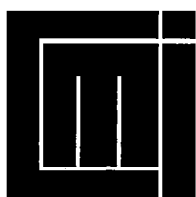


Verdensbankens verdensbilde

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

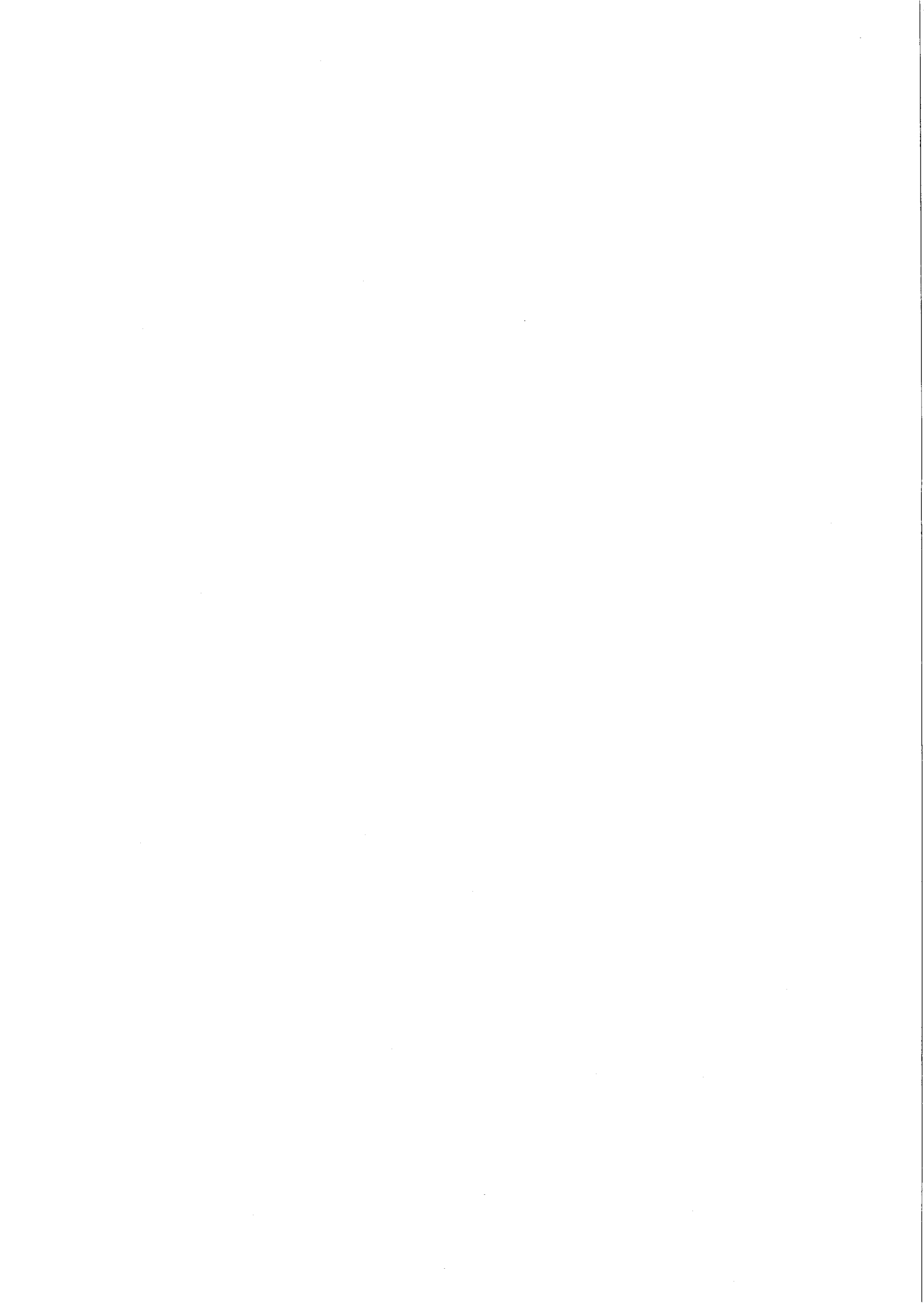
Forord

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 politikkkutforming 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 forfatterens 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 politikk anbefalinger, 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 omhandler 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-

