de store problemene knyttet til jorderosjon.

Verdensbanken anbefaler i WDR92 en todelt strategi i omleggingen mot en bærekraftig utvikling: Først skal en gjennomføre tiltak som fremmer både vekst og et bedre miljø ("vinn-vinn" tiltak). Dernest skal en satse på mer direkte målrettede miljøtiltak hvor det kan være målkonflikter. I konfliktsituasjoner anbefales bruk av nytte-kostnadsanalyse som inkluderer miljøhensyn, for å klarlegge hvilke samfunnsmessige gevinster og kostnader en står ovenfor. Dernest anbefales bruk av en politikk som legger hovedvekten på markedsbaserte virkemidler, enten miljøavgifter eller omsettelige kvoter, for å nå de vedtatte målene. Synet på virkemidler er imidlertid nyansert, og rapporten understreker at en kombinasjon av markedsbaserte og administrative virkemidler er nødvendig i de fleste tilfellene.

Det er utvilsomt en fornuftig rekkefølge å gjennomføre tiltak med lave kostnader og små konflikter først. Spørsmålet er hvor langt en kommer med "vinn-vinn" tiltak før en må over på tiltak som koster mer. WDR92 er svært optimistisk i hvor langt det er mulig å komme med en "vinn-vinn" politikk. Et nærliggende spørsmål i forbindelse med "vinn-vinn" strategier er hvorfor slike tiltak ikke i større grad gjennomføres, gitt de fordeler de har både for miljøet og den økonomiske veksten. Svaret ligger trolig delvis i det forhold at selv om en omlegging i retning av en mer bærekraftig utvikling kan gi økonomiske gevinster for samfunnet som helhet, betyr det ikke uten videre at alle vil vinne. Mange har fordeler av at naturen ødelegges. Det gjelder f.eks. de som innehar tømmerkonsesjoner og kan få en kortsiktig gevinst ved å ta ut tømmer i mengder som ikke lar seg opprettholde over tid. I land som Brasil og Indonesia, verdens største regnskogland, er rettigheter til kommersiell utnyttning av skog nært knyttet til den politiske, økonomiske og militære elite. Kostnadene betales ofte av de fattigste og minst innflytelsesrike. Så selv om en kan ha en "vinn-vinn" situasjon på nasjonalt plan, vil det kunne være en "vinn-tap" situasjon mellom ulike grupper nasjonalt. Taper-gruppene vil ha sterke interesser i å forhindre at slike tiltak gjennomføres.

Brundtland-kommisjonens rapport var svak i sin analyse av "vinn-tap" situasjoner. WDR92 vier et helt kapittel på dette temaet under tittelen "Making better decisions: Information, institutions, and participation". Rapporten understreker klarere betydningen av en skjev fordeling av gevinster/kostnader og makt, men heller ikke denne rapporten klarer å komme i mål. Ettersom de potensielle taperne ofte er de som har mest makt, ender vi opp med en forklaring på hvorfor ting er ille, men uten noen klar oppskrift på hvordan en skal komme ut av situasjonen. Stikkord for å

redusere dilemmaet er økt folkelig deltagelse og press, økt informasjon og offentlig debatt, samt institusjonelle endringer.

Fattigdom og befolkningsvekst

Rapportens andre hovedargument for at vekst og vern kan gå hånd i hånd, er den antatte sammenhengen mellom fattigdom og miljødeleggelser. Dette er imidlertid et område vi vet for lite om, og hvor forskningen til nå har vært beskjeden. Vi kan finne en del sammenhenger, f.eks. at fattige i mangel på bedre alternativer åpner nye skogområder for jordbruk. Det synes også å være en sammenheng mellom fattigdom og barnetall, og dermed befolkningsveksten i et land. I Verdensbankens basisprognose vil verdens befolkning øke med omlag 3,7 milliarder til 8 milliarder i løpet av de neste 40 årene. 95 prosent av økningen vil skje i utviklingslandene, og 90 prosent av denne økningen vil igjen finne sted i byene.

