

Norsk renhet

Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962 – 1969

av

Monika Jankowska

**Hovedfagsoppgave i historie
Universitetet i Oslo
Våren 2005**

Forord

Det er mange som fortjener takk for at jeg nå har kommet i mål. Først og fremst vil jeg takke min veileder Helge Ø. Pharo for ide til oppgave og inspirerende veiledning.

Jeg vil også takke andre for deres verdifulle innspill og gjennomlesning, særlig Lars Julin for hans presise og konstruktive kommentarer. Uten å glemme: Anders Nordmo, Guro Midtsund, Kjersti Skar, Ingrid Næser, Ranghild Handeland, Jan J. Skartveit, Eirik Holmen, Erlend Haavardsholm og sist men ikke minst Kristin Jacobsen.

Jeg vil også takke min familie og min kjære storebror for å ha bidratt til at innspurten ble noe behageligere enn den kunne ha vært.

- april 2005

Innholdsfortegnelse

Norsk renhet.....	i
Norges medlemskap i OECDs utviklingskomité 1962 – 1969	i
Forord.....	iii
Innholdsfortegnelse.....	iv
Forklaring på forkortelser som brukes i hovedteksten:.....	vi
Forklaringer på forkortelser som brukes i notene:	vi
Figurer.....	vii
Innledning	1
Tidligere litteratur	2
Utvidet problemstilling	10
Organisering av oppgaven	12
Kilder og metodiske betraktninger.....	14
Begrepsavklaring	15
Kapittel 1.....	17
Opptaktene til norsk DAC-medlemskap.....	17
Reorganiseringsprosessen av OEEC til OECD.....	18
DAG blir DAC.....	22
Norsk utviklingshjelp før 1962	26
Norsk skepsis til forpliktende utviklingssamarbeid.....	28
Det skandinaviske aspektet i forhold til norsk medlemskap.....	34
Engen-utvalgets betydning for et eventuelt medlemskap	37
Avslutning.....	39
Kapittel 2.....	43
1962–1965.....	43
Utviklingen frem mot 1965-anbefalingen.....	43
Bakgrunn.....	44
Myke vilkår.....	46
Verdensbank obligasjonene	53
Binding av hjelpeoverføringene.....	56
Eksaminasjoner	61
UNCTAD I.....	67
Avslutning.....	75

Kapittel 3.....	81
1966-1969	81
Skjerpede forpliktelser	81
Bakgrunn	82
Myke vilkår	85
Verdensbank obligasjonene	91
Binding av hjelpeoverføringene.....	95
Eksaminasjoner	100
UNCTAD II	110
Avslutning	119
Konklusjon	123
Norske egeninteresser	124
Konsekvensene av DAC-medlemskapet.....	127
Videre forskning	130
APPENDIX.....	131
Utrykte Kilder:	131
Utenriksdepartementets arkiver (UD), Oslo	131
National Archives and Records Administration (NARA), Washington D.C.	131
Trykte kilder:	131
Litteratur:	132

Forklaring på forkortelser som brukes i hovedteksten:

BNP	Brutto nasjonalprodukt
DAC	Development Assistance Committee
DAG	Development Assistance Group
ECOSOC	FN økonomiske og sosiale råd
EEC	European Economic Community
EFTA	European Free Trade Association
EPTA	FNs utvidede tekniske hjelpeprogram
EPU	European Payments Union
Euratom	European Atomic Energy Community
FN	Forente Nasjoner
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GIEK	Garanti-Instituttet for Eksportkreditt
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IDA	International Development Association
ILO	Den internasjonale arbeidsorganisasjonen
IMF	International Monetary Fund
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NNP	Netto nasjonalprodukt
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NU	Norsk Utviklingshjelp
NØV	Ny Økonomisk Verdensorden
ODA	Official Development Assistance
OECD	Organization for Economic and Development Cooperation
OEEC	Organization for European Economic Cooperation
UNCTAD	United Nations Conference for Trade and Development
SUNFED	Special United Nations Fund for Economic Development
UNICEF	FNs barnefond
UNESCO	FNs organisasjon for undervisning, vitenskap, kultur og kommunikasjon
MTC	Maritime Trade Committee
TDB	Trade and Development Board
WHO	World Health Organization
WFP	World Food Programme

Forklaringer på forkortelser som brukes i notene:

Amb	Ambassade
CFPF	Central Foreign Policy Files
DF	Decimal Files
DOS	Department of State
RG	Record Group
SNF	Subject Numerical Files

Figurer

Figur 1: Norske hjelpeoverføringer

s. 13.

Innledning

I 1962 ble Norge medlem av OECDs utviklingskomité, Development Assistance Committee (DAC). Komiteen var et sentralt forum for bistandsgivere i 1960-årene en periode der ideene til grunn for utviklingshjelp ble definert og utviklet. Denne utviklingen fant også sted i Norge, der utviklingshjelp ble innført som en varig nasjonal oppgave. Samtidig utvidet Norge sin deltakelse i det internasjonale utviklingssamarbeidet gjennom sitt medlemskap i DAC. DAC ble innlemmet i OECDs komitéstruktur i 1961, samtidig som OECD ble organisert med utgangspunkt i OEEC.¹ Komiteen hadde begrenset medlemskap og bestod i 1961 av elleve medlemmer.² Komiteens hovedoppgaver var å stimulere medlemmene til økte kapitaloverføringer og langsiktige lån til utviklingsland. En av DACs sentrale oppgaver var også defineringen av hva som skulle regnes som utviklingshjelp og under hvilke vilkår denne skulle ytes. I dag har komiteen 23 medlemmer og blir beskrevet som et nøkkelforum for de største bilaterale giverland, der de kan samarbeide for å øke overføringenes effektivitet og støtte en selvberende utvikling.³ Komiteen produserer statistiske fremstillinger som rangerer giverlandene, og Norge har siden 1975 ligget øverst på listen. Dette har bidratt til å gi Norge ry som bistandsland og en altruistisk stat.

Dette har imidlertid ikke alltid vært tilfelle. I denne oppgaven vil jeg belyse hvilke konsekvenser Norges medlemskap i DAC fikk for utformingen av norsk utviklingspolitikk i perioden 1962-69. I den forbindelse vil oppgaven søke svar på i hvilken grad medlemskapet påvirket kommersialiseringen av norsk utviklingshjelp fra slutten av 1960-tallet. Påvirkningen fra DAC vil belyses ved å se på komiteens betydning for økningen av de i utgangspunktet svært lave norske overføringene, som mot slutten av 1960-tallet gikk i kommersiell retning. Grunnen til at ovennevnte problemstilling er interessant er at kildematerialet benyttet i oppgaven ikke har vært gjennomgått i tidligere forskning.

¹ OECD ble omdannet fra OEEC ved ratifikasjonen av OECD-konvensjonen 30.9.1961. Medlemslandene var Belgia, Danmark, Frankrike, Hellas, Irland, Island, Italia, Luxemburg, Nederland, Norge, Portugal, Spania, Storbritannia, Sveits, Sverige, Tyrkia, Vest-Tyskland. USA og Canada ble medlemmer etter reorganiseringen

² Belgia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Portugal, Storbritannia, USA, Japan, Nederland og EEC Kommissjonen.

³ Fra OECD offisielle internettside: www.OECD.org

Tidligere litteratur

I tidligere studier av norsk utviklingspolitikk er ikke Norges medlemskap i DAC direkte behandlet, Norges medlemskap i utviklingskomiteen og påvirkning fra komiteen har imidlertid indirekte blitt berørt. Det er i den sammenheng sentralt å se på generelle studier av norsk utviklingspolitikk gjennomført av statsvitere Olav Stokke og Helge Hveem. Deretter vil andre sentrale bidrag bli presentert for å peke på områder som skaper et behov for nærmere klargjøring av det norske medlemskapet i DAC.

Olav Stokke har søkt å kartlegge determinanter i den norske utviklingspolitikken og i hvilken retning disse har påvirket politikken. Han legger til grunn en forståelse av utviklingspolitikk som utfallet av en rekke prosesser og påvirkning fra aktører, der det som skiller utviklingspolitikken fra andre politiske områder er en rekke bestemmende verdier.⁴ De deterministiske elementene i utviklingspolitikken finner Stokke å være sosiopolitiske normer, systemiske interesser, privat sektor, tradisjonelle relasjoner med Den Tredje Verden, økonomiske endringer og ytre påvirkning. Stokkes konklusjon er at den norske hjelpen, i perioden 1961 til 1987, ble begrunnet med altruistiske motiver i overensstemmelse med de dominerende sosiopolitiske normer og styrket av en norsk velstand. Han hevder dette på bakgrunn av en overvekt av altruistiske argumenter uttrykt i offentlig politikk og opinion.⁵

Videre deler Stokke de sosiopolitiske normene og systemiske interessene inn i mer konkrete normer. I denne oppgaven er særlig Stokkes analyse av den ytre påvirkningen sentral. Den deles inn i regionalt samarbeid, internasjonalt samarbeid og påvirkning fra bilaterale mottagere. Norsk medlemskap i DAC er kategorisert som regionalt samarbeid, mens Norges medlemskap i FN og Verdensbanken går under kategorien internasjonalt samarbeid. Stokke hevder at alle tre former trekker utviklingspolitikken i retning av å øke overføringene til utviklingsformål. På den annen side mener Stokke at innflytelsen fra DACs retningslinjer på den norske utviklingspolitikken var marginal, da Norge var langt foran de mål og standarder normene etablerte. Dette var retningslinjer som for eksempel mål om mindre binding,

⁴ Olav Stokke, *Western Middle Powers and Global Poverty, The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala in cooperation with The Norwegian Institute of International Affairs, Oslo 1989, s. 159.

⁵ Stokke, 1989, s. 172.

mer overføringer på bedre finansielle vilkår, særlig til de mindre utviklede land og relativt større overføringer gjennom multilaterale kanaler.⁶ Stokke hevder dessuten at standardene som ble etablert av DAC, faktisk kunne påvirke norsk utviklingspolitikk i en negativ retning, men mener det er vanskelig å spore slike konsekvenser. Etter Stokkes mening er det først og fremst USA som har hatt en viss ytre innflytelse, men den har vært marginal og gjaldt valg av bilaterale samarbeidsland. Stokke hevder videre at ytre påvirkning på norsk utviklingspolitikk har vært størst fra Norges deltakelse i det internasjonale samarbeidet. Deltakelsen påvirket blant annet utformingen av utviklingsideene, retningslinjene i forhold til ulike hjelpformer, avbinding av hjelpeoverføringene samt overordnede strategier og mål. Norsk deltakelse i Verdensbanken mener han også påvirket utformingen av norsk utviklingspolitikk og da særlig betydningen av industrialiserings- og handelsstrategien.

Stokke avdekker i sin undersøkelse av determinanter, motiver og strategier en hovedkonfliktlinje mellom altruisme og egeninteresser. Altruismen er forbundet med de sosiopolitiske normene, mens egeninteressene er forbundet med næringsinteresser og eksportpromotering.⁷ Konfliktene gjenspeiler seg i synet på størrelsen på de multilaterale ytelsene, geografisk konsentrasjon av den bilaterale hjelpen, utvalget av mottagerland og i synet på binding og kommersialiseringen av hjelp.⁸ Stokke hevder at overvekten av determinanter han tar for seg, trekker norske politikken mot et ”for et felles beste”, og dette er hans definisjon av begrepet altruisme. Begge konfliktlinjene Stokke legger frem tilhørte dessuten det nasjonale miljøet, og dermed mener Stokke at den ytre påvirkningen på utformingen av norsk utviklingspolitikk er marginal.

Mens Stokkes fremstilling bekrefter det regjerende bilde av Norge som den største bistandsgiver og en altruistisk stat, ønsker Helge Hveem å gi et mer nyansert bilde av den norske utviklingspolitikken. Hveem avgrenser utviklingspolitikk, også den norske, til å være et samspill mellom fire tendenser, altruisme, reformisme, konformisme og egeninteresser.⁹ Disse utgjør to konfliktlinjer som preger norsk utviklingspolitikk, altruisme versus egeninteresser og reformisme versus konformisme, og utviklingspolitikken foregår i skjæringspunktet mellom de to. I

⁶ Stokke, 1989, s. 215.

⁷ Stokke, 1989, s. 210.

⁸ Stokke, 1989, s. 211.

⁹ Helge Hveem, *Norway: The Hesitant Reformer, Internationalism under Strain*, Cranford Pratt(red), University of Toronto press 1989, s. 104.

begrepet konformisme ligger graden av norsk ettergivenhet til å følge det politiske presset fra felles allierte i OECD og dermed også DAC. Viljen til konformisme har sitt utspring i at det å følge en felles linje blir oppfattet i tråd med egeninteresser, ofte økonomiske. I begrepet reformisme ligger viljen til å fremme endring av etablerte regimer og kan spores i norsk støtte av en ny økonomisk verdensorden (NØV) på 1970-tallet, mens det altruistiske motivet kan ses i landets høye overføringer utover 1970-tallet.

Langs konfliktlinjene plasserer Hveem politiske partier, aktører og de verdier og den politikk disse fremmer. Disse inngår videre i det Hveem betegner som segmenter, som har sin opprinnelse i økonomiske og offentlige sektorer med sine aktører, verdier og måter å definere problemer på. Den utviklingspolitiske arena består altså ikke av et slikt segment, derimot blir arenaen konstant invadert av andre segmenter. Denne situasjonen fører til fragmenteringen av beslutningsprosessen i utviklingspolitiske saker.¹⁰ Hveem hevder at utviklingspolitikken utformes i samspill og konflikt mellom de fire tendensene, og den preges av hvilken tendens som til enhver tid er dominerende med hensyn til både indre og ytre ressurser og de ulike gruppene/segmentenes evne til å mobilisere for den gitte sak.¹¹ Det innebærer at den utviklingspolitiske arena er et forhandlingsrom, preget av et system der løse og faste allianser opererer.¹²

Videre hevder Hveem at den norske utviklingspolitikken har sin opprinnelse i sikkerhetspolitiske hensyn og ikke i hensyn til den sosiale og økonomiske situasjonen i utviklingsland. Norsk utviklingspolitikk var en respons på en agenda andre land satte og ble formet av internasjonale hendelser. Det som er sentralt ved Hveems fremstilling i kontrast til Stokke, er hans vektlegging av betydningen av den ytre påvirkning på utformingen av norsk utviklings politikk. Da han hevder at utviklingspolitikken i tillegg til altruisme også utformes i skjæringspunktet mellom reformismen, egeninteresser og konformismen. Særlig er Hveems beskrivelse av en konformisme-linje i norsk utviklingspolitikk i form av et ønske om å følge en felles OECD-linje, sentral i denne oppgaven. Stokke på sin side hevder at den ytre påvirkningen var marginal og den norske utviklingspolitikken i hovedsak ble utformet av interne determinanter, og at motivasjonen bak den norske utviklingshjelpen i

¹⁰ Hveem, 1989, s. 105.

¹¹ Hveem, 1989, s. 104.

¹² Hveem, 1989, s. 105.

hovedsak var altruistisk. Slik det er beskrevet ovenfor er det ikke enighet om komiteens påvirkningskraft på den norske utviklingspolitikken.

Historikere som har behandlet norsk utviklingspolitikk har funnet at DAC-medlemskapet har påvirket eller presset Norge i en eller annen retning. Et viktig bidrag er Jarle Simensens *Norsk Utviklingshjelps historie 1952-75* som gir en grunnleggende ramme for denne oppgaven.¹³ Simensen beskriver den ideologiske og praktiske utviklingen av norsk utviklingspolitikk og setter den nasjonale utviklingen i internasjonal sammenheng. I min undersøkelse har hans beskrivelse av nasjonaliseringen av den norske utviklingshjelpen vært sentral.¹⁴ Simensen konkluderer med at det på 1960-tallet skjedde en nasjonalisering av utviklingshjelp samtidig som det fant sted en ny form for internasjonalisering i pakt med kjente mønstre i internasjonal politikk.¹⁵ Nasjonaliseringen fant sted med innføring av permanente institusjoner og retningslinjer for hvordan og hvor store midler som skulle overføres til utviklingsland. Internasjonaliseringen skjedde da de vestlige statene dannet et internasjonalt utviklingssamarbeid utenom FN, blant annet i OECD og DAC. Den nasjonale og internasjonale utviklingen skjedde i forbindelse med en ny giv på utviklingsområdet i begynnelsen av 1960-årene. Simensen skisserer tre hovedårsaker til denne utviklingen. For det første var den en følge av avkoloniseringen i Afrika sør for Sahara, og for det andre en følge av president John F. Kennedys offensiv i USA som inkluderte ideen om et Fredskorps, en ”fremskrittssallianse” i Latin-Amerika og et ”strategisk landsbyprogram” i Indokina. Den tredje hovedgrunnen til at u-hjelpen ble organisert i alle vestlige land på begynnelsen av 1960-årene hadde sammenheng med samordningen i OECD og i DAC.¹⁶ Denne samordningen er et hovedtema i denne oppgaven.

Simensen finner at det norske engasjementet tidlig på 1960-tallet skyldtes så vel indre nasjonale årsaker som ytre internasjonale årsaker. Når det gjelder den indre påvirkningen var norske ideer rundt utviklingshjelpen preget av en renhetstenkning. Denne tankegangen hadde sitt utgangspunkt i de begrensede norske erfaringer innen u-hjelp og et ønske om å oppdage verden på ny. Denne renhetstenkningen hadde betydning for valg av samarbeidsland ved at man avstod fra å velge land som var

¹³ Jarle Simensen, *Norsk Utviklingshjelpshistorie 1952-75*, bind 1, *Norge møter den tredje verden*, Universitetsforlaget 2003.

¹⁴ Simensen, 2003, s. 99-134.

¹⁵ Simensen, 2003, s. 133-134.

¹⁶ Simensen, 2003, s. 103.

forbundet med norske interesser.¹⁷ I tillegg hadde den innvirkning på utformingen av bistandsideologien. Denne forklaringen kan styrke Stokkes oppfatning av at norsk utviklingspolitikk i hovedsak var drevet av altruisme.

I beskrivelsen av den norske utviklingshjelpens formative fase nevner Simensen DAC ved flere anledninger. Han konstaterer blant annet at Norge økte sine hjelpeoverføringer i samspill med DAC, etter at landet ble medlem i 1962.¹⁸ DAC blir også trukket frem som et pressmiddel for å øke de norske bistandsbevilgninger ovenfor Borten-regjeringen i 1965.¹⁹ Simensen har imidlertid ikke gått nærmere inn på hvordan dette presset artet seg, og dette vil bli nærmere behandlet i denne oppgaven.

Rolf Tamnes behandler også norsk utviklingspolitikk i bind seks av *Norsk Utenrikspolitikks Historie*.²⁰ Tamnes beskriver norsk utviklingspolitikk som en aktiv del av norsk utenrikspolitik, og introduserer flere årsaker til det utviklingspolitiske engasjementet. Den første årsaken til det norske engasjementet er Norges småstatsstatus som drev landet i retning av deltakelse i multilaterale og regionale grupper.²¹ Slik deltakelse tjente norske interesser ved at stormaktene ble bundet av avtaler og bestemte samarbeidsformer, og tjente også mottagernes interesser. For det andre peker Tamnes på en historisk tradisjon som var humanitær og solidarisk, og introduserer drivkrefter som kan karakteriseres som altruistiske. Tamnes knytter disse drivkreftene til norsk misjonstradisjon, den liberale venstre-siden og arbeiderbevegelsen, i likhet med Stokke. Politikken avspeiles i den tradisjonelle norske støtten til FN som bygger på folkerettens prinsipper og prinsippet om et land èn stemme. Tamnes stiller imidlertid spørsmålsteget ved om den tradisjonelle støtten av FN egentlig var knyttet til selvbilde og et ønske om å fremstå som en humanitær nasjon.²²

Etter 1975 hadde Norge som et ledende petroleumsland bedre råd enn andre, dette ga seg utslag ved at Norge ikke ble rammet økonomisk av oljekrisen.. Engasjementet skapte også en sammensatt interessegruppe av de aktører og grupper som var aktive i den norske utviklingspolitikken, og denne gruppen fungerte som en

¹⁷ Simensen, 2003, s. 134.

¹⁸ Simensen, 2003, s. 103.

¹⁹ Simensen, 2003, s. 124.

²⁰ Rolf Tamnes, *Norsk utenrikspolitikks historie, bind 6, Oljealder 1965-1995, Del IV Mesen, meglere og moralist*. Universitetsforlaget Oslo 1997.

²¹ Tamnes, 1997, s. 342-343.

²² Tamnes, 1997, s. 343.

pådriver for det norske engasjementet. For det tredje var det norske engasjementet selvforsterkende, da stadig flere borgere hadde egeninteresser knyttet til utviding av hjelpeinnsatsen. Til slutt nevner Tamnes at det norske engasjementet på utviklingsområdet fikk impulser utenfra, som for eksempel ungdomsopprøret på 1960-tallet og radikaliseringsen utover 1970-tallet.

Fremstillingen av årsakene til det norske utviklingsengasjementet viser at Tamnes vurderer utviklingspolitikken i et realpolitisk perspektiv og ikke i et idealistisk lys slik Stokke gjør. Tamnes hevder at kjernepunktet i den norske engasjementspolitikken var å påvirke, men ikke påvirkes. På dette området konkurrerte Norge med de nordiske landene som også ønsket å være pådrivere, samtidig som de nordiske landene spilte på lag i de internasjonale fora.²³

Tamnes beskriver også utformingen av den norske utviklingshjelpen fra 1960-tallet med tanke på de finansielle sidene av bistanden som volummål, valget mellom multilateral og bilateral hjelp og de norske holdningene til binding av hjelp.²⁴ Det er nettopp de finansielle sidene ved utviklingshjelpen som er forbundet med DACs arbeidsoppgaver. Komiteens definisjoner og retningslinjer skulle stimulere til økning av medlemmenes overføringer til u-land. Tamnes peker på DACs som en av flere årsaker til at Norge økte bevilgningene betraktelig i 1967-budsjettet. Kritikken komiteen rettet mot Norge angående de begrensede norske bistandsbevilgninger i 1967 veide tungt.²⁵

Tamnes sin påstand om at kritikken fra DAC veide tungt og at det politiske miljøet følte seg beskjemmet, antyder at det eksisterte et spenningsfelt mellom DAC og Norge når det gjaldt størrelsen på landets hjelpeoverføringer til u-land. Det er nærliggende å tro at komiteens kritikk også omfattet de andre finansielle sidene ved den norske hjelpen, for eksempel multilateral hjelp og binding av hjelp. Tamnes beskriver de norske overføringene på 1960-tallet som multilaterale, og at Norge på det området skilte seg ut blant de andre giverne.²⁶ Etter hvert gikk Norge gradvis over til å gi større andel av hjelpeoverføringen bilateralt, til tross for at regjeringen i 1972 hadde slått fast at fordelingen skulle deles likt mellom multi- og bilaterale overføringer.²⁷ Tamnes går ikke inn på DACs syn på Norges fordeling mellom de to

²³ Tamnes, 1997, s. 345-46.

²⁴ Tamnes, 1997, s. 385-400.

²⁵ Tamnes, 1997, s. 391.

²⁶ Tamnes, 1997, s. 393.

²⁷ Tamnes, 1997, s. 393.

hjelpeformene eller DACs syn på Norges prinsipielle støtte til multilaterale overføringer. Dette vil også søkes nærmere belyst i denne oppgaven. Med tanke på binding slår Tamnes fast at Norge var et av de få land som støttet prinsippet om ubunden bistand. Det norske synspunktet var preget av landets åpne marked og liberale tradisjon, og en motstand mot at verdenshandelen skulle reguleres av bilaterale avtaler som igjen kunne skade norsk skipsfart. Påvirket disse sterke egeninteressene det norske DAC-medlemskapet?

Slik det er nevnt ovenfor har følgene av DAC-medlemskapet hovedsakelig blitt indirekte behandlet i sentrale norske forskningsarbeider. Følgene av medlemskapet har imidlertid blitt berørt i enkelte hovedfagsoppgaver. Odd Erling Morterud har i sin oppgave om *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet* pekt på DAC-medlemskapet som forklaring på enkelte trekk.²⁸ Morterud tar utgangspunkt i Engen-, Rogstad- og Onarheim-utvalgenes innstillinger for å vise hvordan staten og næringslivet jobbet for å legge forholdene til rette for norske bedrifters investeringer i prosjekter i u-land.²⁹ Morterud har vurdert utvalgenes innstillinger og deres konsekvenser for norske investeringer i u-land. Økt engasjement fra næringslivets side ville bety at en større andel av norsk hjelp ville bli gitt bilateralt. Norges hjelp var hovedsakelig flersidig på 1960-tallet, og ble kanalisert gjennom FNs organer. Nittifem prosent av den totale hjelpen Norge ga var multilateral.³⁰ Slik hjelp ble vurdert som særlig uegennyttig og mer nøytral enn bilateral hjelp. Dessuten kunne mottager gjennom multilaterale overføringer unngå en avmektig binding til giverlandet.³¹

Morterud antyder at årsaken til større fokus på å få de private aktørene inn i utviklingsområdet var et ytre press fra DAC.³² Morterud beskriver også Norges vilje til å tilfredsstille dette ytre presset. Han hevder det hadde å gjøre med selvfølelse og internasjonal posisjonering. Dette er også påpekt av Rolf Tamnes, som hevder at

²⁸ Odd Erling Morterud, *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet, forholdet mellom offentlige myndigheter og det private næringsliv innen norsk utviklingshjelp 1960-1970*. Universitetet i Oslo 1997.

²⁹ Engen-utvalget (1960-1961) ble ledet av Hans Engen, statssekretær i UD, og var hovedsakelig satt sammen av ansatte i departementer og direktorater. Følgene av Engen-utvalgets innstilling var opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp i 1962, og fastsettelsen av et kortsiktig og et langsiktig mål for de fremtidige norske overføringene på henholdsvis 0,25 og 1 prosent av nasjonalprodukt. Rogstad-utvalget (1961-1962) ble ledet av underdirektør i UD Gunnar Rogstad, og bestod av representanter fra næringslivet. Resultatet etter Rogstad-utvalget ble nye statsgarantiordninger. Onarheim-utvalget (1966) ble ledet av Onar Onarheim, og var bredt sammensatt av sentrale aktører fra nærings- og industrisiden og representanter fra fagdepartementene. Resultatet av utvalgets innstilling ble blant annet opprettelsen av Norad i 1968.

³⁰ Morterud, 1997, s. 24.

³¹ Tamnes, 1997, s. 393.

³² Morterud, 1997, s. 51.

Norge følte seg beskjemmet av den kritikken landet fikk i 1967.³³ Morteruds oppgave gir en god beskrivelse av følgene DAC-medlemskapet fikk for norsk utforming og ønsket om å stimulere de private investeringer i u-land. Tematikken om norsk kommersiell bistand blir derfor ikke behandlet i denne oppgaven.

Anniken S. Huitfeldts hovedfagsoppgave tar for seg reorganiseringen av OEEC til OECD i 1960, og behandler også reorganiseringen fra Development Assistanse Group (DAG) til DAC.³⁴ DAG var forløperen til DAC, og ble opprettet etter ønske fra amerikanerne i 1959 som en frittstående gruppe begrenset til å omfatte de største giverne. Huitfeldt beskriver Norge som mer opptatt av OECDs fremtidige rolle på handelsområdet og derfor ikke opptatt av organisasjonens fremtidige rolle når det gjaldt utvikling. Huitfeldt kommer frem til fire årsaker på hvorfor Norge ble interessert i DAC og valgte å bli medlem i 1962. Hennes funn danner et utgangspunkt for analysen i første kapittel.

På 1960-tallet var de nye initiativene på utviklingsområdet preget av ideen om at kapitaloverføringer ville føre til vekst i utviklingslandene. Et sentralt spørsmål i den forbindelse ble dermed hvem som skulle styre pengestrømmene og hvordan de skulle brukes.³⁵ DAC var, ved siden av Verdensbanken og IMF, en av hovedaktørene når det gjaldt utformingen av retningslinjer på det finansielle området. Økningen av kapitaloverføringene til u-landene økte deres gjeld, og den økende gjeldsbyrden utløste alternative utviklingsideer. U-landene samlet seg om en alternativ løsning, og krevde blant annet bedre handelsbetingelser for handel med i-landene, samt tollettelser og råvareavtaler. I tillegg fremmet u-landene finansielle krav om økning av overføringene og bedre vilkår på overføringene. Disse kravene ble fremmet under FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD)³⁶. I 1974, på FNs sjette ekstraordinære generalforsamling, ble kravene om en ny økonomisk verdensorden (NØV) formalisert. U-landene ønsket en restrukturering av det økonomiske verdenssystemet, og disse kravene ble fulgt opp på flere UNCTAD-konferanser.

Norges holdninger og interesser knyttet til UNCTAD er behandlet av både Simensen og Tamnes. Den norske UNCTAD-politikken beskrives innenfor en ramme der norsk altruistisk politikk kolliderte med norske egeninteresser innen handel og

³³ Tamnes, 1997, s. 345.

³⁴ Anniken S. Huitfeldt, *Fra OEEC til OECD, Norges holdninger til reorganiseringen i 1960*, hovedfagsoppgave i historie, Oslo 1996.

³⁵ Simensen, 2003, s. 79.

³⁶ United Nations Conference on Trade and Development

skipsfart. Det er også på områdene handel og skipsfart at den norske UNCTAD-politikken er grundig behandlet i tidligere forskning, i motsetning til de norske holdninger til u-landenes finansielle krav. Simensen beskriver norsk UNCTAD-politikk som ren interessepolitikk, mot tollettelser der norske næringer ble berørt og mot særordninger til støtte for oppbyggingen av en skipsfartsnæring for u-land.³⁷ Det ble et hav av avstand mellom den idealistiske NØV-holdningen Norge støttet, og det som var mulig å få til internasjonalt og internt i Norge.³⁸

I perioden jeg behandler, 1962-1969, fant det sted to konferanser for handel og utvikling, i Genève i 1964 og i New Delhi i 1968. Gisle Aschim beskriver Norges holdninger til UNCTAD, og han viser at de norske standpunktene på de tre første konferansene var preget av Norges lojalitet til den vestlige gruppen.³⁹ De vestlige landene dannet en gruppe som ble kalt B-gruppen, og den bestod hovedsakelig av OECD-medlemmer. Aschim beskriver hvordan Norge ønsket å holde B-gruppen samlet på en linje som sikret de norske interessene. Videre beskriver Aschim at i-landene ikke var villig til å strekke seg langt verken når det gjaldt overføringenes størrelse og vilkår eller når det gjaldt råvarereguleringer.⁴⁰ Mens Aschim har rettet fokus på norske handels- og skipsfartsinteresser og B-gruppens koordinering på dette området vil jeg rette fokus mot den vestlige gruppens koordinering på det finansielle område, og da mer konkret den som foregikk i DAC. DAC var kjernen i B-gruppen under koordineringen av landenes holdninger i forbindelse med konferansene, særlig når det gjaldt de finansielle kravene.

Utvidet problemstilling

Min påstand om at utformingen av norsk utviklingspolitikk i perioden 1962-1969 ble påvirket av medlemskapet i DAC utgjør hovedproblemstillingen i denne oppgaven og trenger derfor en nærmere presisering. Påvirkningen fra komiteen ses først og fremst i størrelsen på overføringene da komiteens fremste formål var å stimulere medlemmene til å øke sine overføringer. For det andre vil det undersøkes om medlemskapet i komiteen hadde konsekvenser for i hvilken retning av utformingen av norsk utviklingspolitikk og om kommersialiseringen på slutten av 1960-tallet hadde

³⁷ Simensen, 2003, s. 97.

³⁸ Simensen, 2003, s. 97.

³⁹ Gisle Aschim, *Norge og UNCTAD 1964 – 1974*, hovedfagoppgave i historie, Oslo 1995.

⁴⁰ Aschim, 1995, s. 114.

sammenheng med komiteens innflytelse. I begrenset grad vil annen ytre påvirkning bli vurdert for å studere om norsk utviklingspolitikk og økningen av overføringene var en respons på en dagsorden utformet av andre og preget internasjonale hendelser. Påvirkning fra komiteen er todelt. For det første den offisielle påvirkningen fra komiteens anbefalinger i form av retningslinjer og vedtak. For det andre den uoffisielle påvirkningen fra andre giveland og deres praksis og erfaringer.

For å belyse min påstand har jeg valgt å fokusere på fire sentrale områder innen finansiell utviklingshjelp der Norge i tidligere forskning har blitt tilskrevet en bestemt politikk, samt områder forbundet med norske egeninteresser. Disse områdene er binding av hjelpeoverføringene, vilkårene for overføringene, volumet på de norske hjelpeoverføringene og til slutt DACs rolle i forbindelse med opprettelsen og avviklingen av de to første UNCTAD-konferansene. Til slutt vil DACs eksaminasjoner av Norge i perioden 1963-1969 beskrives for å belyse komiteens innflytelse på norsk utviklingspolitikk.

I tidligere forskning av norsk utviklingspolitikk, eller temaer som berører området, har DAC blitt presentert som et pressmiddel særlig med hensyn til økning av norske overføringene. Denne oppgaven vil søke å beskrive dette presset nærmere og dets betydning for at de norske overføringene ble økt på slutten av 1960-tallet, og den norske motviljen mot å forplikte seg til langsiktige økninger av overføringene. Videre er det rimelig å anta at presset fra DAC også eksisterte i forhold til valg mellom bilateral og multilateral hjelp, om overføringene skulle være bundet og om de skulle gis på harde eller myke vilkår. Slik Tamnes har beskrevet det, skilte de norske overføringene på 1960-tallet seg fra de andre givernes da de i hovedsak var multilaterale i tråd med tradisjonell norsk støtte av FN. Utover 1970-tallet ble en stadig større andel av overføringene gitt bilateralt. Oppgaven vil dermed søke å belyse om DAC også påvirket hvordan Norge ga hjelpeoverføringene, da dette ikke er behandlet i tidligere forskning. Annen ytre påvirkning fra DAC på norsk utforming av utviklingspolitikken vil være om komiteen hadde betydning for organiseringen av den norske hjelpeinnsatsen.

Til slutt vil DACs påvirkning på norsk utviklingspolitikk undersøkes i forbindelse med FNs konferanser for handel og utvikling (UNCTAD). Norsk UNCTAD-politikk i forhold til de finansielle krav fremmet av u-landene er som nevnt ikke like grundig behandlet som norske interesser i forhold til kravene på handels- og skipsfartsområdet. Oppgaven vil dermed belyse dette område nærmere. Mens Aschim

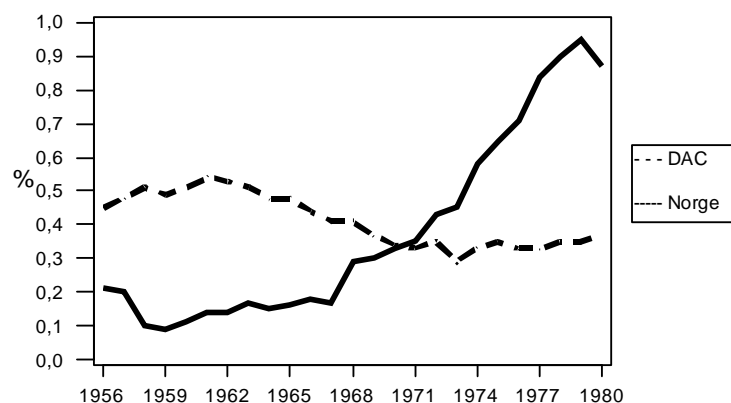
har rettet fokus mot norske handels- og skipsfartsinteresser og den vestlige gruppens koordinering på dette området, vil denne oppgaven rette fokus mot B-gruppens koordinering på det finansielle området. Oppgaven vil søke å beskrive DACs koordinering i forbindelse med UNCTAD-konferansene i 1964 og 1968 for å undersøke i hvilken grad den norske politikken ble influert av medlemmenes politikk og også om Norge påvirket medlemmenes UNCTAD-koordinering.

En sentral delproblemstilling er altså om påvirkningen også gikk den andre veien, fra Norge til komiteen, i samsvar med Rolf Tamnes sin påstand om at det sentrale i norsk utviklingspolitikk var å påvirke og ikke bli påvirket. I den forbindelse er det også interessant å avdekke om medlemskapet i DAC var ”altruistisk” motivert ut fra et ønske om samarbeid med andre om å hjelpe u-landene, eller om det var forbundet med norske egeninteresser innen handel, skipsfart og hensynet til det norske selvbildet. Fremstillingen av hovedproblemstillingen, som legger vekt på å beskrive arbeidet i DAC og dens behandling av de overnevnte områder, viser at Norge kan ha spilt en slik rolle.

Organisering av oppgaven

Opgaven er inndelt i tre hovedkapitler, der kapittel 1 er tematisk inndelt med kronologisk oppbygging, og kapitlene 2 og 3 er kronologisk inndelt med tematisk oppbygging. Ulempen med en slik inndeling i kapitlene 2 og 3 er at fremstillingen kan bli strengt empirisk men er den på best mulig måte belyser utviklingen i DACs virksomhet parallelt med utviklingen i Norge. Den gjør det enklest å avdekke påvirkning fra komiteen på utformingen av norsk utviklingspolitikk. I tillegg har hvert kapittel en innledende bakgrunnsdel. Denne løsningen har blitt valgt fremfor å samle bakgrunnsinformasjonen i et bakgrunnskapittel. Tidsavgrensningen følger av størrelsen av de norske overføringene som før slutten av 1960-tallet lå godt under DACs gjennomsnittlige overføringer til utviklingsland. Dette kan illustreres med

kurvediagrammet nedenfor av overføringene til Norge og DAC-medlemmene.



Figur 1: Norske hjelpeoverføringer

Figuren viser at de norske hjelpeoverføringene enn gjennomsnittet for DAC-medlemmene. Overføringene ble frem til 1970 regnet i netto nasjonalprodukt (NNP) da man gikk over til brutto nasjonalprodukt (BNP) (Kilde: Tamnes, 1997, s. 393, referert fra DAC)

Kapittel 1 vil omhandle bakgrunnen for reorganiseringen av OEEC og DAG til henholdsvis OECD og DAC for å gi bedre forståelse av de norske holdningene til DAC og utviklingsarbeidet i OECD. Kapittelet vil belyse utviklingen av DAC og dens retningslinjer. I tillegg til å gi et bilde av Norges utviklingspolitikk før medlemskapet, som er grunnleggende for fremstillingen de to påfølgende kapitlene. Kapittelet er avgrenset i tid til rett før reorganiseringen til Norge ble medlem i 1962.

Kapittel 2 tar for seg perioden 1962 – 1965, frem til DACs femårsjubileum. I denne perioden utgjorde defineringsen av hjelpevilkårene store deler av komiteens virksomhet. Kapittelet avgrenses med femårsjubileet og komiteens diskusjoner om hjelpevilkårene som endte med en anbefaling i 1965. I tillegg følger avgrensingen av regjeringsskiftet i 1965, for å belyse endringene i norsk utviklingspolitikk som fulgte av dette skiftet. Valget av disse hovedområdene gjenspeiler seg i den tematiske inndelingen i kapittel 2 og 3, i fremstillingene av områdene vil fokuset ligge på kontinuitet og endring.

Kapittel 3 har den samme tematiske inndelingen som kapittel 2, da hensikten er å følge utviklingen og vise eventuelle endringer i komiteens arbeid og formuleringer av anbefalinger. Kapittelet er avgrenset til perioden 1966 – 69 og følger av at i 1969 ble anbefalingen fra 1965 redefinert. Denne redefineringen førte til innføringen av bestemte krav til hvilke vilkår som skulle stilles på offentlige

overføringene. Det la grunnlaget for en definering Official Development Assistance (ODA). Kapittelet er det mest omfattende på grunn av større kildetilgang, noe som skyldes for det første utvidet møtefrekvens i både komiteen og komiteens arbeidsgrupper. For det andre blir norsk hjelpeinnsats utvidet og dermed også DACs eksaminasjoner av Norge.

Kilder og metodiske betraktninger

Hovedtyngden av materialet som er brukt i denne oppgaven kommer fra utenriksdepartementets arkiver, og består av korrespondansen mellom Norges faste delegasjon til OEEC/OECD og departementet. Det er verdt å merke seg at innholdet i rapporter og brev er ofte preget av avsenders synspunkter og interesseorientering. I mitt tilfelle vil dokumenter benyttet til og med kapittel 2 være forfattet av henholdsvis Olaf Solli og Jens Boysen, to erfarne og betroede representanter for Norge. Disse dokumentene gir inntrykk av å flere subjektive synspunkter på videre behandling av saker sammenlignet med perioden etter 1966.

Amerikanske kilder blir brukt som et supplement til analysen av de norske holdninger til DAC-medlemskapet. Kildene omfatter brev til og fra State Department i forbindelse med saker relatert til DAG, OECD, GATT og Norge. De amerikanske kildene gir god innsikt i de amerikanske motivene bak opprettelsen av DAG og de amerikanske interesser forbundet med DACs virksomhet. De amerikanske kilder og brev skiller seg fra de norske ved at de er svært detaljerte og analytiske, det gjelder særlig brev fra den amerikanske ambassaden i Oslo til State Department, og har dermed gitt god innsikt i det amerikanske synet på norsk hjelpeinnsats. Kildematerialet direkte knyttet til DAC var ikke tilgjengelig for forskere da jeg var på arkivreise, og for å løse dette problemet har jeg benyttet trykte amerikanske kilder i *Foreign Relations of the United States*.

I henhold til utenrikspolitiske analyse finnes det tre nivåer der utenrikspolitiske beslutninger finner sted: systemnivå, nasjonsnivå og beslutningsnivå, med tilhørende aktører på de ulike nivåene.⁴¹ Kildematerialet, både det norske og det amerikanske, som er benyttet i denne oppgaven er hovedsakelig dokumenter fra beslutningsnivå. Et sentralt problem er dermed om det kan trekkes slutninger fra dette

⁴¹ Torbjørn L. Knutsen, Gunnar M. Sørbo, og Svein Gjerdåker (red), *Norges utenrikspolitikk*, Cappelen Akademisk Forlag a.s 1995. kap. av Thorbjørn L. Knutsen s. 20-21.

nivået til nasjonsnivå. Det vil si om man kan slutte at politikken utformet på byråkratnivå er et uttrykk for offisiell nasjonal politikk. Det er imidlertid en vanlig oppfatning at byråkrater handler på vegne av UD og er dermed offisiell politikk. Kildematerialet inneholder også korrespondanse mellom utenriksminister og UD og UD's delegasjon til OECD, som underbygger forståelsen av at den er et uttrykk for offisiell politikk. Korrespondansen styrker også inntrykket av at beslutninger foretatt på byråkratnivå er uttrykk for offisiell politikk. Imidlertid kan ikke kildematerialet som er benyttet gi et fullstendig bilde av norsk utviklingspolitikk. På andre områder, som norsk UNCTAD-politikk, er debatter i stortingstidende benyttet for å undersøke de politiske synspunkter for å spore samsvar eller uoverensstemmelse mellom byråkratnivå og nasjonal politikk.

Begrepsavklaring

Beskrivelsen av det norske medlemskapet krever forståelse for flere begreper forbundet med utviklingshjelp, særlig da denne oppgaven i hovedsak behandler den finansielle delen. Begrepene *bistand* og *hjelp* vil unngå å bli brukt annet enn der begrepet blir brukt direkte i sitater, kilder og litteratur, i stedet vil *overføringer*, *hjelpoverføringer* og *utviklingshjelp* bli benyttet. Dette skyldes at begrepet *bistand* er sammensatt og ulikt definert, og begrepets innhold varierer avhengig av hvem som bruker det og i hvilken sammenheng det blir brukt. I tillegg ble ikke ordet *bistand* brukt i norsk sammenheng før i innstillingen til Onarheim-utvalget, fra 1966. Før ble betegnelsen *hjelp* benyttet.⁴² Begrepet *hjelp* vil heller ikke brukes for å unngå forvirring da det i DAC frem til 1969 eksisterte uenigheter om innholdet av begrepet.

Begrepet *finansiell utviklingshjelp* brukes her om den delen av utviklingshjelpen som har å gjøre med direkte kapitaloverføringer til utviklingsland, som for eksempel lån, gaver og eksportkreditter. Slike hjelpeoverføringer gis av både offentlige og private aktører, men i denne oppgaven vil jeg hovedsakelig fokusere på de offentlige bevilgninger. Dermed er også oppgaven i det vesenligste avgrenset til DACs påvirkning og innflytelse på offentlige overføringene, men de private overføringene vil bli berørt i de sammenhenger der det er tale om offentlig tilrettelegging for økning av slike overføringer.

⁴² Simensen, 2003, s. 114.

Begrepet *teknisk hjelp* skiller seg fra finansiell utviklingshjelp og betegner bilaterale- eller multilaterale prosjekter og gis ofte som prosjekt- eller programhjelp også fra ikke-statlige organisasjoner. Teknisk hjelp var et begrep brukt i DAC mens det norske begrepet er *faghjelp*, og omtales i denne oppgaven da DACs statistikk over medlemmenes totale overføringer til u-land også innholdt medlemmenes andel teknisk hjelp.

Til slutt blir begrepet kommersiell utviklingshjelp brukt om overføringene gitt på kommersielle vilkår, det vil si at for eksempel rentenivå og avdragstid er den samme som blir tilbudt av kommersielle banker. Begrepet omfatter også overføringene som er bundet til giverlandets varer og hjelpeytelser, for å fremme giverlandets eksportinteresser. Oppgaven tar opp problematikken om binding av hjelp og i den forbindelse har jeg valgt å bruke begrepet *avbinding*, der det dreier seg om å redusere binding av hjelpeoverføringene. Videre vil *kommersiell hjelp* også inkludere bruk av eksportkreditter og blandede kreditter som begge blir brukt for å fremme giverlandets eller en bestemt privat næringsinteresser, og derfor kommer i kategorien *kommersiell hjelp*.

Begrepene *første-, andre- og tredje verden* vil ikke bli benyttet, i stedet brukes begrepsparet *industriland og utviklingsland*. Dette fordi begrepene i tillegg til å være lite dekkende i forhold til utvikling, også inkorporerer øst – vest konflikten som ikke er et sentralt tema i denne oppgaven.

I stedet for begrepet altruisme som blir benyttet av Stokke og Hveem vil jeg benytte begrepet idealisme. Jeg velger i å avgrense begrepet til å betegne ideer i forbindelse med utformingen av utviklingspolitikk på en slik måte som var mest mulig uegennyttig, ikke til fordel for norske særinteresser.

Kapittel 1

Opptaktene til norsk DAC-medlemskap

DACs forløper, DAG, ble reorganisert i 1961 og innlemmet i OECD i forbindelse med reorganiseringen av OEEC i 1961. Norge ble medlem av i komiteen i 1962, både før Sverige (1965) og Danmark (1963). Internasjonalt ble det tatt et bredt nytt initiativ i utviklingspolitikken i forbindelse med avkoloniseringsprosessen, og flere giverland bygde ut sine utviklingsprogrammer og økte sine overføringer til u-land. Den samme utviklingen fant sted i Norge. Tema for dette kapittelet er hvilke motiver som lå bak det norske valget om å melde seg inn i DAC. Ønsket Norge medlemskap i DAC for å øke sine overføringer til u-land i samarbeid med andre, slik det ble formulert i Engenutvalgets innstilling i 1961, eller skyldtes interessen mer et ønske om å fremme norske særinteresser?

Kapittelets tema vil belyses med utgangspunkt i fire årsaker til hvorfor Norge ble interessert i DAC-medlemskap, slik de er skissert i A.S. Huitfeldts hovedfagsoppgave.⁴³ For det første hevder Huitfeldt at norsk interesse skyldtes at DAC ikke ble opprettet som en plenumskomité i OECD. Følgen av dette var blant annet at ikke-medlemmer dermed ville få lite å si på utformingen av OECDs utviklingspolitikk. For det andre skyldtes interessen den sentrale betydningen bistand fikk i den nye organisasjonen. For det tredje, hevder Huitfeldt, økte Norge hjelpeoverføringene slik at de kunne karakteriseres som ”significant flow of long term funds”. For det fjerde ble det klart at DAC-medlemskapet ikke ville medføre bestemte krav til overføringene.⁴⁴

I beskrivelsen av Norges motivasjoner til å melde seg inn i DAC er det nødvendig å gjengi hovedtrekkene i reorganiseringsprosessen av OEEC til OECD i 1960/61. I denne fremstillingen vil det bli gitt en egen beskrivelse av DAG og reorganiseringen av denne gruppen til DAC. Beskrivelsen vil legge vekt på bakgrunnen for at gruppen ble opprettet, og utformingen av gruppens og senere komiteens fremtidige arbeidsområder. Deretter vil jeg vurdere betydningen av Engenutvalget i 1961 i forhold til det norske ønsket om medlemskap, og virkningene av utvalgets innstilling overfor OECD og USA. Til slutt vil jeg ta for meg det

⁴³ Anniken. S. Huitfeldt. *Fra OEEC til OECD, Norges holdninger til reorganiseringen 1960*, Oslo 1996.

⁴⁴ Huitfeldt, 1996, s. 59-60.

skandinaviske aspektet og dets innvirkning på vurderingen av et norsk DAC-medlemskap, som endte med norsk innmeldning før de skandinaviske land.

Reorganiseringsprosessen av OEEC til OECD

OECD, som i dag er giverlandenes fremste samarbeidsforum for økonomiske og sosiale spørsmål, ble opprettet i 1948 som *Organisation for European Economic Cooperation* (OEEC). OEECs fremste formål var å fordele Marshallhjelpen, og dermed bygge opp Vest-Europa etter andre verdenskrig. USA ønsket at et økonomisk samarbeid i Vest-Europa skulle føre til tettere integrering, slik at Vest-Europa blant annet kunne delta på samme økonomiske og politiske vilkår som USA.⁴⁵ Det innebar å styrke Vest-Europa økonomisk og politisk for på lengre sikt gjøre amerikansk støtte overflødig. Supermakten ønsket også større stabilitet på valutamarkedet. OEEC ble reorganisert i 1961 med utvikling av ikke-industrialiserte land som et nytt og sentralt arbeidsområde. USA ønsket at reorganiseringen skulle bidra til at Vest-Europa økte sine hjelpeoverføringer til tilbakeliggende land, og at særlig gamle koloniherrer økte sin innsats.

Motivasjonen for OEECs reorganisering i 1961 var blant annet at medlemslandene ikke klarte å bli enige når det gjaldt ytterligere økonomisk integrasjon i Vest-Europa. Organisasjonen hadde siden opprettelsen lagt grunnlaget for et multilateralt handelssystem ved at de kvantitative eksportrestriksjonene for varehandelen mellom landene gradvis hadde blitt avviklet, men OEECs utvikling gikk ikke i overnasjonal retning slik USA hadde forventet.⁴⁶ Fra midten av 1950-tallet var OEEC handlingslammet, noe som ble utløst av at OEEC ikke fikk utrettet noe på tollområdet, som var nødvendig for videre liberalisering av handelen i Vest-Europa. Dette førte til at OEEC fra 1950-tallet ble splittet i to grupperinger. Den første bestod av britene og skandinavene som ikke ønsket et overnasjonalt samarbeid og i stedet støttet et bredt nordatlantisk samarbeid med USA som medlem. Denne grupperingen dannet først UNISCAN, en britisk-skandinavisk samarbeidskomité. Under reorganiseringen av OECD støttet Norge også et amerikansk medlemskap i den nye organisasjonen. Amerikansk medlemskap ville fungere som en forsikring mot at OECD ble en overnasjonal organisasjon, fordi amerikanerne ønsket en overnasjonal

⁴⁵ Huitfeldt, 1996, s. 11.

⁴⁶ Huitfeldt, 1996.

organisasjon for andre, men ikke for seg selv. Den andre grupperingen bestod av kontinentalstatene Frankrike, Italia, Vest-Tyskland, Belgia, Nederland og Luxemburg. Disse gikk sammen i overnasjonalt samarbeid i Kull-og Stålunionen i 1951 og dernest i EEC (European Economic Community) og EURATOM i 1957. Storbritannia, Sveits, Sverige, Danmark, Norge, Østerrike og Portugal etablerte da EFTA (European Free Trade Association), mens de ikke-industrialiserte landene i OEEC ble stående utenfor.⁴⁷ Arbeidet med toll- og kvotereduksjoner fortsatte i EEC og EFTA og dette bidro til å svekk OEECs betydning. Det samme bidro også IMF's (International Monetary Fund) og GATT's (General Agreement on Tariffs and Trade) økende betydning etter innføringen av valutakonvertibilitet i 1958. Til slutt stoppet også liberaliseringsvirksomheten fullstendig i OEEC.

Med innføringen av full konvertibilitet mellom medlemslandenes valutaer i 1958 og avviklingen av de fleste kvantitative begrensninger på vesteuropeisk handel, hadde OEEC-samarbeidet realisert de målsetninger organisasjonens medlemmer var blitt enige om de første årene.⁴⁸ Den videre handelsliberaliseringen ble dermed organisert gjennom EEC og EFTA, og på globalt nivå i GATT. Det vokste frem et behov for avvikling eller reorganisering av OEEC, og det siste alternativet ble valgt.

1959 tok USA initiativet til en utvidelse og omdannelse av OEEC til OECD der også USA og Canada ble medlemmer. OECDs to primær oppgaver, samarbeid om økonomisk politikk og utviklingshjelp, skulle begge fremme tettere vestlig samarbeid for å unngå betalingsbalanse-problemer. De vesteuropeiske landene skulle øke sine overføringer til utviklingslandene, og det var samtidig et middel til å redusere de amerikanske betalingsproblemer. Amerikanerne mente at siden de vestlige statene hadde fått hjelp til å komme i balanse gjennom Marshallhjelpen, var det nå deres tur til å gi sitt bidrag til å utvikle den såkalte tredje verden og dermed sikre Vestens posisjoner i den globale maktkampen.⁴⁹ Det amerikanske engasjementet i reorganiseringen av OECD hadde også sammenheng med en nyorientering som fant sted på utviklingsområdet på 1960-tallet. Det amerikanske engasjementet førte også til at FNs første utviklingsår ble vedtatt i desember 1961.⁵⁰ Utviklingsåret innførte to spesifikke mål. Det første målet gikk ut på at i løpet av 1960-årene skulle det oppnås

⁴⁷ Knut Einar Eriksen og Helge Ø. Pharo, Norsk utenrikspolitikk historie Bind 5, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, Universitetsforlaget AS 1997, s. 116.

⁴⁸ Eriksen og Pharo, 1997, s. 116.

⁴⁹ Eriksen og Pharo, 1997, s. 117.

⁵⁰ Foreign Relations of the United States, volume IX, 1961 – 1963, *Foreign Economic Policy*, United States Government Printing Office, Washington 1995. s. 415.

en vekst på 5 prosent per år i utviklingslandene. Det andre målet gikk ut på at hjelpeoverføringene fra de industrialiserte landene skulle økes slik at den totale flyten utgjorde omtrent 1 prosent av BNP.⁵¹

USA tok initiativet til den vestlige samordningen i OECD og DAG som ble etablert for å øke de offentlige overføringene til u-land. Nyorienteringen var blant annet stimulert av avkoloniseringsprosessen og Sovjetunionens økte engasjement på utviklingsområdet. Mot slutten av 1950-årene hadde det funnet sted en endring i synet på utviklingshjelp, til større fokus på utviklingsstrategi og begrunnelsen for å øke hjelpen.⁵² Endringen skyldtes delvis den økende avstanden mellom fattig og rik. I tillegg til frykt for at hjelpen var mislykket målt i økonomisk vekst, stabilitet eller begrensning av kommunistisk ekspansjon. Ideene som påvirket utviklingspolitikken på 1960-tallet kom klarest til uttrykk i USA, representert av Max Millikan og Walt Rostows bok *A Proposal – Key to an Effective Foreign Policy*. Kritikerne mente blant annet det ville ta lengre tid for u-landene å komme på i-landenes nivå enn man hadde antatt. På slutten av 1950-tallet ble det også klart at overføringene til u-land ville måtte økes betydelig og foregå over noe lengre tid enn tidligere antatt, for at u-landene skulle komme på et høyere utviklingsnivå. Tidligere hadde man antatt at utviklingshjelpen var et midlertidig prosjekt for å dekke inntektsforskjellene (*the Gap*), mellom i- og u-land.⁵³

Foruten miljøer i i-landene som så at overføringene til u-land måtte økes, hadde u-landene selv i løpet av 1950-tallet fremmet krav om økte kapitaloverføringer og bedre handelsbetingelser på handel med i-land.⁵⁴ U-landenes finansielle krav ble til en viss grad etterkommet, men ikke deres krav om bedre handelsbetingelser. Til tross for nyorienteringen skjedde det ikke endringer i den herskende utviklingsteorien.⁵⁵ Perioden fremover ble fremdeles preget av utviklingsoptimisme der de fremste virkemidlene til u-landenes økonomiske vekst fortsatt ble vurdert å være kapitaloverføringer.⁵⁶ Det nye elementet i nytenkningen som kom til å sette sitt preg

⁵¹ Helmut Führer, *The story of Official Development Assistance*, Paris 1996, s.13.

⁵² Helge Ø. Pharo, "Norge og den tredje verden" T. Bergh og H. Ø. Pharo (red). *Vekst og Velstand, Norsk Politisk Historie 1945-1965*, Universitetsforlaget 1989, s. 304.

⁵³ D.K Fieldhouse, *The West and The Third World, Trade, Colonialism and the Third World*, Blackwell Publishers Massachusetts, USA 1999, s. 234.

⁵⁴ Pharo (red), 1989, s. 303.

⁵⁵ Pharo (red), 1989, s. 303.

⁵⁶ Pharo (red), 1989, s. 304.

på 1960-tallet, var tanken om at i tillegg til kapitaloverføringene var tilførselen av kunnskap også viktig.

Norsk deltakelse i forhandlingene om reorganiseringen var preget av to hovedmål. Det første var ønsket om et sterkt atlantehavssamfunn, og det andre var ønsket om at et sterkt OECD ville redusere betydningen av EEC i europeisk politikk.⁵⁷ Norge var sterkt opptatt av at OECD fremdeles skulle ha en sentral handelspolitisk rolle slik at andre land ikke ble diskriminert av EEC. Norges politikk var preget av at både USA og Vest-Europa var viktige. Dermed var Norge ikke tjent med en splittelse i EEC og EFTA, og var i likhet med Sverige redd for at EEC ville hindre fortsatt internasjonal liberalisering.⁵⁸ Både Norge og Sverige ga uttrykk for at de ikke støttet at OECD skulle reduseres til kun et konsultasjonsforum.⁵⁹

Norge var mindre opptatt av den nye organisasjonens rolle på utviklingsområdet, selv om dette ble en av den nye organisasjonenes hovedområder. Huitfeldt finner at når Norge fokuserte på utvikling, så var det i forbindelse med tanken om at det burde fokuseres på ekspansiv økonomisk politikk i de vestlige landene og en liberalisering av handelen overfor u-land.⁶⁰ Norge hevdet blant annet at det var viktig at u-landene fikk bedre eksportmuligheter til Vest-Europa enn til de kommunistiske land.⁶¹ Norge knyttet altså handelspolitikk og utviklingshjelp sammen, og det kan ses på som et uttrykk på at regjeringen var mest opptatt av å styrke den handelspolitiske siden til den nye organisasjonen.

Norges ønske om at OECD fortsatt skulle ha en sentral betydning hang også sammen med norske skipfartsinteresser. 40 prosent av Norges valutainntekter kom fra skipfartsnæringen, og over 80 prosent av den var engasjert i fart mellom fremmede havner. Dermed hadde OEEC vært viktig for Norge fordi den internasjonale skipfarten ble behandlet i Maritime Transport Committee (MTC).⁶² MTC hadde blitt opprettet i 1948 ut fra behovet for å overvåke den amerikanske 50/50-klausulen for levering av varer under Marshallhjelpen. Klausulen innebar at halvparten av all last betalt med amerikanske midler, skulle fraktes på amerikansk kjøp. MTCs oppgave var

⁵⁷ Huitfeldt, 1996, s.18–19.

⁵⁸ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63. 398.00. Fra amerikanske amb i Stockholm til DOS, James C.H. Bonbright 13.2.1960.

⁵⁹ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63. 398.00. Fra amerikanske amb i Stockholm til DOS, James C.H. Bonbright 13.2.1960.

⁶⁰ Huitfeldt, 1996, s. 56.

⁶¹ Huitfeldt, 1996, s. 56.

⁶² Eriksen og Pharo, 1997, s. 118.

å sikre et liberalt skipsfartsregime innenfor OEEC-området. For Norge var et liberalt internasjonalt skipsfartsregime av stor betydning, og det var viktig å forhindre at de store eksport-importlandene favoriserte sine egne redere gjennom ulike former for flaggdiskriminering. Andre land, foruten USA, som bedrev flaggdiskriminering var Japan. Resten av OECD-medlemmene var bundet av organisasjonenes liberaliseringskode. Japan ble medlem da DAG ble reorganisert, men landet ble ikke medlem av OECD før 1964. Da Japans eventuelle medlemskap i OECD ble brakt på bane i 1963, stilte Norge som betingelse at landet skulle slutte seg til liberaliseringskoden i OECD og gi avkall på flaggdiskriminering. Konflikten illustrerer godt de sterke interessene Norge hadde på skipsfartsområdet, fordi vilje til konflikt var kostbar for forholdet mellom Norge og USA da amerikanerne ønsket Japan som medlem.⁶³

Etter at reorganiseringen var et faktum ble det tydelig at utvikling var minst like viktig, hvis ikke viktigere, enn handelspolitikk i den nye organisasjonen. Medlemskap i DAC ble derfor av interesse for Norge, og bekrefter en av Huitfeldt årsaker til hvorfor Norge ble interessert i et DAC-medlemskap.

DAG blir DAC

OEECs reorganisering omfattet også en reorganisering av *Development Assistance Group* (DAG), som hadde vært OEECs gruppe for utviklings spørsmål. Før reorganiseringen var DAG en frittstående gruppe opprettet i 1959 som et konsultasjonsforum begrenset til utvalgte bistandsgivere.⁶⁴ DAG bestod i 1959 av elleve medlemmer: Belgia, Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Portugal, Storbritannia, USA, Japan, Nederland og EEC-kommisjonen. DAG-medlemmene redegjorde for sin innsats på utviklingsområdet, det ble utarbeidet statistiske oversikter over landenes hjelpevirksomhet og erfaringer med bistandsarbeid ble utvekslet. DAGs arbeidsprosedyrer var organisert slik som i andre OEEC komiteer, sentrert rundt eksaminasjoner av medlemmenes innsats på det angjeldende område. Under eksaminasjonene redegjorde medlemmene for sin innsats på utviklingsområdet, og deretter ble det utarbeidet statistiske oversikter over landenes utviklingsinnsats.⁶⁵ Gruppen ble fra amerikansk side ansett som det mest passende organ der

⁶³ Eriksen og Pharo, 1997. s. 120.

⁶⁴ Führer 1996.

⁶⁵ Huitfeldt, 1996, s. 51.

medlemmene sammen skulle komme frem til konsensus om prinsipper og prosedyrer. Dette skulle legge grunnlaget for en felles innsats.⁶⁶ DAC overtok DAGs funksjon som et konsultativt organ for samarbeid om landenes innsats på utviklingsområdet.⁶⁷

USA hadde spilt en sentral rolle ved reorganiseringen av OEEC i retning av utviklingshjelp. Det samme gjaldt for etableringen av DAG, og dermed også i utformingen av DAC og dens fremtidige virksomhet. Det ønskede formål med DAG var først og fremst å stimulere medlemmene til økte overføringer og langsiktige lån til u-landene. DAGs sammensetning hadde blitt bestemt på et toppmøte mellom stats- og regjeringssjefene fra Frankrike, Vest-Tyskland, Storbritannia og USA i desember 1959.⁶⁸ Landene hadde blitt invitert til å være med på bakgrunn av deres overføringer til u-land, som kunne karakteriseres som ”significant flow of long term funds”.⁶⁹ Norge ble på det tidspunktet ikke invitert til å være med på grunn av landets lave hjelpeoverføringer. Andre aktører, som representanter fra OEEC-sekretariatet, EEC-kommisjonen, IMF og Verdensbanken, fikk også delta på gruppens møter.

Motivasjonene bak det amerikanske engasjementet i etablering og utforming av DAG og senere DAC, hadde sammenheng med 1960-tallets nyorientering. Den grunnleggende tanken som satte sitt preg på denne var altså ideen om at kapitaloverføringer og tilførselen av kunnskap var sentrale forutsetninger for vekst i u-landene. Dermed ble DAG opprettet for å øke kapitaloverføringene ved å legge press på Vest-Europas gamle kolonimakter og andre store givere. DAG og senere DAC, skulle ikke bare stimulere til økte kapitaloverføringer og utvidede hjelpeprogrammer, men oppmuntre til langsiktige forpliktelser. Hensikten med å øke overføringene for å sikre økonomisk vekst i u-landene var ikke bare moralsk, men også sikkerhetsmessig begrunnet. Amerikanerne mente at de begrensede overføringene som ble gitt på slutten av 1950-tallet ville føre til at de færreste fattige land ville oppleve en hurtig økonomisk vekst. En økning i overføringene ville føre til at u-landene kunne oppnå et passende utviklingsnivå hurtig, noe som igjen ville føre til at landene kunne rette sitt fokus mot konstruktiv handling. Hvis landene derimot ikke oppnådde rask vekst kunne det føre til frustrasjon som igjen ville kunne

⁶⁶ RG 59. DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Fra DOS til amb i Europa, Dean Rusk 17.5.1961.

⁶⁷ Huitfeldt, 1996, 50-52.

⁶⁸ Huitfeldt, 1996, s. 51.

⁶⁹ Huitfeldt, 1996, s. 51.

undergrave hele ”den frie verden”.⁷⁰ På tross av at Kennedy i sine taler hevdet at det viktigste var den moralske forpliktelsen til å hjelpe de fattige landene, veide nok Sovjetunionens inntreden på området tyngst.⁷¹ Den frustrasjon som var under utvikling i u-landene kunne skade ”den frie verden”. Det betydde i hovedsak at u-land ble kommunistiske, da det var en utbredt forestilling om at alternativet til vestlig vekst var kommunistisk maktovertagelse.

De amerikanske planer for DAG ble presentert av representanten for Kennedy-administrasjonen, viseutenriksminister George Ball, på det fjerde DAG-møtet i mars 1961. På dette tidspunktet var det klart at DAG skulle reorganiseres til DAC og de forslag som ble fremmet skulle dermed gjelde for DACs fremtidige virksomhet. Ball skisserte de amerikanske forslagene for den fremtidige virksomheten fra prosedyrer for gruppens arbeid til kvaliteten på overføringene.⁷² Målet var som nevnt å øke overføringene til et antydning mål på 1 prosent av totalen av alle medlemmenes BNP. Hensikten var altså ikke at hvert enkelt medlem skulle forplikte seg til 1 prosent målt i forhold til sin egen BNP, men at resultatet skulle bli 1 prosent av alle medlemmenes totale BNP. I flere dokumenter kommer denne formen for volummål frem, mens det i andre dokumenter virker som om hvert enkelt medlem skulle forplikte seg til 1 prosent av BNP. Hovedtyngden av kildene må imidlertid tolkes slik at det er 1 prosent av alle medlemmenes BNP som var målet. Givernes individuelle innsats og deres bidrag til det felles programmet skulle vurderes i lys av landenes betalingsbalansesituasjon, og ikke bare ut ifra deres individuelle prosjekter eller størrelsen av overføringene alene. Dette ble kalt prinsippet om *burdensharing*, der land med god betalingsbalanse skulle yte mer enn de med dårlig betalingsbalanse.

Fra amerikansk side ble det videre anbefalt å unngå bruk av kortsiktige lån for å unngå, for å hindre at u-land ble redusert til kapitaleksporterende land som følge av tilbakebetaling av lånene. Amerikanerne understreket betydningen av viktigheten av vilkårene på hjelpeoverføringene og at behovet var størst for gaver og myke lån.⁷³ Typen hjelpeoverføringer som fra amerikanske side ble ønsket prioritert, var

⁷⁰ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Fra DOS til ambassader i Europa, Dean Rusk 17.5.1961.

⁷¹ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Fra DOS til ambassader i Europa, Dean Rusk 17.5.1961.

⁷² RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Til DOS fra George Ball 28.3.1961.

⁷³ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Fra DOS til ambassader i Europa, Dean Rusk 17.5.1961.

offentlige gaver og offentlige langsiktige lån.⁷⁴ De offentlige lånene skulle gis på mykest mulig måte, det vil si på bedre betingelser enn det kommersielle banker kunne tilby, med lavere rente og lengre avdragstid.⁷⁵ Den fremtidige komiteen skulle legge vekt på forbedring av rapporteringsarbeidet av medlemmenes innsats, som skulle danne grunnlaget for utformingen av en felles virksomhet i de nasjonale programmene.⁷⁶

Det amerikanske forslaget ble godtatt av DAG-medlemmene, og det fjerde DAG-møtet vedtok resolusjonen *The Common Aid Effort* og en resolusjon om *Strengthening the DAG*.⁷⁷ De enkelte medlemmene uttrykte sin tilslutning til det amerikanske forslaget på alle punkter. Medlemmene vedtok blant annet at de skulle arbeide sammen for å sikre økning av de totale overføringene til u-land. Videre ble det slått fast at medlemmene skulle eksamineres med tanke på mengde og type overføringer som ble gitt, samtidig som det ble understreket at all form for økonomisk hjelp ville hjelpe u-landene.⁷⁸ Denne formuleringen og videre diskusjoner avdekket uenigheter mellom medlemmene når det gjaldt hvor myke vilkår som skulle gis og synet på langsiktig hjelp. Formuleringen om hvilke hjelpeformer som var å foretrekke var vag og pekte ikke ut bestemte hjelpetyper som bedre enn andre. Uenighetene som eksisterte blant medlemmene ble altså i resolusjonen dekket over av en generell og inkluderende formulering. Denne oppsummerte at alle typer hjelpeformer, offentlig eller privat, var like gode. Dette gjaldt under forutsetning av at en balanse mellom hjelpeformene ble opprettholdt og overdreven bruk av kortsiktige kreditter ble unngått.⁷⁹ Det ble også spesifisert at så vel private som offentlige overføringene, gitt på kommersielle vilkår, var like nyttige for å fremme vekst i u-landene.⁸⁰ Uenighetene rundt hjelpevilkårene kom til å prege DACs videre arbeid i løpet av 1960-tallet. Resolusjonen slo fast at formannen, som skulle være amerikaner, skulle lede og gi medlemmene retningslinjer i sammenheng med eksaminasjoner av medlemmenes innsats på utviklingsområdet. Da DAC ble reorganisert oktober 1961

⁷⁴ RG 59, DF, Economic Development (DAG) 60-63, 398.00. Til DOS fra George Ball 28.3.1961.

⁷⁵ RG 59, DF, Economic Development (DAG) 60-63, 398.00. Fra DOS til ambassader i Europa, Dean Rusk 17.5.1961.

⁷⁶ RG 59, DF, Economic Development (DAG) 60-63, 398.00. Til DOS fra George Ball, 28.3.1961.

⁷⁷ RG 59, DF, Economic Development (DAG) 60-63, 398.00. Til DOS fra Barbour, 29.3.1961.

⁷⁸ Führer, 1996, s. 11.

⁷⁹ RG 59, DF, Economic Development (DAG) 60-63, 398.00. Fra London til DOS, fra Barbour 29.3.1961.

⁸⁰ RG 59, DF, Economic Development (DAG) 60-63, 398.00. Fra London til DOS, fra Barbour 29.3.1961.

utgjorde resolusjonene fremdeles grunnlaget for komiteens virksomhet. Kort tid etter reorganiseringen presenterte DAC-formannen sine anbefalinger, og det ble enighet om direktiver for rapportering, eksaminasjoner og den statistiske fremstillingen.⁸¹

Norsk utviklingshjelp før 1962

Norsk utviklingshjelp var i 1949 en reaksjon på de første internasjonale initiativ på utviklingsområdet i form av Trumans Point 4-program og utvidelsen av FNs utvidede tekniske hjelpeprogram (EPTA).⁸² I første omgang var engasjementet preget av norsk tilbakeholdenhet. Etter Koreakrigen vokste imidlertid interessen, i likhet med de øvrige vestlige land. Krigen skapte for det første et reelt behov for utviklingshjelp men også behovet om geopolitisk balanse i lys av den kalde krigen. Lanseringen av *Fondet for hjelp til underutviklede områder*, populært kalt Indiafondet, i 1952 ble fra norsk side både et taktisk og nasjonalt balanserende tiltak. Økonomiske overføringer til utsatte områder ble av regjeringen presentert som ”positiv” utenrikspolitikk, egnet til å dempe NATO-politikk kritikken.⁸³ En kritikk som hadde oppstått på grunn av økte forsvarsutgifter særlig blant motstandere av norsk NATO-politikk. Bakgrunnen for utformingen av den norske politikken var sosialdemokratiske idealer som solidaritet og ideen om en velferdsstat. I tillegg kom innflytelsen fra den norske misjonstradisjonen og humanitære idealer.

Ideen om å opprette den norske utviklingshjelpen kom fra Arbeiderpartiets partiapparat før den nådde regjeringen. Helge Ø. Pharo hevder at meningen var at hjelpen skulle ha en samlende effekt mellom de radikale kreftene som var motstandere av opprustningen og utvidelsen av NATO i partiet og den radikale fløyen.⁸⁴ Hjelpen var hovedsaklig rettet mot økonomisk elendighet og sentret rundt ideen om å stanse kommunistisk ekspansjon. Hovedtanken bak hjelpen var at den skulle være hjelp til selvhjelp.

Gjennom etablering av Indiafondet ble tosidig hjelp foretrukket fremfor multilateral hjelp gjennom FN, og det ble realisert gjennom fiskeriprojektet i Kerala.⁸⁵ Norges årlige tilskudd til FNs underorganer gikk til blant annet EPTA, FNs

⁸¹ Führer, 1996, s. 15.

⁸² Simensen, 2003, s. 37. Point 4-programmet bestod av fire punkter og de øvrige gikk ut på å stryke FN, opprettholde Marshallhjelpen, bygge ut NATO og dele sin teknologi med underutviklede områder.

⁸³ Pharo (red), 1989, s. 296.

⁸⁴ Pharo (red), 1989, s. 298.

⁸⁵ Simensen, 2003, s. 52.

barnefond (UNICEF), den internasjonale arbeiderorganisasjonen (ILO), og Verdens helse organisasjon (WHO).⁸⁶ Norsk bistand på 1950-tallet omfattet altså det tosidige Kerala-prosjektet og overføringene til FN. I tillegg var et felles skandinavisk prosjekt i gang i Korea, bygging og drift av et undervisningssykehus.⁸⁷ Prosjektet i Korea kom i stand i 1958 og skulle vare i fem år. Det var under ledelse av et felles nordisk sekretariat som ble plassert i Norge.⁸⁸ Det fantes altså ingen overordnet felles koordinering eller planlegging av den norske hjelpeinnsatsen, det illustreres ved at prosjektene hadde hver sin ledelse. De totale norske overføringene fra 1951 til 1961 var på 135 millioner kroner, iberegnet Kerala-prosjektets 52 millioner kroner.⁸⁹ I 1961 utgjorde de norske overføringene 0,14 prosent av brutto nasjonalprodukt (BNP). I 1962 hadde de norske overføringene sunket til 0,12 prosent av BNP, men på tross av dette ble Norge medlem av DAC, en komité som forutsatte jevn flyt av overføringer fra sine medlemmer.⁹⁰

Kerala-prosjektet var i utgangspunktet et samarbeidsprosjekt mellom Norge, India og FN, men ble i realiteten et bilateralt indisk-norsk prosjekt hvor de to samarbeidspartnerne hadde stadig tilbakevendende tautrekkinger om kontrollen.⁹¹ Pharo hevder at det var noe nytt at en småstat i det nordlige Europa, uten fortid som kolonimakt og uten åpenbare materielle interesser av annet slag i den utenomeuropeiske verden, engasjerte seg med et eget utviklingsprosjekt. Indiafondet var et banebrytende fremstøt, og dets primære oppgave var å løse praktiske oppgaver i et utviklingsland som ble løst i tråd med norske bistandsidealer.⁹² Simensen bemerker også at det var tidlig for en småstat som Norge å være ute med et bilateralt hjelpeprosjekt.

Simensen, i likhet med Huitfeldt, hevder at Norge i første omgang ikke ble invitert til å bli medlem av DAG på grunn av for lav bistandsprosent, og fikk bli med da landet hadde økt bevilgningene. Videre hevder Simensen at da landet ble medlem i 1962, økte u-hjelpen i samspill med DAC.⁹³ Den første påstanden er dekkende, og

⁸⁶ Simensen, 2003, s. 37.

⁸⁷ Kjetil Reithaug, *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp, Organisering av norsk bistandsadministrasjon 1962 – 1968, Grunnlaget legges for NORAD*, hovedfagsoppgave i historie, Oslo 1994, s. 16.

⁸⁸ Reithaug, 1996, s. 17.

⁸⁹ Simensen, 2003, s. 37.

⁹⁰ Simensen, 2003, s. 111.

⁹¹ Simensen, 2003, s. 52.

⁹² Helge Pharo, *Hjelp til selvhjelp, det indisk-norske fiskeriprojektet 1952-1972*, bind I, Perioden 1952-1960, Oslo 1986, s. 14-15.

⁹³ Simensen, 2003, s. 103.

bunner i at amerikanerne i første omgang ønsket at gamle koloniland skulle påta seg større del av byrden for utviklingen av de tidligere koloniområder. Men forestillinger om at Norge ble invitert til å være med fordi landet økte sine overføringer, holder ikke ved nærmere undersøkelse. De norske overføringene gjennom det meste av 1960-tallet var begrensede og varierende, og Norge lå gjennomgående nederst på listen over bidragsyttere, målt i andel av BNP.

Norsk skepsis til forpliktende utviklingssamarbeid

Under reorganiseringsprosessen var Norge hovedsakelig fokusert på OECDs fremtidige rolle på handelsområdet, og ikke på den reorganiserte organisasjonenes betydning for utviklingsområdet.⁹⁴ De norske holdningene til DAG og reorganiseringen av gruppen ble preget av et ønske om den skulle gå over til å være en plenumskomiteé da den ble innlemmet i OECDs komitéstruktur. Slik at alle som bedrev utviklingshjelp skulle kunne delta. Etter mars 1961, da resolusjonen om *The Common Aid Effort* ble vedtatt, ble to ting tydelige for Norge. For det første at komiteen ville forbli begrenset, noe som innebar at den ville beholde en særstilling i OECD-systemet uten automatisk medlemskap for alle OECD-medlemmer. For det andre ble det klart at utvikling ville bli et sentralt område i det reorganiserte OEEC. I tråd med Huitfeldts årsaker førte dette til at et eventuelt medlemskap ble tatt opp til vurdering av både handels- og utenriksdepartementet. I denne vurderingsprosessen ble den norske skepsis til et eventuelt medlemskap først og fremst begrunnet med at det ville innebære konkrete forpliktelser med hensyn til størrelsen av de fremtidige norske overføringene.

De norske synspunktene når det gjaldt DAC og et eventuelt norsk medlemskap ble utformet i HD og UD, der UD ble sterkt influert av synspunktene i den norske delegasjonen til OEEC/OECD. I begynnelsen av reorganiseringsfasen var de norske holdningene til DAG/DAC først og fremst begrunnet ut fra ønsket om at det reorganiserte OEEC fremdeles skulle ha en sterk stilling når det gjaldt internasjonal handel.⁹⁵ Huitfeldt beskriver at frykten for de økonomiske skadevirkninger av den handelspolitiske splittelsen som følge opprettelsen av EEC og EFTA, var reell i Norge, og samtidig et taktisk argument. Norge ønsket å påvirke USA til å ta større

⁹⁴ Huitfeldt, 1996, s. 51.

⁹⁵ Huitfeldt, 1996.

ansvar for de europeiske handelsproblemer ved å knytte målet om utviklingshjelp til en løsning mellom EEC og EFTA.⁹⁶ I den forbindelse uttrykte Norge ved flere anledninger at de ikke var enig med USA og Frankrike verken når det gjaldt deres tvil om OEECs evne til å løse handels- og bistandsproblemer, eller landenes ønske om å erstatte OEEC med en ”vag struktur”. I dette utsagnet lå norsk misnøye med at OEEC skulle bli redusert til et konsultasjonsforum uten betydning i handelspolitiske spørsmål. Norge hevdet dessuten at reorganiseringen økte risikoen for å ødelegge den økonomiske strukturen som var bygget opp gjennom Marshallhjelpen.⁹⁷

Argumenter Norge anførte forsterker inntrykket av at landet var mer opptatt av at det reorganiserte OEEC skulle ha en sterk stilling på det økonomiske området, enn av dens betydning på utviklingsområdet. Både Norge og Sverige anførte det samme argumentet om at de ikke ønsket at OEEC skulle reduseres til et konsultativt organ, og ønsket at det i OEEC fortsatt skulle eksistere en beslutningstagende funksjon på handelsområdet.⁹⁸

Tidlig i 1960 var Norges syn på organisering av utviklingspolitikken og DACs plass i den nye organisasjonen at en gruppe med begrenset medlemskap kunne godtas, så lenge denne fungerte ad hoc for uformelle diskusjoner. Norge hevdet at alle land som bidro med hjelp til u-land skulle være representert der aspekter ved deres bistandsprogrammer skulle bli diskutert.⁹⁹ Landet støttet altså ikke tanken om en komité med begrenset medlemskap, og forsøkte å presse organisasjonen i retningen av en plenumskomité.¹⁰⁰

Kildene gir ikke noe entydig bilde av hva frykten for konkrete forpliktelser bunnet i. Det er uklart om det fra norsk side dreide seg om motstand mot å forplikte seg til en konkret målsetning på 1 prosent av nasjonalproduktet, eller om det dreide seg om en generell vegring mot å forplikte seg til å øke overføringene. Det var klart et medlemskap i DAC måtte medføre langsiktige økninger av overføringene. Uklarheten i kildene skyldes trolig måten forslaget om det fremtidige målet ble presentert fra

⁹⁶ Huitfeldt, 1996, s. 56.

⁹⁷ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Til DOS fra amb i Oslo, undertegnet Howe 9.1.1960.

⁹⁸ RG 59, DF, Economic Development (DAG), 60-63, 398.00. Memorandum fra samtale i DOS med norske ambassadøren Paul Koht. 8.1.1960. Svensk mening: Brev fra amb i Stockholm til DOS, undertegnet James C.H. Bonbright. 13.1.1960.

⁹⁹ RG 59, DF, Economic Development (DAG).60-63. 398.00. Telegram fra amerikanske amb i Oslo til DOS. 9.1.1961

¹⁰⁰ RG 59, DF, Economic Development, (DAG).60-63. 398.00. Telegram fra amerikanske amb i Oslo til DOS. 9.1.1961

amerikansk side, som i seg selv var uklart. Slik det er vist foran var det ikke klart om amerikanerne ønsket at det fremtidige volummålet skulle fastsettes som 1 prosent av alle medlemmenes BNP, eller som 1 prosent av hvert enkelt medlems BNP. Norske kilder fra tidlig i 1960 viser at Norge hadde forstått det fremtidige målet som det siste, og at Norge ikke ønsket å forplikte seg til et fast tall på 1 prosent av BNP. Selv om amerikanerne anslagsvis foreslo en målsetning på 1 prosent, er det nærliggende å anta at denne målsetning skulle fungere som et langsiktig mål medlemmene skulle arbeide mot, på tross av at det ble formulert at det var behov for en hurtig økning.

Fra amerikansk side ble det tidlig forsikret om at det ikke var de konkrete økonomiske forpliktelser som var hovedmålet. Den norske forståelsen av forslaget kommer til uttrykk i brev til UD fra ambassadør Egil Winsnes som rapporterte fra Balls besøk og det fjerde DAG-møte. Winsnes satte spørsmålstegn ved hvordan noen regjeringer skulle kunne binde seg til å gi 1 prosent av nasjonalinntekten uten å kjenne sitt lands fremtidige betalingssituasjon.¹⁰¹ Samtidig påpekte Winsnes at DAG i fremtiden ville bli OECDs viktigste komité, og håpet at DAG ble inkorporert i OECDs komitéstruktur slik at OECDs Råd ville få anledning til å ta beslutninger om forhold som angikk komiteens virksomhet.¹⁰² Brevet illustrer godt de norske holdningene til DAC som var motstand til konkrete forpliktelser samtidig et ønske om å ikke stå utenfor det som ville bli OECDs viktigste komité, og et håp om at denne ville bli en plenumskomité.

At frykten ikke var knyttet til forpliktelser til et konkret mål på 1 prosent, men forpliktelser om langsiktige økninger bekreftes av at Norge ble informert om at et eget mål for overføringene var mindre viktig. I en samtale mellom ambassadør Paul Koht og spesialrådgiver for viseutenriksministeren, John Leddy, i State Department i januar 1960 kom dette klart frem. Leddy informerte om at konkrete program og mål var mindre viktig. Det som var sentralt var å oppnå en bred, politisk diskusjon.¹⁰³ Han understreket videre at arbeidet i DAC først og fremst var tenkt som normgivende. De interne norske diskusjoner mellom HD og UD tyder på at dette ikke hadde kommet tydelig frem. Dette er trolig fordi HD primært var bekymret for at Norge ville måtte forplikte seg til betydelige langsiktige økninger, som i tillegg ville bli fulgt opp av

¹⁰¹ UD 44.35/1d, I, Brev fra norske amb i Brussel, Egil Winsnes, 24.4.1961.

¹⁰² UD 44.35/1d, I, Brev til UD fra delegasjonen til OEEC, Paris 25.5.1961.

¹⁰³ RG 59, DF, Economic Development, (DAG). 60-63. 398.00. Memorandum av samtale mellom J. Leddy, Hartmann og Paul Koht, Norges ambassadør. 8.1.1961.

andre medlemmer under DAC-eksaminasjoner. Det ble ansett som særlig uheldig da Norge hadde langt igjen sammenlignet med overføringene til de andre medlemmene.

Etter hvert ble det klart at en 1 prosent målsetning ikke var sentral, særlig da resolusjonen om *The Common Aid Effort* ikke innholdt noen formulering om dette målet. Det er grunnlag for å konkludere at den norske skepsis skyldtes en allmenn frykt for langsiktige forpliktelser og for å bli utsatt for offentlig kritikk for lave overføringer. HD fryktet først og fremst at et eventuelt norsk medlemskap ville innebære at landet ville måtte forplikte seg til langsiktige overføringer, som etter deres mening ville sette landet i et dårlig lys da de norske overføringene var lave.

Det kan på denne bakgrunn virke som om det var opp til Norge om landet skulle bli medlem. På den annen side var DAC en komité med begrenset medlemskap og en betingelse for å bli medlem var at landets hjelpeoverføringer hadde en betydelig størrelse. Ambassadør Jens Boyesen ved Norges faste delegasjon til OEEC/OECD, skrev at Danmark, Sverige, Sveits, Østerrike og Norge ikke uten videre kunne søke om medlemskap i DAC, da størrelsen av overføringene til u-land ikke var store nok til å kunne bli betegnet som *significant*. Dette var det bare Sverige og Østerrike som hadde oppnådd på det tidspunktet.¹⁰⁴ Likevel hevdet Boyesen at det var usannsynlig at noen av landene ville bli nektet medlemskap da alle hadde bistandsprogrammer som de ville fortsette å utvikle. Størrelsen på de norske overføringene ble altså av Boyesen ansett for å ikke være noe stort hinder. Han hevdet også at Norge og Danmark ville bli tatt imot selv om de nøytrale landene ikke ble med.¹⁰⁵ Boyesen mente det ville være uheldig å stå utenfor komiteen da den var en meget sentral del av OECDs arbeidsområde, med mange tilknytninger til økonomi- og handelssaker. På samme tid pekte han på at det var utsikter for at det i fremtiden ville bli mulig å påvirke komiteens virksomhet gjennom OECDs Råd når DAC ble innlemmet i komitéstrukturen.¹⁰⁶ På bakgrunn av dette kan man si at innad i den norske delegasjonen var det interesse for norsk medlemskap, også om de øvrige nordiske landene ble med. I den norske delegasjonen var det særlig Boyesen som talte for et medlemskap.

Handelsdepartementet representerte et mer kritisk syn på et eventuelt norsk medlemskap i DAC, og advarte sterkt mot medlemskap:

¹⁰⁴ UD 44.35/1d, I, Til UD fra norske delegasjonen til OEEC, 25.5.1961.

¹⁰⁵ UD 44.35/1d, I, Til UD fra norske delegasjonen til OEEC, 25.5.1961.

¹⁰⁶ UD 44.35/1d, I, Til UD fra norske delegasjonen til OEEC, 25.5.1961.

Det bør ikke komme på tale å søke om norsk medlemskap i DAG så lenge medlemskap i komiteen er begrenset til en gruppe vesteuropeiske land med tilknytning til Japan og Fellesmarkedskommisjonen i Bryssel, og så lenge medlemskap i komiteen forutsetter at vedkommende land yter eller forplikter seg til å yte større langsiktige kreditter til utviklingslandene. Slike kredittytelser er det betenkelig å binde seg til.¹⁰⁷

Argumentet om at DAC var en Vesteuropeisk gruppe var et vikarierende argument fra HD som først og fremst var opptatt av størrelsen på overføringene Norge ville måtte forplikte seg til. HD ønsket først og fremst at DAG skulle bli en plenumskomité. Departementet så det som naturlig at når *utvikling* ble en av OECDs hovedoppgaver, så burde alle medlemmer delta i arbeidet på dette området. I tillegg hevdet HD at det ville være lettere å påvirke utformingen av komiteens oversikter i plenumskomité, især når det gjaldt korrekt fremstilling av hjelpevirksomheten. Det hadde nemlig oppstått uenigheter om DAGs statistiske fremstilling av de norske hjelpeoverføringene. På grunn av ”fratrekksmetoden” DAG opererte med ble de norske bidrag til u-land i 1959 null. Årsaken til dette var et lån Norge hadde tatt opp i Verdensbanken som hadde blitt regnet slik at det først hadde blitt ført opp minus 1 million dollar, men senere rettet til null.¹⁰⁸ HD mente dette stilte Norge i et negativt lys, og at et annet beregningssystem ville ha fremstilt de norske hjelpeoverføringene til u-land til 6 millioner dollar. Norge var skeptisk til måten DAG presenterte landenes hjelpevirksomhet, der flere overføringer som skulle støtte medlemslandenes eksportindustri og oppkjøp av egne lån, ble presentert som hjelpeoverføringer.¹⁰⁹

Den norske delegasjonen undersøkte HDs etterspørsel om muligheten for å få DAC omdannet til en plenumskomité. Svaret fra delegasjonen var at det var urimelig å forvente at DAC ville bli en plenumskomité. Dermed falt HD ned på den oppfatning at det beste var å søke sammen med de fire andre småstatene Sverige, Danmark, Sveits og Østerrike, og at det neste skritt burde være å ventilere saken overfor danskene og svenskene.¹¹⁰

På tross av uenigheten mellom departementene anbefalte UD at Norge skulle anmode om medlemskap i DAC.¹¹¹ UD forsikret om at komiteens budsjett var integrert i OECD-budsjettet, og et medlemskap ville dermed ikke medføre økning av

¹⁰⁷ UD 44.35/1d, I, Brev Det Kongelige Departement for Handel og Skipsfart, 25.5.1961.