Men mer enn at fattigdom er den direkte årsaken til miljøproblemene, synes det heller å være andre, bakenforliggende faktorer som forklarer både miljøkrisen og fattigdommen. Et eksempel på dette er at lokalbefolkningen i mange områder har usikre rettigheter til egne landområder. Dette gir et kortsiktig perspektiv i utnyttelsen av ressurser, noe som både bidrar til overutnytting av ressursene og forhindrer investeringer som øker produktiviteten over tid. Tilsvarende vil mangel på kapital (herunder tilgang på kreditt) medføre lav produktivitet og et areal-ekstensivt jordbruk, som både bidrar til lav inntekt og nedhugging av skog til jordbruksformål. En av de få detaljerte studier som er gjort på disse sammenhengene er fra Thailand, og viser en klar sammenheng mellom sikre eiendomsforhold, tilgang til kreditt og investeringer i jordeiendommer (WDR92:136).⁸

Et mer fruktbart utgangspunkt er å se på miljøproblemene som markedets og det politiske systems manglende evne til å løse grunnleggende allokering- og fordelingsproblemer knyttet til bruken av naturressurser.⁹ I den grad mekanismer og institusjoner for slike avveininger ikke finnes,

⁸ Hansen (1991) er også kritisk til den enkle sammenhengen som presenteres mellom fattigdom og miljødegradering.

⁹ Et mulig utgangspunkt er å se på ulike tjenester eller funksjoner som økologiske systemer har, f.eks. uttak av ulike ressurser, som mottaker av avfall, eller beskyttende ("protective") funksjoner, f.eks. et skogområde som stabiliserer klima og forhindrer flom. Ofte er det konflikter mellom de ulike funksjonene. Miljøproblemer oppstår når vi har en samfunnsøkonomisk sett feil avveining mellom slike funksjoner. Et typisk mønster er at vi overutnytter naturens tjenester som søppelplass og uttaket av naturressurser, på bekostning av andre funksjoner.

vil både fattigdom og høy befolkningstetthet og -vekst kunne bidra til å forsterke problemene.

Samtidig vil, som diskutert foran, økt inntekt og forbruk også kunne bety økte forurensninger og økte miljøbelastninger på noen områder. Med rapportens forventede utvikling i den økonomiske veksten globalt og befolkningsveksten i u-landene, er utfordringen formidabel, og større enn hva en kan lese ut av rapporten. Bankens egne framskrivninger viser at realverdien av den samlede produksjonen i verden kan vokse fra dagens USD 20 trillioner til USD 69 trillioner i år 2030. Befolkningen i utviklingsland vil nesten fordobles, og inntekt per innbygger vil mer enn tredobles. Samlet betyr dette en seksdobling av inntekt og forbruk i u-landene. I tillegg kommer en forventet fordobling av inntekt per innbygger i de rikeste landene. Dette skal skje samtidig som presset på mange naturressurser og miljøet reduseres.

Dersom koblingen mellom fattigdom/befolkningsvekst og miljøforbedringer ikke er så enkel som WDR92 hevder, hvorfor står denne tesen så sterkt både i denne rapporten og i andre sammenhenger? For det første er spørsmålet om hvilke forklaringsmodeller en velger også et spørsmål om hvor en skal plassere ansvaret for miljøproblemene i u-land. En utbredt oppfatning er at fattige bønder på landsbygda i u-land er hovedårsaken til miljøproblemene. Selv om f.eks. 60 prosent av avskogningen kan tilskrives bønder som hugger skog for å drive jordbruk (WDR92:134), er en slik tilpasning rasjonell ut fra den enkelte bondes synspunkt. De har begrensede incentiver til å tenke på framtida eller fellesskapets beste. Fattigdommen gjør kampen for den daglige ris eller hirse til et overordnet mål. Uten den daglige risen nå vil de ikke kunne glede seg over økte risavlinger som følge av mindre jorderosjon om 10 år. I mellomtiden er de døde.