¹⁰⁸ UD 44.35/1d, I, Brev til UD fra delegasjonen til OEEC, Jens Boyesen 13.12.61

¹⁰⁹ Huitfeldt, 1996, s. 58.

¹¹⁰ UD 44.35/1d, I, Brev fra HD til UD, 31.5.1961.

¹¹¹ UD 44.35/1d, II, Brev til regjeringens medlemmer 8.6.1962.

det norske tilskuddet til organisasjonen. Videre ble det påpekt at amerikanerne så det som naturlig at Norge søkte om medlemskap med bakgrunn i Norges fremtidige bistandsplaner.¹¹² UD viste også til samtaler med viseutenriksminister Ball som hadde forsikret Norge om at medlemsland ikke ville bli bundet av spesielle former for bistand til u-land. Han forsikret også om at hjelpen fortsatt kunne ytes gjennom FN eller på bilateralt grunnlag, og at det var uaktuelt å fastsette konkrete minimumsgrenser for medlemslandenes overføringer. UD informerte regjeringen om at et eventuelt norsk medlemskap i DAC også kunne fremskynde et svensk og dansk medlemskap. UD argumenterte med at det var verdifullt for et land som ytet utviklingshjelp å delta i komiteens arbeid, slik at man kunne utveksle erfaringer og synspunkter med andre land. Skrivet til regjeringens medlemmer illustrerer UD's synspunkter når det gjelder et eventuelt medlemskap. Departementet forsøkte å berolige på de punktene hvor det hersket sterkest norsk skepsis, nemlig konkrete betalingsforpliktelser, og påpekte at amerikanerne ønsket velkommen.

HD holdt fast ved sin skepsis og påpekte krasst at det var sterk tvil om et norsk medlemskap ville fremskynde et svensk og et dansk medlemskap, da den svenske regjeringen og Riksdagen allerede hadde tatt stilling imot DAC-medlemskap.¹¹³ Etter HDs mening måtte det svenske standpunkt også være gyldig for Norge. Begrunnelsen for det svenske standpunktet var at man visste for lite om de fremtidige samarbeidsformer i DAC, og svenskene mente DAC hadde for mye karakter av å være en rikmannsklubb. I tillegg mente svenskene at amerikanere forsøkte å gjøre bruk av komiteen til å presse mer ut av de vesteuropeiske landene. Det fantes altså etter HDs mening ikke noen fornuftig grunn til at Norge skulle være et foregangsland i Norden, aller minst i lys av den valutasituasjonen Norge befant seg i. HD mente det beste var å vente på Sverige og Danmark, fordi som eneste nordiske land ville man bare oppnå å frivillig utsette seg for press og ubehageligheter, mens man sammen med de nordiske land kunne øve en viss innflytelse. HD ønsket å holde de nordiske landene samlet i DAC, slik landene tidligere hadde holdt sammen i både Verdensbanken og FN, da samholdet ga større tyngde i standpunkter.¹¹⁴ Kritikken fra HD bunnet i skepsis mot å binde seg til langsiktig økning av overføringene og få sin innsats eksaminert av de andre medlemslandene. UD's svar på dette var å sende den

¹¹² Engen-utvalget hadde lagt frem sin innstilling mars 1962, med anbefaling om langsiktige overføringer og etablering av en norsk bistandsadministrasjon.

¹¹³ UD 44.35/1d, II, Brev fra valutaavdelingen i HD til UD. 14.6.1962.

¹¹⁴ Simensen, 2003, s.106.

svenske Handelsministerens svar til HD. Der ministeren antydet at svenskene fremdeles vurderte et eventuelt medlemskap, og at UD's fremstilling til regjeringsmedlemmene var riktig når de hevdet at en norsk DAC-søknad kunne påvirke den svenske og danske holdningen til et medlemskap.¹¹⁵

Skepsis til DACs fremtidige rolle og virksomhet og motstand mot et eventuelt norsk medlemskap ble primært fremmet av HD. Skepsisen til HD var først og fremst grunnet i en frykt om at et medlemskap i DAC ville innebære at Norge måtte forplikte seg til langsiktige overføringer. UD derimot fokuserte på at det ville være ugunstig for Norge å stå utenfor en av OECDs viktigste komiteer og så mindre på de mulige ulempene. UD's brev til regjeringsmedlemmene og henvisninger om at et norsk medlemskap ville fremme et svensk og dansk medlemskap, kan ses som et uttrykk for UD's grunnleggende holdinger.

Det skandinaviske aspektet i forhold til norsk medlemskap

Handelsdepartementets ønske om at saken om en felles DAC-søknad skulle ventileres overfor Sverige og Danmark ble fulgt opp og foregikk fra 1961 til 1962. HD mente at spørsmålet om medlemskap var av slik art at det var naturlig at de nordiske land fulgte en felles linje.¹¹⁶ Det oppstod dermed uenighet mellom departementene, der HD ikke ønsket et norsk medlemskap uten de skandinaviske landene. UD på sin side, med delegasjonen i spissen, arbeidet for at Norge skulle bli medlem. Muligheten til å søke sammen med de andre skandinaviske landene ble i denne perioden undersøkt på de nordiske handelssjefsmøter og også i det nordiske Finansieringsutvalg 31. januar 1961.¹¹⁷ I januar meddelte Danmark at de sannsynligvis ville søke om medlemskap i løpet av høsten, mens svenskene ga uttrykk for at de ikke var beredt til å gå inn i komiteen.¹¹⁸

Under handelssjefsmøtet i Stockholm i februar 1962 mottok den norske delegasjonen et notat fra UD's handelspolitiske kontor med beskjed om at den amerikanske handelsråden i Oslo hadde uttrykt at planer for norsk bistand som hadde blitt forelagt Stortinget, kvalifiserte Norge til medlemskap i DAC. Den amerikanske handelsråden hadde også meddelt at Danmark og Sverige ville bli positivt mottatt hvis

¹¹⁵ UD 44.35/1d, II, Notat UD's Handelspolitisk kontor, 23.6.1962.

¹¹⁶ UD 44.35/1d, I, Notat i fra HD, uleselig håndskrift 13.2.1962

¹¹⁷ UD 44.35/1d, I, Til UD fra delegasjon til OEEC, Kjell Christensen 31. januar 1961.

¹¹⁸ UD 44.35/1d, I, Fra handelspolitisk avdeling i UD, 27.10.1961.

de søkte. Norge presenterte notatet på handelssjefsmøtet sannsynligvis fordi det kunne bidra til å overtale de andre landene til å søke sammen med Norge. Norge påpekte på møtet at de ville gjøre sitt standpunkt avhengig av en felles skandinavisk holdning.¹¹⁹ Dette ble imidlertid ikke fulgt opp. Den norske delegasjonen til handelssjefsmøtet opplyste også at Norge, i likhet med Sverige og Danmark, vurderte det som uheldig at DAC-medlemskapet var begrenset til et fåtall av OECD-medlemmene, men at Norge ikke ønsket å stå utenfor en av OECDs viktigste arbeidsoppgaver.¹²⁰ Danskene var enige i det norske synspunktet, men ønsket å vente til saken var regjeringsbehandlet. Danske myndigheter ville også avvente situasjonen til DAC selv ville se at en utvidelse av medlemskapet var nødvendig.

Svenskene var tvilende til medlemskap. Den svenske regjeringens grunninnstilling var at bistand burde gis på et multilateralt og ikke regionalt grunnlag. Sverige var i utgangspunktet negativ til et medlemskap fordi DAC utelukkende bestod av giverland, og som nevnt tidligere, var det etter svensk mening en risiko for at den kunne oppfattes som et NATO-organ. Utenriksråd Eric von Sydow opplyste at det var usannsynlig at svenskene ville endre sin innstilling før om et halvt år, avhengig av om landene ble enig om en felles opptreden. Etter dette møtet i Stockholm påpekte UD til HD at hvis det innen rimelig tid ikke ble noen felles nordisk linje, så burde Norge ta opp spørsmålet om medlemskap alene.¹²¹

På det nordiske handelssjefsmøte i København i mai 1962 uttrykte Norge igjen at man ønsket følge av de skandinaviske land når Norge skulle bli medlem.¹²² Thorkil Kristiansen opplyste at det fra dansk side ikke hadde skjedd noe utvikling i spørsmålet og mente at det ville neppe komme noen endring i nær fremtid. Det ble tydelig at spørsmålet om dansk medlemskap i DAC hang sammen med Danmarks medlemskap i EEC. Danmark ønsket å behandle de viktigste ting først. Eric von Sydow opplyste om at det fra amerikansk side hadde kommet informasjon om at Sverige var velkommen som medlem i DAC, og at man sakte beveget seg i den rettingen og håpet på et ”puff” fra Danmark og Norge. Dette tyder på at i Sverige, i likhet med i Norge, ble politikken til et DAC-medlemskap utformet på byråkratnivå. I Sveriges tilfelle var landets nøytralitets-politikk viktigst i vurderingen av et eventuelt DAC-medlemskap.

¹¹⁹ UD 44.35/1d, I, Notat av byråsjef UDs 1. Politiske kontor vedr. handelssjefsmøte i Stockholm, Kjell Christiansen 14.2.1962.

¹²⁰ UD 44.35/1d, I, Notat fra UD, handelspolitiske kontor, Asbjørn Larsen, 14.2.1962.

¹²¹ UD 44.35/1d, I, Brev til HD fra UD, Kjell Christiansen, 19.4.1962.

¹²² UD 44.35/1d, I, Notat fra det Nordiske Handelssjefsmøte i København 10. og 11. mai, 16.5.1962.

I forkant av et DAC-møte i desember 1962, etter at Norge var blitt medlem, sonderte den norske delegasjon igjen terrenget rundt mulighetene for dansk og svensk medlemskap. I den forbindelse opplyste den danske delegasjonen at Danmark ikke hadde noe hastverk med å sende inn en anmodning om å bli medlem. Dette kunne henge sammen med at Folketinget ennå ikke hadde behandlet forslaget om å en omorganisering av det danske hjelpeapparat og hjelpevirksomhet.¹²³ På svensk side hadde Ingemar Hägglöf, leder av den svenske delegasjonen, igjen rettet det svenske UDs oppmerksomhet mot nytten av et DAC-medlemskap og personlig uttalt seg til fordel for at de tre skandinaviske landene søkte sammen, uten at dette førte til resultater i retning av et svensk medlemskap.

I løpet av den tiden Norge undersøkte mulighetene for innmeldelse sammen med de skandinaviske landene viste kildene at Danmark var mest uinteressert i en felles skandinavisk søknad, mens Sverige var i tvil med enkeltaktører som Hägglöf og von Sydow som støttet et svensk medlemskap i DAC. De DAC-vennlige svenske aktørene håpet på at en egen norsk linje ville kunne fremskynde svensk og dansk medlemskap. Huitfeldt hevder at overtalelsesprosessen forsinket et norsk medlemskap, og at Norge inntok en selvstendig linje i medlemsspørsmålet som en del av et avtalt spill.¹²⁴ Huitfeldts påstand er til en viss grad dekkende. For det første ble den norske selvstendige linjen først aktuell etter at Norges fremtidige planer kvalifiserte Norge til et DAC-medlemskap, og det skjedde offisielt i februar 1962. Kort tid etter valgte Norge å melde seg inn, uavhengig av de andre landene som Norge hadde forsøkt å få med siden januar 1961.

Da det ble klart for Norge at landet kunne bli godtatt alene, valgte man å søke alene og det ble imidlertid sett på som en fordel om den norske selvstendighetslinjen førte til at de andre landene fulgte etter. HDs motstand mot et norsk DAC-medlemskap vedvarte, men hadde liten innflytelse på regjeringen som den 15. juni 1962 kunne meddele at den hadde besluttet å søke om medlemskap i DAC.¹²⁵

¹²³ UD 44.35/1d, I, Fra delegasjon til OECD, Jens Boyesen 18.1.1962.

¹²⁴ Huitfeldt, 1996, s. 65-66.

¹²⁵ UD 44.35/1d, II, Gjenpart av telegram til Paris, ikke undertegnet, 15.6.1962.

Engen-utvalgets betydning for et eventuelt medlemskap

I mars 1961, samtidig som HD og UD vurderte medlemskap i DAC, la Engen-utvalget fram sin innstilling.¹²⁶ Utvalget hadde blitt oppnevnt i juni 1960, med Hans Engen som formann. Engen hadde tidligere vært leder for Norges delegasjon til FN og var statssekretær i utenriksdepartementet. Resten av utvalget var sammensatt av fremstående embetsmenn i departementer og direktorater, og i tillegg kom universitetslektor Eva Nordland.¹²⁷ Innstillingen fra Engen-utvalget ble fulgt opp i Stortingsmelding 23 (1961-62), og førte blant annet til opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp (NU) i 1962 hvor FN's første generalsekretær, Trygve Lie, ble styrets formann.

Innstillingen anbefalte at Norge skulle øke hjelpemengden med et langsiktig mål på 1 prosent av nasjonalproduktet og et kortsiktig mål på 0,25 prosent som skulle oppnås innen tre år.¹²⁸ Videre slo Engen-utvalget fast at Norge skulle forsøke å løse u-landenes problemer i internasjonale organisasjoner, og at det var et behov for en atlantisk organisasjon der de vestlige land kunne forhandle seg frem til en felles politikk. Dette kunne tolkes i den retningen at Engen-utvalget anså et DAC-medlemskap som gunstig for Norge. På den måten kunne det unngås at Norge bare ble bundet av komiteens beslutninger og anbefalinger gjennom sitt medlemskap i OECD uten mulighet til å påvirke anbefalinger på grunn av status som ikke-medlem i DAC.¹²⁹

Utvalget behandlet konsekvensene ved å være med i internasjonale organisasjoner. I innstillingen ble det oppsummert at dette ville gå utover den prinsipielle motstanden Norge hadde mot bundne lån, fordi dette var vanlig praksis i internasjonale bistandsorganisasjoner.¹³⁰ Norge var kritisk til denne typen lånevirkosomhet ut fra to grunner. For det første var det norske standpunktet at det internasjonale markedet ikke skulle styres av bilaterale avtaler, og at slik lånevirkosomhet innførte en skjevhet i konkurranseforholdene mellom vestlige land. For det andre, ble det slått fast i innstillingen, forutsatte lånevirkosomheten preferansebehandling av giverlandets eller begge lands skipsfart, og dette ville innebære en risiko for norske skipsfartsinteresser. Innstillingen hevdet også hvis alle

¹²⁶ Simensen, 2003, s. 106.

¹²⁷ Simensen, 2003, s. 106. Nordland var oppnevnt av Kirke- og undervisningsdepartementet.

¹²⁸ Simensen, 2003, s. 106.

¹²⁹ UD 44.35/1d, I, Notat fra UD, Handelspolitiske kontor, 2.6.1961.

¹³⁰ UD 44.35/1d, I, Notat fra UD, Handelspolitiske kontor, 2.6.1961.

giverland avsto fra å praktisere binding og i stedet ga konvertible lån, så kunne det føre til at norske bedrifter ville få en større andel i de innkjøp den samlede kapitalbistanden til u-land ga anledning til. Sammenlignet med det de totale norske kapitaloverføringene alene kunne gi.¹³¹ Altså hvis giverne ga ubundne lån, ville u-landene i større grad kunne kjøpe varer og tjenester fra norske bedrifter.

Innstillingen tok også opp ulemper som binding av hjelpeoverføringene innebar for mottagerlandene, men hovedinntrykket er at bindingspraksisen ble sett på som negativ først og fremst for norsk skipsfart. På tross av dette illustrerer Engen-utvalget ulikhetene mellom Norges og de andre giverlandenes motiver for å yte hjelp. Mens de andre givernes overføringer skulle fremme økonomisk vekst, slo utvalget fast at målet med norsk bistand skulle være å promotere økonomisk, sosial og kulturell utvikling i den tredje verden.¹³²

Det sentrale ved Engen-utvalgets innstilling i forhold til denne oppgaven er at det ble foreslått en økning av norske hjelpeoverføringer, særlig en økning av andelen langsiktige lån, og at man anbefalte å samarbeide i internasjonale organisasjoner i utviklingsspørsmål. Innstillingen anbefalte videre at det ble opprettet et forvaltningsorgan for å ta seg av den nye norske utviklingsinnsatsen. I tillegg anbefalte utvalget at Norge hovedsakelig skulle øke de multilaterale overføringene, da utvalget betraktet den bilaterale hjelpeformen som et forbigående fenomen.¹³³

Innstillingen innebar at Norge oppfylte noen av betingelsene for DAC-medlemskap. Det gjaldt først og fremst planer for langsiktig økning av hjelpeoverføringene som ble knyttet opp til både et kortsiktig og et langsiktig mål. Det langsiktige målet var også i samsvar med det som tentativt hadde blitt foreslått av amerikanerne for DAG-medlemmene. I tillegg ble det opprettet et eget organ for forvaltning av de norske utviklingsoverføringene. Kort tid før den kongelige resolusjon om opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp ga som nevnt, den amerikanske handelsråden ved den amerikanske ambassade i Oslo beskjed om at Norge kvalifiserte til å bli tatt opp. Årsaken var fremtidige planer for norsk bistand som hadde blitt forelagt Stortinget. Dette viser at det var mer sentralt at DAC-medlemmer hadde

¹³¹ UD 44.35/1d, I, Notat fra UD, Handelspolitiske kontor, 2.6.1961.

¹³² Olav Stokke, *Western Middle Powers and Global Poverty, The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala in cooperation with The Norwegian Institute of International Affairs, Oslo 1989, s. 161. Stokke, 1989, s. 173.

¹³³ Simensen. 2003, s. 106.

langsiktige planer for utvidelse av sitt hjelpeprogram, enn størrelsen på de faktiske overføringene ved innmeldingstidspunktet.

Avslutning

Norge var i utgangspunktet skeptiske til et norsk medlemskap i DAC. Skepsisen gjorde seg gjeldende tidlig i 1960 både i HD og UD. Etter at det ble klart at komiteen ble en av OECDs viktigste komiteer og den ikke ble omdannet til en plenumskomiteé, ønsket Norge å melde seg inn. Dette ønsket var sterkest i UD. Årsakene til hvorfor Norge ble interessert i en medlemskap bekrefter Huitfeldts to første årsaker presentert i innledningen. HD og UD, etter hvert kun HD, gjorde et norsk medlemskap avhengig av en felles skandinavisk søknad. Da det ble klart i 1962 at Norges fremtidige planer kvalifiserte landet til å bli opptatt alene, meldte Norge seg inn. HD forble konstante i sin motstand mot et norsk DAC-medlemskap av frykt for at et medlemskap ville føre til forpliktelser Norge ikke ville make å innfri.

Tema for dette kapittelet var å undersøke hvilke motivasjoner som lå bak det norske valget om å melde seg inn i DAC. Om interessen for et DAC-medlemskap skyldtes et ønske om å øke sine hjelpeoverføringer i samarbeid med andre, eller om skyldtes ønske om å fremme norske særinteresser. Jeg viser at begge deler gjorde seg gjeldende.

Den første påstanden bekreftes av Engen-utvalgets innstilling som både anbefalte økning av hjelpeoverføringene og samarbeid med andre giverland. Engen-utvalgets innstilling førte også til opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp (NU), som videre bekrefter norsk ønske om å utvide de langsiktige overføringene, styrt av en offentlig norsk institusjon. Det kan diskuteres i hvor stor grad det norske initiativet som kommer til syne i Engen-utvalget, var influert av ytre omstendigheter slik etableringen av Indiafondet i 1952 hadde blitt av det amerikanske initiativet. Ut ifra en slik forståelse kan opprettelsen av NU og det norske ønsket om utvidelsen av de offentlige hjelpeoverføringene ses på som et resultat av det amerikanske initiativet til å få OECD- og DAC-medlemmer til å øke sine utviklingsprogrammer.

Det norske ønsket om utvidelse av den norske hjelpeinnsatsen og opprettelsen av nye organer kan også forklares en annen ytre påvirkning, nemlig det brede utviklingsinitiativet som fant sted på slutten av 1950-tallet og vedtaket om FNs utviklingstår i 1961 som etablerte 1 prosent målsetningen for i-landenes overføringer

til u-land. Den sterke norske støtten av FN kunne alene peke i retningen av et ønske om å følge opp anbefalingen og det er rimelig å tolke Engen-utvalgets forslag om 1 prosent av nasjonalinntekten på bakgrunn av FN-anbefalingen og ikke som følge av DACs anbefaling.

På den annen side er det rimelig å slutte at NU ville ha blitt opprettet med eller uten et amerikansk initiativ eller DAC-medlemskap. Da det på slutten av 1950-tallet eksisterte planer om å bringe India-hjelpen under sterkere byråkratisk styring, særlig da det gjaldt den budsjettmessige planleggingen. Da NU ble opprettet ble India hjelpen underordnet det nye organet. Dette tyder på at det eksisterte interne drivkrefter bak opprettelsen av NU i 1962, på samme måte som det eksisterte egne drivkrefter til å etablere India-hjelpen i 1952. De interne drivkreftene kan også bekreftes i Engen-utvalgets innstilling, som reflekterer norske idealistiske holdninger, i formuleringen om at norske fremtidige hjelpeytelser ikke bare skulle fremme økonomisk vekst men også sosial og kulturell utvikling. Dette idealistiske innsalget ble Norge senere kritisert for av amerikanerne og andre medlemmer i DAC.

Det norske ønsket om DAC-medlemskap skyldtes også et ønske om å fremme norske egeninteresser. Primært for å fremme egeninteresser på handels- og skipsfartsområdet men også for å kunne påvirke komiteens misvisende fremstilling av den norske hjelpeinnsatsen som svekket det norske omdømmet. Dette synet kan også ses på bakgrunn av Engen-utvalgets innstilling og dens beskrivelser av praksisen med binding av hjelpeoverføringene og de ulemper slik praksis skapte for norske interesser. Synet på denne hjelpeformen var svært viktig for det norske ønsket om medlemskap i komiteen. Gjennom medlemskap kunne Norge motarbeide denne hjelpeformen og den skade den blant annet kunne påføre norsk skipsfart. Særlig da både USA og Japan allerede var medlemmer av DAC og begge praktiserte tiltak som var i strid med OECDs liberaliseringskode. Deres praksis kunne skape presedens for at andre kunne sette i gang lignende tiltak som ville ramme den norske skipsfarten. Denne holdningen ser ut til å være i størst grad tilstede i UD, mens HD var mer opptatt av de langsiktige forpliktelser et medlemskap ville innebære for Norge.

Årsakene Huitfeldt legger frem for hvorfor Norge ble interessert i medlemskap er dekkende et stykke på vei.¹³⁴ Disse omfatter for det første argumentet om at DAC ikke ble opprettet som en plenumskomiteé. For det andre at komiteen fikk en sentral

¹³⁴ Huitfeldt, 1996, s. 59-60.

posisjon i det reorganiserte OECD. Disse to årsakene samsvarer med mitt kildemateriale. Den tredje årsaken om at Norge økte overføringene er ikke forenlig med tilgjengelig materiale. Da de norske overføringene ikke økte på noen måte som kunne karakteriseres som ”significant flow of long term funds”. Simensen antyder at den kvantitative endringen som skjedde fra 1960 til 1961, var en nedgang fra 0,14 til 0,12 prosent av BNP.¹³⁵ Det ble imidlertid planlagt økninger av de norske overføringene til et betydelig nivå i Engen-utvalget innstilling, og disse planene bidro til at Norge kvalifiserte seg til DAC-medlem i amerikanske øyne.

Norge meldte seg inn i DAC hovedsakelig i tråd med egeninteresse om å for det første kunne påvirke komiteens statistiske oversikter slik at den norske innsatsen ble fremstilt på en akseptabel måte. For det andre ble Norge medlem for å sikre norske skipsfartsinteresser med hensyn til binding av hjelpeoverføringene. I det neste kapittelet vil vi se hvordan Norge søkte å påvirke komiteen på de to ovennevnte områder. I tillegg til hvilken effekt DAC-medlemskapet hadde på økningen av norske hjelpeoverføringene i perioden frem mot DAC femårsjubileum som endte med vedtak av generelle anbefalinger for medlemmenes hjelpevilkår.

¹³⁵ Simensen, 2003, s.111.

Kapittel 2

1962–1965

Utviklingen frem mot 1965-anbefalingen

Gjennom sitt medlemskap i DAC fikk Norge ikke bare være med i et forum hvor landet kunne diskutere og forbedre sin hjelpevirksomhet, men også et forum der landet kunne fremme og ivareta sine egeninteresser. Hovedtema i dette kapittelet er todelt. Først og fremst vil kapittelet diskutere DACs innflytelse på utformingen av norsk utviklingspolitikk. For det andre vil kapittelet søke å beskrive hvordan og i hvilke sammenhenger de norske egeninteressene ble fremmet, i perioden frem mot komiteens femårsjubileum.

Hovedfokuset i DAC etter at Norge ble medlem lå på kategorisering av hjelpevilkårene, defineringen av harde og myke lån og reduksjon av binding av overføringene. Kategoriseringsarbeidet skulle lette stimuleringen til økning av medlemmenes overføringer og øke effektiviteten i hjelpeoverføringene. Samtidig ble kategoriseringsarbeidet preget av uenighet på grunn av medlemmenes ulike erfaringsgrunnlag og interesser. Store land hadde i hovedsak mer erfaring enn små land, og ga en større andel av overføringene bilateralt og i hovedsak til sine gamle kolonier. Det betyr at Norge skilte seg ut med sine lave overføringer, som landet prinsipielt kanaliserte gjennom FN, og med kun et norsk bilateralt prosjekt. I tillegg omfattet den norske innsatsen også skandinaviske samarbeidsprosjekter og til forskjell fra de fleste andre land ingen nevneverdige private overføringer.

For å belyse tema i dette kapittelet har jeg valgt å sette fokus på fem hovedområder. Disse områdene er oppmykning av hjelpevilkår, inkluderingen av kjøp og salg av verdensbankobligasjoner i DACs statistiske oversikt, binding av hjelpeoverføringene, eksaminasjoner av Norges utviklingshjelp og til slutt komiteens koordineringsvirksomhet i forkant av den første UNCTAD-konferansen i 1964. Årsaken til at kjøp av verdensbankobligasjoner og binding av hjelpeoverføringene skilles ut fra beskrivelsen av hjelpevilkårenes utvikling er for å bedre belyse Norges syn og egeninteresser på disse to områdene. Det er nødvendig å sammenveve fremstillingen av hovedområdene og norske holdninger og interesser, da dette kildematerialet ikke tidligere er gjennomgått i tidligere forskning. Fremstillingen vil

være relativt kronologisk da hensikten er å vise utviklingen i komiteens virksomhet, og norsk politikk vil analyseres innenfor hvert av de fem hovedområdene.

Bakgrunn

I desember 1960 vedtok FNs generalforsamling en deklarasjon om selvråderett for tidligere kolonier som slo fast at kolonisering krenket grunnleggende menneskerettigheter og burde avskaffes umiddelbart. Generalforsamlingen oppfordret også alle giverland til å sette et mål på 1 prosent av BNP for sine hjelpeoverføringer og kanalisere størstedelen av sine overføringer gjennom FNs organer.¹³⁶ Ett år senere erklærte FNs generalforsamling enstemmig 1960-tallet for FNs utviklingstiår, med den oppfordring at medlemslandene skulle intensivere innsatsen for å sikre økonomisk og sosial utvikling i medlemslandene. Perioden fra slutten av 1950-tallet frem til midten av 1960-tallet var preget av nye initiativ på utviklingsområdet. Initiativet i den perioden var sterkt preget av en moderniseringsteori som tilsa at personellbistand og kapitaloverføringer var de sentrale virkemidler i u-landenes utvikling fra det tradisjonelle til det moderne. Moderniseringsteori var sterkt påvirket av vestens erfaringer etter andre verdenskrig. Marshallhjelpen og den påfølgende økonomiske vekst i Vest-Europa etter krigen ga tro på at kapitaloverføringer førte til vekst og utvikling og at samme tilnærming kunne anvendes på de nylig avkoloniserte statene.¹³⁷

Trusselen fra Sovjetunionen førte til at USA anvendte Marshallplan ideene på de nylig avkoloniserte landene som ble ansett som utsatt for sovjetisk innflytelse.¹³⁸ Dermed ble mange av ideene og institusjonene bak Marshallhjelpen benyttet av de vestlige statene til å stimulere utvikling i de tidligere koloniene. Bretton Woods institusjonene, i første omgang særlig Verdensbanken som ble etablert for å bygge opp den vestlige verden etter andre verdenskrig, rettet fra 1950 sitt fokus mot den såkalte tredje verden. Verdensbanken ble en kilde til programbistand og i 1960 ble International Development Association (IDA) etablert med det formål å gi myke

¹³⁶ Foreign Relations of the United States, volume IX, 1961 – 1963, *Foreign Economic Policy*, United States Government Printing Office, Washington 1995. s. 415.

¹³⁷ Meisaari-Polsa, Tuija, *Ståndpunkter i UNCTAD, en analys av generaldebatterna 1964-1979*, Doctoral Dissertation, Department of Political Science, University of Stockholm, 1987,.

¹³⁸ Fieldhouse, D.K., *The West and The Third World, Trade, Colonialism and the Third World*, Blackwell Publishers Massachusetts, USA 1999. s. 232

lån.¹³⁹ Valutafondet (International Monetary Fund), ble også etter hvert engasjert i de tidligere koloniområder. OEEC ble reorganisert til OECD som en del av det nye initiativet med *utvikling* som et sentralt arbeidsområde. Det ble også markert med opprettelsen av DAC som en egen komité for utvikling. I tillegg til Marshallplan ideene var også sentrale personer forbundet med gjennomføringen av Marshallplanen engasjert i det nye initiativet på utviklingsområdet. For eksempel den første DAC-formannen Willard Thorp.¹⁴⁰ DAC ble et organ der giverlandene samstemte sin utviklingspolitikk. Komiteens virksomhet var grunnfestet i den positive moderniseringsteorien og var konsentrert om kapitaloverføringene til utviklingslandene.

Andre representanter for den positive moderniseringstanken som preget 1960-tallet, er strukturalisten Raul Prebisch som rettet oppmerksomheten mot verdensøkonomiens rolle i utviklingen og på 1950-tallet presenterte sine teorier om *sentrum og periferi*.¹⁴¹ Teoriene kom til å danne grunnlaget for opprettelsen av FNs konferanse for handel og utvikling, der u-landene fremsto som en samlet gruppe. U-landene hadde med sin stemmetyngde i FN klart å presse igjennom et vedtak om at det skulle opprettes en egen konferanse for handel og utvikling. Vedtaket skjedde med kun u-landenes stemmer i-landene, deriblant Norge, avstod.¹⁴² Den uformelle grupperingen av u-land som vokste frem i forbindelse med den første UNCTAD-konferansen ble kalt *77-landsgruppen*. De vestlige landene ble betegnet som *B-gruppen* og ble i 1964 ledet av Bernard Forthomme som også var formann for OECDs UNCTAD komité. B-gruppen bestod hovedsakelig av OECD-land, og DAC ble et viktig organ for koordinering av gruppens syn særlig i forhold til u-landenes finansielle krav. I kapittelets periode var i-landene opptatt av at UNCTAD ikke skulle bli et permanent forhandlingsapparat og debattene under konferansen dreide seg i hovedsak om opprettelsen av et permanent UNCTAD-sekretariat, og mindre om handelstilpasninger.¹⁴³

¹³⁹ Fieldhouse, 1999, s. 233.

¹⁴⁰ Samtale med Helge Pharo.

¹⁴¹ Simensen, 2003, s. 88. Teorien om "sentrum og periferi" betyr sentrum de landene som hadde oppnådd industrialisering, og periferi var de råvareproduserende landene. Prebisch hevdet å vise hvordan råvareprodusentene sakk akterut i forhold til ferdigvareprodusentene, og strukturelle forhold førte til økende kløft mellom sentrum og periferi.

¹⁴² Simensen 2003, s. 88–89

¹⁴³ Meisaari-Polsa, Tuija, 1987.

I Norge ble Norsk utviklingshjelp (NU) opprettet i 1962, Fredskorpset ble etablert i 1963 og gjort permanent i 1965.¹⁴⁴ Norge etablerte også Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK) i 1963 for å stimulere til økning av private investeringer i u-land. I tillegg innførte regjeringen i 1962 en egen bistandsskatt på personinntekten. Disse tiltakene skulle bidra til å øke de norske overføringene til u-land. Som medlem av DAC ble utformingen av norsk utviklingspolitikk farget av den positive moderniseringstanken. DAC var det organet som hadde anbefalt Norge og andre giverland om å innlemme Fredskorpset som en del av landenes utviklingshjelp. DAC kom også med anbefalinger når det gjaldt fordelingen mellom andelen bilaterale og multilaterale overføringer for å fremme en økning av de totale norske overføringene. Samtidig ønsket Norge å påvirke komiteens virksomhet, og hadde egeninteresser knyttet til utviklingspolitikken på lik linje med de andre medlemsland. Stortingsmeldning 23(1961-62), erkjente blant annet at handelspolitikk var viktigere enn bistand.¹⁴⁵ Rogstad-utvalgets innstilling anbefalte at Norge skulle støtte u-landenes utbygging av foredlingsindustri, ved å unngå å støtte egen industri der u-landene hadde spesielle forutsetninger.¹⁴⁶ Anbefalingen var radikal og ble ikke fulgt opp, men illustrerer at det fantes sentrale politiske aktører i Norge positive til utviklingsteorien som var representert av Prebisch og UNCTAD. UNCTAD utfordret imidlertid Norges posisjon som fjerde største skipsfartsnasjon og de norske handelsinteresser som var imot tiltak som begrenset den frie verdenshandelen.

Myke vilkår

DACs retningslinjer ble etablert gjennom den første årlige formannsrapporten fra september 1962. Disse retningslinjene representerte en spesifisering av resolusjon vedtatt i 1961 om *The Common Aid Effort*. Formannsrapporten inneholdt ti anbefalinger som skulle gjelde som retningslinjer for utviklingen av medlemmenes hjelpepolitikk. Anbefalingene slo blant annet fast at behovet for hjelp var økende og at medlemsland måtte anstrenge seg for å utvide sine utviklingsprogrammer, særlig medlemsland med lave overføringer. Når det gjaldt hjelpevilkårene slo formannsrapporten fast at ingen vilkår var å foretrekke fremfor andre, men at situasjonen i mottagerlandet måtte tas hensyn til når hjelpevilkårene skulle

¹⁴⁴ Simensen, 2003, s. 180.

¹⁴⁵ Simensen, 2003, s. 90.

¹⁴⁶ Simensen, 2003, s. 90.

fastsettes.¹⁴⁷ Medlemmenes overføringer ble videre anbefalt å være langsiktige, koordinerte og binding av hjelpeoverføringene skulle reduseres. I tillegg skulle private overføringer stimuleres og medlemmene skulle forstå den viktige sammenhengen mellom handel og bistand.¹⁴⁸ Retningslinjene var utydelige med tanke på hva slags hjelpevilkår medlemmene skulle etterstrebe. Det eksisterte store variasjoner i bidragsytternes utlånsvilkår, noen land gav stort sett bundet hjelp mens andre ga en stor del av sine overføringer som kortsiktige lån fra fem til ti år.¹⁴⁹ Samtidig økte u-landenes gjeldsbyrde og skapte et behov for mykere vilkår. Behovet ble forsterket av krav fra u-landene om bedre hjelpevilkår i forbindelse med UNCTAD i 1964.

Det var særlig amerikanerne med støtte fra Frankrike som ønsket at hjelpevilkårene skulle forbedres. USA ønsket å få til en kategorisering av hva som var harde og myke vilkår. For det første ut fra hensyn til u-landenes økende gjeldsbyrde. For det andre fordi giverlandene skulle styre etter de samme retningslinjer for å yte hjelpeoverføringer, og ikke konkurrere med hverandre når gjaldt fastsetting av vilkår for overføringene.¹⁵⁰ I tillegg var hensikten å lette sammenligningen av de ulike medlemmenes hjelpeinnsats. Saksfeltet ble tatt opp til nærmere drøfting under DACs toppmøte i 1963, og avdekket grunnleggende uenighet blant medlemmene i synet på eventuell oppmyking av vilkårene. Tyskland, Storbritannia og Japan var uenige i det amerikanske forslaget ut fra et felles standpunkt om at det ville føre til at det totale volumet på overføringene ble redusert. Tyskland hevdet i tillegg at myke vilkår ville skade moralen i mottagerlandet, med det utgangspunkt at harde vilkår hadde en disiplinerende effekt.

Norge på sin side inntok en kompromissposisjon i forhold til uenighetene mellom amerikanerne og Tyskland, Storbritannia og Japan. Norge mente det skulle søkes å redusere gjeldsbyrden for mottagerlandene og fordele oppgavene på medlemslandene mer likt, slik at ikke noe land enten ga bare myke eller harde lån.¹⁵¹ Olaf Solli rapporterte hjem til UD:

Fra norsk side har man motarbeidet denne noe uverdige holdningen fra giverlandenes side, ved at man her fikk med i hjelpen til

¹⁴⁷ Führer, Helmut, *The Story of Official Development Assistance*, Paris 1996.

¹⁴⁸ Führer, 1996.

¹⁴⁹ UD 44.35/1d, VII, Brev fra Norges Delegasjon til OECD, Olaf Solli, 22.2.1963.

¹⁵⁰ UD 44.35/1d, VII, Brev amb i Washington til UD, Arne Kapstø, 7.1.1963

¹⁵¹ UD 44.35/1d, VII, Brev fra delegasjonen til UD, Olaf Solli, 5.4.1963.

utviklingslandene beløp som hører mer hjemme under kategorien eksportstøtte i vedkommende giverland.¹⁵²

Holdningen til kategoriseringsarbeidet som preget delegasjonene var at overføringer på harde vilkår i praksis var eksportstøtte og feilaktig ble regnet som hjelp.

Delegasjonene i Paris hadde altså en langt mer kritisk holdning til forskjellige sider ved de prinsipper komiteen la til grunn enn det som ble presentert offentlig fra norsk side. Den offisielle posisjonen ble moderert av HD som uttrykte ønske om at delegasjonene burde unngå å uttale seg om distinksjonene mellom lån på harde og lempelige vilkår. For det første fordi dette berørte områder som ikke var inkludert i den norske hjelpeinnsatsen som til da var 100 prosent i form av gaver, og dermed hadde ikke Norge erfaringsgrunnlag til å uttale seg. HD informerte samtidig om at departementet vurderte det som mest tilrådelig at vilkårene ble så liberale som mulig.¹⁵³

Resultatet av toppmøtet i 1963 ble et vedtak om at medlemslandene skulle ta hensyn til situasjonen i mottagerlandet ved fastsettelsen av hjelpevilkårene. USA var misfornøyd med resultatet og ønsket at dette skulle omgjøres til et bindende vedtak. Norge og Belgia var også misfornøyd med resultatet da hjelpevilkårene og bundet hjelp ikke ble behandlet under ett. Dermed fortsatte arbeidet med å få alle DAC-medlemmene til å myke opp sine vilkår. Arbeidet foregikk hovedsakelig i *arbeidsgruppen for hjelpevilkårene og arbeidsgruppen for teknisk samarbeid*, begge opprettet i 1962. I tillegg ble temaet behandlet på toppmøtene der mesteparten av DACs dagsorden til de ovennevnte gruppene ble fastsatt og anbefalinger ble vedtatt. På disse møtene var også Verdensbanken og Valutafondet ofte representert. DAC jobbet tett med Valutafondet og Verdensbanken særlig da det gjaldt gjeldsbyrden for de individuelle utviklingsland.¹⁵⁴ Dette betydde også at arbeidet i DAC og dens kategorisering av hjelpeoverføringene og hjelpens vilkår i stor grad var preget av at det var giverland og giverinstitusjoner som var beslutningstagere.

Det videre arbeidet var preget av sterk uenighet blant annet fordi betydningen av harmonisering av hjelpevilkårene var todelt, for det første skulle hjelpevilkårene fastsettes i lys av den økonomiske situasjonen i mottagerlandet og for det andre i lys av byrdedelingsprinsippet. Dette betydde at medlemmene både skulle ta hensyn til

¹⁵² UD 44.35/1d, VII, Brev fra delegasjonen til UD, Olaf Solli, 22.2.1963.

¹⁵³ UD 44.3571d, V, Brev fra valutaavdelingen i HD til UD, 24.11.1962

¹⁵⁴ UD 44.35/1d, VII, Brev fra Norges Delegation til OECD, Olaf Solli, 22.2.1963.

mottagerlandene og til de andre medlemslandene i DAC ved fastsettingen av vilkårene. Hovedmålet med DACs virksomhet var å fordele hjelpemengden likt, altså fordele byrden, etter hva de ulike medlemslandene var i stand til å yte økonomisk. Ut ifra en slik tankegang var det ikke meningen at alle bidragsland skulle gi nøyaktig de samme vilkårene, men at medlemslandene skulle forsøke å tilpasse betingelsene til den økonomiske situasjonen u-landet befant seg i. I tillegg ble det forventet at u-landene også tok hensyn til den økonomiske situasjonen giverlandene befant seg i og tilpasset sin økonomiske politikk og planlegging ut fra den.¹⁵⁵ Usikkerheten rundt hvilke hjelpevilkår DAC egentlig anbefalte at medlemmene skulle praktisere var dermed stor. Usikkerheten vanskeliggjorde også sammenligningen av assistanseprogrammene til medlemmene, et element som var svært viktig hvis DAC skulle kunne stimulere til økt flyt av utviklingsoverføringene. Tanken bak kategorisering av hjelpevilkårene var å gjøre det lettere å sammenlikne medlemmenes bistand, og se hvor det var bruk for forbedring.

De norske synspunkter i forhold til myke eller harde hjelpevilkår kom ikke tydelig frem i behandlingen av saksfeltet i de aktuelle arbeidsgrupper eller på DAC-møter. Norske forslag til løsning på u-landenes gjeldsproblemer var å se hjelpevilkårene og bruken av bundet hjelp under ett. Forslagene ble imidlertid avvist av de andre medlemmene, og skyldtes hovedsakelig at medlemmene ønsket å definere hjelpevilkårene på den måte som gagnet dem best. I tillegg til at det blant medlemmene eksisterte en generell motstand mot å innføre en allmenn anbefaling om avbinding av hjelpeoverføringene. Medlemmene ønsket ofte å tjene på overføringene til u-land ved at det ble gitt hardere hjelpevilkår, eller at hjelpen ble bundet til egne leveranser eller arbeidskraft. På denne måten kunne giverland sikre seg nye markeder, utnytte ledig produksjonskapasitet og fremme egen eksport.

Kategoriseringsarbeidet gikk langsomt og på toppmøtet i 1964 fremla OECD-sekretariatet en oversikt over hjelpevilkårene og fremtidsutsiktene. Oversikten viste at det ikke hadde skjedd noen forbedring i løpet av de siste 3-4 årene. Gavetransaksjoner hadde sunket både relativt og absolutt og innen konsortier varierte rentenivået på lån med en til seks prosent. I tillegg kom det frem at det totale hjelpevolumet kom til å synke med fem prosent. Det kom også frem at det fremdeles var skjev fordeling mellom medlemmenes hjelpevolum og hjelpevilkår, der Norge blant annet figurerte

¹⁵⁵ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra Norges Delegasjon til OECD, Olaf Solli. 22.2.1963.

nederst på listen sammen med Canada og Danmark. Sekretariatets oversikt viste også at bindingen av hjelpeoverføringene var en stadig økende tendens, eksportkreditter med avdragstid på 1-5 år hadde økt kraftig og gaveandelen hadde blitt redusert.¹⁵⁶ Den dårlige utviklingen, særlig den sterke veksten av eksportkreditter, førte til en kraftig økning av u-landenes gjeld.

Utviklingen fra 1962 til 1965 hadde gått i kommersiell retning først og fremst på grunn av økt binding og økning av andelen eksportkreditter, men også på grunn av at harde vilkår ble gitt. Britene mente kommersialiseringen var den største trusselen mot u-landenes økonomiske utvikling. Oversikten forsterket behovet for å innføre anbefalinger om hva slags hjelpevilkår medlemmene skulle etterstrebe å gi. Arbeidet etter toppmøtet i 1964 ble fremdeles sterkt preget av hvordan DAC skulle fordele byrdene mellom medlemslandene, og det eksisterte store ulikeheter mellom medlemmenes totale overføringer og hjelpevilkår. Ulike forslag ble utarbeidet frem til toppmøtet det følgende år, og amerikanerne var de ivrigste pådriverne i arbeidet.