Med utgangspunkt i hvem som har makt og mulighet til å gjøre noe med miljøproblemene, har koblingen mellom fattigdom og miljø en innebygget tendens til å plassere ansvarsforholdet på feil sted. For regjeringene i u-land kan det være gode grunner for å legge hovedansvaret for miljøproblemene på fattige bønder og befolkningsveksten: "If the problem can be blamed on promiscuous and prolific peasants then it is far easier to avoid being held responsible; Population growth becomes a convenient scapegoat. ... Blaming population growth also helps governments to attract development assistance programs to replant trees that they have been unwilling to protect in the first instance" (Bromley, 1989:1).

Også for de rike landene kan den sterke koblingen av miljøproblemene til fattigdom og befolkningsvekst være i deres egeninteresse. Galbraith (1979) peker på en rekke "krav" som en forklaringsmodell på problemene i u-land bør ha for å være akseptabel for de rike landene. Overført til

diskusjonen om miljøproblemer er koblingen mellom miljø og fattigdom (økonomisk vekst) akseptabel for de rike landene av flere grunner: Vi unngår ubehagelige målkonflikter som måtte eksistere mellom økonomisk vekst og bevaring av miljøet. Dermed får vi heller ikke rettet noen grunnleggende kritikk mot samfunnssystemer i både fattige og rike land, som har økonomisk vekst som hovedmål. Tvert imot har vi skaffet oss ytterligere et argument for vekst, og for at utvikling i u-land ikke bør være altfor forskjellig fra den vi har. For grupper i de rike landene som ønsker nye argumenter for u-hjelp, innebærer også denne koblingen at den type u-hjelp vi gir, med noen justeringer, bør fortsette. Ettersom flere av miljøproblemene er av global natur har vi også skaffet oss et ekstra argument for at det er i vår interesse å gi u-hjelp.

Hvem skal løse miljøproblemene?

En av de sterke sidene ved rapporten er at den bruker mye plass på diskusjonen om interne forhold i u-land, og politiske og institusjonelle aspekter ved miljøproblemene. Et meget relevant spørsmål en kan stille seg, er hvem som skal løse miljøproblemene i u-land? Blaikie et al. (1992), med spesiell referanse til jorderosjon, skiller mellom tre ulike paradigmer som dominerer debatten:

(i) Det *klassiske, paternalistiske* synet, hvor utenlandske eksperter og staten kommer inn og både definerer problemet og løsningen. Løsningen vil i stor grad konsentrere seg om tekniske aspekter, og i mindre grad om økonomiske incentiver og lokale sosiokulturelle aspekter. *Staten* er den sentrale aktør til å løse miljøproblemene.

(ii) Det *neo-populistiske* synet, hvor en legger stor vekt på lokale sosiokulturelle forhold, og hvor *lokale institusjoner* spiller en nøkkelrolle i løsningen av problemene. Et hovedpoeng vil være å unngå ekstern inngripen som bryter ned slike institusjoner, men tvert om styrke lokalbefolkningens kontroll over naturressurser de bruker.

(iii) Den *økonomistiske kontra-revolusjonen* tar som utgangspunkt at de tekniske løsningene stort sett finnes, men at nåværende incentivstrukturer forhindrer at løsningene blir tatt i bruk. *Markedet* spiller en sentral rolle med hensyn til å gi riktige signaler til økonomiske aktører. Innen dette paradigmet har staten samtidig en sentral rolle som regulator ved å sørge for at priser og (*private*) *eiendomsrettigheter* er slik at de gir riktige incentiver for en bærekraftig utvikling.