På toppmøtet i DAC i juli 1965 ble medlemslandenes hjelpeinnsats tatt opp til videre vurdering. Møtet var samtidig en markering av DACs femårsjubileum, der formann Thorp oppsummerte virksomheten i perioden. På møtet ble 1965-anbefalingen vedtatt og omfattet forslag om forbedring når det gjaldt vilkår, binding og u-landenes egeninnsats.¹⁵⁷ Anbefalingen skulle ikke regnes som en resolusjon, men medlemmene fikk en treårs periode til å følge den opp. Videre oppfordret anbefalingen medlemmene til å gi enten 70 prosent i form av gaver eller myke lån, men helst bruke begge deler.¹⁵⁸ Medlemslandene som ga harde vilkår skulle myke opp disse, uheldige sider av bundet hjelp ble også anbefalt avskaffet. Den norske delegasjonen mente formuleringen om bundet hjelp var for sterk.¹⁵⁹ Fra norsk side mente man at formuleringen overvurderte problemstillingen og dermed ville bli ytterligere svekket under videre behandling da motstandere av den sterke påstanden ville kreve den fjernet.

¹⁵⁶ UD 44.35/1d, XIII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset 30.7.1964.

¹⁵⁷ UD 44.35/1d, XVI, Brev fra 4. handelspolitiske kontor i UD til delegasjonen, 19.7.1965.

¹⁵⁸ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 28.2.1969.

Dette var lån definert med 25 års avdragstid, og syv års avdragsfri periode, til 3 prosent rente. IDA ble opprettet i 1960 og er et særorgan under FN, det administreres av Verdensbanken. IDA yter kreditt til de fattigste landene, i form av rentefrie lån med lang avdragstid 35-40 år. (Johannsen, Leraand, *Bistandsleksikon, aktører og begreper i internasjonal bistand*, Gazette bok as 1997)

¹⁵⁹ UD 44.35/1d, XVI, Brev fra 4. handelspolitiske kontor i UD 19.7.1965.

Møtet markerte et vendepunkt i DAC der begrepet *performance* ble tatt i bruk og u-land ble tildelt større egenansvar for økning av hjelpevolumet og forbedring av hjelpevilkårene. Anbefalingen fra formannsrapporten i 1962 om at hjelpevilkårene skulle fastsettes ut fra hensyn til forholdene i mottagerlandet, ble videreutviklet med at kravene til u-land ble spesifisert. Var forholdene økonomisk og politisk gode kunne landet få tildelt en større hjelpemengde med bedre vilkår, enn hvis situasjonen i landet var dårlig. *Good performance* tiltak ble foreslått av amerikanerne, og disse tiltakene skulle blant annet sikres av Valutafondet og Verdensbanken. Den norske delegasjonen kommenterte at *good performance* var et vanskelig spørsmål å behandle i DAC som stort sett bestod av gamle kolonimakter som nå skulle sikre krav til *good performance*.¹⁶⁰ Amerikanerne hadde foreslått at det skulle utarbeides rapporter over de individuelle mottagerlandenes innsats for å kunne evaluere mottagerlandenes *performance*, slik at overføringene ble gitt med passende vilkår. Det hersket stor uenighet om DAC skulle beskjeftige seg med dette, og flere medlemmer hevdet at det var et brudd med DACs opprinnelige oppgaver og målsetning. Motstandere, med Frankrike i spissen, hevdet at utarbeidelsen av rapportene ville medføre at DAC i større grad ville få en utøvende karakter eller et akademisk preg. Norges delegasjon ønsket ikke et slikt innslag i DAC, noe den mente ville innebære negative ringvirkninger på DACs primære mål, som var å effektivisere og øke hjelpen.¹⁶¹

Hovedpunktene fra femårsjubileet ble tatt opp da DACs arbeidsprogram for 1966 skulle fastsettes. *Burdensharing* og effektivisering av DAC var et sentralt tema under utformingen av dette arbeidsprogrammet.¹⁶² Det ble bestemt at verken hjelpevilkårene eller tematikken om bundet hjelp skulle behandles det kommende året. En ny problemstilling som dukket opp under fastsettelsen av arbeidsprogrammet var vanskelighetene til de små medlemslandene. Disse var for eksempel problemene til små land delegasjoner i forbindelse med nødvendig forarbeid i sakene, som enten skyldtes arbeidspresstet eller manglende instruksjoner fra nasjonale myndighetene. I tillegg hadde små land vanskeligheter med tilgang på riktige eksperter.¹⁶³ Formannen konkluderte etter positive innlegg fra nederlandsk, dansk, østerriksk og norsk side, at han skulle ta initiativet til et møte mellom de interesserte giverland for der å diskutere felles løsninger på problemet. Danmark og Norge uttrykte at de ønsket at de større

¹⁶⁰ UD 44.35/1d, XVI, Brev fra 4. handelspolitiske kontor i UD 19.7.1965.

¹⁶¹ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.11.1965.

¹⁶² UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.11.1965.

¹⁶³ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.11.1965.

medlemsland også var med på dette møtet, men de var ikke begeistret for å delta.¹⁶⁴ Dette var, i følge mine kilder, den eneste gangen det ble tatt initiativ til å se på problemene til de små givrelandene i DAC sammenheng. Kildene viser heller ikke om møtet faktisk fant sted, men offisielt ble ikke denne problemstillingen tatt opp videre.

Etter vedtaket av 1965-anbefalingen ble problemene med hjelpevilkårene midlertidig fjernet fra dagsorden. Problemene ble imidlertid ikke mindre etter innføringen av anbefalingen fra 1965. Temaet ble aktualisert av komiteen forsøk på å komme frem til en enighet når det gjaldt byrdedeling i 1966, men begrepet forble uklart. Byrdedeling var som nevnt forbundet med medlemmenes praksis til å gi hjelpevilkår på sine overføringer. Temaet ble tatt opp etter initiativ fra Frankrike, og ikke USA, i *arbeidsgruppen for hjelpebehovet*.¹⁶⁵ Franskmennene hevdet at et bedre statistisk sammenlignbart system ville legge bedre til rette for en økning av hjelpeoverføringene., og bedre rustet til UNCTAD-konferansen som skulle finne sted i 1968.¹⁶⁶ Utfordringene til et slikt sammenlignbart system var todelte. For det første var det en utfordring å skape et sammenlignbart system som samtidig åpnet for at det ble tatt hensyn til de ulike medlemslandenes økonomiske situasjon og hva disse landene definerte som *hjelp*. For det andre var det uenighet om dette systemet bare skulle fokusere på landenes totale overføringer eller om det også skulle omfatte kvaliteten på overføringene.¹⁶⁷

I perioden fra Norge ble medlem i DAC til femårsjubileet hadde det ikke blitt oppnådd merkbare fremskritt når det gjaldt oppmyking av vilkårene på overføringene til mottagerlandene. Den norske representanten, Solli, hadde allerede på slutten av 1963 uttrykt misnøye med arbeidet i DAC, og hevdet at komiteen led under det samme som andre OECD-komiteer, nemlig at den ikke fikk grepet tak i situasjonen virksomheten reelt kunne koordinere. Fra norsk side var man særlig misfornøyd med at DAC ikke klarte å definere begrepet *hjelp*, og at forbedring av hjelpevilkårene ble behandlet separat fra problemet med bundet hjelp. Den norske delegasjonen hadde på et tidlig tidspunkt foreslått at DAC skulle utrede saker med uavhengige eksperter før behandlingen i komiteen. På den måten kunne det unngås at arbeidet kjørte seg fast i begynnelsen, men forslaget fikk ikke tilstrekkelig støtte. Den norske misnøyen på området hang sammen med den prinsipielle motstanden mot binding av hensyn til

¹⁶⁴ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.11.1965.

¹⁶⁵ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 21.5.1966.

¹⁶⁶ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 21.5.1966.

¹⁶⁷ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 21.5.1966.

norsk handels- og skipsfartsinteresser, og Norge søkte gjennom sine forslag om å kombinere hjelpevilkår med bundet hjelp å fremme egne økonomiske interesser.

Utviklingen i DACs virksomhet i perioden 1962-1965 var altså preget av at vilkårene hadde blitt stadig hardere. Defineringen av hva som skulle regnes som *hjelp* i form av hva som skulle regnes som myke og harde vilkår viste seg å være vanskelig. På tross av enighet blant DACs medlemmer om at gjeldsbyrden skyldtes den økende bruken av kortsiktige eksportkreditter og harde hjelpevilkår, hadde det ikke lyktes å snu utviklingen. Grunnen til dette var ulikheter i synet på harde og myke vilkår, og praksisen med bundet hjelp hos de største giverne. Land som Tyskland og Storbritannia betraktet ikke disse hjelpeformene som negative men som disiplinierende og nødvendige for fortsatt økning av overføringene. Den kommersielle utviklingen som ble beskrevet i formannens rapport på toppmøtet i 1965, ble imidlertid forsøkt gjort noe med gjennom 1965-anbefalingen. Trolig hadde press fra UNCTAD-konferansen bidratt til vedtaket av anbefalingen i 1965, noe som vil bli nærmere beskrevet under avsnittet om UNCTAD I.

Verdensbank obligasjonene

Mangelen på en definisjon av hva DAC regnet som *hjelp* førte til vanskeligheter i utarbeidelsen av de statistiske oversiktene over hjelpeinnsatsen til medlemmene. Siden DAC/OECD var den viktigste produsent av slike oversikter over medlemslandenes innsats var det derfor svært viktig at det som ble gjengitt var korrekt. Defineringen og kategoriseringen av hva som skulle regnes som *utviklingshjelp* dannet altså grunnlaget for hvordan medlemslandenes innsats på dette området ble statistisk illustrert. En vid definisjon ville kunne gi et bedre bilde av et lands totale overføringer enn en snever definisjon. Norge hadde vanskeligheter med DACs statistiske metode og forsøkte gjentatte ganger å sette fokus på det som etter norsk mening var problemet. Årsaken til Norges misnøye med oversiktene var at den norske hjelpeinnsatsen hadde blitt fremstilt på en slik måte at den satte Norge i et dårlig lys og svekket Norges internasjonale omdømme.

Konfliktene rundt den statistiske fremføringen hadde eksistert før medlemskapet i 1962, der oversiktene over Norges totale hjelpemengde hadde gitt et feilaktig bilde av størrelsen. Før Norge ble medlem i 1962 hadde det imidlertid vært små muligheter til å påvirke hvordan oversiktene ble utformet eller om eventuelle feil

ble rettet opp etter at sekretariatet hadde utgitt dem. Dette endret seg ikke merkbart etter 1962, men i og med norsk deltakelse på DACs møter ble det skapt en bedre mulighet til å uttrykke misnøye med grunnlaget for oversiktene og den misvisende fremstillingen av Norges innsats. Muligheten til å kunne gjøre dette er trolig en av årsakene til å Norge ønsket å bli medlem i DAC.

I perioden 1962–1965 benyttet Norges delegasjon til OECD enhver anledning til å peke på manglene ved DACs statistiske føring. Det ble påpekt at Norges motstand var knyttet til synet om at hjelpeoverføringene måtte være mest mulig ubundet og i form av gaver. Fra norsk side ble det uttrykt at landet ikke regnet slike kjøp og salg som utviklingshjelp, og pekte på et behov om klarere statistikk over hjelpevirksomheten.¹⁶⁸ Under samtlige eksaminasjoner i denne perioden fikk Norge kritikk for sitt lave totale overføringsvolum, og forklaringen på dette ble fra norsk side presentert til å være at Norge opererte med en snevrere definisjon av *bistand*. Forskjellen gikk ut på at DAC inkluderte Verdensbank-transaksjoner i sin definisjon, i tillegg til eksportkreditter og bilaterale prosjekter knyttet til giverlandets industri og tjenester.

Samtlige av disse hjelpeoverføringene ble regnet med i de årlige oversiktene over medlemmenes innsats. Norsk misnøye hadde trolig sammenheng med at norske kjøp og salg i Verdensbanken var begrensede sammenlignet med de andre medlemmene, fordi Norge kanaliserte mesteparten av sine multilaterale overføringer gjennom FN. Dermed kom Norge totalt sett dårligere ut sammenlignet med de andre medlemmene, enn om de overvente overføringene og transaksjoner ikke hadde blitt inkludert.

Det norske synspunktet ble også fremmet under møtet mellom Willard Thorp og UD som fant sted oktober 1963 i etterkant av den årlige eksaminasjonen av Norge. Under møte bemerket Thorp at han ikke kunne tenke seg noen målmetode der Norge ville ligge godt an i en internasjonal sammenheng. Utenriksdepartementets Jahn Halvorsen svarte med at Norge hittil hadde kanalisert hjelpen gjennom FN, mens bilaterale former var mindre kjent. Videre hevdet Halvorsen at det var meningsløst at kjøp og salg av Verdensbank-obligasjoner ble trukket inn i hjelpestatistikken.¹⁶⁹ Norges forsvar mot kritikken fra DAC-formannen under møtet var altså todelt, det dreide seg om kjøp og salg av Verdensbank-obligasjoner i tillegg til mangel på

¹⁶⁸ UD 44.35/1d, IX, Brev til UD fra delegasjonen, Ketil Børde, 7.6.1963.

¹⁶⁹ UD 44.35/1d, XI, Referat fra det handelspolitiske kontor i UD, 1.11.1963.

erfaring når det gjaldt bilateral hjelp. Kritikken av DAC-definisjonen kan forklares ut fra to hensyn. For det første kan det skyldes at den norske innsatsen kom dårligere ut og svekket norsk omdømme. For det andre kan kritikken gjenspeile den norske renhetstenkningen, og at det ikke var ønskelig å inkludere hjelpeoverføringene som tjente medlemmenes egeninteresser.

I et annekset OECD-sekretariatet hadde distribuert i 1962, fremsto Norge med en total prosentsats på 0,07 for 1961, mens den hadde vært 0,21 i følge norske tall. Sekretariatet oppgav grunnen til dette å være et norsk trekk i Verdensbanken i 1962 på til sammen 5,8 millioner dollar. HD mente sekretariatet hadde tatt feil og ba den norske delegasjonen til OECD om å opplyse om feilen, og gi klar beskjed om at tallet skulle rettes opp før Norge ville godta dokumentet.¹⁷⁰ Året etter stemte heller ikke Verdensbankens og Norges Banks oppgaver over de norske nettokjøpene av Verdensbankens obligasjoner. Dette resulterte i at totaltallet for Norges ”total flow of long term resources” sank fra ni millioner dollar til en million dollar i 1962.¹⁷¹ Etter kritisk henvendelse fra delegasjonen ble det gjort enkelte endringer og kategoriene, ”net purchase of bonds, loans and participations, exceeding a year of international financial institutions by central monetary authorities” ble tatt ut.¹⁷² Delegasjonen så på dette som skritt i riktig retning, men var usikker om det ville holde. Det ble fra norsk side foreslått at det måtte være mer riktig å føre opp det beløpet som Verdensbanken betalte utviklingsland, og deretter fordele dette tallet på medlemslandene etter en gitt fordelingsnøkkel.¹⁷³ DAC-formannens svar på det norske utspillet var at det lå et hjelpeelement i kjøp av slike obligasjoner fordi de gav en relativt lav rente, og derfor ble slike transaksjoner inkludert i hjelpestatistikken.

Det er av dette tydelig at kjøp og salg av Verdensbank-obligasjoner og inkluderingen av disse i de totale overføringene betydde mye for Norge. Det var ingen andre land som stilte spørsmål ved denne praksisen, eller støttet Norge i kritikken og forsøkene på å endre den. Kritikken fra Norge ble til en viss grad møtt med forståelse, men det ble fra DACs side ikke foretatt endringer i praksisen med å føre opp Verdensbankens transaksjonene i hjelpestatistikken. Årsaken til dette var at de store giverne ga betraktelige andeler av sine hjelpeoverføringer som tilskudd til Verdensbanken og var interessert i at disse ble ført opp i statistikken. Thorp antydte i

¹⁷⁰ UD 44.35/1d, X, Notat fra handelspolitiske kontor i UD, Niels L. Dahl, 30.7.1963.

¹⁷¹ UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 22.10.1963.

¹⁷² UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 22.10.1963.

¹⁷³ UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 22.10.1963.

møtet med UD at DAC ville vurdere å utelate transaksjonene fra statistikken, men dette ble ikke gjennomført. Norges grunner til å ville fjerne disse transaksjonene fra oversiktene ble ikke godt begrunnet, annet enn at fra norsk side ble transaksjonene ikke ansett for å være hjelpetiltak.¹⁷⁴ Samtidig ble argumentet utnyttet for å møte kritikk av den norske innsatsen, og fungerte for Norge mer som en unnskyldning for deres manglende økning i overføringene. Dermed er det nærliggende å slutte at kritikken var prinsipielt basert på behovet for ikke å komme dårlig ut i oversiktene over landets totale innstats på bistandsområde, og ikke fordi det var en viktig prinsipp sak fra norsk side ut fra hensynet til utviklingsland.

Binding av hjelpeoverføringene

Norge hadde også sterke meninger når det gjaldt binding av hjelpeoverføringene. Ulikheten i synet på de to sakene ligger i at de norske argumentene mot binding av hjelpeoverføringene ble tydeligere fremført. Den norske motviljen mot binding kan forklares med både Norges syn på at internasjonale markeder skulle være minst mulig regulert, og hensynet til norsk skipsfart. Norges viktigste handelspartnere var landene i Vest-Europa og Nord-Amerika og Japan, som fra 1960 utgjorde OECD.¹⁷⁵ Fra 1960 økte den norske handelen med landene i EFTA fra 40 til 45 prosent av den totale utenrikshandelen, mens handelen med EEC-landene relativt sett ble liggende på samme nivå som tidligere på rundt 25 prosent.¹⁷⁶ Norge ville ikke at verdenshandelen skulle bindes opp i bilaterale avtaler som de største nasjonene ville dominere.¹⁷⁷ Norge ville bli hardt rammet da de fremste handelspartnere var i Vest-Europa og Nord-Amerika, og det var disse som i praksis bandt sine hjelpeoverføringer. Når det gjaldt skipsfart ønsket Norge å hindre at flere land foruten USA skulle ha mulighet til å binde hjelpeoverføringene til frakttjenester. USA fortsatte etter krigen den amerikanske 50/50-klausulen for levering av varer under Marshallhjelpen, der halvparten av all last betalt med amerikanske midler skulle fraktes på amerikansk kjøp. I tillegg benyttet amerikanere en rekke andre diskriminerende tiltak for å sikre oppdrag for amerikanske skip.¹⁷⁸ De andre OECD-landene var forpliktet av

¹⁷⁴ UD 44.35/1d, IX, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 29.7.1963.

¹⁷⁵ Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge, Norsk utenrikspolitikk historie, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, Bind 5, Universitetsforlaget 1997, s. 112.

¹⁷⁶ Eriksen og Pharo, 1997, s. 114.

¹⁷⁷ Tamnes, 1997, s. 397.

¹⁷⁸ Eriksen og Pharo, 1997, s. 118-119.

medlemskapet i OECD til å holde skipsfarten liberal og bandt dermed ikke frakttjenester i forbindelse med hjelpeoverføringer. Fra norsk side var man redd for at økt bindingspraksis kunne overføres til skipsfartsområdet, med de følger at markedet for norske rederier ble kraftig redusert.¹⁷⁹ Slik det allerede er blitt antydnet under avsnittet om myke vilkår, var Norge en pådriver for å fremme en generell anbefaling om avbinding av hjelpeoverføringene i DAC.

I den første perioden etter at Norge ble medlem i komiteen var bindingsproblemene på agendaen. En av DACs retningslinjer fra 1962 søkte nettopp å redusere tendensen til økt binding av hjelpeoverføringene, dermed ble problemområdet grundig behandlet i løpet av 1963 hovedsakelig i *arbeidsgruppen for hjelpevilkårene*. Referater fra møtene til denne arbeidsgruppen viser at det var meget stor uenighet mellom medlemmene i synet på binding av overføringene. Uenighetene delte medlemslandene i to grupper, de som ikke ønsket å forandre praksis og de som ønsket den avskaffet. Medlemsland som støttet binding var store land som USA, Frankrike og til dels Tyskland. De små landene ønsket praksisen avskaffet, og i denne gruppen befant Norge seg sammen med Belgia og Nederland. Dette skyldtes at de store landene hadde en større andel av sin eksport til u-land, som betyr at det var store forskjeller mellom de store og små lands evne til å bruke sin hjelpevirksomhet for eksportformål.¹⁸⁰

I løpet av 1963 ble problematikken omkring bundet hjelp altså behandlet sammen med hjelpevilkårene, i *arbeidsgruppen for hjelpevilkårene*. Dette var ikke av alle land betraktet som fordelaktig, og ville at bundet hjelp og hjelpevilkår ble behandlet hver for seg. For eksempel Frankrike syntes det kun skulle arbeides med å forbedre hjelpens volum og ikke med forbedring av hjelpevilkårene.¹⁸¹ Amerikanerne støttet også tankegangen om at hjelpevilkårene og bundet hjelp ikke skulle blandes.¹⁸² Både det franske og amerikanske synspunktet skyldtes trolig et ønske om at 1965-anbefalingen ikke skulle inneholde en klar formulering om avbinding av hjelpeoverføringene. Norge derimot ønsket å behandle bindingsproblemet sammen med forbedringen av de andre hjelpevilkårene. Tidlig under arbeidsgruppens behandling av bundet hjelp og hjelpevilkårene, da det ble klart at det var betydelige uenigheter mellom medlemslandene, foreslo de norske representantene at det skulle

¹⁷⁹ UD 44.35/1d, IX, Notat til UD fra eksaminasjonene av Norge, undertegnet Ketil Børde, 7.6.1963.

¹⁸⁰ UD 44.35/1d, XII, Brev fra Olaf Solli til Eksportrådet 21.3.1964.

¹⁸¹ UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra møte i arbeidsgruppen for hjelpevilkårene 20–21 juni 1963.

¹⁸² UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 8.3.1963.

opprettet en uavhengig ekspertgruppe som kunne ta for seg bundet hjelp og hjelpevilkår samlet.¹⁸³ Dette forslaget ble også støttet av Canada, men ikke fra de andre medlemsland med den begrunnelse at: ” [...]de større land var lite lystne på noen mer klargjøring av spørsmålene på det nåværende tidspunkt.”¹⁸⁴

Amerikanerne var de fremste pådriverne for å få de andre DAC-landene til å gi mykere vilkår og binde mindre av hjelpen. Selv bandt de imidlertid store deler av sine overføringer på grunn sin dårlige betalingsbalanse. Amerikanerne hevdet at på grunn av den økende gjeldsbyrden til u-landene måtte medlemmene binde mindre deler av hjelpeoverføringene. I hovedsak hevdet amerikanerne at medlemsland med gunstig betalingsbalanse skulle gi en større andel ubundet hjelp slik at det lettet trykket på den amerikanske betalingsbalansen.¹⁸⁵ Dette bygde på den amerikanske tankegangen om byrdedeling, der land som hadde mye skulle gi mer enn land som hadde mindre. Dermed foreslo de at de land som ga lån med særlig strenge krav, mildnet disse. Et annet forslag fra amerikansk side var at medlemmene samlet skulle gi større deler av overføringene gjennom en to-trinns prosess. Dette innebar at giverlandet ga lån med rimelige vilkår til en mottagerregjering som kunne gi lånet videre på hardere vilkår til spesielle prosjekter.¹⁸⁶ Dette var for øvrig den fremgangsmåten som ble benyttet i Marshallhjelpen. Frankrike hevdet at hvis overføringene ikke ble bundet, så ville det føre til at den totale hjelpemengden ville synke. Tyskland hevdet i utgangspunktet å være imot binding, men på grunn av vanskelig betalingsbalanse måtte de binde store deler.¹⁸⁷ De store land var altså ikke interessert i å redusere bindingen av hjelpeoverføringene ut i fra sine lands økonomiske problemer, og fordi det ville føre til reduksjon av de totale overføringene.

Norge arbeidet aktivt med å fremme sitt syn på binding av hjelpeoverføringene og fremmet også forslag til hvordan bindingsproblemet skulle løses. Norge fremste forslag var at medlemslandene skulle gå inn for en reduksjon av bundet hjelp ved å søke å kanalisere hjelpen gjennom de multilaterale kanalene uten binding av noe art.¹⁸⁸ Prinsipielt var DAC-medlemmene enige om at hjelp til utviklingsland burde være ubundet, men i praksis var 60 prosent av de totale overføringene fra DAC-

¹⁸³ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, mangler siste side og underskrift, 7.3.1963.

¹⁸⁴ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, mangler siste side og underskrift 7.3.1963.

¹⁸⁵ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 21.2.1963.

¹⁸⁶ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 5.3.1963.

¹⁸⁷ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 8.3.1963.

¹⁸⁸ UD 44.35/1d, VII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 8.3.1963.

landene bundet.¹⁸⁹ Etter et møte i *arbeidsgruppen om hjelpevilkårene* påpekte den norske representanten Odvar Mosnesset i brev til UD at det ville være vanskeligere å gjøre en større andel av overføringene ubundne siden tendensen var at en større del faktisk ble bundet.¹⁹⁰ Norges andre løsningsforslag for å mildne de uheldige virkninger av bundet hjelp var at DAC-medlemmene skulle gi 25 prosent av de totale offentlige overføringene ubundet og i konvertibel form.¹⁹¹

Den norske motstanden mot binding av hjelp ser ut til å ha vært mindre enhetlig innad. I brev fra den amerikanske ambassaden til State Department blir det pekt på en uenighet innad i Norsk Utviklingshjelp.¹⁹² Ambassadør Clifton Wharton beskriver striden som skjult, og at den dreide seg om hvilken politisk retning den norske utviklingshjelpen skulle ha. Wharton hevdet at striden ble forsterket av NUs administrative oppbygging, med NUs Råd på den ene siden og NUs sekretariat og UD på den andre siden. NUs Råd blir omtalt som Stortingets vaktbikkje, og fremmet tanken om minst mulig binding av de norske overføringene. I NUs sekretariat fantes det grupperinger som mente at den norske hjelpen burde gå i samme retning som den fra andre DAC-land, der privat og bilateral hjelp var det dominerende. Begge var overføringsformer hvor binding var utbredt. I brevet blir NUs generalsekretær Rudolf K. Andresen nevnt som en støttespiller for konseptet om et samarbeid med privat sektor som åpnet vei for økning i private investeringer og norske eksport. Dette konseptet ble stoppet av NUs Råd som ønsket at de norske overføringene skulle være ”rene” og stanset dermed sekretariatets næringslivsorienterte tilnærming. Innenfor UD ble Anker Rogstad nevnt som talsmann for en mer næringslivsorientert hjelpinnsats som særlig kom til uttrykk gjennom Rogstad-utvalget. Utvalget hadde i 1963 kommet med en innstilling som blant annet anbefalte å gi tollettelser til u-land og støttet oppmyking av GATTs gjensidighetsregel, men meldingen ble oppfattet som altfor liberal og ble ikke fulgt opp av regjeringen.¹⁹³

I et annet brev fra ambassaden til State Department i april 1964, blir den indre striden beskrevet nærmere.¹⁹⁴ De stridende parter var Politisk kontor i UD på den ene siden og NUs Sekretariat og Handelspolitisk kontor i UD på den andre. Fra Politisk kontor sin side ønsket en å fremme en mer begrenset, bistandsmotivert og

¹⁸⁹ UD 44.35/1d. VII, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 21.2.1963.

¹⁹⁰ UD 44.35/1d. VII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 8.3.1963.

¹⁹¹ UD 44.35/1d, XII, Brev til UD fra delegasjonen til OECD, Olaf Solli, 25.3.1964.

¹⁹² RG 59, CFPPF, 64-66, Box 516(OECD). Airgram til DOS fra amb i Oslo 22.1.1964.

¹⁹³ Gisle Aschim, *Norge og UNCTAD 1964-1974*, Universitetet i Oslo 1995

¹⁹⁴ RG 59, CFPPF, 64-66, Box 516(OECD). Airgram til DOS fra amb i Oslo. 19.3.1964.

hovedsakelig multilateral hjelp, mens NU og Handelspolitisk kontor støttet en raskt ekspanderende, eksportmotivert bilateral hjelp. Motargumentet fra Politisk kontor var at det ville være umulig å sørge for at den eksportmotiverte hjelpen ble brukt riktig uten å binde den, og at dette var i strid med offisiell politikk. Politisk kontor foretrakk i stedet tekniske overføringer der assistanseprosjektene var automatisk bundet. Dette hadde trolig sammenheng med at det fra norsk side ble praktisert binding i forbindelse med bilaterale prosjekter. Dette ble imidlertid fra norsk side betraktet som den beste og billigste løsningen.¹⁹⁵ Holdningen begge parter representerte er grunnet i norske egeninteresser. Fra NUs side var det ønsket om å følge en felles DAC-linje som gikk ut på å raskt øke norske overføringene, men dette var først og fremst knyttet til norske selvbylde og ikke hensynet til u-land. NU var det organet som i størst grad var utsatt for DACs kritikk og anbefalinger og det er rimelig å anta at hensynet om å følge en felles linje var motivert av hensyn til selvbylde. Fra Rådet til NU og det Politiske kontor ble det uttrykt en motstand mot binding samtidig som det blir åpent for binding i forbindelse med tekniske hjelpeoverføringer. Synet på binding viser er meget komplisert bilde på norsk side, hvor det knapt nok er mulig å se idealisme i ren form.

På tross av at de amerikanske kildene antyder en indre strid i utformingen av den norske utviklingspolitikken og synet på bundet hjelp, forble det norske synet utad samlet under den første perioden etter at Norge ble medlem i DAC. De norske motforestillinger mot binding av overføringene kan forklares ut fra to hensyn. For det første ble det hevdet at bindingen av hjelpeytelser ville føre til forstyrrelser i de tradisjonelle handelskanaler, og skape vanskeligheter spesielt i de mindre lands tradisjonelle eksport. På norsk side var det frykt for at verdenshandelen kunne bli bundet opp i bilaterale avtaler, som de største giverland lettere kunne få i stand. For det andre fantes det en utbredt frykt for at økt tendens til binding av vareytelser i neste omgang ville føre til økt binding av skipsfartstjenester.¹⁹⁶ Enheten i det norske synet utad antyder at den politiske styringen av Norges holdning til og bruk av binding var helt avgjørende. Fra norsk side var det sentralt å fremstå som et forbylde og ikke binde hjelpeoverføringene. Videre fremgår det av brevene fra den amerikanske ambassaden at informasjonen om striden i synet på binding og en raskt ekspanderende utviklingshjelp kom fra NU, blant andre generalsekretæren Andresen. Det kan ha sammenheng med at Andresen ønsket at amerikanerne skulle sette press på Norge på

¹⁹⁵ Se underkapittel om eksaminasjoner.

¹⁹⁶ UD 44.35/Id, XI, Referat fra Handelspolitisk kontor i UD, 1.11.1963.

dette område, og det ble gjort under eksaminasjonene av Norge som fant sted det samme året.

Senere unngikk medlemmene også arbeidet med temaet bundet hjelp, da DAC-medlemmene ikke kom frem til noe felles løsning. Da DAC-programmet for 1964 skulle fastsettes ble det uttrykt av den tyske representanten at det ikke hadde noe hensikt å ta opp bundet hjelp så lenge USA befant seg i en vanskelig situasjon når det gjaldt betalingsbalansen.¹⁹⁷ Dermed ble *arbeidsgruppen for hjelpevilkårene* erstattet med *arbeidsgruppen på finansielle aspekter ved utviklingsassistanse* i 1964.¹⁹⁸ Det ble bestemt at DAC skulle konsentrere seg om *pipeline* problemet blant annet fordi Verdensbanken hadde pekt på dette som et økende problem.¹⁹⁹

Eksaminasjoner

En sentral følge av det norske medlemskapet var at landet ble gjenstand for eksaminasjoner av sin innsats på utviklingsområdet, og dette medførte at det ble lagt mer press på Norge om å yte mer. Slik det er antydnet i innledningen var de totale norske hjelpeoverføringene betydelig lavere sammenlignet med de andre medlemslandenes. Kolonimaktene konsentrerte sin innsats i sine tidligere koloniområder, og hadde et erfaringsgrunnlag som de øvrige mindre medlemmene i stor grad manglet.

Eksaminasjoner av medlemslandenes hjelpeinnsats ble gjennomført årlig. I forkant av eksaminasjonene leverte medlemslandet inn et memorandum til OECDs sekretariat over landets innsats det foregående året. Deretter satte sekretariatet sammen en oversikt over landets totale innsats som fungerte som et utgangspunkt for eksaminasjonen. Oversikten fungerte også som et utgangspunkt for den statistiske fremstillingen over landets totale innsats. Dermed var det viktig at eventuelle misforståelser eller feil ble forklart og rettet opp under eksaminasjonen.

Den første eksaminasjonen av Norge fant sted 5. juni 1963. Norske representanter uttalte at de betraktet den som en god mulighet til å diskutere problemene i utviklingshjelpen med andre giverland, og lære av andres erfaring siden

¹⁹⁷ UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 11.10.1963.

¹⁹⁸ Führer, 1996.

¹⁹⁹ Pipeline-problemet betyr den økende differansen mellom bevilgning og utbetaling av overføringer til utviklingsland.

Norge var en nykommer på utviklingsområdet.²⁰⁰ Norge redegjorde for sine fremtidige mål for overføringene, utviklingsskatten, kjøp og salg av Verdensbank-obligasjoner og hjelpevilkårene. Thorp, USA og sekretariatet stilte tillegsspørsmål som knyttet seg til det fremtidige omfanget av utviklingsskatten og Rogstad-utvalgets forslag om eksportkreditter og investeringsgarantier.

I forkant av eksaminasjonene hadde forberedelsene forgått i HD og UD, og det hadde blitt enighet om at delegasjonen under eksaminasjonene skulle holde en bortforklarende linje når det gjaldt mål for overføringene, fordi regjeringen på det tidspunktet hadde bestemt at ikke kunne fastsettes som et mål på en bestemt andel av nasjonalinntektene. HD ønsket også at delegasjonen skulle holde en bortforklarende linje når det gjaldt å informere om hvilke kilder den norske bistanden skulle komme fra, og hvordan den skulle utformes.²⁰¹ Denne forhåndsavtalte bortforklarende linjen ble fulgt opp av delegasjonen.

Delegasjonen presenterte den norske innsatsen som begrenset, og de totale norske overføringene utgjorde 0,22 prosent av NNP. På det tidspunktet var det kortsiktige målet for fremtidige norske overføringene til u-land satt til 0,25 prosent av NNP, mens det langsiktige målet var på 1 prosent av NNP. Den norske delegasjonen opplyste at den ikke kunne angi noe tidspunkt for når man planla å nå det fremtidige målet, og fikk kritikk for dette. Fra delegasjonens side ble årsakene til Norges lave volum angitt å være manglende erfaring på bistandsområdet. Delegasjonen hevdet også at det lave målet skyldtes Norges avhengighet av utenriksøkonomien, noe som svekket regjeringens muligheter til å påvirke landets evne til å yte utviklingshjelp.²⁰² Disse uttalelser og svar illustrerer at Norge hadde lite erfaring med utviklingshjelp, og at landet førte en bortforklarende linje med tanke på de begrensede overføringene og det vage fremtidige mål for overføringsvolumet.

Delegasjonen informerte videre at Norge ville konsentrere seg om prosjekthjelp og ikke programhjelp. Forklaringen på at Norge valgte prosjekthjelp kan skyldes at denne formen for hjelp var kortsiktig og dermed mindre forpliktende når det gjaldt en langsiktig og jevn flyt av overføringer. Den norske delegasjon opplyste også om planlagte garantiordninger for å stimulere private investeringer og eksport til u-land, da de norske overføringene i 1963 var hovedsakelig offentlige og

²⁰⁰ UD 44.35/1d, X, Notat til UD fra eksaminasjonen av Norge, Ketil Børde, 7.6.1963.

²⁰¹ UD 44.35/1d, IX, Brev fra HD til UD, undertegnet Christian Brinch og Tor Stokke for handelsministeren, 4.6.1963.

²⁰² UD 44.35/1d, X, Notat til UD fra eksaminasjonen av Norge, Ketil Børde, 7.6.1963.

multilaterale. Innføringen av ordningen var i overensstemmelse med formannens anbefalinger fra 1962 som oppfordret medlemmene til å stimulere økning av private overføringer. Den planlagte garantiordningen ble imidlertid kritisert av Willard Thorp, som fant kravet om at de private overføringene skulle inneholde et hjelpeelement problematisk. Thorp hevdet at dette betydde at Norge hadde til hensikt å definere begrepet *hjelp*. Dette mente han ville være en sløsing av tid da definisjonen ikke ville passe med andre giverlands hjelpeprogrammer og dermed bare kunne brukes internt. Delegasjonen svarte Thorp med at NU ville arbeide etter gitte retningslinjer, inntil man av erfaring innså at man skulle gjøre noe annerledes. Det er tydelig at Norge var mer opptatt av retningslinjer og defineringen av *hjelp*, og at det skulle være et hjelpeelement tilstede ved private investeringer så vel som offentlige. Kravet om et hjelpeelement bekrefter innflytelsen av interne idealistiske tendenser i utformingen av den norske utviklingshjelpen, og ble innført på tross av kritikk fra komiteen. Det er også klart at DAC ikke ønsket å definere *hjelp*, fordi medlemmene hadde ulike oppfatninger av begrepets innhold, noe som sterkt preget komiteen i kategoriseringsfasen.

Under eksaminasjonen i 1963 ble Norge også stilt spørsmål om sin bindingspraksis i forbindelse med spørsmålet om hjelpevilkår. Det ble opplyst om at Norge praktiserte kjøp av utstyr hjemme i forbindelse med prosjekter, der det var best og billigst. Dette gjaldt de norske fiskeriprojektene. Ellers ble det påpekt at Norge ønsket å binde minst mulig av hjelpeoverføringene, særlig ble det lagt vekt på at skipsfartstjenester i forbindelse med hjelpeoverføringene til u-land ikke ble bundet.²⁰³ Ellers opplyste delegasjonen at Norge manglet erfaring i fastsettelsen av hjelpevilkår og ønsket synspunkter fra andre giverland. På eksaminasjonens tidspunkt var den norske praksisen når det gjaldt vilkår for bilaterale hjelpeoverføringer, at disse skulle fastsettes fra sak til sak. På den annen side var ikke den norske bilaterale hjelpen og de individuelle lånene av betydelig størrelse og derfor var det ikke behov for å fastsette generelle norske bilaterale hjelpevilkår. Den bilaterale hjelpen per 1963 begrenset seg til Kerala-prosjektet som var kommet til veis ende, og det var blitt besluttet utvidet til andre områder i India, og man håpet på at man kunne starte prosjektene i slutten av 1963.²⁰⁴ Norge hadde i tillegg deltatt i et felles nordisk

²⁰³ UD 44.35/1d, X, Notat til UD fra eksaminasjonen av Norge, Ketil Børde, 7.6.1963.

²⁰⁴ UD 44.35/1d, VI, Memorandum fra Norges delegasjonen. Udatert og ikke undertegnet.

prosjekt; et helsesenter i Korea.²⁰⁵ Det ble i den forbindelse pekt på at erfaringene fra Kerala- og Korea-prosjektene viste at det var vanskelig å skaffe eksperter blant annet på grunn av stor etterspørsel etter dem hjemme, og anstrengt økonomi. Mangel på eksperter ble også brukt som argument for å forklare den lite utviklede norske hjelpen. I 1963 var det et ønske fra norsk side om å utarbeide et felles nordisk prosjekt som skulle være lokalisert i Afrika (Tanganykia), siden både Kerala- og Korea-prosjektene var lokalisert i Asia. På den annen side informerte den norske delegasjonen at det ikke var planlagt ytterligere prosjekter, og at antallet prosjekter Norge kunne finansiere eller samfinansiere var begrenset.

Under eksaminasjonen i 1964 var den unnskyldende holdningen fra 1963 eksaminasjonen erstattet med en mer offensiv holdning. I 1964 åpnet generalsekretæren R.K. Andresen med å peke på forhold det var nødvendig å ta i betraktning for å kunne forstå den norske innsatsen, og hvorfor den vanskelig kunne sammenlignes med de andre medlemmenes innsats.²⁰⁶ Først og fremst skyldtes det at Norge og DAC opererte med ulik definisjon av *hjelp*. Andresen informerte om at Norge brukte en mer snever definisjon som ekskluderte Verdensbank-transaksjoner fra hva som ble regnet med i totalen av overføringene. I tillegg var den norske hjelpen i hovedsak ubundet, og størstedelen av overføringene ble gitt multilateralt. En annen viktig årsak til at den norske hjelpen ikke kunne sammenlignes med andres, var at det eksisterte områder innad i Norge som var underutviklet, og at landet faktisk selv var netto kapitalimportør.²⁰⁷ Siden landet i praksis var en kapitalimportør var det vanskelig å få regjeringen til å godta budsjettøkninger når det gjaldt assistanse til u-land, men delegasjonen forsikret om at bistandsskatten sikret midler som gikk til u-hjelp.

Regjeringen hadde ikke forandret målet for fremtidige overføringer til u-land som ble presentert i 1963, og som fortsatt var på 0,25 prosent av netto nasjonalinntekt. Dette målet var ikke oppnådd på det tidspunktet eksaminasjonene fant sted og var noe under 0,20 prosent av NNP.²⁰⁸ Delegasjonen meddelte at det ikke kunne gis forsikringer om at dette målet ville bli nådd neste år heller. Det lave målet ble kritisert av DAC-formannen som kommenterte at målet var meget lavt, og at mål for fremtidige overføringer måtte settes i lys av FNs anbefaling som var på 1 prosent

²⁰⁵ UD 44.35/1d, VI, Memorandum fra Norges delegasjonen. Udatert og ikke undertegnet.

²⁰⁶ UD 44.35/1d, XIII, Brev fra delegasjonen til UD, Odvar Mosnesset, 7.7.1964.

²⁰⁷ UD 44.35/1d, XIII, Brev fra delegasjonen til UD, Odvar Mosnesset, 7.7.1964.

²⁰⁸ U 44.35/1d, XVIII, Brev til Utenriksministeren fra Johan Cappelen 20.5.1966.

nasjonalinntekten og DAC-medlemmenes gjennomsnitt på 0,7 prosent av nasjonalinntekten.²⁰⁹ Norges innsats ble altså kritisert for å være for liten, mens Norge selv unnskyldte de lave statlige overføringene med hensynet til egen utvikling og den vide definisjonen av *hjelp* som ble benyttet av DAC. Av dette er det tydelig at det inntrykket Norge hadde gjort hittil, var at landet ikke oppfylte de krav det fulgte med å være medlem av DAC. Det skyldtes at landet ikke hadde et tydelig fremtidig mål for de totale overføringene, og dermed ikke noe langsiktig flyt av ressurser som ble krevet av medlemmene.

I forkant av eksaminasjonen av Norge i 1964 hadde George Ball i State Department sendt et brev til den amerikanske ambassaden i Oslo med spørsmål amerikanerne ønsket skulle bli stilt under eksaminasjonen.²¹⁰ Ball hevdet at nordmenn var overforsiktige på grunn av frykt for å sløse med midler. Han ønsket også å benytte en utspørringstaktikk under eksaminasjonen med det mål å hjelpe den norske assistanse bort fra det han kalte ”purist” tankegangen, som betegnet forestillingen om at assistansen bare skulle bestå av humanitære prosjekter og minst mulig lån. Ball ønsket også at det under eksaminasjonene skulle bli påpekt for den norske delegasjonen det ansvaret som lå i det å være DAC-medlem og et industriland.

Etter eksaminasjonen fikk State Department et brev fra Weir Brown i den amerikanske delegasjonen til OECD, om utfallet av eksaminasjonene av Norge.²¹¹ Brown opplyste om at DAC var skuffet over det lave norske planlagte målet på 0,25 prosent av nettonasjonalprodukt, og hevdet at Norge forsøkte å vri seg unna langsiktige bistandsforpliktelser. Brown trakk også frem positive trekk ved den norske assistansen, for eksempel at flere bilaterale prosjekter var under planlegging og at det hadde blitt etablert investeringsgarantier for private investeringer i u-land. Korrespondansen mellom amerikanerne viser at amerikanske myndigheter var særdeles interesserte i detaljer ved utviklingsassistansen fra DAC-landene. I dette tilfelle var USA en av eksaminatorene og var dermed mer enn vanlig interessert i den norske innsatsen og hva som skulle stilles av spørsmål. I 1964 arbeidet også amerikanske myndigheter med å øke medlemmenes assistanse. I mars 1964 hadde State Department sendt ut en forespørsel til alle europeiske ambassader om en evaluering som kunne kartlegge ulike typer tilnærminger som kunne benyttes for at

²⁰⁹ UD 44.35/1d, XIII, Brev fra delegasjonen til UD, Odvar Mosnesset, 7.7.1964

²¹⁰ RG 59, CFPPF, 64-66, Box 516(OECD). Utgående telegram fra DOS, 8.5.1964, George Ball.

²¹¹ RG 59, CFPPF, 64-66, Box 516(OECD). Brev til DOS fra amerikanske delegasjonen, 15.5.1964, Weir Brown.

landene skulle forbedre sitt overføringsvolum.²¹² Amerikanske myndigheter ønsket svar på hvilke tilnærminger som ville være effektive, og da særlig hva slags argumentasjon som ville være mest mulig effektiv i forhold til hvert enkelt land.