Disse paradigmenes er ikke gjensidig utelukkende, og de fleste deltagere i debatten vil ha med noen aspekter fra alle tre. En av årsakene er at alle alternativene har sine klare svakheter. Det klassiske synet undervurderer viktige økonomiske og kulturelle faktorer, og de foreslåtte løsningene har av den grunn vist seg vanskelig å gjennomføre. Det neo-populistiske synet, som har sin styrke i vektleggingen av folkelig deltagelse, har vanskelig for å inkorporere miljøproblemer hvor kostnadene ikke rammer lokalbefolkningen, f.eks. biodiversitet.¹⁰ Et problem ved den økonomistiske kontra-revolusjonen er at den i stor grad baserer seg på den rasjonelle stat som setter miljømål og bruker optimale virkemidler for å nå disse. Virkeligheten er imidlertid ofte annerledes; statens politikk styres av en kamp mellom ulike interessegrupper, og byråkrater og politikere i en rekke u-land søker makt og penger gjennom "rent-seeking" eller korrupsjon.

Det er ingen tvil om at Verdensbanken har vært en drivkraft bak framveksten av den økonomistiske kontra-revolusjonen. Dette synet gjenspeiler også hovedstrømningen innenfor de deler av det fagøkonomiske miljøet ("mainstream economics") som har tatt miljøproblemene på alvor, og forsøker å inkorporere problemstillingene i det dominerende ny-klassiske teori-paradigmet innen sosialøkonomi.

Rapportens hovedbudskap må plasseres innenfor den økonomistiske kontra-revolusjonens paradigme, men rapporten har også sterke innslag fra de to andre paradigmenes. Bekymringen for globale klimaendringer og biodiversitet må plasseres innenfor det klassiske synet. Her er det vi (de rike landene) som definerer hva som er problemet ved u-lands befolkningens handlinger. Tilsvarende er et kapittel i WDR92 viet institusjoner og deltagelse, med mange synsmåter fra det neo-populistiske paradigmet. Problemet ved Verdensbankens og mange andres holdninger, er at dette hovedsakelig betyr lokal deltagelse i gjennomføringen av gitte løsninger på problemer som er definert utenfra. Lokal deltagelse skjer bare i liten grad i hele prosessen: Identifisering av problemer og årsaker, valg av teknikk og løsningsmetoder, behov for ekstern innsats og gjennomføring av tiltakene.

I tilknytning til diskusjonen om miljøproblemer på landsbygda i rapportens kapittel 7, drøftes tre ulike typer eiendomsforhold: Statlige, lokale institusjoner og privat eiendomsrett, med klare paralleller til inndelingen i paradigmer ovenfor. Konklusjonen på denne drøftingen er at vi trenger mer forskning. Selv om dette kan være en nyttig henvisning for

¹⁰ Elefanter er for eksempel et stort problem i mange områder ved at de ødelegger avlinger i jordbruket. Lokalbefolkningen kan derfor være interessert i å redusere antall elefanter, mens det motsatte er ønskelig ut fra globale konserveringshensyn.

en forskers prosjektsøknader i framtida, så virker det noe defensivt. Siden midten av 1980-tallet har det vært drevet en omfattende forskning på spørsmålet om lokale institusjoners (lokalsamfunns) forvaltning av felleseide ressurser, og endel foreløpige konklusjoner har utkrystallisert seg.¹¹

Internasjonale overføringer

Rapporten understreker at økt miljøsatsing i u-land vil måtte innebære økte overføringer fra de rike landene. Et sentralt virkemiddel fra Verdensbankens side er introduksjonen av "Global Environment Facility" (GEF). Dette er et tre-års pilotprosjekt som gir støtte til investeringsprosjekter samt ekspertbistand. Fondet administreres i fellesskap av Verdensbanken, FNs Utviklingsprogram (UNDP) og FNs Miljøprogram (UNEP), selv om det er liten tvil om at Verdensbanken er den ledende parten i dette samarbeidet. Lanseringen av GEF skjedde før miljøkonferansen i Rio, som fant sted i juni 1992. Premissene for de institusjonelle rammene for økte miljø-overføringer fra rike til fattige land var dermed lagt av de rike landene. Intensjonen er at GEF skal bli hovedmekanismen for overføringer innen rammen av de avtalene som ble undertegnet i Rio.