Under eksaminasjonen av Norge i 1965 ble den norske delegasjonen ledet av ambassadør Johan Cappelen. Den norske delegasjonens redegjørelse for utviklingen av de norske overføringene var ikke like offensiv som året før. Det ble i 1965 gjort mindre forsøk på å bortforklare at de norske overføringene ikke tilfredstilte DAC-målet på 1 prosent av nasjonalinntekt.²¹³ DAC-medlemmene hadde sluttet seg til dette målet etter FNs konferanse for handel og utvikling i 1964. De totale norske overføringene målte 0,21 prosent av NNP i 1964.²¹⁴ Cappelen sa i sin åpningstale at man var klar over at Norge ikke kom heldig ut i sammenligning med andre DAC-medlemmer. På den annen side hadde de norske overføringene økt med 13 prosent siden 1964, og bistandsskatten hadde blitt økt med en kvart prosent. Størstedelen av overføringene var statlig hjelp, der 2/3 ble gitt til multilaterale organisasjoner. Stimulering til økning av private overføringene var en utfordring for Norge, hevdet Cappelen. Norge hadde også pipeline-problemer, noe flere andre medlemmer også opplevde på det tidspunktet. Problemet betyr at mengden bevilgede bistandsmidler langt oversteg det som faktisk var i bruk. Norge forklarte at dette skyldtes landets manglende kontakt med mottagerlandene, slik som gamle koloniland hadde, i tillegg til at det var vanskelig å finne passende prosjekter.²¹⁵ Den samme forklaringen ble også benyttet til å forklare den lave andelen av private overføringene. Norge ble ikke møtt med like hard kritikk som i 1964. Formannen uttrykte forståelse for Norges stilling som småstat, og den påfølgende manglende tradisjon på bistandsområdet. Den forklaringslinjen Cappelen hadde lagt seg på for å bortforklare den sparsomme norske innsatsen, ved både å peke på hva Norge hadde oppnådd og problemer med lite erfaring, førte til at Norge ikke ble møtt med like mye kritikk som i de to forgående år. Det er også tydelig at Cappelens personlighet og retoriske evner bidro betraktelig til mindre kritikk av den norske hjelpeinnsatsen, sammen med hans bidrag til forberedelse før eksaminasjonen. Også fra amerikansk side var det mindre press i

²¹² RG 59, CFPF, 64-66, Box 516(OECD), Airgram fra DOS til alle ambassader, Dean Rusk, 27.3.1964.

²¹³UD 44.35/1d, XV, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 10.5.1965.

²¹⁴ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til Utenriksministeren fra Johan Cappelen 20.5.1966.

²¹⁵ UD 44.35/1d, XV, Cappelens tale under eksaminasjonen av Norge 5.5.1965.

sammenheng med 1965-eksaminasjonen, bortsett fra den fortsatt lave målsetningen for hjelpeoverføringene, som fortsatt ikke var i nærheten av 1 prosent målsetningen.²¹⁶

Eksaminasjonene i perioden 1963-1965 viser at Norges utviklingsvolum ikke hadde en vesentlig økning, og at Norge i denne tidsperioden ikke klarte å nå sitt kortsiktige mål på 0,25 prosent av nasjonalinntekten. Til sammenligning var det gjennomsnittlige nivået på de totale overføringene i DAC på 0,7 prosent av nasjonalinntekten i slutten av 1965. DAC-medlemmene hadde også under UNCTAD i 1964 gitt sin tilslutning til 1 prosent BNP som mål for fremtidige overføringene til utviklingsland.²¹⁷ DACs tilslutning til dette målet førte til økt press på Norge til å øke overføringene. Norges langsiktige mål på 1 prosent av NNP ble ikke tidfestet, det ble heller ikke det kortsiktige målet for overføringene som var på 0,25 av NNP. Norge kom altså dårlig ut sammenlignet med de andre medlemmene og opplevde mye kritikk og press for å øke overføringsvolumet. På den annen side viste Norge vilje til å øke hjelpeoverføringene ved å innføre ulike tiltak som skulle øke offentlige og private overføringene. Dette viser vilje til å følge DAC-anbefalingene. I forsøkene på å utvide den bilaterale hjelpen deltok Norge i flere nordiske prosjekter på denne tiden, og de ble færre etter hvert som de norske bevilgninger økte og det ble flere norske eksperter.²¹⁸ I de norske tiltakene er det spor av en idealistisk tankegang som forklarer hvorfor Norge ikke skjemtes over den kritikken de fikk fra de andre medlemmene i denne perioden, slik Tamnes beskriver skjedde i forbindelse med eksaminasjonen i 1967. Det eksisterte et syn på at de norske overføringene var renere enn de andre medlemmenes. På en annen side kan argumentene om at de norske hjelpeoverføringene var renere ses på som en unnskyldning for den norske motviljen til å forplikte seg til økning av overføringene.

UNCTAD I

Den første FN-konferansen for handel og utvikling fant sted i Genève fra 23. mars til 15. juni 1964. 77-landsgruppen ønsket å endre det etablerte bytteforholdet mellom i-land og u-land. U-landene utfordret den herskende utviklingspolitikken som DAC, sammen med Verdensbanken og Valutafondet, hadde et sentralt ansvar for.

²¹⁶ RG 59, CFPF, 64-66, Box 516(OECD). Brev til DOS fra amerikanske Delegasjon til OECD, 8.5.1965.

²¹⁷ UD 44.35/1d, XIII, Brev til UD fra delegasjonen, Kjell Christensen, 28.8.1964.

²¹⁸ Simensen, 2003, s. 133.

Utviklingslandene krevde mer enn bare hjelpeoverføringene som middel for å komme opp på i-landenes nivå, og ønsket bedre tilrettelegging på det handelspolitiske området gjennom for eksempel preferanseordninger og tollettelser. Formannens anbefalinger i 1962 hadde slått fast at medlemmene skulle innse den viktige sammenhengen mellom handel og bistand, og dermed lagt opp til handelspolitikk som et virkemiddel til utvikling. Etter at kravene fra u-landene meldte seg, viste det seg imidlertid at flere DAC-medlemmer ikke var villig til å kombinere handel og bistand.²¹⁹ Gjennom sitt medlemskap i DAC var Norge med i kjernegruppen av B-gruppen under koordineringen, særlig i forhold til u-landenes finansielle krav. Norge fremmet dermed giverlandenes interesser så vel som sine egne handels- og skipsfartsinteresser.

Utgangspunktet for B-gruppens koordinering var Prebisch-rapporten som ble utgitt i 1963, som blant annet beskrev bytteforholdet mellom råvarer og ferdigvarer og i-landenes forpliktelser til å dekke det økonomiske tapet gjennom kapitaloverføringene.²²⁰ DAC-landene mente rapporten hadde en foruroligende tendens, blant annet fordi rapporten så bort fra allerede eksisterende muligheter til å hjelpe u-landene og satte opp et ærgjerrig alternativ, som gikk ut på at u-landene på relativt kort tid skulle heves til i-landenes nivå. Rapporten forutsatte hurtigere vekst for å nå i-landenes nivå enn den som var forutsatt i FNs 1. utviklingstiår. Under forberedelsene i DAC var det enighet om at nøye samråd og solidaritet var nødvendig for å møte trykket fra flertallet av konferansedeltagerne i Genève, og unngå at Prebisch-rapporten dannet utgangspunkt for dagsorden på konferansen.²²¹

Taktikken til B-gruppen ble før konferansen samordnet både i OECD og DAC. I OECDs handelskomité ble *arbeidsgruppen for handelsspørsmål* opprettet i 1963. Den gruppen skulle samordne medlemmenes handelspolitikk overfor u-landene, og ble anmodet til å trekke opp generelle retningslinjer for hvordan handelspolitikken overfor u-landene kunne bli mer samordnet på lang sikt.²²² I tillegg opprettet OECD en ad hoc *UNCTAD komité* som altså hadde belgiske Forthomme som formann. Opprettelsen av en gruppe for handelspolitikk og en gruppe for UNCTAD peker i retningen av at medlemmene i OECD ønsket å skille mellom handel og utvikling. Det vil si at landene i forkant av konferansen ønsket å forberede seg på å presentere

²¹⁹ UD 44.35/1d, XI, Rapport til UD fra Magne Reed, 29.2.1964.

²²⁰ Aschim, Oslo 1995.

²²¹ UD 44.35/1d, XI, Rapport til UD fra Magne Reed, 29.2.1964.

²²² UD 44.35/1d, X, Brev til UD fra delegasjonene, ikke undertegnet, 17.7.1963.

argumenter og tiltak for handel og utvikling hver for seg. Det er ingen kilder som uttrykker dette direkte, men i en rekke dokumenter er det flere land som hevder at det lå et klart skille mellom handel og bistand, og at handel bare var et av mange virkemidler til utvikling.

I DAC foregikk koordineringsvirksomheten, hovedsakelig i etterkant av UNCTAD I, i tre arbeidsgrupper hvor kun DAC-medlemmer kunne delta: *Arbeidsgruppen for hjelpebehovet*, *arbeidsgruppen for finansielle aspekter ved utviklingsassistanse* og *arbeidsgruppen for UNCTAD*. Arbeidsoppgavene til disse tre gruppene ble fastsatt på det første møtet til *arbeidsgruppen for UNCTAD*. Arbeidets fremste mål ble å analysere alle vedtak fra konferansen i Genève som vedrørte DACs virksomhet, med tanke på videre utforming og koordinering i det nye UNCTAD maskineriet. Gruppen skulle også være et passende forum der de enkelte land kunne gå igjennom nye forslag som kunne være aktuelle i fremtiden. Alle forslag et medlemsland ønsket å presentere i det nye FN-organet skulle først presenteres for DAC-medlemmene.²²³ De to andre gruppene skulle behandle anbefalinger som hadde å gjøre med mottagerlandenes egeninnsats, gjeld og hjelpevilkår. I 1965, da gjennomgangen av vedtakene fra UNCTAD I var gjennomført, ønsket amerikanerne å avskaffe *arbeidsgruppen for UNCTAD*, og mente den videre koordineringen i forbindelse med UNCTAD kunne foregå i de andre DAC gruppene. Amerikanerne ønsket også at veiledning i spørsmål om bistand og finansielle spørsmål skulle føres i uformelle diskusjoner blant hovedgiverne.²²⁴ Dette ble ikke gjennomført og arbeidsgruppen hadde fremdeles en sentral koordineringsrolle i forbindelse med UNCTAD II i 1968.

Forbudet mot ikke-medlemmers adgang til DACs UNCTAD-koordinering ble slått fast etter amerikansk ønske. Argumentet var at ikke-medlemmer ville utvanne DACs fundamentale målet, som var å koordinere politikken effektivt.²²⁵ Diskusjoner om tema ble aktualisert da land som Australia, Tyrkia og Hellas ønsket å delta på møtene, og fikk støtte fra Storbritannia. Amerikanerne pekte på at de ikke ønsket

²²³ RG 59, CFPF, 64-66, Boxes 959-969(GATT/UNCTAD). Brev til DOS fra amerikanske delegasjonen til OECD, Finletter, 5.11.1964.

²²⁴ RG 59, CFPF, 64-66, Boxes 959-969(GATT/UNCTAD). Utgående telegram fra DOS til amb i Paris, George Ball 11.2.1965.

²²⁵ RG 59, CFPF, 64-66, Boxes 959-969(GATT/UNCTAD). Utgående telegram fra DOS til London, 27.10.1964.

diskusjonene mellom ”de ni” ødelagt.²²⁶ Den egentlige bakgrunnen for det amerikanske synspunktet var at de ikke ønsket australsk ad hoc deltakelse i UNCTAD arbeidsgruppen, fordi Australia ikke hadde søkt om medlemskap i DAC²²⁷ og landet hadde vært vankelmodig i sin støtte til den vestlige gruppen i Genève.²²⁸

Koordineringsvirksomheten gikk i grove trekk ut på at medlemmene i DAC og B-gruppen ble enige om hvordan de skulle stille seg til de ulike kravene fra u-landene, og eventuelt utarbeide alternative løsninger. Konkret gjaldt dette spørsmålet om handelspolitiske tiltak for å fremme av u-landenes eksport, slik som råvareavtaler, fremming av u-landenes råvareeksport og avvikling av toll og mengderestriksjoner på halvfabrikata og ferdigvarer. De norske holdningene var tydelige i forhold til de ulike tiltakene, man skulle henvise til *bestevilkårsregelen*. Likevel fantes det en betinget norsk vilje til å gå med på enkelte tollnedsettelse på bestemte varegrupper og en gradvis avvikling av mengderestriksjoner på halvfabrikata, forutsatt at den økende konkurransen ble fordelt jevnt mellom alle i-land.²²⁹

B-gruppen var skeptiske til å kombinere handel og utvikling, og mente at u-landene skulle fremme de handelspolitiske krav i GATT. Blant annet ønsket Amerikanere å vektlegge bistandsaspektet under forberedelsene til UNCTAD-konferansen, og ønsket ikke å komme med handelspolitiske innrømmelser.²³⁰ USA antydte at landet kunne overveie råvareavtaler, men var ikke villig til å gå med på prisstabiliserings-tiltak da landet ikke ønsket å gå bort fra GATTs gjensidighetsregel. USA ble støttet av både Frankrike og Tyskland. Canada og Storbritannia, støttet av belgiske Forthomme, mente det ikke var gunstig å trekke *bistand* for mye inn i konferansen, men at det samtidig kunne være risikabelt å ikke stille med et kompromissforslag.²³¹ I den forbindelse ble to løsningsforslag til u-landenes krav foreslått, et fransk og britisk. Det britiske forslaget gikk ut på å skille mellom innbetalinger og utbetalinger. Representanten fra Valutafondet foreslo å kalle det et ”revolving fund”, med innbetalinger fra i-landene som en del av deres finansielle u-hjelp som kunne brukes til å tilføre u-landene erstatning for svikt av

²²⁶ RG 59, CFPF, 64-66, Boxes 959-969(GATT/UNCTAD), Memorandum fra samtale mellom Zagorin og Ruth Phillips. ”De ni” er her: USA, Storbritannia, Canada, Japan, Frankrike, Tyskland, Nederland, Italia og Belgia.

²²⁷ Australia ble medlem i DAC i 1966.

²²⁸ RG 59, CFPF, 64-66, Boxes 959-969(GATT/UNCTAD). Brev fra assistant secretary i DOS, Harlan Cleveland. 23.9.1964.

²²⁹ UD 44.35/1d, XI, Brev til regjeringens medlemmer, 13.11.1963.

²³⁰ UD 44.35/1d, XI, Rapport til UD av Magne Reed, 29.2.1964.

²³¹ UD 44.35/1d, XI, Rapport til UD av Magne Reed, 29.2.1964.

eksportinntektene. Den franske delegasjon advarte mot en automatisk ordning styrt av et internasjonalt organ og foreslo at tap av eksportinntekter skulle dekkes ved å stabilisere prisene gjennom en organisering av råvaremarkedet. Britene ønsket å unngå en fransk markedsorganiseringsplan, fordi det ville føre til dyrere råvarer, mens franskmennene forsøkte å unngå en sentralisering i internasjonale organisasjoner. I forbindelse med eventuelle preferanser og råvareavtaler ble medlemmene enige om å ikke forplikte seg til preferanser og at råvareavtalene skulle gis vare for vare.²³²

U-landene stilte ikke bare krav om preferansesystem for sine eksportvarer men også krav om en mer rimelig fordeling av sjøtransporten. Landene hevdet at utgiftene på dette området var en vesentlig utgiftpost som svekket deres betalingsbalanse. U-landenes andel av verdenshandelen var omtrent 20 prosent, samtidig som de bare hadde seks prosent av verdensflåten.²³³ Norske næringsinteresser kom i konflikt med u-landenes krav ut i fra to forhold. For det første på grunn av skipsfartsinteressene. Et eventuelt preferansesystem var i strid med *bestevilkårsregelen* og kunne skape presedens for diskriminering av norsk shipping.²³⁴ For det andre var norsk eksport på den tiden fremdeles dominert av råvarer og halvfabrikata som ga betydelige valutainntekter. Dermed var u-landene Norges konkurrenter på dette området, og å gi preferanser og tollettelser til u-land ville være i strid med norske inntresser. Simensen hevder at Norge hadde håpet på at skipsfartsspørsmål ville bli holdt unna den første konferansen, men da det allikevel skjedde inntok landet en lederrolle for at en tilbakeholden linje i dette spørsmålet skulle bli fulgt. Simensen hevder også at Norge hadde minst å gi under konferansen i 1964, fordi landet ikke kunne forplikte seg til å gi preferanser eller tollettelser og heller ikke gi u-landene bedre fordeling av sjøtransport.²³⁵ Aschim, på sin side, peker på at Norge var preget av et indre konfliktforhold i sine holdninger til UNCTAD, med næringsinteresser på den ene siden og et sterkt ønske om å vinne u-landenes gunst på den andre siden.²³⁶ I følge Aschim holdt Norge seg på B-gruppens side under de tre første konferansene på grunn av sine næringsinteresser.

²³² Aschim, Oslo 1995.

²³³ Aschim, Oslo 1995, s. 64, referert i Aschim fra *UNCTAD: The History of UNCTAD 1964-1984*, New York, 1985, s.137.

²³⁴ Bestevilkårsregelen tilsier at de fordeler et land gir et annet land når det gjelder handel med tjenester skal gis samtlige medlemsland i *World Trade Organization*(WTO), tidligere GATT.

²³⁵ Simensen, 2003, s. 90.

²³⁶ Aschim, Oslo 1995.

Hovedtrekkene fra koordineringsarbeidet i OECD og DAC i forkant av UNCTAD var altså at landene var motvillige til å etterkomme kravene til 77-landsgruppen, særlig når det gjaldt de handelspolitiske krav. U-landene krevde også økning av kapitaloverføringene og bedre hjelpevilkår på grunn av en økende gjeldsbyrde, og også på dette området var B-gruppen lite imøtekommende i forhold til de finansielle krav. Selv om dette kom i konflikt med gruppens hovedargument om at handelspolitiske tiltak bare var et av mange virkemidler til utvikling, som også omfattet gjeldslettelse og forbedring av hjelpeformene.²³⁷ Før konferansen hadde DAC-landene, med USA i spissen, samlet seg om en løsning til u-landenes krav, denne gikk ut på å knytte økte overføringer opp mot forbedring av u-landenes egeninnsats som et bidrag til en øke private overføringene.²³⁸ Medlemmene hadde blitt enige om å utarbeide kriterier for egeninnsats og gjennomføre undersøkelser om private investeringer og u-landenes egeninnsats. Denne kunnskapen skulle ikke brukes åpent under konferansen, men bare internt i gruppen.²³⁹ Den norske delegasjonen påpekte i den sammenheng at de multilaterale organer hadde større muligheter til å påvirke utviklingslandenes egeninnsats. Delegasjonen la til at det nye organ som ville følge av en sammenslåing av FNs spesialfond og det tekniske hjelpeprogram, eventuelt utvidet til å omfatte kapitalinvesteringer, ville spille en positiv rolle sammen med Verdensbanken.²⁴⁰ Det norske utspillet kan ses på som et forsøk på å tillegge FN mer vekt.

UNCTAD aktualiserte temaer som DAC siden opprettelsen ikke hadde løst. Fra norsk side så man en mulighet til å utnytte presset fra UNCTAD til egen fordel.²⁴¹ Målet var å presse DAC til å ta stilling til uløste problemstillinger. Særlig gjaldt det spørsmålet om å finne en definisjon på hva som var økonomisk hjelp, og dessuten å komme frem til en avklaring av komiteens syn på bundet hjelp. Dette var altså de samme interesseområdene Norge hadde vanskeligheter med under utarbeidelsen av 1965-anbefalingen. Det er vanskelig å svare på om Norges initiativ til å presse DAC skyldtes en idealistisk motivasjon. I brev mellom UD og delegasjonen til OECD er det tydelig at delegasjonen anså den økende tendensen til binding og økende gjeldsbyrde som negativ for u-landene. På den annen side ble også den økende bindingstendens

²³⁷ UD 44.35/1d, XI, Til UD fra Magne Reed i delegasjonen 29.2.1964.

²³⁸ UD 44.35/1d, XI, Til UD fra Magne Reed i delegasjonen 29.2.1964.

²³⁹ UD 44.35/1d, XII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 4.3.1964.

²⁴⁰ UD 44.35/1d, XII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 4.3.1964.

²⁴¹ UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 25.1.1964.

vurdert som negativ for eksportmulighetene til Norge, da det var vanskelig for Norge å hevde seg i kreditt og bindingskappløpet.²⁴² Den omfattende tendensen til å binde hjelpen medførte at de underutviklede land befant seg i en situasjon der de ikke ble tilført nevneverdig likvid valuta, men tvert imot måtte bruke en del av sine eksportinntekter til gjeldstjeneste og nødvendige innkjøp for hjelpefinansierte prosjekter. Dermed hadde ikke u-landene store beløp de kunne bruke fritt for mer regulær import av varer og tjenester, og ut fra et norsk perspektiv ble det tolket slik at de dermed ikke ville ha råd til skipsfartstjenester.

De norske forsøkene på å presse DAC til å ta stilling til de uløste temaene foregikk blant annet gjennom forslag om en mer hensiktsmessig måte å definere hjelpevirksomheten på slik at den ble behandlet i riktig forum. Slik ville de enkelte sidene av den bli behandlet i riktige fora, det vil si ”rene” hjelpeytelser i DAC og kommersielle transaksjoner i handelskomiteen.²⁴³ Det norske forslaget om å skille mellom ”rene” og kommersielle hjelpeytelser var et uttrykk for norsk misnøye med at kommersielle tiltak i DAC ble regnet som *bistand*. En slik definisjon av hjelpeytelsene kunne føre til at problemet med at Verdensbank-transaksjonene og statistiske oversiktsproblemer ville forsvinne for Norges del. Det norske forslaget ble avvist både av representanter fra Verdensbanken og USA.

UNCTAD I avdekket at u-landenes frustrasjon var høy. På konferansen i 1964 ble blant annet krav om utvidede lånemuligheter vedtatt. Mål for økning av bistanden ble satt til 1 prosent av nasjonalprodukt og det skulle gis støtte til å bygge opp egne handelsflåter i u-land.²⁴⁴ Etter konferansen bemerket DAC-formannen under et møte i komiteen at det ikke hadde blitt noen merkbare resultater etter UNCTAD når det gjaldt hjelpeproblemene.²⁴⁵ Den eneste forskjellen var at DAC behandlet problemene på en annen måte. Det var fortsatt skjev fordeling mellom hjelpemengden til de ulike giverland, der Norge figureerte nederst sammen med Canada og Danmark. Bindingen av hjelpemengden var en stadig økende tendens og eksportkreditter mellom 1-5 år hadde økt kraftig. Videre hadde gaveandelen også gått ned. Formannen ønsket at hjelpevilkårene skulle mildnes, og at DAC i fremtiden måtte bli et forum som positivt og aktivt behandlet hjelpepolitikken. Med dette mente han at spørsmålene måtte tas opp til drøfting før problemet ble tatt opp i andre institusjoner. Andre i B-gruppen var

²⁴² UD 44.35/1d, XI, Brev til UD fra delegasjonen, Olaf Solli, 25.1.1964.

²⁴³ UD 44.35/1d, XII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset, 4.3.1964.

²⁴⁴ Aschim, Oslo 1995.

²⁴⁵ UD 44.35/1d, XIII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset 30.7.1964

fornøyde med resultatet etter UNCTAD-konferansen. Jo Saxe som hadde ledet OECD-sekretariatets arbeid i Genève, hevdet at både i- og u-land hadde lært av hverandre under konferansen.²⁴⁶ Saxe var fornøyd med at det ikke hadde blitt en ren handelskonferanse slik som var forventet, men at samtlige økonomiske problemer hadde blitt drøftet. Et viktig moment, mente Saxe, var at u-landene hadde gått med på at de selv hadde ansvar for egen utvikling, og gått med på å la sine utviklingsprogram og gjeldsproblemer bli vurdert av internasjonale organ. Dermed hadde de store giverne lyktes i å innføre et egeninnsatsselement i forbindelse med økning av overføringene.

To av de største bistandsyterne, Frankrike og Storbritannia, var ikke fornøyd med konferansens utfall. Frankrikes representant mente det var for tidlig å snakke om noe utfall for UNCTAD, og at det var viktig å vurdere de krav som ville bli reist og bli enige om en felles taktikk innefor OECD. Den britiske representanten hevdet at det på handelsområdet hadde kommet til et stadium der de dominerende ideene om hva som førte til vekst ikke var tilstrekkelige lenger, og at det nå var mye vanskeligere å komme frem til konkrete utviklingstiltak. I dette ligger en sentral beskrivelse av UNCTAD-konferansen, der moderniseringsteorien ble utfordret av de sentrale tankene i strukturteorien. Det var viktig å fokusere på nye områder for å oppnå vekst i u-land. Dermed anså ikke den britiske delegasjonen at resultatet fra konferansen representerte noen nyvinning. Den norske delegasjonen hevdet at UNCTAD måtte få mer å si for utformingen av DACs utviklingspolitikk, mer enn å medvirke til at oppmyking av hjelpevilkår ble behandlet før og etter konferansen, slik tilfellet var i 1964.²⁴⁷ Det umiddelbare resultatet av FNs konferanse for handel og utvikling i 1964 var at det ble nedsatt en komité som skulle arbeide med UNCTAD-rekommandasjoner som vedrørte DACs arbeidsområde, og få oversikt over byrdedelingen mellom giverlandene

DAC og komiteens utviklingspolitikk ble altså utfordret av kravene fra u-landene. Reaksjonene fra medlemmene ble først og fremst å forsvare den måten hjelpeoverføringene hadde blitt gitt på frem til da. Flertallet av DAC-landene vegret seg mot å kombinere handel og bistand. B-gruppen fokuserte på at det var de som ville måtte yte mest hvis u-landenes krav ble imøtekommet, og dette var det liten stemning for i DAC. De største giverne, USA, Frankrike og Storbritannia var ikke

²⁴⁶ UD 44.35/1d, XIII, Brev til UD fra delegasjonen, Kjell Christiansen 15.7.1964.

²⁴⁷ UD 44.35/1d, XIII, Brev til UD fra delegasjonen, Odvar Mosnesset 30.7.1964

villige til å strekke seg langt, men foreslo ulike løsninger for å stabilisere prisene på råvaremarkedet. De største giverne vegret seg også mot å etterkomme u-landenes finansielle krav og knyttet forbedring av hjelpeformene, særlig økning av de private overføringene, opp mot u-landenes egeninnsats.²⁴⁸ Krav om råvareavtaler og preferansesystemer utfordret norske interesser og landets ønske om et fritt marked og ikke minst også norske skipsfartsinteresser. De norske egeninteressene kom også til syne i forsøket om å utnytte presset fra UNCTAD til å tvinge DAC til å ta stilling til en definisjon av hjelp og bundet hjelp. Ut fra mine kilder virker dette å ha tydelig sammenheng med et ønske om et fritt marked som ikke var bundet opp av stormaktenes mulighet til å styre verdenshandelen. I tillegg til ønsket om at den økende bindingstendensen ikke skulle spre seg til skipsfartstjenester. Samtidig kan ønsket om en nærmere definisjon av hjelp, altså en klarer definisjon av harde og myke vilkår, ha sammenheng med norske idealistiske motiver. At forslaget om å skille mellom rene og kommersielle ytelser, hadde sammenheng med norske hensyn til u-landene.

Avslutning

Medlemskapet i DAC bidro til at Norge ble satt under press for å øke sine langsiktige overføringer. Utformingen av den norske utviklingspolitikken kan sies å være sterkt influert av det medlemskapet. Samtidig er det tydelig at Norge også gikk sine egne veier i utformingen av utviklingspolitikken. Dette ses særlig i betoningen av *rene* hjelpeytelser i forbindelse med definisjon av hjelp, kravet til innslaget av hjelpeelement i private prosjekter som ble tildelt støtte av Garanti-Instituttet for Eksportkreditt, innføring av bistandsskatt på 0,25 prosent samt støtten til ubundne multilaterale overføringer. Største påvirkning utenfra i denne perioden kan ses i forsøkene på å sette i gang flere bilaterale prosjekter og opprettelsen av GIEK for å stimulere private overføringene. Utviklingen var i tråd med DACs anbefalinger om hvilke områder Norge skulle utvikle for å utvide de totale overføringene.

Når dette er sagt, eksisterte det planer om å bringe Indiaforndet under sterkere byråkratisk styring, særlig når det gjaldt den budsjettmessige planleggingen. Dette kan peke i retningen av at det også var interne drivekrefter bak opprettelsen av Norsk Utviklingshjelp i 1962, og at opprettelsen ikke hadde sammenheng med verken USA

²⁴⁸ UD 44.35/1d, XI, Til UD fra Magne Reed i delegasjonen 29.2.1964

eller DACs anbefalinger.²⁴⁹ Engen-utvalgets oppnevning i 1960 og utvalgets innstilling det påfølgende året, som blant annet førte til opprettelsen av NU, kan også ses i sammenheng med de brede internasjonale utviklingsinitiativ som ble lansert på slutten av 1950-tallet og blant annet førte til at FNs utviklingstiår ble proklamert 1961. Den sterke norske støtten til FN kunne alene peke i retning av et ønske om å følge opp anbefalingen for utviklingstiåret og øke kapitaloverføringene, noe som blir bekreftet av innføringen av den langsiktige målsettingen for norske overføringene etter Engen-utvalgets innstilling. Målsettingen ble satt på 1 prosent av nasjonalinntektene som var den samme som ble anbefalt i FNs utviklingstiår i 1961.

Beskrivelsen ovenfor antyder at det fantes hjemlige pådrivere som ønsket å utvide den norske utviklingshjelpen. Samtidig avdekker beskrivelsen at Norge fulgte opp DAC-anbefalingene når det gjaldt størrelsen av overføringene og innføringen av langsiktig planlegging. På samme tid kan det også ses som en oppfølning av anbefalingen fra FNs utviklingstiår om å øke kapitaloverføringene til 1 prosent av nasjonalinntekten. Dette betyr at DAC-anbefalinger alene ikke stimulerte til at Norge satte i gang tiltak for å øke overføringene. DAC-medlemskapet influerte først og fremst hvordan Norge videre utvidet og utformet sin utviklingshjelp, der en langsiktig og raskt ekspanderende innsats ble vektlagt. Slik vi har sett eksisterte det i tillegg en uenighet innad i Norge om landet skulle følge den raskt ekspanderende linjen til DAC, noe som ville innebære å åpne for binding og økt innslag av norske næringsinteresser.

Utviklingen i DACs virksomhet i perioden 1962-1965 var preget av at hjelpeoverføringene ble kommersialisert og at vilkårene hadde blitt hardere og bruken av eksportkreditter hadde økt betydelig. Definisjonen av hva som skulle regnes som *hjelp* var vanskelig, det samme gjaldt oppmyking av hjelpevilkårene. Fra norsk side var man i denne perioden særlig misfornøyd med at DAC ikke klarte å definere begrepet *hjelp*. Dette var tett forbundet med det norske synet på inkluderingen av Verdensbanktransaksjoner i DAC-statistikken over medlemmenes totale hjelpeinnsats. Kritikken av denne praksis ble, av den norske delegasjonen, i stor grad brukt som en unnskyldning for landets manglende utvikling når det gjaldt størrelsen på overføringene. Motivene bak kritikken var basert på et ønske om ikke å komme dårlig ut i oversiktene over landets totale innsats på bistandsområdet.

²⁴⁹ Pharo, 1986 NUPI, kap 1.

I denne perioden, 1962-1965, ble også den norske motstanden mot bruk av binding ved flere anledninger fremmet av delegasjonene og andre talsmenn for Norge. Fra norsk side var det sentralt å fremstå som et forbilde og ikke binde hjelpeoverføringene. Kildene antyder at synet på norsk praktisering av binding var delt, der NUs sekretariatet ønsket at norske hjelpeoverføringene kunne bli bundet til vareytelser. Det politisk styrte NU rådet og politisk kontor i UD derimot, sa nei til en slik politikk fordi det var i strid med norsk offisiell politikk. På samme tid ble de norske fiskeriprosjektene bundet til innkjøp av norsk utstyr. Den politiske styringen av norsk bistand var sterk nok til at denne uenigheten ikke ble kjent. De norske motforestillinger mot binding av overføringene forklares ut fra to hensyn. For det første hadde det sammenheng med ønsket om en friest mulig verdenshandel og økt bruk av binding representerte en trussel mot en liberal orden. Binding ble også ansett for potensielt å være mer skadelig for små enn store land. De store land har en større andel av sin eksport til utviklingslandene enn de små. De små land vil av mange grunner gi en betydelig del av sin hjelp multilateralt via FN, og i praksis ble forskjellen mellom de store land og små lands evne til å bruke sin hjelpevirksomhet for eksportformål markert. For det andre var det viktig for Norge å unngå at bindingspraksisen skulle spre seg til skipsfartstjenester.

Norge fikk i perioden 1962-65 betydelig kritikk for sine marginale prestasjoner og manglende evne til å øke den jevne flyt av ressurser opp på andre medlemmers nivå. Eksaminasjonene i denne perioden viser at Norges totale hjelpeoverføringer ikke hadde en jevn økning, men varierte fra 0,23 prosent NNP i 1962, under 0,20 i 1963, til å stige til 0,21 i 1964. Av andre DAC-medlemmer ble Norge utsatt for økt press til å prestere mer i tråd med det som var forventet av et komitémedlem, nemlig å dele byrden. I denne tidsperioden klarte ikke Norge å nå sitt kortsiktige mål på 0,25 prosent av nasjonalinntekten. Det eksisterte store forskjeller mellom medlemmenes hjelpeoverføringer til utviklingsland, der deres totale overføringer i slutten av denne perioden utgjorde et gjennomsnitt på 0,7 prosent av BNP. Norge vegret seg i denne perioden til å forplikte seg til den faste målsetningen og opererte med en langsiktig målsetning på 1 prosent NNP og en kortsiktig målsetning på 0,25 prosent av NNP, og det lyktes ikke delegasjonen å kunne antyde når noen av disse ville bli oppnådd. Blant annet skyldtes dette Finansdepartementets

uvilje mot å forplikte seg til en fast målsetning.²⁵⁰ Uviljen hadde sammenheng med departementets ansvar for den norske betalingsbalansen.

På den annen side viste Norge vilje til å øke hjelpeoverføringene ved å gå egne veier og blant annet innføre bistanndsskatt og opprette Garanti-Instituttet for Eksportkreditt (GIEK), for å stimulere private investeringer og eksport til u-landene. Norge skilte seg også ut ved å stille krav til prosjekter som skulle tildeles garantier fra GIEK og hvilke prosjekter som skulle samfinansieres med ikke-statlige aktører. Kravet var blant annet at prosjektene skulle inenholde et klart element av økonomisk og sosial utvikling. Bistanndsskatten ble kommentert som en nyskaping av de andre medlemmene, og var på 0,25 prosent av personinntekten. Norge samarbeidet med de nordiske landene for å blant annet utvide sine bilaterale tekniske overføringer, på den måten skaffet også norsk personell seg mer erfaring. Norge deltok også fra 1963 i Tyrkia-konsortiet der landet ytet et lån på gavelignende vilkår. Fredskorpset ble også opprettet i 1963 og opplevde en gradvis utviding fra 1963-1965, der Stortinget i 1965 gikk inn for å gjøre det til et permanent organ.²⁵¹ Ellers forble de norske overføringene i denne perioden multilaterale gjennom FN og dets underorganer og IDA.

DAC var et sentralt organ i B-gruppens koordinering, særlig på det finansielle området. De største giverne, især amerikanerne, tilrettela de fleste premissene for hvordan koordineringen skulle foregå. Dette har sammenheng med at de største giverne ville måtte ofre mest hvis u-landenes krav ble imøtekommet. Komiteens utviklingspolitikk ble altså utfordret av kravene fra u-land. Reaksjonene fra medlemmene ble først og fremst å forsvare den måten hjelpeoverføringene hadde blitt gitt på frem til da. DAC-landene vegret seg mot å kombinere handel og bistand, på tross av at det hadde blitt slått fast som en viktig sammenheng i formannens anbefalinger ved etablering av komiteen. B-gruppen var innbyrdes uenig om det skulle stilles et kompromissforslag eller om det bare skulle tilbys forbedringer av hjelpeoverføringene og gjeldslettelse. DAC representerte moderniserings ideer der personellbistand og kapitaloverføringene ble ansett som virkemidler i overgangen fra det tradisjonelle til det moderne. Dette ble utfordret av UNCTAD som vektla strukturelle forhold og tradisjonelle forhold som hindringer for at markedet utviklet

²⁵⁰ Tamnes, 1997, s. 390.

²⁵¹ Siemens, 2003, s. 180.

seg fritt.²⁵² Reaksjonene til giverlandene var å søke tilpasse sin politikk ved å være møtekommande med hensyn til u-landenes finansielle krav, og henvis u-landenes handelspolitiske krav til behandling i GATT. Norge var med på å utforme og påvirke B-gruppens politikk, både som medlem av DAC og OECD, og viste seg å være et av de land som hadde minst å gi under den første konferansen.²⁵³

Funnene som er presentert i dette kapittelet viser at DACs påvirkning på etableringen av den norske utviklingshjelpen i perioden 1962-1965, er betydelig. Undersøkelsen av Norge i DAC bekrefter Jarle Simensens analyse som understreker at norsk utviklingspolitikk befant seg i en formativ fase og at Norge på den ene side ble sterkt formet av DAC, men samtidig at politikken også ble preget av indre norske forhold.²⁵⁴ Kapittelet viser enda klarere enn Simensen den sterke påvirkningen fra DAC. Videre avdekker kapittelet at Stokkes forestilling om at altruisme preget utformingen av norsk utviklingspolitikk ikke er dekkende. Mens Hveems forestilling om at den norske utviklingspolitikken ble utformet i samspill med ytre påvirkning fra DAC og indre årsaker viser seg å være mer dekkende.

Vanskelighetene forbundet med definisjon av harde og myke vilkår, anbefaling om avbinding av overføringene og de statistiske problemene fikk ingen løsninger i denne perioden. I neste kapittel skal vi følge komiteens videre arbeid med disse saksfeltene. I tillegg vil neste kapittel videre beskrive komiteens påvirkning som førte til betydelige økninger av de norske overføringene på slutten av 1960-tallet og innføringen av et langsiktig og tidfestet mål.

²⁵² Simensen, 2003, s. 88.

²⁵³ Aschim, 1997.

²⁵⁴ Simensen, 2003, s. 271-275.

Kapittel 3

1966-1969

Skjerpede forpliktelser

Norges overføringer til utviklingslandene ble målt og sammenliknet med andre medlemmer av OECDs utviklingskomité etter komiteens definisjoner av *hjelp*. Som vi har sett i kapittel 2 ble det norske utviklingsprogrammet gjenstand for omfattende press fra DAC for å øke de totale overføringene, særlig gjennom utvidelse av de bilaterale hjelpeoverføringene og med forbedring av bistandsadministrasjonen som hjelpemiddel. Men norsk offisiell utviklingspolitikk gikk fremdeles ut på at mesteparten av hjelpeoverføringene skulle gis multilateralt og på gavevilkår. Denne politikken ble møtt med kritikk fra de andre medlemmene fordi det innebar indirekte at Norge ikke tok på seg sin del av byrden i utviklingsarbeidet.

I forrige kapittel så vi at økningen av de norske overføringene gikk tregt. Det var først med Onarheim-utvalgets innstilling i 1966 og opptrappingsvedtakene i FN og UNCTAD de påfølgende årene at bevilgningene begynte å øke.²⁵⁵ I denne perioden gjennomgikk den norske utviklingspolitikken flere endringer. De norske overføringene økte fra 0,21 prosent til 0,85 prosent av NNP og i 1968 ble Norsk Utviklingshjelp reorganisert til Norad. Samme år ble lenge etterlyste langsiktige planer for oppnåelsen av konkrete mål for overføringene innført. Dette kapittelet vil undersøke om DACs kritikk av Norge i 1967, som i følge Tamnes førte til at mange i det politiske miljø følte seg beskjemmet over at Norge ble satt i ” den internasjonale skammekroken”, førte til økninger av norske overføringene. Fokuset rettes i likhet med det foregående kapittel på komiteens innflytelse på Norges utforming av utviklingspolitikken og i hvilken grad de norske egeninteresser ble fremmet.

Den foregående perioden var, som vi har sett, preget av DACs mangel på klare overføringskategorier og retningslinjer for utformingen av det statistiske oversiktsmateriale. I 1966-69 ble defineringsarbeidet aktivt satt i gang og de statistiske problemene ble forsøkt løst. Norge var en pådriver for at dette arbeidet skulle settes i gang i forrige periode. Dermed kan man si at de norske interessene med hensyn til DACs definisjoner av *hjelp* ble etterkommet i denne perioden. Tidsfristen

²⁵⁵ Rolf Tamnes, *Norsk Utenrikspolitikks historie, bind 6, Oljealder 1965-1995*, Universitetsforlaget AS 1997, s. 391.

for i-landenes volumøkning ble aktualisert etter UNCTAD I, hvor det ble vedtatt at i-landene på relativt kort sikt skulle ha 1 prosent av nasjonalinntekten for overføringene. Et konkret mål for økning av volumet ble aktualisert i forbindelse med UNCTAD II i 1968. Dermed tiltok presset fra DAC-medlemmene for at Norge måtte sette i gang krafttak for økte bilaterale overføringene. Norge var et av de landene som viste seg å ha minst å gi når det gjaldt å forplikte seg til langsiktige overføringsforpliktelser, både som DAC-medlem og i forhold til u-landenes krav.

I dette kapittelet skal vi følge utviklingen videre i den angitte perioden, med den samme strukturen som i det foregående kapittelet. De sentrale momentene i dette kapittelet er DACs arbeid med de statistiske problemene, som kulminerte med defineringen av ODA i 1969. Kapittelet trekker videre opp tråden fra kapittel 2 med tanke på de norske holdningene til kjøp og salg av verdensbankobligasjoner, bindingen av hjelpeoverføringene og eksaminasjoner av den norske hjelpeinnsatsen. Til slutt vil den andre FN-konferansen for handel og utvikling i 1968 og dens innvirkning på DACs virksomhet også bli beskrevet, der norske interesser blir flettet inn.

Bakgrunn

Perioden i dette kapittelet omfatter de siste årene av FN's første utviklingsår. Utviklingsforestillingerne som lå til grunn for denne perioden er de såkalte moderniseringsteoriene som dominerte på 1950- og 1960-tallet.²⁵⁶ Teoriene tilsa at u-landene måtte følge den vestlige utviklingsmodell som var lineær og pekte mot høyere nivåer av økonomisk vekst. Det frie marked og privat næringsvirksomhet hadde en sentral plass i teoriene. 1950/60-tallet hadde vært preget av optimisme og økt interesse for økonomisk utvikling, noe som forandret seg mot slutten av 1960-tallet da resultatene viste seg ikke å oppfylle forventningene. Kritikken av teorien var basert på ny innsikt i kostnadene ved ressursstrømmen til u-landene, og økt bevissthet om nødvendigheten av andre utviklingsmål enn økt tilvekst målt i BNP som ble sett på som utilstrekkelig. Oppmerksomheten ble rettet mot å eliminere fattigdom, arbeidsløshet og inntektsforskjeller og mot å møte basisbehovene. Moderniseringsteorien hevdet at økonomisk vekst ville føre til oppfylling av

²⁵⁶ Tuija Meisaari-Polsa, *Ståndpunkter i UNCTAD, En analys av generaldebattarna 1964-1979*. Department of Political Science, University of Stockholm 1987, s. 22.

basisbehovene, men kritikerne var ikke enige og hevdet at problemene kunne bli enda større.

FNs 1. utviklingstiår hadde vært preget av teoriene om at overføringer av kapital og kunnskap til u-land var veien til utvikling og overføringene ville komme folk flest til gode gjennom den såkalte ”trickle down effect”.²⁵⁷ Men, som vi sett i kapittel 2, var de største giverlandene allerede før 1965 klar over at overføringene alene ikke var tilstrekkelig, og at de førte til økning av gjeldsbyrden. Som følge av nyorienteringen rettet DAC i 1966 fokus mot jordbruksutvikling og matvareproduksjon. På dette området bidro Norge med teknisk bistand konsentrert omkring landbruks- og fiskerisektoren.²⁵⁸ I 1967 ble for første gang befolkningsplanlegging tatt inn i DAC, hovedsakelig etter initiativ fra USA og Sverige med følge av Norge.²⁵⁹ Det amerikanske forlaget fikk sterk støtte fra formann Edwin Martin.²⁶⁰ For å kunne følge opp u-landene bedre på spesifikke områder innskrenket DAC-landene antallet mottagerland de samarbeidet med.

Fra slutten av 1960-tallet fant det sted ytterligere endringer i synet på utviklingsteori. I Norden kom Andre Gunder Franks bok om *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, der kapitalismen ble sett på som en direkte årsak til underutvikling, til å få sterk innflytelse.²⁶¹ Strukturteorier på 1960/70-tallet bygde på tanken om at det nettopp var det vestlige økonomiske system som var årsaken til underutviklingen. Underutviklingen ble ikke bare forstått som mangel på utviklet økonomi, men fokuserte også på sosiale mangler. Teorien kombinerer økonomiske og institusjonelle faktorer til en kompleks modell av internasjonal utvikling og underutvikling, der utviklingen ble sett på som mangedimensjonert; økonomisk, politisk og sosial.²⁶² En annen forestilling som fikk stor innflytelse i Verdensbanken da Robert McNamara ble direktør i 1968, var ideene om primærbehovene. Landene i Verdensbanken gikk fra 1970-årene i retning av *sosial utlånspolitikk*.²⁶³ Et skifte som på samme tid skjedde i nordisk bistandsstrategi. På DACs toppmøtet i 1969 erklærte komiteens formann Edwin Martin seg enig med McNamaras nye politikk om å satse

²⁵⁷ En forestilling om at vekst i enkelte deler av en økonomi vil ”dryppe ned”, og føre til vekst og utvikling også for de fattige delene av befolkningen.

²⁵⁸ UD 44.35/1d, XX, Brev til UD fra delegasjonen til UD, Georg Kristensen 30.11.1966.

²⁵⁹ Sunniva Engh, *Having it whose way and why, Norwegian aid to Indian Family Planning 1971-1995*, hovedfagsoppgave i historie, 2001.

²⁶⁰ Führer, 1996.

²⁶¹ Simensen 2003, s. 246.

²⁶² Meisaari-Polsa, 1987, s. 23.

²⁶³ Simensen 2003, s. 86.

på sysselsettingsproblemet og bedre leveforhold i storbyene i u-land.²⁶⁴ Siktemålet var å gi mer til skole, helse og landbruk og Sverige og Norge var pådrivere her. USA satte i 1966 under president Lyndon B. Johnson, i gang *Food for Peace* prosjektet. FNs 2. utviklingstiårs strategi hadde sitt grunnlag i tankestrømningene bak strukturteoriene og *sosial utlånspolitikk*”.

I Norge overtok en borgerlig regjering med Per Borten som statsminister oktober 1965. Onarheim-utvalget ble nedsatt i mars 1966 og leverte en innstilling allerede desember 1966, som ble fulgt opp med St.prp 109(1966-67). Resultatet ble at Norsk Utviklingshjelp ble reorganisert til et eget direktorat under utenriksdepartementet med større ansvarsområde enn tidligere. I 1968 ble også Norads Råd opprettet med Arbeiderpartiets Finn Moe som ordfører. Rådet for Norad var det forumet der radikaliseringsimpulsene først slo inn, og rådets uttalelser fikk i 1970 god respons blant norske intellektuelle, særlig på venstresiden.²⁶⁵ På slutten av 1960-tallet fant det sted en radikalisering av politikken som medførte en økt negativ opinion til blant annet norsk utviklingspolitikk.²⁶⁶ På Stortinget kom debattene om det pessimistiske u-lands bildet først under behandlingen av stortingsmeldingen ”Vekt og velferd”. Meldingens budskap om ”sosial utvikling” formulerte de nye prinsippene for norsk utviklingshjelp og skulle snu opinionens negative syn.²⁶⁷

Stortinget vedtok i 1966 at Fredskorpset skulle være en permanent del av det norske bistandsarbeid.²⁶⁸ I 1967 bevilget Stortinget marginalt større midler i bistandsbudsjettet for 1967. Utenriksminister John Lyng ønsket ikke å øke de offentlige overføringene, men ønsket i stedet bedre innsats og koordinering med privat sektor som etter hans mening burde bli gitt mer offentlig støtte til å øke sine investeringer.²⁶⁹ Arbeiderpartiet, Venstre, Sosialistisk Folkeparti, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti ønsket alle en større utviding av bistandsbevilgningene i 1967-budsjettet.

²⁶⁴ UD 44.35/1d, 31, Til UD fra delegasjon, Knut Berger, 2.12.1969.

²⁶⁵ Simensen, 2003, s. 243.

²⁶⁶ Simensen, 2003, s.243-269.

²⁶⁷ Simensen 2003, s. 246.

²⁶⁸ RG 59, CFPF 64-66, OECD Box 516, Fra amerikanske amb i Oslo til DOS, 3.2.1966.

²⁶⁹ RG 59, CFPF 64-66, OECD Box 516, Fra amerikanske amb i Oslo til DOS, 30.10.1966.

Myke vilkår

Vilkårskravene som ble vedtatt i 1965 anbefalte DAC-medlemmene å harmonisere lånevilkårene med oppmykning som et overordnet mål. Anbefalingen oppfordret medlemmene til å gi 70 prosent av sine overføringer i form av gaver eller myke lån, helst begge deler.²⁷⁰ Anbefalingens formulering antyder at den ikke var streng men formulert slik at flest mulig medlemmer kunne akseptere kravene. Medlemmene hadde fått tre år på å oppfylle kravene i anbefalingen fra 1965, men revisjonsarbeidet ble satt i gang allerede i 1967. Revisjonsarbeidet ble preget av uenighet, i første omgang om den reviderte utgaven skulle representere et supplement eller skjerpede krav til vilkår. Uenigheten dreide seg også om hvilke overføringer anbefalingen skulle omfatte, om den bare skulle gjelde for offentlige overføringene eller også inkludere eksportkreditter. Norge hadde på UNCTAD I i 1964 forsøkt å presse DAC i retningen av en klarere definisjon av *hjelp*, det vil si tydeligere definisjon av myke og harde vilkår, men under diskusjonene om redefineringen av anbefalingen av 1965-anbefalingen holdt den norske delegasjonen en lav profil slik den også i hovedsak hadde gjort under diskusjonene før 1965. Ønsket om å holde en lav profil kom fra HD som mente Norge burde spille en tilbaketrukket rolle på grunn av landets begrensede erfaring med overføringer som ble omfattet av vilkårskravene. Denne norske linjen ble opprettholdt etter 1965, i tillegg til at den ble forsterket av DAC-medlemmenes forsøk på å koble nye skjerpede vilkårskrav til et mål for totale overføringer, et område der Norge stilte svakt.

Det at revideringen av 1965-anbefalingen ble satt i gang i 1967 skyldtes flere forhold. For det første hadde det funnet sted en endring i synet på om økning av de totale overføringene alene var det viktigste virkemiddelet til vekst i u-land. Til at også vilkårene overføringene ble gitt på, ble betraktet som vel så viktige. For det andre skyldtes det en indre dynamikk, da det arbeidet som hadde kommet i gang med 1965-anbefalingen naturlig nok ble drevet fremover av behov for endringer og forbedringer, i tillegg til at tidsrammen for ny revisjon hadde blitt satt til tre år.

Revisjon av anbefalingen ble også drevet frem av ytre press, i første omgang i form av påvirkning fra andre aktører som Verdensbanken. Særlig viktig var George Woods, Verdensbankens president, innlegg under DACs toppmøtet i 1966. Det

²⁷⁰ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen til UD, Knut Berger 28.2.1969. Dette var lån definert med 25 års avdragstid, og syv års avdragsfriperiode, til 3 prosent rente.

understreket viktigheten av å gi hjelp på mykere vilkår. Woods sørget også senere for å nedsette Pearson-kommisjonen som ytterligere bekreftet behovet for mykere hjelpevilkår, i tillegg til behovet for en egen målsetning for offentlige overføringene fra i-land til u-land.²⁷¹ Også den økonomiske situasjonen i USA bidro til en revisjon av 1965-anbefalingen. USAs økonomiske situasjon ble forverret med amerikaniseringen av Vietnam-krigen fra 1965 og landets økte militærutgifter førte til kutt i hjelpeoverføringene som igjen førte til at amerikanerne etterlyste større grad av byrdedelig for DAC-landene. Med byrdedelingen mente amerikanerne en utvidelse av medlemmenes hjelpeprogrammer og forbedring av hjelpevilkårene. Slik det er nevnt i kapittel 2, var hjelpevilkårene tett forbundet med spørsmålet om byrdedeling der den vanlige oppfatningen var at et land som ga harde vilkår tjente mer på sine overføringer til u-land sammenlignet med et land som ga mykere vilkår. Den tredje ytre årsaken som stimulerte en revisjon av 1965-anbefalingen var u-landenes krav om forbedring av hjelpevilkårene fremmet og vedtatt på UNCTAD II i 1968, blant annet for å unngå ytterligere forverring av gjeldsbyrden.²⁷² Alle medlemmene unntatt den franske representanten var enig om at det var hensiktsmessig å gjenoppta arbeidet med hjelpevilkårene i DAC.

Revisjonsarbeidet foregikk hovedsakelig i *arbeidsgruppen for finansielle aspekter*, *arbeidsgruppen for hjelpebehovet* og i *arbeidsgruppen for UNCTAD spørsmål*. Den førstnevnte arbeidsgruppen arbeidet med saksfeltet fra 1967 og frem til 1970 da FNs generalforsamling utlyste det andre utviklingsåret.²⁷³ Revisjonsarbeidet gikk tregt fremover på tross for at det var et flertall av DAC-medlemmene i tillegg til at DAC-formannen Martin ønsket en skjerpet utgave av 1965-anbefalingen, på tross av at enkeltmedlemmer enda ikke hadde oppfylt kravene. Årsaken til at arbeidet gikk tregt var at det ble blokkert av Frankrike som motsatte seg en revisjon ut fra tre hovedargumenter. For det første hevdet landet at økning av hjelpevolumet var

²⁷¹ Pearson-kommisjonen, ble nedsatt av Georg Woods i 1968. Ledet av Lester B. Pearson, tidligere canadisk statsminister og utenriksminister. Komiteens arbeid fortsatte under den neste presidenten av Verdensbanken, fra 1968, Robert McNamara. Kommisjonen utga rapporten *Partners in Development* i oktober 1969. Rapporten rettet en rekke anbefalinger til OECD og DAC. Blant annet om felles målsetning på 0,7 prosent av BNP for overføringer til u-land. Målsetningen fikk offisiell tilslutning på FNs Generalforsamling, som proklamerte det andre utviklingsåret i 1970. Betydningen av mottagerlandets egeninnsats som en forutsetning for bedre vilkår ble sterkt understreket av rapporten. Til slutt var Pearson-kommisjonenes rapport en viktig faktor til innføringen av DACs egen målsetning for offentlige overføringer på 0,7 prosent av BNP.

²⁷² UD 44.35/1d, 28, Avdeling for internasjonal økonomisk og sosial utvikling, 1.3.1969, byråsjef Tormod P. Svennevig

²⁷³ Generalforsamlingen formulerte en utviklingsstrategi som inkluderte et mål på 0,7 prosent BNP for ODA overføringene til utviklingsland. Målsetningen for oppnåelse av dette ble satt til 1975.

viktigere enn forbedring av hjelpevilkårene, for det andre ville et fastsatt vilkårsmål hindre kommersiell formidling av lån, fordi det åpnet for muligheten for at land som ikke hadde behov for myke vilkår ville kunne kreve det. For det tredje, hevdet Frankrike, ville faste målsetninger for vilkårene kunne innskrenke giverlandets spillerom til å avstemme disse etter mottagerlandets økonomiske situasjon.²⁷⁴ Frankrike fikk støtte av Tyskland og Sveits som var motstandere av en ny revisjon, særlig hvis den skulle utarbeides som skjerpede målsetninger. Arbeidet ble for øvrig i stor grad drevet fremover av OECD-sekretariatet som stadig utarbeidet forslag til en revidert utgave av vilkårsanbefalinger ut fra enighet med Verdensbankens syn om at u-land hadde et stort behov for mykere vilkår.²⁷⁵

De norske synspunktene er uklare i spørsmålet om en eventuell revisjon av anbefalingene og under behandlingen av saksfeltet i *arbeidsgruppen for finansielle aspekter* holdt Norge, som det er nevnt i innledningen, en lav profil. Norge fremsto verken som en klar motstander eller tilhenger av ny revisjon. Når det er sagt, befant Norge seg hovedsakelig i gruppen av land som støttet en revisjon sammen med USA, Danmark, Sverige og Australia. Denne gruppen støttet også en revisjon som ble utarbeidet som skjerpede målsetninger og ikke bare som et supplement til 1965-anbefalingen.²⁷⁶ Dette skyldes at Norge, slik vi har sett i kapittel 2, var i prinsippet for en innføring av krav til de store giverne om å yte mykere vilkår. Allikevel uttrykte ikke den norske delegasjonen dette tydelig, trolig ut fra et ønske om å holde en lav profil i et spørsmål som ble betraktet som problematisk for Norge. Norge hadde i likhet med perioden 1962-65 bare et offentlig lån til Tyrkia som ble gitt på gavelignende vilkår²⁷⁷, og bortsett fra det var Norges overføringer multilaterale. På grunn av manglende erfaring og svært lave totale overføringene som oppfylte vilkårskravene, ønsket ikke Norge å ha tydelige meninger om harde eller myke vilkår. Norge hadde dessuten større grunn til å holde en lav profil i denne perioden da det ble klart at revisjon av hjelpevilkårene ville bli koblet opp mot et spesifikt volummål for totale overføringer. Etter delegasjonens mening plasserte dette Norge i en utsatt posisjon på grunn av sitt lave overføringsvolum, og den hevdet at det måtte grundig

²⁷⁴ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 16.9.1968.

²⁷⁵ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 16.9.1968.

²⁷⁶ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 28.9.1968.

²⁷⁷ 3 % rente og 17 års avdragstid, med en avdragsfriperiode på 7 år.

overveies hvordan saken skulle gripes an og at det måtte utvises forsiktighet i argumentasjonen.²⁷⁸ Rådet ble tatt til følge.

På tross av uenigheten knyttet til revisjonene av 1965-anbefalingene, fortsatte arbeidet og etter UNCTAD I i 1968 ble presset for enighet forsterket utenfra. I 1969 oppfylte flere medlemmer kravene i 1965-anbefalingen om mykere vilkår, men behovet for ytterligere oppmykning var fremdeles tilstedet.²⁷⁹ Det ble utarbeidet konkrete forslag og valget falt tilslutt på et revisjonsforslag som innholdt to hovedalternativer slik at flest mulig medlemmer kunne slutte seg til den nye anbefalingen. Årsaken til dette var hovedsakelig å få Frankrikes tilslutning og dermed ble det formulert flere enn ett konkret mål for myke vilkår. I tillegg ble det bestemt at revisjonen skulle betraktes som et supplement til 1965-anbefalingen og ikke skjerpede målsetninger, slik det hadde blitt støttet av et flertall av DAC-medlemmer. Videre ble det bestemt at kravene fra den reviderte anbefalingen kun skulle gjelde for offentlige overføringer, og ikke for eksportkreditter som ble slått fast å være en annen hjelpeform.

Kravet fra 1965-anbefalingen om at land skulle etterstrebe å gi 70 prosent eller mer av sine samlede offentlige overføringer i form av gaver eller gaveliknede ytelser, ble beholdt. Det andre alternativet fikk form som en skjerpet målsetning og skulle gjelde for de land som ga en større del av sine overføringer som lån. Disse land skulle sørge for at minst 85 prosent av deres offentlige overføringer skulle inneholde et gaveelement²⁸⁰ på et minimum av 61 prosent på den enkelte ytelse, eller at 85 prosent av et lands offentlige overføringer skulle i snitt ha et gaveelement. I lys av den reviderte anbefalingen oppfylte Norge kravene da landets overføringer kun var offentlige og ble gitt som gaver.

Et nytt og viktig punkt i 1969-anbefalingen var at det ble slått fast at et lands hjelpevilkår ikke kunne anses for å ha oppfylt de nevnte krav uten samtidig å ta i betraktning omfanget av landets totale offentlige overføringer.²⁸¹ Dermed kom Norge dårlig ut selv om landet ga hundre prosent av de offentlige overføringene i form av gaver da de totale overføringene var godt under gjennomsnittet. Den nye 1969-anbefalingen var i praksis den gamle anbefalingen fra 1965 med et supplement i form

²⁷⁸ UD 44.35/1d, 27, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 23.12.1968.

²⁷⁹ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 28.2.1969.

²⁸⁰ 30 års avdragstid, 8 års avdragsfriperiode og 2,5 prosent rente.

²⁸¹ UD 44.35/1d, 28, Avd. for internasjonal økonomisk og sosial utvikling, byråsjef Tormod P. Svennevig, 1.3.1969

av en skjerpet målsetning. 1969-anbefalingen skulle benyttes under eksaminasjonene av medlemmene i 1970, og det ble forventet at medlemmene søkte å oppnå anbefalingene så raskt så mulig og det ble bestemt at DAC også skulle søke å få til en anbefaling når det gjaldt binding av hjelpen.²⁸² En sentral følge av 1969-anbefalingen var at det ble etablert krav som skulle gjelde for hjelpevilkårene på offentlige overføringer. Etablering av kravene førte til defineringen av Official Development Assistance(ODA), offentlige utviklingsoverføringer som i dag er et viktig mål for giverlandenes overføringer til u-land.

De reviderte vilkårsmålene førte ikke til større harmonisering av medlemmenes overføringer slik det hadde vært tenkt. Det skyldtes først og fremst at komiteens statistiske problemer ikke var løst, i tillegg til uklarheter i forbindelse med volummål og tidsfrister for medlemmenes totale overføringer. På slutten av 1970 var hjelpevilkårene fremdeles på agendaen. Sekretariatet pekte igjen på behovet for å inkludere et volummål i 1969-anbefalingen og dette førte til en strammere redefinering av kravene til offentlige overføringene i 1972. Det er også tydelig at Frankrikes motvilje og synspunkter dikterte formuleringen av 1969-anbefalingen, og endringene fra 1965-anbefalingen var ikke omfattende.

Misnøyen med den vedtatte 1969-anbefalingen var betraktelig. USA ønsket en forenkling av 1969-anbefalingen, og foreslo en kombinasjon av volum- og vilkårmålsetting.²⁸³ Dette ble også understreket av Pearson-kommisjonen rapport fra 1969, der en av de fem anbefalingene som berørte DACs virksomhet, var å etablere et mål for medlemmenes ODA-overføringer til utviklingsland på 0,7 prosent av BNP.²⁸⁴ Enkelte medlemmer, som Frankrike, fant det problematisk å innføre et eget volummål for offentlige overføringene slik Pearson-kommisjonen anbefalte. I tillegg kom komiteens opprinnelige tilslutning til 1 prosent målsetningen. Det franske synet var først og fremst grunnet i oppfatningen om at DACs fremste oppgave var å stimulere til økning av medlemmenes overføringer til u-land, og ikke bedring av hjelpevilkårene eller redusering av bindingen.²⁸⁵ Frankrike fikk støtte av Østerrike og Sveits i motstanden mot å innføre et separat mål for offentlige hjelpeoverføringer, mens land som Nederland, Tyskland og Danmark støttet forslaget om eget mål for offentlige

²⁸² UD 44.35/1d, 28, Avd. for internasjonal økonomisk og sosial utvikling, Tormod Petter byråsjef Svennevig, 1.3.1969

²⁸³ UD 44.35/1d, 35, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 16.11.1970.

²⁸⁴ Pearson, Lester B. *Partners in Development, report of the commission on international development*, Praeger Publishers 1969, s.150.

²⁸⁵ UD 44.35/1d, 31, Fra delegasjonene til UD, Knut Berger 2.12.1969.

overføringer. Motviljen mot å kombinere krav til hjelpevilkårene til et volummål hadde sammenheng med det uklare målet DAC opererte med, som skyldtes en grunnleggende motvilje til å forplikte seg til konkrete overføringer. Det var altså ikke bare Norge som ikke ønsket å forplikte seg til et konkret mål for fremtidige overføringene. Det nærmeste DAC hadde kommet et volummål i denne perioden var DAC-landenes tilslutning om 1 prosent BNP målsetningen under 1968-toppmøtet i etterkant av UNCTAD I.²⁸⁶

Norge hadde holdt en lav profil under revisjonsarbeidet av 1969-anbefalingen. Dette skyldtes Norges begrensede finansielle overføringer, og et ønske om å utvise forsiktighet i argumentasjonen. 1969-anbefalingen fikk negative konsekvenser for de norske interessene da kravene for hjelpevilkårene skulle ses i lys av giverlandets totale overføringsvolum, noe som kunne føre til at presset på Norge til å øke overføringene ble styrket. Det førte også til at Norge ikke kom godt ut selv om de norske offentlige overføringene oppfylte de nye kravene til myke vilkår, og kunne føre til svekkelse av det norske omdømmet. Norge hadde i 1966 ikke oppnådd det offisielle volummålet til DAC på 1 prosent av NNP (1966). Da de totale norske overføringene utgjorde 0,21 prosent av NNP. Selv etter at Norge innførte et langsiktig mål på 0,75 prosent av NNP for offentlige overføringer i 1968 med tidsfrist i 1973, var det i NNP og ikke BNP.²⁸⁷ Norges lave profil når det gjaldt synspunkter på myke og harde vilkår var altså i tråd med norske interesser. Norge ønsket ikke å fremstå som et land som krevde mye fra de store giverne samtidig som de norske ytelsene var lave. Det området som ikke ble omfattet av landets tilbaketrukne rolle var arbeidet med å inkludere en anbefaling om reduksjon av binding i den reviderte anbefalingen, men lyktes ikke i sine forsøk. Dette vil bli nærmere beskrevet i underkapittelet om binding av hjelpeoverføringene.

²⁸⁶ UD 44.35/1d, 26, Fra delegasjonene til UD, Knut Berger 4.11.1968.

²⁸⁷ UD 44.35/1d, 26, Fra delegasjonene til UD, Knut Berger 18.11.1968.

Verdensbank obligasjonene

I perioden 1966-1969 ble de norske argumenter vedrørende verdensbanktransaksjonene presentert omtrent utelukkende i *ad hoc gruppen for statistiske problemer* opprettet i 1968. I forrige kapittel så vi at Norge uttrykte sin misnøye med Verdensbank-transaksjonenes plass i DAC-statistikken når anledningen bød seg, og var meget interessert i oppklaring av definisjons- og statistikkproblemer ut fra et ønske om å komme bedre ut. DACs statistiske problemer ble søkt løst i denne perioden i den overnevnte arbeidsgruppen. Hensikten med gruppens arbeid, slik det ble oppsummert av den britiske representanten på det første møtet, var ikke å definere hva som var ”utviklingshjelp”, men å klassifisere overføringene for å kunne lette diskusjonen om hva som var utviklingshjelp.²⁸⁸ Arbeidet med de statistiske problemene ble satt i gang etter at 1969-anbefalingen var ferdig formulert og diskusjonene om et eventuelt volummål var godt i gang. anbefalingene skapte definisjonsproblemer under arbeidet i *ad hoc gruppen for statistiske problemer*, fordi den definerte offentlige overføringer uten at det hadde blitt satt opp klare kategorier av overføringer i DACs statistikk.

Sentrale emner som ble berørt under arbeidet med de statistiske problemene var antallet kategorier for overføringer som skulle innføres, kriterier for gaveelementet i 1969-anbefalingen, klassifisering av medlemmenes eksportkreditter, obligasjonskjøp i Verdensbanken samt klassifiseringen av hva som skulle regnes som private og offentlige overføringene. Under diskusjonene om hvor mange kategorier overføringene skulle deles i, oppstod det to grupperinger rundt hvert sitt alternativ, et amerikansk støttet forslag på den ene siden og et fransk støttet forslag på den andre. Diskusjonene ble som nevnt delvis skapt av 1969-anbefalingen og definisjonene av ODA som viste seg problematiske å inkorporere.²⁸⁹ Uenigheten handlet om det skulle innføres to eller tre hovedkategorier av overføringer; én for offentlige og én for private eller to for offentlige og én for private. Kjernen i problemet var at 1969-anbefalingen utelukket eksportkreditter som offentlige, slik at disse ikke kunne regnes med i totalen av overføringene hvis det kun ble innført to hovedkategorier. Forslaget med tre kategorier kan illustreres på denne måten:

²⁸⁸ UD 44.35/1d, 27, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 28.1.1969.

²⁸⁹ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 22.3.1969.

Totale offentlige og private overføringer:

- I. Offentlige overføringer
 1. Offentlige utviklingsoverføringer (ODA)
 2. Andre offentlige overføringer
- II. Private overføringer

Forslaget med tre kategorier ville bety at ODA-overføringer ble skilt ut fra de øvrige offentlige overføringene. Frankrike motsatte seg sterkt innføringen av tre hovedkategorier, og ønsket kun én kategori for offentlige og én for private overføringer. Frankrikes motivasjoner til grunn dette kommer ikke klart frem av kildemateriale. Det er imidlertid ikke urimelig å anta at Frankrike som ga en stor andel offentlige overføringer, ikke ville at de andre medlemmene skulle kunne føre opp eksportkreditter og lignede under kategorien *andre offentlige overføringer* og på den måten få det medregnet i det totale volumet. Altså at Frankrike var motivert av å komme best ut i den statistiske rangeringen.

USA ønsket innføring av tre kategorier først og fremst for å kunne innføre kategorien *andre offentlige overføringer*. På den måten kunne amerikanerne få med offentlige overføringer som ikke tilfredsstilte kravene i 1969-anbefalingen. Amerikanerne ble dermed styrt av samme type interesser som Frankrike om å komme godt ut i den statistiske rangeringen. Offisielt uttrykte USA at med innføringen av tre kategorier ville en unngå det enorme presset i-landene ville stå overfor til å akseptere en separat målsetning for offentlige overføringene, slik den var blitt formulert av Pearson-kommisjonen. Målsetningen var på dagsorden på den kommende FNs generalforsamling der man skulle diskutere det 2. utviklingsåret. Det var etter amerikansk mening en fordel at de offentlige overføringene som faktisk ville bli knyttet til konkrete mål ble avgrenset, slik at u-landene ikke kunne presse frem enda ytterligere økning og bedre vilkårskrav. USA var som sagt av økonomiske hensyn lite lystne til å forplikte seg til et fastsatt volummål. Amerikanerne fikk støtte av Storbritannia og Tyskland, mens Frankrike fikk støtte av Sveits.²⁹⁰

Valget falt til slutt på å innføre tre hovedkategorier, som igjen utløste omfattende diskusjoner og vurderinger om hvilke eksportkreditter og hvordan private gaver til enkelte medlemsland kunne føres inn under *andre offentlige overføringer*. Det ble for eksempel bestemt at private gaver til utviklings- og velferdsformål skulle

²⁹⁰ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 7.5.1969.

regnes med i statistikken, men kun der medlemslandenes oversikter over slike bidrag var tilstrekkelige.²⁹¹ Dette var sentralt for Norge som var interessert i at bidrag fra private ikke-statlige organisasjoner skulle inkluderes og ved årsskiftet 1970 opprettet Norad en ny stilling som skulle søke å holde løpende statistikk over private organisasjoners overføringer til u-land.²⁹²

Det andre sentrale konfliktområdet som oppstod under behandlingen av de statistiske problemene, var kravet om gaveelement for ODA-overføringer som var innført av den nye vilkårsanbefalingen. Kravet hadde blitt satt til markedsrenten i det enkelte giverland. Enkelte medlemmer hevdet at kravet om et gaveelement ikke var tilfredsstillende og endringer ble foreslått. Konflikten dreide seg om hvor strenge kravene til overføringene skulle være for at de offentlige overføringene ble regnet med i ODA-kategorien. Den norske delegasjonen kommenterte at et strengt krav ville føre til at bare en liten andel av overføringene ville oppfylle kravet, og at alle land dermed automatisk ville oppfylle det. Dette ville igjen føre til at den andelen offentlige overføringene som ikke tilfredstilte ODA-kravet ble ført opp under kategorien for *de andre offentlige overføringer*. En kategori som ikke ble omfattet av press fra 1969-anebefalingen.²⁹³ Arbeidsgruppen oppnådde til slutt en enighet i form av et kompromissforslag som ikke innholdt en fastsatt prosentgrense for gaveelementet.

Norge ønsket at kravene til hva som ble regnet som ODA skulle være formulert på en slik måte at en størst mulig andel av medlemmenes overføringer ble inkludert, og dermed også underlagt kravene fra 1969-anbefalingen. Når det er sagt, ville ikke en inkluderende formulering ha konsekvenser for Norge, da de norske offentlige overføringer oppfylte kravet i 1969-anbefalingen. Konsekvensene ville være størst for de giverlandene som stilte harde vilkår til sine overføringer.

Verdensbanktransaksjoner og deres plass i statistiske oversikten var ikke et like omstridt tema som kategoriseringen av private og offentlige overføringer eller spørsmålet om gaveelement. Medlemmene ønsket disse transaksjonene med i oversikten da de på en eller annen måte faktisk resulterte i overføringer av kapital til u-land. Etter at det ble klart at tre hovedkategorier skulle innføres, ble det neste spørsmålet om transaksjonene skulle medregnes i kategorien private eller offentlige

²⁹¹ UD 44.35/1d, 33, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 7.7.1970.

²⁹² UD 44.35/1d, 35, Fra Norad til UD, Tormod P. Svennevig 5.1.1971.

²⁹³ UD 44.35/1d, 33, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 15.6.1970

overføringer. Den norske delegasjonen meddelte under ad hoc gruppens første møte at Norge ikke regnet slike transaksjoner med Banken som offentlig hjelp og uttrykte usikkerhet om de skulle medregnes i statistikken.²⁹⁴ Delegasjonen kommenterte også at den regnet med at kjøpene ville havne i den tredje kategorien, som ble kalt *andre offentlige overføringer*. Det viste seg å være bred enighet om å i stedet ha en egen kategori for transaksjonene med Banken og problemstillingen ble utsatt til kategoriseringsspørsmålet ble avklart.²⁹⁵ På et senere møte fremholdt representanten fra Verdensbanken at det ikke var tvil om at bankens salg av 2-årige obligasjoner var en kilde til utviklingsfinansiering, og måtte følgelig inngå i kategorien *andre offentlige overføringer*.²⁹⁶ Klassifiseringen av disse kjøpene ble ikke gjenstand for nærmere drøftelser etter dette.

Arbeidet i *ad hoc arbeidsgruppen for statistiske problemer* var i tråd med de norske interessene slik de ble presentert i forrige kapittel. Interessene presentert av den norske delegasjonen var å få større klarhet i DACs statistiske føring. Kategoriinndelingen ble realisert etter 1969-anbefalingen som medførte at offentlige overføringene ble avgrenset. Avgrensningen hadde gjort det mulig å kategorisere inn de andre overføringene. De største giverne unngikk de skjerpede anbefalingene i 1969-anbefalingen ved å opprette en egen kategori for *andre offentlige overføringer*, slik at overføringene på harde vilkår fremdeles kunne bli regnet med i totalvolumet. Norge var i den forbindelse interessert i at en størst mulig andel av de andre medlemmenes offentlige overføringer havnet i ODA-kategorien, og ble underlagt kravene fra 1969-anbefalingen. Norge fremsto dermed som det landet som hadde minst å gi, samtidig som de krevde mye av landene som ga mest. Det norske ønsket om at en størst mulig andel av medlemmenes overføringer skulle regnes som *offentlige overføringer* og dermed underlegges 1969-anbefalingen kan være forbundet med det prinsipielle synet på bundet hjelp. Det var i 1969 stemning blant medlemmene for innføring av en allmenn anbefaling om reduksjon av bundet hjelp. Den ville mest sannsynlig omfatte ODA-overføringene, og dermed var det i tråd med norske interesser å sørge for at størst mulig andel av de andre medlemmenes offentlig overføringer havnet i ODA-kategorien.

²⁹⁴ UD 44.35/1d, 27, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 28.1.1969.

²⁹⁵ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 22.3.1969.

²⁹⁶ UD 44.35/1d, 29, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 7.7. 1969.

For øvrig bekreftet klassifiseringsarbeidet et spenningsforhold som sterkt preget DACs arbeid, nemlig uenigheten mellom USA og Frankrike. Amerikanerne ønsket at DAC skulle ha et langsiktig og helhetlig formål for sin virksomhet, mens Frankrike ikke ønsket detaljstyring med konkrete krav eller strategier. I utgangspunktet hadde begge de store giverne samme motivasjon om å komme best ut i de statistiske oversikter. Disse ulike synspunkter hadde sterk innvirkning på utformingen og gjennomføringen av DACs virksomhet, blant ved at den begrenset DACs muligheter til å legge klare føringer for medlemmenes hjelpeinnsats.

Binding av hjelpeoverføringene

Reduksjon av bindingen var preget av større uenigheter sammenlignet med DAC-landenes redefinering av hjelpevilkårene, og arbeidet med hjelpevilkårene hadde blitt prioritert foran arbeidet med avbinding. Først etter at 1969-anbefalingen begynte å bli ferdig, ble bindingsproblemet tatt opp i arbeidsgruppen. I likhet med hjelpevilkårene ble også bindingsproblemet satt på dagsorden av så vel Pearson-kommisjonens anbefalinger som UNCTAD II og FNs andre utviklingstiår. Det var dessuten i forbindelse med FNs andre utviklingstiår at DAC-landene bestemte seg for å komme til enighet om retningslinjer som ble formulert i 1970. Viljen til enighet var i stor grad betinget av at store giverland som USA og Tyskland, som begynte beskjedne liberaliserende skritt i retning av oppmyking av bindingspraksisen.²⁹⁷ I denne perioden stod ikke Norge alene om å redusere bindingen av hjelpeoverføringene, men hadde blant annet Sverige på sin side.²⁹⁸

1969-anbefalingen inneholdt ikke, som vi har sett, krav om avbinding. Norge hevdet at bindingsproblemet hadde kommet for mye i bakgrunnen både i 1965- og i 1969-anbefalingene.²⁹⁹ Norges offisielle holdning til binding av hjelp i 1966 var fremdeles at virksomheten burde reduseres internasjonalt. Dette kom til uttrykk på ministerrådsmøte i OECD i 1966, der handelsminister Kåre Willoch mente at det måtte være mulig å bli enige om å gi en større andel av hjelpen ubundet.³⁰⁰ På DAC-toppmøtet samme år foreslo den norske delegasjonen et tillegg i teksten om bundet hjelp, som gikk ut på å få til et offisielt utsagn om at flere delegater beklaget at det

²⁹⁷ UD 44.35/1d, 32, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 20.2.1970.

²⁹⁸ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 31.3.1969.

²⁹⁹ UD 44.35/1d, 27, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 7.2.1969.

³⁰⁰ UD 44.35/1d, XX, Brev til UD fra delegasjonen, Georg Kristensen, 30.11.1966.

ikke hadde vært noen utvikling i avbindingen av hjelpen.³⁰¹ Sverige, som hadde blitt medlem i DAC i 1965, var av samme oppfatning som Norge når det gjaldt bindingsspørsmålet. Sverige ønsket at DAC skulle arbeide mer aktivt med bindingsspørsmålet. Svenskene syntes det var skuffende at det i 1966 bare var åtte DAC-medlemmer, inkluderte to store medlemmer Tyskland og Storbritannia, som støttet ideen om multilateral avbinding av hjelpeoverføringene.³⁰² De vanlige motargumentene som ble brukt av medlemmer var for det første at avbinding og fri anskaffelse av lån ville føre til en reduksjon i hjelpevolumet. For det andre ville avbinding føre til sløsing av midler hos mottager, da binding av enkelte ble oppfattet som et disiplinerende element.³⁰³ Andre medlemmer hevdet at de ikke kunne delta i multilateral avbinding av hensyn til sine betalingsbalanseproblemer, som for eksempel Storbritannia, USA og til dels Danmark. Argumentet førte til at det ble diskutert å inkorporere en unntaksklausul, for med svak betalingsbalanse.³⁰⁴

Bindingstematikken ble som nevnt behandlet i *arbeidsgruppen for finansielle aspekter*. Utgangspunktene for diskusjonene var en todeling av problemet, de gjaldt så vel omfanget av bindingen som skadevirkningene. Nøyaktig hva medlemmene la i disse begrepene kommer ikke tydelig frem i kildematerialet, da tiltakene ble diskutert på et generelt grunnlag. Det er rimelig å anta at når det gjaldt reduksjon av omfanget av binding, så var det tale om at medlemmene skulle redusere andelen av bundet hjelp av sine totale overføringer. Reduksjon av skadevirkningene, på sin side, kan forstås som tiltak der en viss prosentsats av et hjelpeprogram skulle være ubundet. Diskusjonene gikk dermed ut på om det skulle settes i verk tiltak for å redusere både omfanget og skadevirkningen. Den samme probleminndelingen hadde vært inkludert i 1965-anbefalingen, som også inneholdt en klar programerklæring om tiltak på begge områder.³⁰⁵ Denne inndelingen er for øvrig ikke uttrykt i kildematerialet fra 1965, da fokuset i tilgjengelige dokumenter var på at anbefalingen inneholdt en for skarp formulering om avbinding slik at den ville bli tatt ut. I 1969 hellet sekretariatet i retning av primært å sette i gang tiltak med tanke på å redusere skadevirkningene. Forslaget ble støttet av Storbritannia, Frankrike, Canada og Japan. Enkelte medlemmer var vaklende, som Tyskland og Danmark, men støttet i utgangspunktet

³⁰¹ UD 44.35/1d, XIX, Fra delegasjonene til UD, Kjeld Vibe, 22.7.1966.

³⁰² UD 44.35/1d, 24, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 27.12.1967.

³⁰³ Anders Nordmo, *Primat der Aussepolitik, Bundesrepublik Deutschlands bistandspolitik 1955 – 1965*, hovedfagsoppgave i historie, Oslo 2004.

³⁰⁴ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 18.3.1969.

³⁰⁵ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Rolf Hancke 18.3.1969.

både en reduksjon av omfanget og skadevirkningene. Kun Norge og Sverige støttet tiltak for en reduksjon av både omfanget og skadevirkningene.³⁰⁶ Den norske delegasjonen understreket at tiltak for å redusere skadevirkningene av Norge ble regnet som ”second best”.³⁰⁷

Delegasjonen hadde på et tidlig tidspunkt uttrykt overfor UD at det ikke kunne forventes at det ville bli oppnådd en internasjonal avbindingsavtale, men håpet på utarbeidelse av anbefalinger eller en uttalelse som la større press på medlemslandene enn det 1965-anbefalingen gjorde. Delegasjonen hevdet at et økt press kunne oppnåes ved blant annet å spesifisere 1965-anbefalingen som ble utarbeidet på samme tidspunkt. Den norske delegasjonen var altså interessert i at en anbefaling om avbinding ble inkludert i 1969-anbefalingen, dette ble ikke gjennomført. Den norske delegasjonen luftet også et forslag om å foreslå at sakskomplekset ble behandlet i OECDs handelskomité, i håp om større fremgang for saken der.³⁰⁸ I tillegg ønsket den norske delegasjonen å foreslå en egen målsetning for omfanget av den bundne bistanden, ikke fordi det var sannsynlig at det ble vedtatt, men for å understreke det norske synet.³⁰⁹ Ønsket om at problemområdet skulle bli behandlet i OECDs handelskomité tyder på at saken hadde sammenheng med norske handelsinteresser. Det brede norske engasjementet illustrerer hvor viktig binding ble betraktet fra norsk side.

Arbeidet med bindingsproblematikken førte til slutt til en formulering av tre ulike alternativer for en allmenn målsetning om avbinding. Hovedvekten ble lagt på å redusere omfanget av bindingen. Den første målsetningen gikk ut på å innføre en viss proSENTSATS der omtrent 25-30 prosent av et bistandsprogram skulle ha en ubundet form, og det andre alternativet var å innføre en viss proSENTSATS for ubunden bistand og gaver samlet sett. Det tredje alternativet var å innføre et eget mål for ubundet bistand pluss bilateral faglig bistand, der 40-50 prosent skulle være ubundet. Delegasjonen meddelte UD å kunne gi støtte til alle alternativene, da ingen av dem ville ha negative følger for Norge på grunn av landets store tilskudd til internasjonale organer, og ingen tradisjon for å binde hjelpeoverføringene. I mellomtiden hevdet UD at det første alternativet med en fast proSENTSATS ville føre til at land økte sin binding,

³⁰⁶ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 31.3.1969.

³⁰⁷ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Rolf Hancke, 18.3.1969.

³⁰⁸ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Rolf Hancke, 18.3.1969.

³⁰⁹ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Rolf Hancke, 18.3.1969.

uten at øvrige minket sin bistand.³¹⁰ Departementet anså den beste løsningen for å være at det ble gitt en anbefaling om reduksjon for de land som bandt mer enn DAC-gjennomsnittet. UD instruerte også delegasjonene til å ikke støtte målsetningen om at avbinding ble fastsatt i BNP, noe som var nærliggende da 1969-anbefalingen hadde blitt fastsatt i BNP. Det ville blant annet føre til at land med stor BNP kunne binde mer.³¹¹ Norge støttet altså strenge målsetninger også når det gjaldt binding, som var i tråd den prinsipielle motstanden mot praksisen av hensyn til norske nærings- og skipsfartsinteresser.

Den sterke uenigheten blant medlemmene førte til at ingen av de overnevnte alternative målsetningene ble vedtatt. Det eneste forslaget som det var enighet om i *arbeidsgruppen for finansielle spørsmål*, var at de land som mente de var rede til en multilateral avvikling av binding, kunne gjennomføre det. Formannen nevnte i den sammenheng land som Tyskland, Belgia, Nederland og de skandinaviske land.³¹² Begeistringen for en slik løsning var begrenset, de aktuelle landene gjennomførte uformelle samtaler og presenterte hovedtrekkene fra disse på møtene i arbeidsgruppen. Samtalene viste at landene inntok en reservert holdning til løsningen.³¹³ Norges syn på den foreslåtte løsningen var at eventuelle tiltak for å avvikle bindingen burde være generelle og omfatte alle giverland. USAs holdninger til en eventuell multilateral avbindingsavtale var at det ikke ville ha en positiv innvirkning på landets politikk, fordi hensynet til landets betalingsbalanse gikk foran.³¹⁴

I løpet av 1970 ble det arbeidet videre med utformingen av allmenne retningslinjer for bindingsavvikling av lån, som førte frem til en formulering av retningslinjer i 1971. I et brev fra HD til UD ble det oppsummert at retningslinjer som var blitt utformet i 1971, ville gi norsk næringsliv adgang til å delta i internasjonale tilbud på lik linje med næringslivet i andre land som også hadde sluttet seg til avtalen.³¹⁵ Den norske delegasjonen hadde i forbindelse med retningslinjene utformet i 1971, arbeidet for å inkludere sjøfartsspørsmålet. Blant annet ønsket den å få inn et avsnitt om sjøtransport i dokumentet som sekretariatet utarbeidet.³¹⁶ Det lyktes, i

³¹⁰ UD 44.35/1d, 28, Fra UD til delegasjonen, ikke undertegnet, 25.3.1969.

³¹¹ UD 44.35/1d, 28, Fra UD til delegasjonen, ikke undertegnet, 25.3.1969.

³¹² UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 31.3.1969.

³¹³ UD 44.35/1d, 29, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 18.7.1969.

³¹⁴ UD 44.35/1d, 29, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 18.7.1969

³¹⁵ UD 44.35/1d, 35, Notat i UD, Elfrid Bjordal, 9.3.1971.

³¹⁶ UD 44.35/1d, 33, Fra delegasjonene til UD, Jens Otterbech, 30.6.1970.

utkastet ble det konstatert at OECD-land var bundet gjennom avtaler i OECD til å ikke innføre restriksjoner på maritim frakt. Avsnittet hadde blitt tatt inn etter at delegasjonene hadde hatt konsultasjoner med MTC (Maritime Trade Committee), sekretariatet og den amerikanske delegasjonen. USA hadde reservert seg mot avsnittet med tanke på sin nasjonale flåte.³¹⁷ Drøftingen avdekket at USA ikke ville endre sitt standpunkt med tanke på sin lastereservasjon. Dessuten påpekte USA at landet i DAC først og fremst søkte å avvikle bindingen av bistandslån. Den norske delegasjonen fikk beskjed av sekretariatet om at dersom Norge forsøkte å skape en kamp med USA om skipfartsbindingen, så ville det redusere sjansene for fremskritt i bindingsspørsmålet betraktelig. Dermed fikk delegasjonene instruks om ikke forfølge saken videre, og opplyste på neste møte i *arbeidsgruppen for finansielle aspekter* at norske myndigheter la stor vekt på å oppnå enighet der det var mulig i DAC-sammenheng. Samtidig ble det tilføyd at norske myndigheter stod fritt til å ta opp transportspørsmålet i egnede fora på et senere tidspunkt. Norge gikk langt i forsøk på å fremme sine skipfartsinteresser under DACs utarbeidelse av retningslinjer for reduksjon av binding, så langt at landet fikk en advarsel fra sekretariatet om at en kamp med USA ville hemme utviklingen av retningslinjene.

Det viste seg i løpet av 1970 at de fleste medlemmene ønsket at avviklingen av binding skulle gjelde på multilaterale overføringene så vel som på bistandslån.³¹⁸ Fra norsk side ble dette sterkt støttet, på grunn av det tradisjonelle hensynet til norske handels- og skipfartsinteresser. Konflikten oppstod igjen da USA bare ønsket at avviklingen av bindingen bare skulle gjelde for bistandslån, og ønsket å holde lån til skipfartskostnader og matvarelån utenfor.³¹⁹

Den norske motstanden mot binding av hjelpeoverføringene vedvarte gjennom denne perioden. Først og fremst ønsket Norge at avbinding skulle inkluderes i 1969-anbefalingen. Da det i anbefalingen ikke ble inkludert et krav til avbinding, støttet Norge utarbeidelsen av en egen målsetning for reduksjon av omfanget av binding. Elementene i den norske motstanden var de samme som i perioden 1962-1965, på tross av at Norge hadde åpnet for økt binding av hensyn til egne interesser i 1967. Det norske synet på reduksjon av bindingen var fremdeles av prinsipiell art.³²⁰ Nok en gang støttet Norge retningslinjer som var strenge og hadde de mest omfattende

³¹⁷ UD 44.35/1d, 33, Fra delegasjonene til UD, Jens Otterbech, 30.6.1970.