Selv om GEF vil kunne bli et instrument for økte overføringer, har mange u-land reist kritikk mot den dominerende rollen Verdensbanken har sikret seg i administreringen av fondet. Ettersom innflytelse og stemmetall i Verdensbanken er bestemt ut fra det enkelte lands bidrag til budsjettet, og ikke etter prinsippet om ett-land-en-stemme som i FN organene, vil u-landene få relativt liten innflytelse over GEF. Det er imidlertid opprettet en deltagerlandenes forsamling ("Participants' Assembly"), som baserer seg på konsensus-prinsippet. Hvorvidt denne vil kunne fungere som en motvekt til Verdensbanken sterke maktposisjon, gjenstår å se.

GEF skal finansiere miljøprosjekter som er av global karakter, og fire prioriterte områder er valgt: Biodiversitet; global oppvarming (drivhus-effekten); forurensing av internasjonalt vann/hav; og ozonlaget. I dette ligger at GEF i første rekke skal finansiere tiltak som de rike landene har direkte egeninteresse i. Miljøproblemer i u-land som i første rekke har lokale eller nasjonale kostnader, skal ikke prioriteres. Denne prioriteringen

¹¹ Se f.eks. Ostrom (1990) for en solid oversikt. I denne understrekes bl.a. betydningen av klart avgrensede brukergrupper for å få en vellykket forvaltning av felleseide ressurser. Nivået på transaksjonskostnadene (kostnader ved å fatte beslutninger, kontroll, sanksjoner osv.) er også en viktig faktor for å få effektive institusjoner som sikrer en langsiktig forvaltning.

kommer i et underlig lys når WDR92 andre steder beklager at de problemene som i første rekke rammer u-landene selv, har fått for liten oppmerksomhet internasjonalt. Er vi bare interessert i miljøproblemene i u-land når vi frykter at problemene kan ramme oss selv?

Fra andre hold blir det reist kritiske merknader til hvorvidt mer penger er løsningen på miljøproblemene. Joze Lutzenberger kom med denne advarselen like før han gikk av som Brasils miljøvernminister i mars 1992: "I am scared of big money, which has always meant big destruction, big social disruption and inevitably corruption. What we need instead is a change in attitude — with the right attitudes we could be needing less money, not more." Økt kapitalinngang, enten i form av u-hjelp eller eksport, gir økte muligheter for å løse miljøproblemene gjennom f.eks. økte miljøinvesteringer, men det er ingen automatikk her. Pengene kan også brukes til neddemming av naturområder eller bygging av nye veier inn i regnskogen.

WDR92 fokuserer imidlertid på mulighetene, og argumenterer for at økte overføringer til u-landene er en forutsetning for å oppnå betydelige miljøforbedringer. Rapporten understreker i denne sammenhengen betydningen av betingelsene for internasjonal handel. Som et eksempel nevnes at en reduksjon i handelsbarrierene med 50 prosent i de viktigste industrilandene, vil gi u-landene en ekstra årlig eksportinntekt på USD 65 milliarder ved utgangen av dette tiåret. Til sammenligning beregner WDR92 at den samlede kostnaden på en investeringspakke som rettes inn mot de viktigste miljøproblemene, vil ligge på omlag USD 75 milliarder årlig.

Politikk og praksis

Det har skjedd store endringer i Verdensbankens miljøpolitikk de siste 4-5 årene. Også i den praktiske politikken på prosjektnivå skjer det endringer, selv om det som regel vil være en tidsforsinkelse fra politikk til prosjektnivå. Verdensbanken vedtok f.eks. i 1991 et politikk-dokument om skogbruk, som slår fast at en ikke skal støtte kommersiell tømmerdrift i primær tropisk regnskog. Støtte til større prosjekter for utvikling av infrastruktur (veier, damanlegg, gruvedrift, etc.) skal også gjennomgå langt strengere vurderinger av sosiale og miljømessige konsekvenser. Verdensbankens årsrapport for 1992 viser også en økende andel av nye prosjekter innen miljø-området. Av 222 nye godkjente prosjekter i løpet av budsjett-

året 1992, hadde 19 primært miljømål, med en samlet utgiftsside på USD 1,2 milliarder.¹²

Det er imidlertid lettere å være miljøbevisst i rapporter enn i prosjekter. Verdensbanken har møtt omfattende kritikk av endel enkeltprosjekter de senere årene. Et spesielt kontroversielt prosjekt er vannkraftutbyggingen i Narmada-dalen i India. Prosjektet drives av den indiske regjeringen med finansiell støtte fra Verdensbanken. I tillegg til de miljømessige konsekvensene og farene for flom, må flere hundre tusen mennesker flyttes. Den lokale motstanden har vært stor. Kritikk mot prosjektet kommer også fra personer og institusjoner langt utenfor miljøaktivistenes rekker. En uavhengig kommisjon, ledet av den tidligere UNDP-sjefen Morse, avla en rapport i juni 1992 som er meget kritisk til prosjektet. Til tross for en rekke negative sider og manglende konsekvensvurderinger av prosjektet, har Verdensbanken fortsatt sine utbetalinger. En mulig forklaring på at støtten til prosjektet fortsetter, er den prestisje som er investert i planleggingen og gjennomføringen av prosjektet.¹³

I tillegg til de spørsmålstegn som kan stilles ved enkeltprosjekter, stiller mange også spørsmål ved om endel av de mer grunnleggende trekk ved Verdensbankens virksomhet er lite miljøvennlige. Spesielt gjelder dette Verdensbankens "big thinking" — prosjekter i to og tresifrede antall millioner dollar, skåret over noenlunde samme lest. Størrelsen og (dermed) uniformiteten på prosjektene gjør en tilpasning til lokale forhold problematisk. Samtidig understrekes betydningen av lokal tilpasning i politikk dokumenter, bl.a. i WDR92, som en forutsetning for at prosjektene skal ha positive miljøeffekter. Størrelsen i seg selv kan også representere et miljøproblem.

Videre kan en reise spørsmål ved om Verdensbankens praksis med sterk satsing på utenforstående ekspertvurderinger og "missions" med mer eller mindre universelle løsninger på lokale problemer, hindrer løsninger tilpasset lokale sosiale og økologiske forhold. Kontrasten mellom formuleringene i WDR92 og Verdensbankens ekspertvelde (som er endel av det klassiske, paternalistiske paradigmet diskutert tidligere), er påfallende.

Denne siste kritikken er spesielt relevant i forbindelse med Verdensbankens sterke satsing på nasjonale handlingsplaner for miljø — NEAP ("National Environmental Action Plan"). Disse er ment å danne rammen for satsingen innen miljø. Omlag 20 afrikanske land er i dag

¹² Et primært miljøprosjekt er definert som et prosjekt hvor miljøgevinster eller — kostnader utgjør minst 50 prosent av de totale gevinstene eller kostnadene. 43 av de øvrige 203 prosjektene hadde egne miljøkomponenter.

¹³ For en kritisk gjennomgang av Verdensbankens rolle, se Ecologist (1992).

involvert i planleggingen eller gjennomføringen av NEAP. Typiske komponenter i NEAP vil være en styrking av nasjonale institusjoner, opplysning og utdanning, og tiltak for bevaring av naturområder. På endel områder har initiativet, planleggingen og tildels også gjennomføringen av NEAP likhetstrekk med strukturtilpasningsprogrammene (SAP): Problemene er i stor grad definert utenfra og regjeringene i u-land "pålegges" (mer eller mindre frivillig) endringer i politikken og nye tiltak. Selv om en i sak skulle være mer enig med de reformer som foreslås i tilknytning til NEAP enn SAP, er bildet neppe særlig forskjellig sett fra u-landenes side. Det er å oppfatte som en ny type kondisjonalitet som knyttes til u-hjelp ("grønn" kondisjonalitet). Presset på Verdensbanken til å introdusere NEAP har vært særlig stort fra amerikanske miljøorganisasjoner, som også ønsker å gjøre gjennomføringen av NEAP som et krav for bistand fra Verdensbanken. Fra norsk side har det vært lagt vekt på at u-landene i størst mulig grad må involveres i hele prosessen, for derved å sikre at landene føler seg forpliktet til å følge opp planen.