³¹⁸ UD 44.35/1d, 33, Fra delegasjonene til UD, Knut Berger, 17.7.1970.

³¹⁹ UD 44.35/1d, 33, Fra delegasjonene til UD, Knut Berger, 17.7.1970.

³²⁰ UD 44.35/1d, 28, Fra UD til delegasjonen, ikke undertegnet 25.3.1969.

konsekvenser for de største giverlandene. Dette hadde også skjedd under arbeidet med de statistiske problemene der Norge hadde gått inn for at størst mulig andel av medlemmenes offentlige overføringer skulle inkorporeres under ODA-kategorien og dermed omfattet av kravene i 1969-anbefalingen. Av dette er det rimelig å anta at motstanden mot bindingspraksisen hadde sammenheng med norske nærings- og skipsfartsinteresser. På den annen side kan hensynet til u-landene være så åpenbar at det ikke nevnes i mitt kildemateriale.

Eksaminasjoner

Gjennom denne perioden ble de årlige eksaminasjonene av medlemslandene stadig mer omfattende. Det skyldtes særlig betydelige utvidelser av medlemmenes hjelpeprogrammer. Utvidelsene skjedde også for Norges vedkommende, og eksaminasjonene i denne perioden viser hvordan impulsene fra DAC påvirket utviklingen av den norske hjelpeinnsatsen.

Eksaminasjonen i 1966 var preget av at det hadde blitt oppdaget statistiske uoverensstemmelser, i Norges disfavør. Det ble lagt til en rettelse, som et vedlegg til det allerede dystre bilde sekretariatet hadde tegnet av den norske hjelpeaktiviteten i 1965.³²¹ Uoverensstemmelsen medførte at problemene rundt det lave norske hjelpevolumet ble tonet ned, på grunn av usikkerheten knyttet til de statistiske uoverensstemmelsene. Den norske delegasjonen ble også i 1966 ledet av Johan Cappelen, som på bakgrunn av OECDs sekretariatets rapport forberedte de svar som skulle forklare de lave overføringene. Cappelen bemerket i et brev til utenriksministeren at han trodde at den forståelsesfulle holdningen i DAC fra 1965, hadde gått over til en viss utålmodighet. Dermed ble argumentene om hensynet til betalingsbalansen og om at Norge var et kapitalimporterende land vurdert som ubrukelige, særlig sett i lys av Norges relativt sett høye levestandard og store investeringer. Cappelen hevdet at den mest fornuftige måten å forsvare de lave overføringene på var å vise til at økningen av hjelpevolumet var et budsjettpolitisk spørsmål. Videre skulle delegasjonen opplyse om at regjeringen akkurat hadde nedsatt en spesialkomité som skulle utrede administrasjonen av norsk u-hjelp og videre utbygging av denne. Spesialkomiteen Cappelen henviste til, var Onarheim-utvalget som ble oppnevnt mars 1966, etter ønske fra både finans- og utenriksdepartementet.

³²¹ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 31.5.1966.

Fra UD's side var det Cappelen selv som arbeidet for opprettelsen av utvalget og påvirket dets mandat og arbeidsmåte.³²² Det ble også bestemt at delegasjonen skulle opplyse om at det ikke kunne angis noen retning for den norske bistandsutviklingen inntil spesialkomiteen hadde avgitt sin innstilling.³²³ Norge ble, i sekretariatets rapport, kritisert for å ha et lite og uoversiktlig apparat som håndterte bistanden, da det lå både hos NU og UD. Cappelen skrev til utenriksministeren at det var vanskelig å godta denne kritikken, et lite land som Norge var med i internasjonale organisasjoner nettopp for å få den oversikt og koordinering som ble etterlyst: "[...]vi kan ikke på egenhånd etablere et større apparat for løsningen av disse oppgaver".³²⁴

Årsaken til Cappelens bestrebelser på å finne riktig måte å forsvare de lave overføringene er å finne i at det ikke hadde skjedd merkbare endringer i norske overføringene siden 1965, det hadde derimot funnet sted en økning i eksportkreditter som Willard Thorp bemerket som negativt. De totale offentlige overføringene hadde økt med 20 prosent i 1965, som tilsvarte en økning fra 0,20 til 0,21 av nettonasjonalproduktet (NNP), mens de private overføringene hadde stagnert. Under eksaminasjonene bemerket Nederland at den norske innsatsen var for dårlig særlig sett i lys av det kortsiktige mål på 0,25 av NNP den norske regjeringen hadde vedtatt.³²⁵ Thorp hevdet at økningen i de offentlige overføringene var for dårlig sett i lys av landets økning i BNP. Det ble fra norsk side opplyst om at de offentlige overføringene skulle økes med 15 millioner dollar i 1967-budsjettet, som var under utarbeidelse, men at det var umulig å ha noen formening om hvordan det ville falle ut. Til spørsmål om hva regjeringen ville gjøre for å nå målet på 0,25 prosent, svarte delegasjonen at man avventet svar fra spesialkomiteen (Onarheim-utvalget). Dermed fungerte Cappelens argumentasjon om spesialkomité som det var tenkt, nemlig som en avledning fra det faktum at Norge enda ikke hadde langsiktige planer for sin utviklingsassistanse. Formannen kommenterte at Norge ikke måtte regne med at spesialkomiteen ville løse landets bistandspolitiske problemer, i beste fall ville den føre til en styrking av NU.³²⁶ Videre anbefalte DAC at Norge skulle satse på

³²² Kjetil Reithaug, *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp, Organisering av norsk bistandsadministrasjon 1962-1968, Grunnlaget legges for NORAD*, hovedfagsoppgave i historie, Universitetet i Oslo 1994, kap. 7.

³²³ UD 44.35/1d, XVIII, Notat til Utenriksministeren fra Johan Cappelen, 20.5.1966.

³²⁴ UD 44.35/1d, XVIII, Notat til Utenriksministeren fra Johan Cappelen, 20.5.1966.

³²⁵ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 31.5.1966.

³²⁶ RG 59, CFPF 64-66, Box 516(OECD), Fra amerikanske delegasjon til DOS, Philip Trezise, 31.5.1966.

overføringer til nasjonale utviklingsbanker, noe som ville løse det norske problemet med få kontakter med mottagerland. Delegasjonene hadde hevdet at manglende kontakter hindret økning av bilaterale overføringene.³²⁷

Thorp mente at eksportkreditter dominerte den norske statistikken, og nevnte at skipfartstjenester var på linje med fabrikker og måtte finansieres med langsiktige kreditter, som regjeringen syntes å ha liten kontroll over.³²⁸ Thorp nevnte også at han var bekymret for at Norge forventet for mye av DAC og komiteens betydning for øking av overføringene og effektivisering av hjelpevirksomheten. Han la til at Norge burde gå egne veier når det gjaldt initiativet til å øke hjelpevolumet. Den dårlige norske innsatsen vakte tydelig frustrasjon og sterke ytringer fra de land som eksaminerte Norge. Frustrasjon over den norske innsatsen kommer også frem i korrespondansen mellom den amerikanske ambassaden i Oslo og State Department. På den ene siden virket amerikanerne fornøyd med at Norge i 1966 hadde vist en klar forbedring, ved å blant annet reagere raskt på 1965-anbefalingen ved å redusere renten på Tyrkialånet fra 4,5 til 3 prosent. Amerikanerne roste også at Norge hadde blitt medlem i Den asiatiske utviklingsbanken i januar 1966, med høyeste medlemskontingent på 5 millioner.³²⁹ På den annen side var amerikanere misfornøyd med det langsomme økningstempo i hjelpeoverføringene, og mangelen på langsiktige mål. Den amerikanske utenriksministeren Dean Rusk var særlig skuffet over eksaminasjonen av Norge og mente Cappelens åpningsinnlegg ga et inntrykk av Norges dårlig langsiktige innsats, og hadde tendenser som minnet om unnaluring.³³⁰ Ambassadøren Margaret Tibbets svarte Rusk med å peke på at Cappelens ”unnaluring” reflekterte hans personlighet og ikke den norske regjeringens manglende evne til å nå målene.³³¹

Under eksaminasjonene i 1967 viste den norske bistanden i 1966 seg fremdeles å følge det tidligere mønster, som innebar at overføringene ble gitt hovedsakelig multilateralt og hovedvekten av de bilaterale overføringene ble gitt i form av prosjektassistanse.³³² Det betyr at de bilaterale overføringene var kortsiktige

³²⁷ RG 59, CFPF 64-66, Box 516(OECD), Fra amerikanske delegasjon til DOS, Philip Trezise, 31.5.1966.

³²⁸ UD 44.35/1d, XVIII, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 31.5.1966.

³²⁹ RG 59, CFPF 64-66, Box 516(OECD) Fra den amerikanske amb i Oslo til DOS, 24.4.1966.

³³⁰ RG 59, CFPF 64-66, Box 516(OECD) Til den amerikanske delegasjon i Paris fra DOS, Dean Rusk, 15.6.1966.

³³¹ RG 59, CFPF 64-66, Box 516(OECD) Fra den amerikanske amb i Oslo til DOS, 37.1966.

³³² UD 44.35/1d, 21, Brev til UD fra delegasjonen, Thorbjørn Christiansen, 31.5.1967.

til forskjell fra programhjelp som innebar en langsiktig forpliktelse fra giverlandet. I DACs oversikter utgjorde de totale offentlige overføringene 0,23 prosent av NNP og de private overføringene utgjorde 0,07 prosent av NNP, som ga Norge et tall på 0,29 prosent for totale overføringene.³³³ Norge var altså ikke langt unna fra sitt kortsiktige mål om 0,25 prosent for offentlige overføringene.

Cappelen holdt det norske åpningsinnlegget der han pekte på årsaker som skulle sette den norske hjelpeinnsatsen i perspektiv. Han benyttet en velkjent argumentasjon som omfattet norske innvendinger mot kjøp og salg av Verdensbankobligasjoner og at Norge hadde betydelige overføringer til multilaterale programmer som var fire ganger høyere enn gjennomsnittet i forhold til nasjonalinntekten.³³⁴ Ingen nye prosjekter hadde blitt satt i gang, og Cappelen rettet i stedet fokuset på at eksisterende aktiviteter hadde blitt utvidet i Øst-Afrika. Totale offentlige overføringene hadde økt med 25 prosent fra 1965 til 1966. Til forskjell fra tidligere år hadde bilaterale overføringene forbundet med nordiske prosjekter i 1966 økt relativt raskt, fra 3,3 millioner dollar i 1965 til 4,3 millioner dollar i 1966. Det ble også presisert at totalvolumet på overføringene overskred inntektene fra bistandsskatten betydelig. De private overføringene hadde derimot blitt kraftig redusert fra 26,6 millioner dollar i 1965 til 4 millioner dollar 1966, som skyldtes at salg av skip og eksportkreditter til skipsfarten hadde gått kraftig tilbake. I den forbindelse ble det vurdert å sette i gang tiltak for å styrke økonomiske bånd med utviklingsland for å stimulere til økning i private overføringer, både det tekniske og finansielle samarbeidet. Videre ble det opplyst at det totale finansielle bidraget fra private organisasjoner var på totalt 2,9 millioner dollar årlig, og dette tallet var ikke inkludert i DACs statistiske oversikt. Denne kommentaren tyder på at Norge betraktet det som en mangel at disse bidrag ikke var med i DACs oversikter. Slik vi har sett var Norad raskt ute med å sette i gang tiltak da det ble klart i 1970 at slike overføringer skulle føres under *andre offentlige overføringer*.

Cappelen opplyste også om Onarheim-utvalget som hadde avgitt sin innstilling i 1966, og gitt en rekke anbefalinger for den fremtidige orienteringen av hjelpeinnsatsen, som også inkluderte anbefalingen om å reorganisere Norges bistandsadministrasjon.³³⁵ Delegasjonen opplyste at et eget direktorat for internasjonal

³³³ UD 44.35/1d, 23, Notat fra UD til regjeringens medlemmer, 27.10.1967.

³³⁴ UD 44.35/1d, 23, Brev til UD fra delegasjonen, Johan Cappelen, 15.11.1967.

³³⁵ UD 44.35/1d, 21, Brev til UD fra delegasjonen, Thorbjørn Christiansen, 31.5.1967

utviklingsassistanse under en bistandsminister var under planlegging. Delegasjonen redegjorde også for regjeringens vedtak på bakgrunn av utvalgets innstilling. Hovedtrekkene i regjeringens vedtak var at det skulle legges større vekt på utvidelse av bilateral teknisk assistanse. På linje med andre DAC-medlemmer skulle Norge også yte mer finansiell assistanse som et supplement til bilaterale prosjekter. Videre hadde regjeringen bestemt at det skulle satses på landbrukssektoren for å øke u-landenes næringsmuligheter, med særlig vekt på å utnytte havressursene. Vedtaket var i tråd med DACs anbefalinger vedtatt på komiteens toppmøte i 1966. Der medlemmene hadde anbefalt å sette større fokus på jordbruksutvikling og matvareproduksjon med tanke på den hurtige befolkningsveksten i utviklingsland.³³⁶ Dette bekrefter at DACs innflytelse på utformingen av den norske utviklingspolitikken var betraktelig, da det er sammenheng mellom de områder komitéen fant mangelfulle og de områdene Norge valgte å forbedre. I dette tilfellet ble også kritikken raskt fulgt opp fra norsk side. Spesialkomité som var opprettet av regjeringen i september 1965 for å avklare norsk politikk i forhold til befolkningsplanlegging hadde avgitt sin innstilling i 1966. Den anbefalte inkludering av familieplanlegging der mottagerlandene ba om det selv.³³⁷ Delegasjonen opplyste også at landet hadde så godt som eliminert pipeline-problemet. Bare 400.000 kroner stod igjen ubrukt fra 1966 og ble overført til neste års budsjett.

Til tross for forbedringer var fremdeles fremtidsutsiktene for den norske hjelpeinnsatsen uklare, noe som ble bemerket av DAC-eksaminandene under eksaminasjonene i 1967. I forbindelse med den kommende UNCTAD II i 1968 var det større fokus på at DAC-medlemmene skulle øke hjelpevolumet til 1 prosent av medlemslandenes nasjonalinntekter, og i løpet av 1967-eksaminasjonene hadde i alt seks land bekreftet at de hadde en slik plan, blant annet småstatene Sverige, Danmark og Nederland. For Norges del hadde det verken blitt innført en mellomlang eller en langsiktig plan for oppnåelse av 1 prosenten, og det var dermed viktig for den norske delegasjonen å gi forsiktige svar på disse spørsmålene. Forberedelser til svar foregikk i UD i samarbeid med HD og i kontakt med regjeringens medlemmer. Det ble bestemt at delegasjonen skulle opplyse om at Stortinget hadde godtatt 1 prosent av nasjonalinntekten som et langsiktig mål, og at en forventet en betraktelig økning av bevilgningene i 1967. Det ble vurdert av delegasjonen i forkant av eksaminasjonen,

³³⁶ Führer, 1996.

³³⁷ RG 59, CFPF, 64-66, Box 516(OECD), Fra amb i Oslo til DOS, Tibbets 12.7.1966.

særlig av Cappelen fra UD, som taktisk å opplyse om at regjeringen overveide å innføre et fireårsbudsjett for å gi et fastere grunnlag for fremtidige hjelpeaktivitet.³³⁸ På den måten ville det bli gitt inntrykk av at Norge ønsket å styrke det langsiktige elementet i sin hjelpeinnsats, som siden innmeldningen i DAC hadde vært nesten fraværende. Det eksisterende budsjettet gikk ut i 1969, som betydde at det var toårig. UD hadde også forhørt seg med regjeringens medlemmer om delegasjonen kunne gi uttrykk for at Norge tentativt tok sikte på å nå den langsiktige målsettingen i 1973, for å gi inntrykk av at Norge var på tampen av å innføre langsiktigplanlegging.³³⁹ Det ble under eksaminasjonen uttrykt at dette var planene og også opplyst om at Norge etterstrebet en balanse mellom bilateral og multilateral hjelp med 50/50 fordeling, som åpnet for betydelig fleksibilitet. Det er tydelig at Cappelen som aktør hadde en sentral betydning for presentasjonen av den norske hjelpeinnsatsen, det er også klart at Cappelen hadde bred forståelse av hvor sentral langsiktig planlegging var i DAC-sammenheng, og søkte å vise at Norge hadde planer for forbedring og på den måten gi et bedre bilde av den norske innsatsen.

Norge mottok en del kritikk under eksaminasjonen i 1967, som i likhet med de foregående år gjaldt det landets manglende evne når det gjaldt langsiktig planlegging. I denne sammenheng ble den ”uerfarne-småstatsunnskyldningen” ikke godtatt av Canada, som sammenlignet Norge med småstaten Nederland som hadde langsiktig planlegging med det mål om å nå 1 prosenten innen 1971. Dette til tross for at Nederland var en tidligere kolonimakt og hadde større befolkning enn Norge. For øvrig figurete Norge nest nederst på listen over total hjelpevolum av alle DAC-medlemmene i 1967.

Thorp oppsummerte eksaminasjonen med at den norske innsatsen var utilfredsstillende sammenlignet med andre land og i lys av kriterier for selve omfanget på hjelpen. Thorp la også til at de land som på det tidspunktet ikke hadde utarbeidet spesifikke planer for å klare dette målet de nærmeste år, måtte gjøre dette snarest mulig. Denne tydelige oppfordringen skilte seg fra de foregående år. I tillegg etterlyste han en betydelig økning av den finansielle bistanden for Norges del, og pekte på at en 30 prosent økning i året av hjelpebevilgninger ikke ville føre til 0,70 prosent av NNP i 1971. Etter denne eksaminasjonen hevder Tamnes at Norge følte seg plassert i den ”internasjonale skammekroken”, som igjen bidro til økninger

³³⁸ UD 44.35/1d, 23, Referat fra UD 2. Politiske kontor, 27.10.1967.

³³⁹ UD 44.35/1d, 23, Notat fra UD til regjeringens medlemmer 27.10.1967.

av bevilgningene. Når det er sagt skilte ikke denne eksaminasjonen seg fra de andre eksaminasjoner av Norge siden innmeldningen i 1962. Økningene skyldtes også et økende press utenfra ikke bare fra DAC men også press fra u-landene i form av UNCTAD.

Under eksaminasjonene i 1968 kunne den norske delegasjonen, ved generalsekretær Rudolf K. Andresen, formidle at de totale overføringene hadde steget fra 0,29 til 0,48 prosent av NNP. Norge hadde dermed oppnådd sitt kortsiktige mål vedtatt etter Engen-utvalgets innstilling i 1962. Andresen informerte om at økningen hovedsakelig skyldtes en betydelig vekst av kortsiktige eksportkreditter som var et ustabil element i overføringene. Videre ble det opplyst at Norge endelig hadde planlagt å øke overføringene til 1 prosent av NNP innen 1973. Dette viser at norske planer og mål raskt ble endret etter kritikk ble mottatt fra DAC, bare året før hadde Norge blitt kritisert for mangelen på mål for oppnåelse av 1 prosent målet. Innen 1973 ble det også tatt sikte på å oppnå en jevn fordeling mellom bilateral og multilateral hjelp. Det nye målet innebar at de offentlige overføringene skulle utgjøre 0,75 prosent av NNP.³⁴⁰ Dette betydde at det var planlagt en betydelig økning i de bilaterale overføringene, da de multilaterale overføringene i 1968 utgjorde to tredjedeler av det totale hjelpevolumet.³⁴¹ Av dette ser vi at den norske overføringsplanleggingen fikk et lenge etterlyst langsiktig preg, som forutsatte en årlig økning på 9 millioner dollar hvert år for at overføringene totalt skulle utgjøre 1 prosent av NNP.

I 1968 hadde UNCTAD II funnet sted, og resulterte i at DAC-medlemmene hadde bestemt at det nå skulle etterstrebes å nå et mål på 1 prosent BNP og ikke NNP. Stortinget hadde på eksaminasjonstidspunktet ikke tatt stilling til hvordan myndighetene skulle stille seg til gjennomføringen av den nye målsetningen, og delegasjonene kunne derfor ikke angi hvordan Norge planla å nå 1 prosent av BNP i fremtiden. Økningen i de bilaterale overføringene skulle skje gradvis gjennom økt samfinansiering med private organisasjoner, nye stimulerings tiltak av private investeringer til u-land og utvidelse av de bilaterale finansielle overføringene. Multilaterale overføringer skulle økes til IDA og UNDP, mens overføringene til WFP skulle opprettholdes på et høyt nivå.³⁴² Videre ble det overveid å delfinansiere spesielle

³⁴⁰ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 18.11.1968.

³⁴¹ UD 44.35/1d, 26, Rapport fra eksaminasjonen av Norge i DAC, R.K. Andresen, 14.11.1968.

³⁴² UD 44.35/1d, 26, Rapport fra eksaminasjonen av Norge i DAC, R.K. Andresen, 14.11.1968.

prosjekter med IDA, midler som ville komme i tillegg til det ordinære tilskuddet, og deltakelse i regionale utviklingsbanker foruten den asiatiske var også aktuelt.

Forøvrig ble pipeline problemet nevnt, da ubrukte midler hadde økt fra 1966 til 1967 på grunn av vansker i utvalgte u-land. Andresen påpekte i dette henseende at den langsiktige planleggingen ville bidra til en effektiv løsning av pipeline-problemet, da det ville være enklere å unngå forsinkelser. Når det gjaldt hjelpevilkårene, opplyste delegasjonene at det skulle etterstrebtes å komme på samme nivå som IDA-vilkår. Den offisielle norske politikken med tanke på binding av hjelpeoverføringene ble opplyst å være uendret, dette betydde at Norge gikk inn for internasjonale reduksjonstiltak. På den annen side informerte delegasjonene om at binding av overføringene kunne komme på tale i tre ulike sammenhenger: hvis varene skulle brukes i et norsk finansiert prosjekt, hvis et midlertidig vareoverskudd i Norge kunne bli brukt effektivt som utviklingsassistanse, og til slutt, for å beskytte tradisjonell eksport som ble truet av andre lands bindingspraksis.³⁴³ Kun det siste argumentet ble introdusert under eksaminasjonen. Dette var altså en ny tone fra Norge, som tidligere kun hadde ytret at landet var prinsipiell motstander av binding av hjelpeoverføringene.

Andre sentrale områder som ble berørt under eksaminasjonen var det nordiske samarbeidet, som skulle vurderes videre. Fra DACs side var det ønskelig med en utvidelse av det nordiske samarbeidet. I likhet med de bilaterale overføringene skulle dette gis høyere prioritet.³⁴⁴ Familieplanlegging ble av Stortinget vurdert som et element som burde inngå som en fast bestanddel av det norske assistanseprogrammet. Her kommenterte formannen Martin at familieplanlegging egnet seg best som bilateral hjelp, da multilaterale organer måtte utvise stor forsiktighet. Norges evner i forhold til utvikling av fiskerier ble fremhevet, dette området var preget av mangel på eksperter for å imøtekomme de mange mottagerland som ønsket slik norsk assistanse. Stimulering av private overføringer ble også behandlet. I den forbindelse redegjorde delegasjonene for garantiordningen for eksportkreditter og investeringer i u-land, der NU avgjorde hvilke prosjekter som skulle tildeles garantier.

Formannen Martin kommenterte at den totale norske assistansen fortsatt var betydelig lavere enn de andre DAC-landenes, men han roste Stortinget for å ha etablert en fast målsetning for den fremtidige assistanse. I denne sammenheng kommenterte Martin at utfordringene i den norske utviklingspolitikken fremover lå i

³⁴³ UD 44.35/1d, 25, Annex til Memorandum av Norge til den årlige eksaminasjonen i 1968.

³⁴⁴ UD 44.35/1d, 25, Annex til Memorandum av Norge til den årlige eksaminasjonen i 1968.

planlegging, effektiv bruk av midler og økning av bistandsadministrasjonen. Martin foreslo også at dersom det oppsto problemer med anvendelsen av midler var det fornuftig at Norge vurderte programhjelp, som ville sikre hurtig bruk.³⁴⁵ Formannen pekte her på konkrete områder som Norge ble anbefalt å forbedre, og hensikten med forbedringene var fremdeles å øke de langsiktige overføringene til u-land.

Den norske delegasjonen ble i 1969 som i 1968 ledet av direktør R. K. Andresen. De totale norske overføringene utgjorde 0,85 prosent av NNP som tilsvarte 0,65 prosent av BNP. Av dette var andelen offentlige overføringer på 0,38 prosent av NNP. Dette betydde at økningen var størst for private overføringene, og i likhet med året før var det eksportkreditter som stod for økningen. Det kan ha sammenheng med at det året før hadde blitt åpnet for binding av norske overføringene, som nå hadde blitt gjort gjeldende for norske varer som for eksempel tørrfisk, kunstgjødsel og skip.³⁴⁶ Andresen pekte også denne gangen på at erfaringsmessig svingte de private investeringene sterkt.

Under sin åpningstale redegjorde Andresen for Norges langsiktige planer for 1968-1973, som blant annet gikk ut på å bedre u-landenes eksportmuligheter og tredoble de norske ytelsene.³⁴⁷ Fremdeles ble det tatt sikte på en jevn fordelig av bilaterale og multilaterale overføringene. Dette markerer en forandring i den norske hjelpeinnsatsen, som for første gang ble presentert som et langsiktig program. I den forbindelse hadde det også blitt utarbeidet mellomlange rammeplaner for hjelpeoverføringene til Norges to geografiske prioriteringsområder, Asia og Afrika.³⁴⁸ Rammeplanene ble utarbeidet i samarbeid med mottagerlandene i de berørte områdene. Sekretariatet spurte om Stortinget hadde kommet frem til en plan for å nå 1 prosent i BNP. Dette hadde imidlertid fortsatt ikke skjedd, og det ble opplyst om at hvis utviklingen i assistanseprogrammet holdt seg på det samme nivået ville landet oppnå 0,75 prosent av BNP i 1975. Begge eksaminandene, Canada og Italia, påpekte ellers at det var lite å kritisere ved det norske programmet.

Andresen fastslo at det på norsk side var forventet at problemet med opphopning av bevilgede midler ville øke parallelt med utvidelsene av assistanseprogrammet, da man forventet at mottagerlandet ville ha vansker med å absorbere overføringene. For øvrig var pipeline problemet betydelig redusert de

³⁴⁵ UD 44.35/1d, 26, Rapport fra eksaminasjonen av Norge i DAC, R.K. Andresen, 14.11.1968.

³⁴⁶ Simensen 2003, s. 116.

³⁴⁷ UD 44.35/1d, 31, Rapport fra Eksaminasjonen av Norge i 1969, T.P. Svennevig, 31.10.1969.

³⁴⁸ India, Pakistan og Øst-Afrika med Zambia.

seneste årene, og i 1968 var det kun 14 prosent av de offentlige bevilgningene som stod ubrukt. Bemanningsproblemer ble også forventet som følge av utviding av det bilaterale hjelpeprogrammet. Det ble utarbeidet planer for å bøte på dette, ved en avtale mellom Christian Michelsens Institutt om delfinansiering av ni stillinger for økonomer, der halvparten skulle gjøre tjeneste i u-land, mens den andre halvdel skulle drive forskning knyttet til utviklingsproblematikken. I tillegg skulle det søkes opprettet overtallige stillinger i enkelte statsinstitusjoner, Statistisk sentralbyrå og Havforskningsinstituttet, for å kunne frigjøre eksperter ved behov. Når det gjaldt Norges hjelpevilkår informerte delegasjonen om at de ikke hadde blitt fastsatt. Retningslinjer som ble praktisert gikk ut på å gi IDA-vilkår til infrastrukturelle tiltak, mens lån til anskaffelse av produksjonsmidler ble tenkt gitt mot 2 prosent rente med 25 års løpetid. I tillegg ble det planlagt å følge DACs anbefalinger, og ta mottagerlandets situasjon i betraktning ved fastsettelse av vilkårene.

DAC-medlemmene kommenterte under eksaminasjonene i 1969 at Norge hadde fraveket sin konsekvente linje med motstand mot binding av hjelpeytelser, og bundet det norske lånet til India til anskaffelser i Norge. I tillegg etterlyste medlemmene bedre vilkår på Norges lån til Tyrkia.³⁴⁹ Japan stilte også delegasjonen spørsmål om de humanitære motiver for utviklingsbistand i den norske opinionen. Her ser vi at spørsmålene til Norge endret. Tidligere var Norge blitt nærmest kritisert for sin ”renhets” tankegang, mens nå etterlyste de andre medlemmene humanitære motiver i det norske hjelpeprogrammet. Delegasjonen opplyste om at de humanitære motivene gjorde seg sterkt gjeldende i den brede offentlighet.³⁵⁰ Norad vektla også fremdeles nytteverdien av private prosjekter, innenfor for eksempel helse-, undervisning-, jordbruk- og fiskeriprojekter med forsøks- og demonstrasjonsformål. De ikke-statlige organisasjonene måtte skyte inn like mye som Norad, og prosjektet måtte være godkjent av myndighetene i vedkommende land. Det siste kravet ble av Martin og Canada kommentert som vanskelig. Formannen kommenterte at det hadde vært gledelig å se den hurtige økningen i det norske hjelpeprogrammet, og de fremtidige planene for utvidelse. Martin kommenterte dessuten at han så med bekymring på at Norge hadde fraveket sin prinsipielle politikk når det gjaldt binding av overføringene, og håpet at Norge i fremtiden ville fortsette å være et godt eksempel og gi ubundne lån.

³⁴⁹ UD 44.35/1d, 31, Rapport fra eksaminasjonen av Norge i 1969, T.P. Svennevig, 31.10.1969

³⁵⁰ UD 44.35/1d, 31, Rapport fra eksaminasjonen av Norge i 1969, T.P. Svennevig, 31.10.1969

Eksaminasjonene i perioden 1966-1967 viser hvordan presset fra DAC faktisk påvirket Norge til å bygge ut sitt hjelpeprogram. De norske totale overføringene økte fra 0,21 i 1966 til 0,85 prosent av NNP i 1969. I løpet av disse fire årene ble de unnskyldende argumentene som kjøp og salg av Verdensbank-obligasjoner, statistikk problemer, eller en vid definisjon av *hjelp* gradvis mindre brukt. Likevel holdt den prinsipielle motstanden mot binding seg konstant. Det er også tydelig at reorganiseringen av NU førte til at grupperingen som støttet en raskt ekspanderende politikk og åpnet for binding, fikk mer spillerom. Gruppen satte sitt preg på utformingen og den langsiktige planleggingen av det norske hjelpeprogrammet. Disse endringene ble blant annet muliggjort av regjeringsskifte i 1965 da Høyre kom til makten sammen med mellompartiene. Etter 1967 fulgte Norge opp DAC-anbefalingen om økte bilaterale overføringene, samtidig som landet gikk imot komiteens anbefalinger om binding av overføringene. Endringen i bindingspolitikken skyldtes både et ønske om å øke overføringene betydelig, men var også sterkt motivert av et ønske om å ivareta norske handels- og skipsfartsinteresser da DAC-landene ikke endret sin bindingspraksis. Av dette kan slutte at økningen av bilaterale overføringer var i tråd med offisiell anbefaling fra komitéen, mens endring i binding politikken var en følge av påvirkning fra medlemmenes praksis. Endringene i bindingspolitikken førte senere til at det meste av den norske hjelpen til Pakistan og en stor del av hjelpen til India bestod av kunstgjødsel fra Norsk Hydro, og norske bidrag til FNs matvareprogram og til nødhjelp gikk i form av tørrfisk.³⁵¹

UNCTAD II

Den andre FN konferansen for handel og utvikling fant sted i New Delhi fra mars til juni i 1968. U-landenes krav var blitt presentert i Alger-erklæringen i 1967. Kravene som ble stilt omfattet blant annet forbedring av hjelpevilkårene, økning av hjelpeoverføringene, innføring av preferanseordninger for u-landenes handel med i-landene og krav på skipsfartsområdet. Det var ikke bare i sammenheng med FNs konferanse for handel og utvikling at DAC ble utfordret av UNCTAD, men også i forbindelse med utformingen av innholdet i strategien for FNs 2. utviklingstår som skulle vedtas på FNs Generalforsamling i 1970. B-gruppens holdning før UNCTAD II var preget av at landene ikke ønsket å forplikte seg til konkrete eller skjærpede

³⁵¹ Simensen, 2003, s. 116.

målsetninger da dette ville danne forhandlingsgrunnlaget for innholdet i FNs andre utviklingstiår, og da kunne i-landene bli presset til å forplikte seg til å yte enda mer. Dermed var B-gruppen svært tilbakeholden med å etterkomme 77-landsgruppens krav på UNCTAD II. Koordineringen som foregikk i DAC i forkant av konferansen gikk ut på å bli enige om hva slags hjelpevilkår man skulle forplikte seg til, men det mest sentrale var eventuell forpliktelse til et volummål med konkret tidsfrist.

DACs *arbeidsgruppe for UNCTAD spørsmål* hadde hovedansvaret for å koordinere og forberede medlemmenes holdninger til det som var ventet å bli tatt opp på UNCTAD II. I tillegg skulle arbeidsgruppen delegere saker til behandling til *arbeidsgruppen for hjelpebehovet* og *arbeidsgruppen for hjelpevilkårene*, der medlemmenes tilslutning til 1 prosent målsetningen skulle behandles. Ut fra denne delegeringen er det tydelig at koordineringen i DAC var grundig, og at dette var svært viktig for komiteen. Før konferansen hadde medlemmene vegret seg for å forplikte seg til UNCTAD vedtaket om 1 prosent BNP som mål for givernes overføringer. Under forberedelsesarbeidet ble det slått fast at dette vedtaket kun skulle betraktes som et forhandlingsresultat. Fra norsk side ønsket en ikke å bidra til tiltak fra i-landenes side som kunne prejudisere resolusjonen, dette må ses i lys av de lave norske overføringene og skepsis til langsiktige forpliktelser.³⁵² Norge ønsket ikke, i likhet med andre medlemmer, å forplikte seg til UNCTAD-vedtaket. I et pressekomuniké fra DACs toppmøte i 1968 ble medlemmene enige om å bekrefte sin tilslutning til UNCTAD II-vedtaket om å bringe overføringene til 1 prosent av BNP.³⁵³ Dette var en kompromissløsning fra *arbeidsgruppen om finansielle aspekter* der ingen av medlemmene kunne gi bedre innrømmeleser. Tilslutningen betyr da her at medlemme støttet vedtaket uten å direkte forplikte seg til det. Videre hadde *arbeidsgruppen for finansielle aspekter* fått delegert å gjennomgå revisjonen av 1965-anbefalingen for eventuelt å bringe den opp på linje med resultatene fra UNCTAD-konferansen.

Franskmennene kritiserte koordineringsvirksomheten i DAC og hevdet at mens komiteen først og fremst skulle være et organ der det ble utvekslet erfaringer om nasjonale bistandsprogrammer, hadde den i realiteten blitt et sted der giverlandene samlet seg om felles standpunkter i saker som kunne bli tatt opp i UNCTAD, altså i realiteten et koordineringsorgan.³⁵⁴ Den franske motstanden stod igjen i kontrast til

³⁵² UD 44.35/1d, 21, Fra UD til delegasjonen, Tore Bøgh-Tobiassen og Knut Berger, 17.2.1967

³⁵³ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 4.11.1968.

³⁵⁴ UD 44.35/1d, 21, Fra delegasjonene til UD, Jens Otterbech, 31.5.1967.

det amerikanske ønske om å koordinere DAC-landenes synspunkter i forhold til krav fra UNCTAD. Slik det er nevnt tidligere ønsket ikke Frankrike en fastsettelse av et eget volummål for offentlige overføringene av frykt for at u-landene skulle kunne presse for ytterligere heving av målet, og ønsket å bevare fokuset på medlemmenes innfrielse av 1 prosent målsetningen. Spenningsforholdet mellom Frankrike og USA skapte vanskeligheter for koordineringsarbeidet, og det lyktes ikke DAC-medlemmene å komme til enighet verken når det gjaldt nye anbefalinger for hjelpevilkårene, og i enda mindre grad, å bli enige om et eget mål for de offentlige overføringene. Koordineringsarbeidet avdekket altså de sterke motsetningsforhold som eksisterte i B-gruppen og som satte preg på konferansen.

I New Delhi falt Norge igjen inn i den vestlige folden på tross av, i følge Aschim, at landet var villig til å strekke seg lenger enn de fleste andre i B-gruppen.³⁵⁵ På skipsfartsområdet resulterte konferansen blant annet i at det ble opprettet en arbeidsgruppe for internasjonal skipsfartslovgiving, som kunne utarbeide et regelverk for linjekonferansenes virksomhet. De vestlige land i Consultative Shipping Group (CSG) organiserte mottiltaksmøter på ministernivå.³⁵⁶ På samme tid ble også norsk opinion oppmerksom på skipsfartsspørsmålet, der enkelte aktører i Norge mente landet skulle føre en politikk i favør av u-landene på dette området i motsetning til den politikken som ble ført.³⁵⁷ Den vestlige gruppesamhørigheten under konferansen hadde vært svak, og lite egnet til å fremme norske interesser, derfor kom den nordiske samhørigheten klarer frem. Den norske delegasjonen ønsket blant annet å ha en klarere nordisk linje som et selvstendig alternativ, og Aschim beskriver at dess svakere det vestlige samarbeidet fremsto dess sterkere kom den nordiske dimensjonen frem.³⁵⁸ Samtidig peker han på at det nordiske samholdet var urealistisk, da både Sverige og Danmark viste tendenser til sololøp, særlig Danmark som hadde egeninteresser når det gjaldt landbruksliberalisering som kolliderte med norske interesser.³⁵⁹ Misnøyen etter konferansen var stor blant medlemmene. Til og med mens konferansen pågikk kommenterte OECDs generalsekretær at den var lite oppmuntrende, da den vestlige gruppens taktikk var dårlig og gruppen var preget av

³⁵⁵ Aschim, 1995, s. 95-99.

³⁵⁶ Aschim, 1995, s. 102.

³⁵⁷ Simensen, 2003.

³⁵⁸ Aschim, 1995, s. 95-99.

³⁵⁹ Aschim, 1995, s. 68-61.

dårlig disiplin.³⁶⁰ Nederland uttalte på DACs toppmøte i 1968 at landet var sterkt imot harmoniseringen av giverlandenes synspunkter for enhver pris. Nederland hevdet at den stive gruppedelingen mellom u-land og i-land måtte brytes opp, særlig med tanke på konferansen i New Delhi.³⁶¹ Den norske delegasjonen ønsket på sin side ikke å bedømme resultatene fra UNCTAD II som negative.³⁶² Delegasjonen viste til at giverlandene hadde godtatt at 1 prosent målsetningen skulle fastsettes i andel av BNP, og hvis det ble tatt alvorlig ville det bety en økning av hjelpevolumet med 25-30 prosent og være i tråd med UNCTAD vedtaket og føre til en økning i hjelpevolumet. Dette gjenspeiler den norske delegasjonens forsøk på å holde gruppen samlet og flytte den nærmere 77-landsgruppen.

DAC-landenes oppfatning av konferansen ble oppsummert på et møte i *arbeidsgruppen for UNCTAD spørsmål*. Medlemmene fastslo at giverlandene hadde vært gjenstand for betydelig mistenksomhet fra u-landene, som med stor skepsis forsøkte å finne frem til giverlandenes egentlige intensjoner. Dermed mente DAC-landene at konferansen bar lite preg av å være reelle forhandlinger. Arbeidsgruppen konstaterte at uansett hvor liberale tilbud giverlandene fremmet, ville u-landene alltid ha følelsen av å ha fått for lite, og denne situasjonen skulle grundig vurderes i DAC.³⁶³ I den forbindelse foreslo arbeidsgruppens formann å revidere det fremtidige opplegget og organiseringen av UNCTAD, for å fremme større grad av effektivitet. Formannen mente dette ville gjøre situasjonen mer smertefull for giverne, men ville være å foretrekke fremfor den situasjonen som hadde oppstått. Frankrike var motstander av forslaget og mente at effektiviseringen bare ville tjene mottagerlandene og ikke var i giverlandenes interesse.³⁶⁴

Det andre området som DAC behandlet i relasjon til UNCTAD i denne perioden var dens rolle i forberedelsene til FNs 2. utviklingstiår, som skulle markeres på FNs Generalforsamling i 1970. Både DAC, FN og UNCTADs organer jobbet med forberedelser til innholdet i FNs 2. utviklingstiår. I utgangspunktet var det ECOSOCs (United Nations Economic and Social Council) oppgave å lede forberedelsene til FNs 2. utviklingstiår.³⁶⁵ Men på det 7. styremøtet i TDB (Trade and Development Board) i

³⁶⁰ UD 44.35/1a, VI, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech 27. 3.1968.

³⁶¹ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 4.11.1968.

³⁶² UD 44.35/1d, 25, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.5.1968.

³⁶³ UD 44.35/1d, 25, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.5.1968.

³⁶⁴ UD 44.35/1d, 25, Brev til UD fra delegasjonen, Jens Otterbech, 6.5.1968.

³⁶⁵ FN organ som hadde som hadde som hovedoppgave å koordinere og realisere verdensorganisasjonenes målsetninger om å bidra til blant annet økt levestandard og velferd,

1968 klarte 77-landsgruppen å presse igjennom et vedtak om å opprette en interstatlig gruppe som skulle bistå generalsekretær Prebisch under forberedelsene til FNs 2. utviklingstiår.³⁶⁶ U-landene ønsket innflytelse i forberedelsesarbeidet til FNs 2. utviklingstiår og presset vedtaket frem med eget flertall, alle i-land unntatt Belgia hadde stemt imot. DAC-medlemmene var beske, skrev Knut Berger i en rapport til UD, over den måten u-landene hadde håndtert saken på.³⁶⁷ DAC-landene var engstelige for den betydningen den nyopprettede gruppen kunne få under forberedelsene, og at den kunne komme til å undergrave ECOSOCs planlegging. I tillegg kunne det føre til at Prebischs synspunkter ville få uforholdsmessig stor vekt i forberedelsesarbeidet. Storbritannia pekte imidlertid på at Prebisch ikke hadde ønsket at u-landene ble organisert i en gruppe på et så tidlig tidspunkt, men ønsket en organisering først etter ECOSOCs forberedelsesarbeid hadde kommet bedre i gang.³⁶⁸

I-landene ønsket å markere motstand mot vedtaket ved å ikke delta i den interstatlige gruppen, men dette ble ikke gjennomført da det ikke var mulig å få alle i-landene til å avstå fra å delta. Det var også en utbredt oppfatning i DAC at situasjonene måtte søkes avdramatisert, og eventuelt få UNCTAD-gruppen inn på riktig plass i forberedelsesarbeidet. Dette kunne bare oppnåes hvis i-landene deltok i gruppen.³⁶⁹ Arbeidsgruppen konkluderte også at UNCTAD ikke kunne sidestilles med ECOSOC under forberedelsene, på tross av at forberedelsene i UNCTADs organer var et viktig utgangspunkt for arbeidet i DAC og OECD. UNCTADs bidrag til utviklingsstrategien som ble presentert på slutten av 1969, lå tett opp til Pearson-kommisjonens anbefalinger. Utarbeidelsen av en strategi foregikk altså mellom B-gruppen og 77-landsgruppen under TDBs styremøter og i FNs forberedende komité.

Forberedelsene skulle kunne ut i et felles strategidokument som skulle drøftes på FNs generalforsamling. DAC-medlemmene mente det viktigste var å drøfte hvordan OECD skulle stille seg under forberedelsene til FNs 2. utviklingstiår og ikke fokusere på UNCTADs forberedelsesarbeid. Formannen pekte i den sammenheng på at velordnede forberedelser var viktige for et godt resultat. Det betyr at DAC/OECD

sysselsetning, økonomisk og sosial utvikling. Norge har per 1997 vært medlem av ECOSOC syv ganger, 1946-47, 1954-56, 1969-71, 1975-77, 1981-1983, 1987-89 og 1993-1995. Dette betyr at Norge ikke var medlem på tidspunktet for UNCTAD II eller under forberedelsene til FNs 2. utviklingstiår. (Bjørn Johannessen og Dag Leraand. *Bistandsleksikon, Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*, Gazette Bok 1997.)

³⁶⁶ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 7.10.1968.

³⁶⁷ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 7.10.1968.

³⁶⁸ UD 44.35/1d, 26, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger 7.10.1968.

³⁶⁹ UD 44.35/1d, 27, Fra delegasjonen til UD, Knut Berger, 23.1.1969.

landene måtte samordne sine standpunkter for å oppnå et godt resultat. Det oppstod uenighet om dokumentets nivå, der Norge ønsket flest mulig allmenne formuleringer for å unngå skarp konfrontasjon under generalforsamlingen.³⁷⁰ Norges delegasjon opplyste også at landet ikke ønsket et bindende dokument, men et som uttrykte gode fortsetter. Delegasjonene ønsket at forpliktelser kunne utformes senere.³⁷¹ Dette kan tyde på at Norge ikke ønsket at B-gruppen skulle låse fast sine standpunkter, og ønsket at forhandlinger med 77-landsgruppen fremdeles skulle være mulig. USA og Frankrike stod på hver sin side i synet på om strategidokumentet skulle representere et felles B-gruppe-standpunkt. Frankrike ville ikke at dokumentet skulle være uttrykk for felles B-gruppe-posisjoner og ville heller ikke at dokumentet skulle ha form av et bindende traktat men av en FN-resolusjon.³⁷² Igjen kom spenningsforholdet mellom disse to landene til syne, også i denne saken hindret uenigheten mellom disse to landene at det ble oppnådd enighet i B-gruppen.