Avsluttende kommentarer

WDR92 er en solid samling av fakta og argumenter, og trolig en av de beste oversiktsrapportene som er laget over miljøproblemer i u-land. Sammen med en meget leservennlig presentasjonsform gjør dette WDR92 til et "must" for dem som er interessert i slike spørsmål. I denne kommentaren er flere av rapportens mange tema utelatt eller bare nevnt i stikkordsform. Dette gjelder spesielt spørsmålet om internasjonale miljøproblemer (drivhuseffekt, ozonlag, biodiversitet), energi og industri, samt rent vann og sanitære forhold.

I likhet med WDR90 og WDR91 preges også denne rapporten av en sterk utviklingsoptimisme. Rapporten fokuserer på mulighetene, heller enn begrensningene. WDR92 presenterer en investeringspakke for å møte de mest alvorlige miljøproblemer i u-land. Pakken omfatter vann og sanitære forhold, elektrisitet, transport, industriutslipp, jordbruk, familieplanlegging og utdanning for kvinner. De totale kostnadene vil ligge på USD 75 milliarder årlig, eller tilsvarende omlag 1,4 prosent av samlet BNP for utviklingslandene. WDR91 peker på at land med en sunn økonomisk politikk og styring hadde en vekst på 2,5 prosentenheter høyere enn andre land. Dette illustrerer at med moderate omprioriteringer og/eller en bedre økonomisk styring vil det kunne være mulig å mobilisere tilstrekkelige ressuser til en slik førstehjelps-pakke for miljøet.

I spørsmålet om økonomisk vekst og miljøvern har vi pekt på at en for sterk optimisme kan være farlig. Den anslåtte 3,5-doblingen av verdens

produksjon de neste 40 årene, vil være svært vanskelig å kombinere med en reduksjon i CO₂-utslippene, all den tid det er umulig å rense seg ut av dette problemet. For globale miljøproblemer som drivhuseffekten blir det derfor et spørsmål om å fordele “retten til å forurense” innenfor en bærekraftig ramme. En kommer dermed ikke utenom spørsmålet om endringer i de rike landenes produksjon og forbruk, for å gi rom for økninger i levestandarden blant de fattigste. Dersom vi ikke innser at det også på globalt nivå er en “vinn-tap-situasjon”, kan vi alle ende opp som tapere.

Til grunn for både Brundtland-kommisjonens og Verdensbankens filosofi ligger at det er mulig å få til en utjevning mellom nord og sør ved å heve bunnen uten å måtte senke taket. På endel områder kan imidlertid dette bli svært vanskelig. Som Mahatma Gandhi sa da han etter Indias frigjøring ble spurt om landet nå skulle forsøke å nå britisk levestandard: “Storbritannia trengte halvparten av planetens ressurser for å nå sin velstand; hvor mange planeter ville ikke et land som India trenge?”