Også under forberedelsene til FNs 2. utviklingstiår ble volummål brakt på bane, i sammenheng med giverlandenes eventuelle forpliktelse om å nå 1 prosent av BNP målet innen en tidsfrist. Denne diskusjonen gikk først og fremst ut på om medlemmene skulle forplikte seg til et volummål for totale overføringer, offentlige overføringer eller begge deler. Enkelte medlemmer støttet en felleserklæring om oppnåelse av 1 prosent av BNP samt et separat mål for de offentlige overføringene, der begge målene fikk en felles tidsramme. Andre støttet kun ensidige erklæringer angående oppfyllingstidspunkt. Formannen mente blant annet at u-landene burde gi opp kravet om en felles tidsramme, mot at i-landene aksepterte et separat mål for offentlige overføringene.³⁷³ Norge var det land som sterkest hadde tatt til orde for ensidige deklarasjoner med hensyn til tidspunkt for oppnåelse av målsetningen for de totale overføringene, og ønsket å arbeide videre med å nå frem til enighet om et separat mål for offentlige overføringene. Norge var ikke blant de ivrigste landene som ønsket innføring av separate mål og faste frister. Selv Frankrike med støtte fra Storbritannia ønsket ikke ensidige deklarasjoner for oppnåelsestidspunkter for målene, men kunne strekke seg til en felles erklæring som åpnet for reservasjoner. På den andre siden stod medlemsland som Sverige og Belgia, som var mest imøtekommende overfor u-landenes krav og ønsket en allmenn erklæring om oppnåelse av 1 prosent av

³⁷⁰ UD 44.35/1d, 33, Notat fra UD's avd. for økonomisk og sosial utvikling, T.P. Svennevig 3.10.1969.

³⁷¹ UD 44.35/1d, 33, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 8.5.1970.

³⁷² UD 44.35/1d, 31, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 10.11.1969

³⁷³ UD 44.35/1d, 32, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 28.1.1970.

BNP og et separat mål for offentlig overføringer.³⁷⁴ Norge fremsto som det landet som hadde minst å gi i denne sammenheng. Ikke bare var Norge det landet som hadde minst å gi med tanke på skipsfarts-krav, men det viser seg også at Norge ikke var særlig imøtekommende når det gjaldt u-landenes finansielle krav.

Emner som ble drøftet i DAC og dens arbeidsgrupper i sammenheng med forberedelsesarbeidet, omfattet ikke bare de finansielle sidene ved utviklingshjelpen som skulle prege FNs 2. utviklingstiår. U-landenes krav om tollpreferanser og deres krav på skipfartsområdet ble også behandlet i DACs arbeidsgrupper, men mindre omfattende sammenlignet med de finansielle temaene som egeninnsats og volummål. Land som Sverige hevdet blant annet at en økning av finansielle overføringene måtte gå hånd i hånd med bedring av eksportinntekter, og støttet innføring av tollpreferanser for u-land.³⁷⁵ På dette området hadde Norge en mer imøtekommende posisjon og bekreftet sin tilslutning til iverksettelsen av et preferansesystem, og ønsket at dette skulle skje i begynnelsen av det 2. utviklingstiår, siden u-landene ikke hadde fått innfridd sine forventninger i det 1. utviklingstiåret.³⁷⁶ På OECDs miniserrådsmøte i juni 1971 opplyste Norge at landet planla å innføre preferansesystem juli samme år, og la vekt på betydningen av å innføre det så fort så mulig.³⁷⁷ Det kommer imidlertid ikke frem hvilke preferanser som skulle inngå eller hvilke varer systemet skulle omfatte. Innføringen av tollpreferanser ble for øvrig forsinket da det ble lagt stor vekt på å fordele byrdene.

I forbindelse med DACs forberedelser til FNs 2. utviklingstiår ble også egeninnsatsen trukket inn. DAC-medlemmene ønsket at UNCTADs organer skulle ha mer befatning med saksfeltet, og brakte det på bane i form av ulike forslag for *UNCTADs komité for tjenesteytelser og finansiering* og *UNCTAD komité for finansielle spørsmål*. Det ble ansett som fordelaktig at UNCTADs egne organer tok del i dette arbeidet, da det fremdeles ble oppfattet som negativt at gamle koloniland skulle diktere mottagerland i dette spørsmålet. I praksis gikk arbeidet med performance-spørsmålet ut på å utarbeide et tallmessig uttrykk for u-landenes egeninnsats, og dette viste seg å være problematisk.³⁷⁸ På den ene siden ønsket DAC-landene å innføre enkle målsetninger som kunne benyttes i politisk debatt, og på den

³⁷⁴ UD 44.35/1d, 32, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 28.1.1970.

³⁷⁵ UD 44.35/1a, VI, Brev til UD fra delegasjonen, Rolf Hancke, 18.2.1969.

³⁷⁶ UD 44.35/1a, VI, Brev til UD fra delegasjonen, Rolf Hancke, 18.2.1969.

³⁷⁷ UD 44.35/1a, IX, Telegram til amb i Wien, Noreg 4.6.1971.

³⁷⁸ UD 44.35/1d, 33, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 28.5.1970.

andre siden mer nyanserte og omfattende indikatorer som kunne benyttes ved analyse av mottagerlandenes økonomiske situasjoner. I et forsøk på det siste utarbeidet sekretariatet et skjema som ble sjekket mot BNP per capita, som deretter ble sjekket for korrelasjon med ulike *performance*-indikatorer. Både elementene som inngikk i utviklingsnivået og indikatorene for *performance* var av typen energi-forbruk, levealder, studenttall i forhold til befolkningen og prosentsats for middelskoleungdom og studenter. Det var med andre ord ikke indikatorer som gikk på sosiale eller politiske forhold i mottagerlandene. Undersøkelsen viste for øvrig at det var liten eller ingen sammenheng mellom forskjellige mål for u-landenes egne anstrengelser og deres utviklingsnivå.³⁷⁹ Når det er sagt, hevdet USA, Canada og Japan at forbedring av egeninnsatsen var viktig for opinionens holdning til utviklingshjelp slik at økninger av overføringene ble mulig, og ønsket at det fremdeles skulle arbeides med dette spørsmålet.³⁸⁰ Amerikanerne oppfordret DAC gjennom et forslag til *arbeidsgruppen for hjelpebehovet*, som tok utgangspunkt i USAs *Foreign Assistance Act*, til å undersøke korrelasjonen mellom utviklingsnivå og de politiske og sosiale forhold.³⁸¹ Ut fra mine kilder ser det ikke ut til at DAC gjennomførte dette, men holdt seg til indikatorer for egeninnsats som var på den finansielle siden. Forsøkene på å få UNCTADs organer til å ta et standpunkt i forhold til egeninnsats endte med at et endelig forslag DAC presenterte for *UNCTADs komité for tjenesteytelser og finansiering*, ikke ble positivt tatt imot og dette ble omtalt som ”nådestøtet” til det videre arbeidet med saksfeltet, som senere ikke ble behandlet i forbindelse med FNs utviklingsår.³⁸² Under arbeidet med dette saksfeltet hadde de skandinaviske land uttrykt skepsis til forslag om enkle målsetninger og advarte mot slagordpregede målsetninger som ikke hadde grunnlagt i skikkelige analyser.

DAC og dens arbeidsgruppe på UNCTAD var, som vi har sett i kapittel 2, det forum de største giverlandene i B-gruppen koordinerte sine synspunkter i før konferansen og der de gjennomgikk sine erfaringer etter konferansen. Synspunktene til de største giverlandene var avgjørende for utfallet av forhandlingene i UNCTAD, særlig når det gjaldt i hvor stor grad de finansielle kravene fra u-land ble imøtekommet. I denne perioden kommer betydningen av denne gruppen tydeligere frem i forbindelse med forberedelsene av hva som skulle inngå i FNs andre

³⁷⁹ UD 44.35/1d, 33, Notat UD, Avd, for økonomisk og sosial utvikling, T.P. Svennevig, 3.10.1969.

³⁸⁰ UD 44.35/1d, 27, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 11.1.1969.

³⁸¹ UD 44.35/1d, 28, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 23.3.1969.

³⁸² UD 44.35/1d, 33, Brev til UD fra delegasjonen, Knut Berger, 2.6.1970.

utviklingstiår. Under utarbeidelsen av strategidokumentet stod B-gruppen mot 77-landsgruppen, og ønsket å påvirke innholdet i strategidokumentet i størst mulig grad. Det er også tydelig at DACs forberedelser og presentasjoner hadde mye å si for hva som ble behandlet, som for eksempel egeninnsats, vilkår og volummål. Videre er det tydelig at spenningsforholdet mellom USA og Frankrike svekket DACs mulighet til å legge klare føringer, og førte til splittelser i spørsmål som krevde enighet. Slik vi har sett i dette underkapittelet var Frankrike motstander av at DAC hadde blitt B-gruppens koordineringsforum. De franske synspunktene bidro til at B-gruppen ikke kom til enighet i forhold til u-landenes krav når det gjaldt tidspunkt for oppnåelse av 1 prosent av overføringene. Videre var Frankrike et hinder i fastsettelsen av et eget volummål for offentlige overføringene i DAC-sammenheng. Senere ble dette volummålet fastsatt i forbindelse med FNs 2.utviklingsmål til 0,7 prosent av BNP og skulle oppnås i midten av 1970-tallet.³⁸³

Det har blitt pekt på av andre historikere at det nettopp var på det finansielle området at B-gruppen var rede til å imøtekomme 77-landsgruppens krav, og det stemmer godt overens med det materialet jeg har gjennomgått.³⁸⁴ Det har også blitt fremsatt at Norge balanserte mellom hensynet til egeninteresser og behovet for å imøtekomme u-landenes krav, men på grunn av skipsfartsinteresser støttet Norge B-gruppen i spørsmål der landet kunne vært mer imøtekommende. Når dette er sagt fremsto Norge også under forberedelsene til UNCTAD II og FNs andre utviklingstiår som det landet som hadde minst å gi. I tillegg til at landet hadde minst å gi med tanke på u-landenes handels- og skipsfartskrav, viste Norge seg lite imøtekommende når det gjaldt u-landenes finansielle krav. Landet ønsket ikke å binde seg til 1 prosent av BNP som mål for fremtidige overføringer eller egen målsetning for offentlige overføringene, og ville heller ikke at disse skulle fastsettes på et felles oppnåelsestidspunkt.

På den annen side kan den lave profilen Norge holdt under forberedelsesarbeidet skyldes at landet ikke kunne fremme en u-landsvennlig linje fordi de trengte støtte fra B-gruppen for sine skipsfartsinteresser. Slik at Norge måtte støtte B-gruppen i synspunkter hvor landet ellers hadde tatt et annet standpunkt. Dette inntrykket er svakt i det gjennomgåtte materiale. Da Norge ikke var imøtekommende når det gjaldt u-landenes finansielle krav, særlig når det gjaldt faktiske forpliktelser.

³⁸³ Fuhrer, 1997, s. 23.

³⁸⁴ Aschim, 1995, s. 112.

Blant annet når det gjaldt å slutte seg til et mål fastsatt i BNP slike det ble vedtatt på konferansen var Norge motvillig. Da landet fremdeles i 1968 opererte med et lagsiktig mål på 1 prosent av NNP, og det ville koste landet meget å slutte seg til et mål fastsatt i BNP.

Avslutning

Tema for dette kapittelet har vært om det var presset fra DAC som førte de gradvise økningene i de norske overføringene som fant sted på slutten av 1960-tallet. Det ville være i tråd med Rolf Tamnes sin konklusjon om at kritikken i 1967 førte til at mange i det politiske miljøet følte seg beskjemmet over å ha blitt satt i ”den internasjonale skammekroken”. Kildemateriale benyttet kan i noen grad bekrefte Tamnes slutning. Han legger trolig overdreven vekt på 1967, fordi presset fra DAC var stort sett like omfattende under de fleste eksaminasjonene i perioden 1962-1969. Like viktig som presset fra DAC var trolig det ytre press i forbindelse med UNCTAD II og u-landenes krav om økte kapitaloverføringene og den planlagte utlysningen av 1970-tallet som FNs 2. utviklingsår. I begge sammenhenger var det større fokus på innføringen av et konkret volummål forbundet med en tidsfrist. Det som imidlertid ble resultatet av den til dels harde kritikken i 1967, var innføringen av et langsiktig mål på 0,75 prosent av NNP med tidsfrist for oppnåelse i 1973, og det er også på dette området at DAC-medlemskapet hadde størst innflytelse.

Komiteen innflytelse ses også ut fra hvilke områder Norge valgte å utvide for å nå sitt nyinnførte langsiktige mål, som var en raskt ekspanderende næringsorientert hjelpeinnsats. Det ble lagt vekt på å utvide bilaterale overføringene, men også bruken av eksportkreditter økte. Begge tiltakene førte til at Norges totale overføringene økte hurtigere enn økninger i offentlige overføringene. Det ble også i 1967 åpnet for binding av hjelpeoverføringene for å beskytte norske interesser. Disse tiltakene kan ikke tilskrives den offisielle påvirkningen fra komiteen, som anbefalte mindre binding og mykere vilkår. Tiltakene er trolig en følge av påvirkningen fra de andre DAC-medlemmenes praksis. Den norske såkalte renhetstankegangen var imidlertid fremmeds til stede, og kommer til syne blant annet i det norske ønsket om en 50/50 fordeling mellom multi- og bilaterale overføringene, selv om den i praksis ikke lot seg gjennomføre da de bilaterale overføringene fortsatte å øke mest.

Spørsmålet om betydningen av kritikken i 1967 må også vurderes i forhold til at overføringene økte fra 1965, og i forhold til regjeringsskiftet samme år. Onarheim-utvalgets anbefalte utvidelse av de norske bilaterale overføringene og reorganisering av Norsk Utviklingshjelp. Reorganiseringen førte til at grupperinger som støttet en felles DAC-linje fikk større spillerom. En felles DAC-linje gikk blant annet ut på å fremme en raskt ekspanderende utviklingspolitikk. Årsaken til at grupper innenfor Norad kunne ønske å følge en slik linje for å øke de norske overføringene betydelig, var av hensyn til det norske selvbildet. På den annen side kan årsaken også være hensynet til norske nærings- og handelsinteresser. Fordi da DAC-linjen ble fulgt opp ble norsk utviklingshjelp ble mer kommersialisert.

Kapittelet skulle også undersøke i hvilken grad de norske interessene ble fremmet i DAC i perioden 1966-1969. Interessene var knyttet til DACs fremstilling av den norske hjelpeinnsatsen og norsk motstand mot binding. De kommer tydeligst til uttrykk under behandling av vilkårsanbefalingen og bindingsproblemet. Norge støttet anbefalinger som i praksis rammet de største giverne som satte harde vilkår, ut fra forestillingen om at det ville fremme norske handelsinteresser. Under vilkårsanbefalingen valgte Norge å ikke stikke seg frem på grunn av sine lave overføringer, da det ble klart at anbefalingen ville bli knyttet opp til et eget volummål. Det er rimelig å anta at landet ikke ønsket ytterligere kritikk av sin dårlige innsats hvis landet tydelig ytret sin motstand mot volummål i 1969-anbefalingen. Norges prinsipielle motstand mot binding vedvarte gjennom hele perioden. Norges politikk på dette området handlet om å markere sin motstand, ikke nødvendigvis få gjennomslag for sine forslag.

Norske egeninteresser kom også til syne under arbeidet med de statistiske problemene. Norge var i tilhenger av krav som ville føre til en størst mulig andel av medlemmenes offentlige overføringer ble inkludert i ODA-kategorien, og ikke i kategorien for *andre offentlige overføringer*, slik at de ble utsatt for press fra 1969-anbefalingen. Motivasjon bak dette kan ha vært ideelle, av hensyn til u-landene som krevde bedre vilkår på overføringene, eller preget av egeninteresser. ODA-overføringene ville mest sannsynlig bli omfattet av en generell anbefaling for avbinding. Dette ville føre til at de store giverne ville måtte redusere sin andel av bundet hjelp på overføringene som falt under ODA-kategorien. Ingen av motivasjonene kommer direkte til uttrykk i kildematerialet, men på bakgrunn av

Norges prinsipielle motstand til binding forbundet med skipsfartsinteresser, er den siste beveggrunnen sannsynlig.

Til slutt kommer norske egeninteresser til syne under forberedelsene til UNCTAD II og i forbindelse med DACs forberedelser til FNs 2. utviklingstiår. Felles for begge forberedelsene var fokuset på forbedring av hjelpevilkårene og inkluderingen av et eget volummål for offentlige overføringer. Flere DAC-medlemmer var positive til begge deler, men ikke Norge som fremdeles hadde lave overføringer. Selv etter at Norge hadde innført en langsiktig målsetning, var landet motvillig når det gjaldt konkrete forpliktelser. Under konferansen fremsto Norge som det landet som hadde minst å gi når det gjaldt u-landenes handelspolitiske og finansielle krav. Dette kan forklares på to måter. For det første ved at Norge måtte ofre sin imøtekommende linje overfor u-land på enkelte områder fordi landet måtte legge seg på en vestlig linje, for å skaffe seg støttespillere av hensyn til skipfartsinteresser. Denne linjen påpeker Aschim var preget av motsetninger mellom norske skipfartsinteresser og ønsket om å imøtekomme u-landene. Rederforbundet som hadde sterk innflytelse på den norske skipfartspolitikken, ønsket at Norge i størst mulig grad skulle dekke seg bak andre med sterke interesser, slik at Norge unngikk å fremstå med en sterkt avvisende holdning overfor u-landene.³⁸⁵ UD ønsket derimot å vise imøtekommenhet og åpenhet, og forklare u-landene at deres tiltak var uakseptable for Norge. Begge aktører hadde imidlertid det samme målet om å beholde det eksisterende systemet for internasjonal skipfart. Den norske forhandlingstyngden i skipfartsspørsmål var dermed avhengig av et nært samarbeid med andre land.³⁸⁶ Denne linjen kommer ikke godt frem i mine kilder, dette kan forklares med at DAC var et forum som beskjefteget seg med finansielle spørsmål og søkte å unngå at handels- og skipfartsspørsmål ble behandlet i komiteen.

For det andre kan Norges mangel på imøtekommenhet skyldes norske handels- og skipfartsinteresser uten innslag av ideelle motiver, altså rene kommersielle hensyn. Dette bekreftes av at Norge også var lite imøtekommende overfor landenes finansielle krav som økte langsiktige overføringer. Det er ikke rimelig å anta at dette var en konsekvens av å følge den vestlige linjen. Da var de andre vestlige landene mer imøtekommende på det finansielle området sammenlignet med Norge. Det er verdt å merke seg at den norske delegasjonen ikke trakk frem u-landenes interesser, men

³⁸⁵ Aschim 1995, s. 116

³⁸⁶ Tamnes 1997, s. 418.

heller norske interesser. Aschim beskriver at de norske næringsinteressene hadde et ufravikelig krav etter de første FN-konferansene: Ingen tiltak som kunne svekke den norske konkurranseevnen overfor andre vestlige land skulle støttes, og ingen tiltak skulle ramme noen næring hardere enn andre. Denne linjen ser ut til å ha blitt fulgt opp. Mangelen på imøtekommenhet holdt seg stabil gjennom hele perioden, og ses ut fra mitt kildemateriale, tydeligst i Norges manglende vilje til langsiktige forpliktelser til overføringer til u-land.

Aschim hevder at det var umulig å opprettholde en felles vestlig linje på grunn av sterkt sprikende interesser, dette stemmer godt overens med mitt materiale. Han hevder videre at vestgruppen viste større imøtekommenhet overfor de finansielle kravene til u-land når det gjaldt inngripen i råvaremarkedet gjennom råvareavtaler, men ikke på andre handelsaspekter eller tollpreferanser. Mitt kildemateriale viser at imøtekommenheten på det finansielle området, foregikk på medlemmenes premisser og var preget av stor uenighet.

Det norske medlemskapet i DAC påvirket utformingen av den norske utviklingspolitikken med tanke på hvilke områder som ble vektlagt og utbygd, økningen i norske overføringene som fant sted etter 1965 skyldtes først og fremst økte eksportkreditter. Påvirkningen fra komiteen var todelt. Det var komiteens offisielle anbefalinger som hadde konsekvenser for økningen av de norske overføringene. Mens DAC-medlemmenes erfaringer og praksis hadde konsekvenser på at Norge innførte binding og økte eksportkredittene. I perioden 1962-1969 var Norge det medlemsland som hadde minst å gi når det gjaldt faktiske penger, men krevde mye av de andre landene. Innsalget av egeninteresser som motiver i utviklingspolitikken er ikke forenelige med Stokkes påstand om at norsk utviklingspolitikk i hovedsak hadde altruistiske motiver.

Konklusjon

I denne oppgaven har jeg vist at det norske DAC-medlemskapet påvirket utformingen av norsk utviklingspolitikk. Svaret på hovedproblemstillingen er dermed at medlemskapet hadde en konsekvens på norsk utviklingspolitikk, særlig med tanke på overføringenes størrelse og innføringen av langsiktig planlegging. Den gradvise kommersialiseringen av norsk utviklingshjelp som fant sted fra slutten av 1960-tallet kan imidlertid ikke forklares med at Norge fulgte komiteens anbefalinger. Det kan derimot forklares med at Norge ble påvirket av DAC-medlemmenes praksis og erfaringer. Kommersielle virkemidler som binding og eksportkreditter ble benyttet for å kunne øke overføringene betraktelig.

En sentral delproblemstilling har vært om Norge også påvirket komiteens virksomhet, og om påvirkningen var motivert av egeninteresser eller idealistiske motiver. De norske egeninteressene er todelt, de materielle og de ikke-materielle. De materielle er knyttet til norske handels- og skipsfartsinteresser og behovet for et åpent marked som i minst mulig grad var regulert av bilaterale avtaler. De ikke-materielle er forbundet med hensynet til eget selvbylde og hvordan den norske innsatsen ble presentert av komitéen.

I perioden 1962 – 1969 har jeg vist at Norge først og fremst var motvillig til å øke overføringene vesentlig i tråd med DACs anbefalinger. Dette kommer særlig til uttrykk i Norges motvilje til langsiktige forpliktelser. Funnet svekker Olav Stokkes påstand om at den norske utviklingshjelpen hovedsakelig har vært altruistisk motivert. Jeg har avdekket at motivene som preget utformingen av norsk utviklingspolitikk i perioden 1962-1969 var sammensatte i overensstemmelse med Helge Hveems studie presentert i innledningen. Utformingen av norsk utviklingspolitikk har blitt influert av ulike tendenser og grupper, både nasjonale som internasjonale. Utformingen av utviklingspolitikken har dermed foregått i samspill av indre og ytre påvirkning.

Denne oppgaven har nærmere beskrevet den ytre påvirkningen fra DAC. Analysen har avdekket at det i Norge fantes grupper som ønsket å følge DACs anbefalinger for utformingen av utviklingspolitikken. Samtidig fantes det grupper som ønsket å gå egne veier. Min oppgave bekrefter dermed også Hveems forestilling om at utviklingspolitikken innhold og retning ble utformet av dominerende grupper og segmenter. Dette kommer særlig til uttrykk i forbindelse med regjeringsskiftet i 1965. I perioden før 1965 var utviklingspolitikken preget av Arbeidspartiet og den radikale

fløyen i partiet. Perioden etter 1965 var utviklingspolitikken preget av blant andre Høyre og aktører innad i Norad. Hvert av segmentene hadde sine motiver og interesser som påvirket utformingen av utviklingspolitikken. Offisielt fremmet Høyre en utviklingspolitikk i tråd med norske ideelle interesser og i samsvar med u-landenes interesser, men politikken var i høy grad preget av ønsket om å ivareta norske næringsinteresser. Norad, på sin side, ønsket å følge DACs anbefalinger for å komme bedre ut i DACs oversikter og minke presset på Norge av hensyn til det norske selvbildet. Jeg har imidlertid valgt å ikke gå inn i de indrepolitiske diskusjonene om bistandens omfang og form, slik at mine konklusjoner på dette området må bli ganske tentative.

Analysen har også avdekket at virksomheten i DAC var preget av konfliktene mellom USA og Frankrike, og reflekter rivaliseringen som foregikk mellom statene på 1960-tallet. Særlig i perioden 1962-69 da, i følge Geir Lundestad, Charles de Gaulle utfordret USAs hegemoni.³⁸⁷ Rivaliseringen svekket komiteens evne til å gi klare retningslinjer, slik vi har sett i forbindelse med komiteen arbeid med de statistiske problemene og vilkårsanbefalingen i 1969.

Videre har min undersøkelse belyst et område tidligere norsk forskning ikke har behandlet. Dette gjelder de norske holdninger og vurderinger med hensyn til de finansielle aspektene ved utviklingspolitikken, og de indre politiske uenigheter i forhold til bruken av kommersielle virkemidler.

Norske egeninteresser

Opgaven har fulgt Norges deltakelse og holdninger forbundet med fem hovedområder. Det er særlig fire hovedområder som har belyst Norges egeninteresser i forbindelse med DAC-medlemskapet. Disse er defineringen av myke og harde vilkår, binding av hjelp, UNCTAD-konferansene og komiteens statistiske problemer. Ønsket om å påvirke og ikke bli påvirket selv, blir av Rolf Tamnes beskrevet som et eget mål i den norske engasjementspolitikken på utviklingsområdet. Dette kommer tydelig frem i min analyse. Norge ønsket å endre vilkårene på de områder som først og fremst rammet de store giverlandene og som ville tjene de norske interessene.

³⁸⁷ Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945, From "Empire" by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2003, kap. 4.

Motivene bak ønsket om norsk medlemskap i DAC, gjorde seg gjeldende også etter at Norge var blitt medlem. Slik det er beskrevet i kapittel 1, var ønsket om medlemskap i hovedsak grunnet i behovet for å ivareta til å ivareta skipsfarts- og handelsinteresser. Det ble sett på som en betydelig trussel at DAC-medlemmene USA og Japan bandt sine hjelpeoverføringer til skipsfartstjenester. I tillegg truet bindingspraksisen internasjonal handel ved at den kunne bli bundet opp i bilaterale avtaler. Fra norsk side ble dette oppfattet som ugunstig for Norges åpne økonomi. Ønsket om medlemskap i DAC var også motivert av behovet for å kunne påvirke komiteens statistiske fremstillinger av den norske hjelpeinnsatsen av hensyn til det norske selvbildet. Da komiteen etter norsk mening hadde presentert den norske innsatsen på en misvisende måte. Motivene for å melde seg inn i DAC kom tydelig til syne i 1962-1969 i forbindelse med norske krav om løsning av de statistiske problemer, ”bedre” definisjoner av hjelp og synet på inkludering av Verdensbank transaksjoner.

De idealistiske motivene både før og etter Norge ble medlem i DAC er utydelige i mitt materiale, med enkelte unntak. Engen-utvalgets anbefaling om både internasjonalt samarbeid og innføring av langsiktige mål, kan ses som et uttrykk for norske ideelle motiver. Ellers er det ikke spor av uttalelser hvor hensynet til u-landene blir vektlagt. Under DACs eksaminasjoner av Norge ble det også uttalt at Norge anså medlemskapet som nyttig for landets forsøk på å øke overføringene. På en side bekrefter dette antagelsen om at ønsket om medlemskap i DAC var motivert ut fra egeninteresser. På den annen side kan de idealistiske holdningene og hensynet til u-landene være så åpenbare at det dermed ikke var behov for å nevne dem.

I perioden frem mot femårsjubileet ble norsk motstand mot binding av hjelpeoverføringene tydelig presentert. Det samme gjaldt også kritikk av komiteens statistiske praksis og definisjon av *hjelp* som ga grunnlaget for komiteens oversikter av medlemmenes innsats. Den norske delegasjonen introduserte forslag til å definisjonen av *hjelp* i tråd med hensynet til det norske selvbildet og fremmet en generell anbefaling om at medlemmene skulle redusere binding. Norsk bindingspolitikk var sterkt preget av å være symbolpolitikk. Hensikten var ikke nødvendigvis å få gjennomslag for forslagene, men å markere de norske holdningene mot binding. De norske forslagene og holdningene til hjelpevilkår og binding av overføringene var forbundet med de norske skipsfartsinteressene og det norske selvbildet.

Norsk bindingspolitikk er meget komplisert slik den ble presentert i DAC-sammenheng og innad i Norge. I DAC uttrykte Norge sin prinsipielle motstand mot binding samtidig som Norge selv bandt de norske fiskeriprojektene. Etter gjennomgang av kildematerialet har jeg avdekket interne uenigheter når det gjaldt holdninger til binding av hjelpeoverføringene. På den ene siden stod en gruppe som støttet den prinsipielle motstanden, og på den annen en gruppe som ønsket å følge en felles DAC-linje mot økt næringsorientert utviklingspolitikk med bruk av binding. Den første gruppen dominerte det norske standpunktet til bindingspolitikken før 1965, mens den andre gruppen dominerte etter 1965. I 1967 ble det åpnet for økt binding ut fra hensyn til norske nærings- og skipsfartsinteresser.

De norske egeninteresser kommer også til uttrykk under komiteens arbeid med vilkårsanbefalingene i 1965 og 1969. Norges holdninger når det gjaldt hjelpevilkårene, var at de skulle være mest mulig liberale. Norge hadde i denne perioden lave overføringer slik at spørsmålet om harde eller myke vilkår ikke var direkte forbundet med norske interesser. Landet hadde bare et lån, til Tyrkia, og størstedelen av de norske overføringene var multilaterale. Interessen kommer til uttrykk i norske ønsket om å binde stormaktene til retningslinjer og samarbeidsformer. Norge støttet krav om at de store giverland skulle bindes av skjerpede vilkårsbetingelser og en generell avbindingsavtale. Norge hadde selv ikke mye å tape på disse to områdene, da landets overføringer ble gitt på gaveliknende vilkår og binding av overføringene ikke ble praktisert. Norge viste seg å være et land som hadde lite å komme med når det gjaldt overføringene og viljen til langsiktige forpliktelser.

På de områder der det ble krevet at Norge skulle forplikte seg til skjerpede anbefalinger om å øke totalvolumet knyttet til en bestemt tidsfrist, var reaksjonene svært motvillige. Dette kommer tydeligst til uttrykk under DACs koordinering før UNCTAD-konferansene, særlig i 1968, og under forberedelsene til FNs 2.utviklingstiår. Aschim beskriver at Norge var det landet som hadde minst å gi under de første konferansene når det gjaldt u-landenes krav på handels- og skipsfartsområdene. Den samme konklusjonen kan trekkes hva gjelder reaksjoner på u-landenes finansiell krav. Dette skyldtes at de områder der Norge støttet u-landene, nemlig binding og myke vilkår, ble knyttet sammen med et konkret volummål. Et område som var problematisk for Norge i denne perioden, da landet var motvillig til konkrete forpliktelser til å øke overføringene. I perioden denne oppgaven omhandler

fremstår Norge som det landet som har minst å gi særlig i lys av landets manglede langsiktige planlegging og begrensede overføringer.

Et spørsmål jeg har søkt å besvare i denne oppgaven er om den norske UNCTAD-politikken ble påvirket av de andre medlemmene. I den forbindelse forventet jeg å finne at Norge hadde tonet ned sin imøtekommende linje overfor u-landenes krav av hensyn til å holde B-gruppen samlet. Kildemateriale jeg har gjennomgått har imidlertid vist at Norge også var lite imøtekommende ovenfor u-landenes finansielle krav.

Konsekvensene av DAC-medlemskapet

Konsekvensene av medlemskapet kommer tydeligst frem i beskrivelsen av DACs eksaminasjoner av Norge i perioden 1963-1969 som følges i kapitlene 2 og 3. De norske overføringene var i denne perioden under DAC-gjennomsnittet, og i hele denne perioden ble Norge utsatt for kritikk på grunn av sin begrensede innsats. Norge benyttet hovedsakelig en unnskyldende argumentasjon for å forsvare sin begrensede innsats i perioden frem til 1965. Denne gikk ut på at Norges definisjon av *hjelp* var strengere enn DACs definisjon. Norge hevdet at de andre medlemmenes bilaterale overføringer, som var bundet gitt på harde vilkår eller i form av eksportkreditter, ikke kunne regnes som hjelp da de i praksis var eksportstøtte. Frem til 1965 ble den norske innsatsen presentert som ”renere” sammenlignet med de andre medlemmenes

De norske overføringene holdt seg stabilt lave frem til slutten av 1960-tallet, men etter dette økte de norske overføringene betraktelig. Forklaringene på økningene kan være flere, og først og fremst knyttet til den ikke-materielle egeninteressen. Kritikken fra DAC og plasseringen nederst på DACs liste svekket Norges selvbilde og omdømme utad. Økningen av overføringene skulle bedre det norske omdømmet. De aktører og grupper som kan sies å representere og fremme denne interessen er NUs sekretariat og handelspolitisk kontor i UD, og senere Norad. Dette kan forklares med at institusjonen og aktørene hadde ansvaret med å presentere Norges innsats på eksaminasjonene og dermed i større grad ble direkte utsatt for komiteens kritikk og anbefalinger.

For det andre kan økningen av overføringene forklares med regjeringsskiftet i 1965, Onarheim-utvalgets innstilling i 1966 og reorganiseringen av Norsk Utviklingshjelp til Norad i 1968. Reorganiseringen førte blant annet til at

grupperingen som støttet en raskt ekspanderende kommersiell utviklingshjelp kunne utvide hjelpeformene som økte de norske overføringene hurtig. I tråd med Onarheim-utvalgets innstilling som anbefalte at Norge utvidet de bilaterale overføringene. Økningen av de bilaterale overføringene førte til økt binding, noe som hadde blitt mulig etter 1967 da Norge forlot sin prinsipielle motstand mot binding i gitte tilfeller. Endringene som fant sted etter 1965 kan også ses som en konsekvens av DAC-medlemskapet. Utvidelsen av de bilaterale overføringene og stimuleringen av private overføringer kan ses som et uttrykk for at anbefalingene fra DAC ble fulgt opp fra norsk side. Dette inntrykket bekreftes av at utformingene ble drevet frem av grupper i Norge som var i favør av å følge en felles DAC-linje for å øke de norske overføringene. Økninger som fant sted på slutten av 1960-tallet skyldtes altså hovedsakelig en økning av bilaterale og til dels de private overføringene snarere enn økning av offentlige overføringene. På bakgrunn av dette kan man slutte at påvirkningen fra DAC var avhengig av hvilke tendenser og grupperinger som var dominerende i Norge

Før 1965 dominerte Arbeiderpartiet utformingen av norsk utviklingspolitikk med utviklingsideer preget av tanken om en velferdsstat, solidaritet og humanitære mål og også preget av et ønske om å tilfredsstille den venstreradikale fløyen. Utformingen av norsk utviklingspolitikk tidlig på 1960-tallet var også preget av den kristne misjonstradisjon. Utviklingsideene tidlig 1960-tallet ga opphav til en forestilling om at utviklingspolitikken ikke skulle fremme egeninteresser og nedfelte seg i utviklingspolitikken som en *renhetstenkning*. Utrykket betegner en forestilling om at hjelpeinnsatsen helst skulle bestå av humanitære prosjekter og være mest mulig uegennyttig. Disse ideene ble som vi har sett kritisert både av amerikanerne og andre DAC-medlemmer. De dominerende utviklingsideene som preget norsk utviklingspolitikk før 1965 kan altså være en årsak til at Norge ikke fulgte DACs anbefalinger i denne perioden.

På den annen side kan det diskuteres om det fantes dominerende utviklingsideer på begynnelsen av 1960-tallet, og uten en studie av interne årsaker kan jeg ikke trekke noen klare konklusjoner. Det som imidlertid er klart er at *renhetstenkningen*, som kom til uttrykk i norsk støtte av multilaterale overføringer fremfor bilaterale og motstand mot binding, ble i utstrakt grad brukt som en unnskyldning for Norges lave overføringer på begynnelsen av 1960-tallet.

Inntrykket av Norge som en altruistisk stat svekkes ikke bare av landets motvilje til å øke overføringene i henhold til DAC anbefalinger, men landets manglende evne til å følge opp forpliktelsene i FNs første utviklingstiår. Målene i det første utviklingstiåret oppfordret alle i-land til å øke hjelpen slik at overføringene til u-land sammenlagt utgjorde 1 prosent av de samlede nasjonalinntekter. Norge fulgte verken opp de kortsiktige eller de langsiktige målesetningene som hadde blitt etablert med Engen-utvalget i 1962.

DACs påvirkning setter sine tydeligste spor i innføringen av en langsiktig planlegging i norsk utviklingspolitikk. I først omgang kom den til uttrykk med innføringen av en konkret langsiktig målsetning knyttet til en tidsfrist, som skjedde 1967, og kan hovedsakelig tilskrives DACs innflytelse. Norge innførte også langsiktig planlegging av bistandsbudsjettet på tre år om gangen i motsetning til et år om gangen, i tråd med DACs anbefalinger om langsiktige planlegging og etter betydelig press fra komiteen. Norges kortsiktige og langsiktige målsetninger innført i 1962 var ikke blitt realisert og landet var motvillig til å følge opp målsetningen ved å knytte dem til konkrete tidsfrister. Innføring av langsiktighet i det norske utviklingsprogrammet spores i at institusjoner og organer forbundet med norsk utviklingshjelp ble gjort permanente. Tidligere hadde disse preg av å være i form av midlertidige pilotprosjekter, slik som Indiafondet, eller prøveprosjekter som Fredskorpset. NU hadde i utgangspunktet blitt gitt en prøveperiode på tre år, før det ble reorganisert til en permanent institusjon med større ansvarsområde. Siemensen beskriver dette som nasjonaliseringsfasen av den norske hjelpen som var både preget av interne drivkrefter og internasjonale tendenser.

Hovedfunnet i min studie er at det norske DAC-medlemskapet påvirket utformingen av norske utviklingspolitikk. Konsekvensen av medlemskapet ses særlig på økningene av norske overføringene og satsingen på bilaterale overføringer. Det økte kommersielle innslaget i norsk hjelpeinnsats på slutten av 1960-tallet kan derimot ikke forklares med at Norge fulgte komiteens anbefalinger. Det kan derimot forklares med at Norge ble påvirket av DAC-medlemmenes praksis og erfaringer. Konsekvensene av medlemskapet var også innføring av langsiktig planlegging i den norske utviklingspolitikken.

Videre forskning

Oppgaven dekker perioden rett før betydelig økninger fant sted i de norske overføringene som plasserte Norge øverst på DAC-listen og ga Norge et ry som en altruistisk stat. Et interessant tema for videre forskning er årsaken til at norske overføringene økte jevnt fra 1970 og overskred DAC-gjennomsnittet for overføringene. Hvorvidt økningene av bilaterale overføringer som fant sted de neste tiårene skyldtes at Norge i større grad fulgte en felles DAC-linje er et åpenbart spørsmål. I den forbindelse vil det være av interesse å undersøke om Norge opprettholdt den prinsipielle motstanden mot binding og gikk tilbake til ikke å binde sine overføringer. Økningen av de bilaterale overføringene ville bety at Norge ble utsatt for press fra DACs vilkårsanbefalinger. Ble Norges lave profil opprettholdt i synet på harde og myke vilkår? Regjeringens fastslåtte 50-50 fordeling mellom bilaterale og multilaterale overføringer innført 1972 lot seg ikke gjennomføre. Den bilaterale hjelpen hadde i 1977 blitt størst og i 1995 hadde den økt med to tredjedeler.³⁸⁸ Kan vi øyne en konflikt mellom praksis og norske gode intensjoner?

³⁸⁸ Tamnes 1997, s. 393.

APPENDIX

Utrykte Kilder:

Utenriksdepartementets arkiver (UD), Oslo

- 44.35/1a - OECD-rådet.1960-1972.
- 44.35/1d - Norsk medlemskap i OECDs bistandskomité (DAC). 1960-1972.

National Archives and Records Administration (NARA), Washington D.C.

Record Group 59, Records of the Department of State

1960-1963: Decimal Files

- 398.00 – Economic Development, DAG
- 700.5-MSP – Mutual Defense

1964-66: Central Foreign Policy Files

- Box 679 – Economic affairs and Economic development
- Box 516 – OECD
- Box 955 – Trade, UNCTAD
- Box 517 – AID

1967-1969: Central Foreign Policy Files

- Box 957-962 –UNCTAD

1970-73: Subject numerical files

- Box 1016-1025 – OECD
- Box 517 – Norway

Trykte kilder:

Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Volume IX, *Foreign Economic Policy*, United States Government Printing Office Washington, 1995.

Stortingstidende i perioden 1962-1969.(relevant materiale)

OECD-publikasjon, Twenty –five years of development co-operation, a review, efforts and policies of the members of the development assistance committee, Paris 1985.

Litteratur:

- Aschim, Gisle, *Norge og UNCTAD 1964 – 1974*, hovedfagsoppgave i historie, Oslo 1995.
- Børrud, Ane, *Ny økonomisk Verdensorden*, hovedfagsoppgave i historie Oslo 1998.
- Engh, Sunniva, *Having it whose way and why, Norwegian aid to Indian Family Planning 1971-1995*, hovedfagsoppgave i historie, 2001.
- Eriksen, Knut Einar og Pharo, Helge Ø., *Norsk utenrikspolitikk historie*, Bind 5, *Kald krig og internasjonalisering 1949-1965*, Universitetsforlaget AS 1997.
- Fieldhouse, D.K, *The West and The Third World, Trade, Colonialism and the Third World*, Blackwell Publishers Massachusetts, USA 1999.
- Führer, Helmut, *The story of Official Development Assistance*, Paris 1996.
- Droslum, Nina, *Realpolitikk og idealisme*, hovedfagsoppgave i historie Oslo 1996.
- George, Susan og Sabelli, Fabrizio, *Bankens Bank, Verdensbankens imperium gjennom 50 år*, J.W. Cappelens forlag AS, Oslo 1994.
- Huitfeldt, Anniken. S. *Fra OEEC til OECD, Norges holdninger til reorganiseringen 1960*, hovedfagsoppgave i historie Oslo 1996.
- Hveem, Helge, *Norway: The Hesitant Reformer, Internationalism under Strain*, Cranford Pratt (red), University of Toronto press 1989.
- Johannessen, Bjørn og Leraand, Dag. *Bistands-leksikon, Aktører og begreper i norsk og internasjonal bistand*, Gazette Bok 1997.
- Knutsen, Torbjørn L., Sørbo, Gunnar M. og Gjerdåker, Svein (red), *Norges utenrikspolitikk*, Cappelen Akademisk Forlag a.s 1995.
- Legum, Colin(red), *The First U.N. Development Decade and Its Lesson for the 1970`s*, Preager Special Studies in International Economics and Development, Preager Publishers USA 1970.
- Lundestad, Geir, *The United States and Western Europe since 1945, From “Empire” by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford 2003.
- Meisaari-Polsa, Tuija, *Ståndpunkter i UNCTAD, En analys av generaldebattatarna 1964-1979*. Department of Political Science, University of Stockholm 1987.
- Mortrud, Odd Erling, *Norsk kommersiell bistand på 1960-tallet, forholdet mellom offentlige myndigheter og det private næringsliv inne norsk utviklingshjelp 1960-1970*. Universitetet i Oslo 1997.

Pearce, Kimber Charles, *Rostow, Kennedy and the Rhetoric of Foreign Aid*. Michigan State University Press, East Lansing 2001.

Pearson, Lester B. *Partners in Development, Report of the Commission on International Development*, Praeger Publishers 1969.

Pharo, Helge Ø., *Bridgebuilding and Reconstruction, Norway faces the Marshallplan*, s. 125-153, *Scandinavian Journal of History*, I, 1976.

Pharo, Helge Ø., *Hjelp til selvhjelp, det indisk-norske fiskeriprojektet 1952-1972*, bind I og II, Oslo 1986.

Pharo, Helge Ø, *Norge og den tredje verden* T. Bergh og H. Ø. Pharo(red). *Vekst og Velstand, Norsk Politisk Historie 1945-1965*, Universitetsforlaget 1989.

Raffer, Kunnibert, Singer H.W. *The foreign Aid business, Economic Assistance and Development Co-operation*, Edward Elgar Publishing Company, USA 1996.

Reithaug, Kjetil, *Institusjonen Norsk Utviklingshjelp, Organisering av norsk bistandsadministrasjon 1962 – 1968, Grunnlaget legges for NORAD*, hovedfagsoppgave i historie, Oslo 1994.

Rosendahl, Bjørn Tore, *Bank og bistand -prinsipper og realpolitikk, Norge i Verdensbanken 1960 – 1980*, hovedfagsoppgave i historie 1998.

Tamnes, Rolf, *Norsk Utenrikspolitikks historie, bind 6, Oljealder 1965-1995*, Universitetsforlaget AS 1997.

Simensen, Jarle, *Norsk Utviklingshjelpshistorie 1952-75, bind 1, Norge møter den tredje verden*, Universitetsforlaget 2003.

Stokke, Olav(red), *Western Middle Powers and Global Poverty, The Determinants of the Aid Policies of Canada, Denmark, the Netherlands, Norway and Sweden*, The Scandinavian Institute of African Studies, Uppsala in cooperation with The Norwegian Institute of International Affairs, Oslo 1989.

Wood, Robert E. *From Marshall plan to the Third World*, I Melvin P. Leffler og David S. Painter, *Origins of the Cold War an International History*, 1994.

Zeylstra, Willem Gustaaf, *Aid or Development, The Relevance of Development Aid to Problems of Development Countries*. A.W. Sijthoff-Leyden-1975