Referanser til kapittel 4

- Blaikie, Piers, et al. (1992), "Research on Land Degradation". *Environmental Department Working Paper* (forthcoming). Washington D.C.: World Bank.
- Bromley, Daniel W. (1989), "Natural Resource Destruction in Asia and Africa: The Policy Response", i *Economic Issues*, 110, May.
- Ecologist (1992), "Withdraw from Sardar Sarovar, Now. An open letter to Mr. Lewis T. Preston, President of the World Bank", i *The Ecologist*, vol. 22, no. 5, September/October 1992.
- Galbraith, John Kenneth (1979), *The Nature of Mass Poverty*. Cambridge and London: Harvard University Press.
- Goodland, R., H. Daly, S. El Serafy og B. von Droste (red.) (1991), *Environmentally Sustainable Economic Development: Building on Brundtland*. Paris: UNESCO.
- Hansen, Stein (1991), *Oversikt over sammenhengen mellom fattigdom, befolkningsvekst, samfunnsforhold, økonomi og miljøforringelser*. Oslo: Rapport til Utenriksdepartementet, Februar 1991.
- Meadows, D.H., D.L. Meadows og J. Randers (1992), *Beyond The Limits*. Port Mills, Vermont: Chelsea Green Publishing Company.
- Ostrom, Elinor (1990), *Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: University Press.
- Steer, Andrew (1992), "The Environment for Development", i *Finance and Development*, June.
- Turner, R. Kerry (1991), "Environment, Economics and Ethics", i Pearce, Barbier, Markandya, Turner og Swanson: *Blueprint 2: Greening the World Economy*. London: Earthscan.
- World Bank (1990), *World Development Report 1990: Poverty*. Washington D.C.
- World Bank (1991), *World Development Report 1991: The Challenge of Development*. Washington D.C.
- World Bank (1992), *World Development Report 1992: Development and the Environment*. Washington D.C.
- World Bank (1992), *The World Bank Annual Report 1992*. Washington D.C.
- World Commission on Environment and Development (WCED) (1987), *Our Common Future*. Oxford & New York: Oxford University Press. (Brundtland-kommisjonens rapport).

Reports

- R 1990: 8 TOSTENSEN, Arne, Nils Groes, Kimmo Kiljunen and Tom Østergård
The Nordic/SADCC Initiative. A Nordic review. Bergen, November 1990, 66 pp.
- R 1990: 9 O'BRIEN, Peter, Jamú Hassan and Michael Hicks
Evaluation of Norway's non-project financial assistance to Mozambique. Bergen, December 1990, 52 pp.
- R 1991: 1 CROOK, Richard C. and Alf Morten Jerve (eds.)
Government and participation: Institutional development, decentralisation and democracy in the third world. Bergen, February 1991, 119 pp.
- R 1991: 2 GLOPPEN, Siri og Lise Rakner
Menneskerettigheter og utviklingsprosesser. Bergen, mai 1991, 97 s.
- R 1991: 3 GULE, Lars
Islam, menneskerettigheter og utviklingsprosesser. Bergen, desember 1991, 143 s.
- R 1991: 4 CHILOWA, Wycliffe
Food insecurity and coping strategies among the low income urban households in Malawi. Bergen, August 1991, 22 pp.
- R 1991: 5 ANGELSEN, Arild
Cost-benefit analysis, discounting and the environmental critique: Overloading of the discount rate? Bergen, November 1991, 54 pp.
- R 1991: 6 CARRIN-BOUEZ, Marine
Inner frontiers: Santal responses to acculturation. Bergen, December 1991, 82 pp.
- R 1992: 1 MIRANDA, Armindo and Soma de Silva
Population and development planning. A demographic study of the Hambantota integrated rural development programme in Sri Lanka. Bergen, May 1992, 75 pp.
- R 1992: 2 BØRHAUG, Kjetil
Politics, administration and agricultural development. The case of Botswana's Accelerated Rainfed Arable Programme. Bergen, August 1992, 158 pp.
- R 1992: 3 TJØNNELAND, Elling N.
Southern Africa after apartheid. The end of apartheid, future regional cooperation and foreign aid. Bergen, August 1992, xix+214 pp. (Price: NOK 145,00 + postage)
- R 1992: 4 TVEDT, Terje, Hilde Brekke and Eldar Bråten
Norwegian development aid evaluations 1980-1989. A bibliography. Bergen, September 1992, 71 pp.
- R 1992: 5 ANDREASSEN, Bård-Anders, Gisela Geisler and Arne Tostensen
Setting a standard for Africa? Lessons from the 1991 Zambian elections. Bergen October 1992, 137 pp.
- R 1992: 6 RAKNER, Lise
Trade unions in processes of democratisation. A study of party labour relations in Zambia. Bergen, December 1992, 177 pp.