



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning.
Institutt for historie og religionsvitenskap

Et annerledes bistandsprogram?

Norges handlingsprogram for Øst-Europa 1992 – 96

—

Jens Henrik Hammerås

HIS-3900 – Masteroppgave i Historie Mai 2016



FORORD

Først og fremst vil jeg rette en stor takk til min veileder Hallvard Tjelmeland. Jeg vil takke deg for din tålmodighet og utallige tilbakemeldinger som har vært både konstruktive og detaljerte. Uten din hjelp ville ikke denne oppgaven sett dagens lys.

Takk til mine medstudenter for gode faglige samtaler og sosialt samvær. Dere har vært essensielle i en hektisk masterhverdag.

Jeg vil også takke HSL fakultetet for økonomisk støtte til mine studiereiser til utenriksdepartementets arkiv, og masterseminaret hvor jeg har fått nyttige tilbakemeldinger fra både medstudenter og seminarledere.

Til slutt vil jeg takke min samboer Ranveig Resell for korrektur og skrive tekniske tilbakemeldinger, samt familie og venner for støtte og oppmuntrende ord.

INNHold

| | |
|--|-----------|
| 1. INNLEDNING | 1 |
| 1.1 Bakgrunn og kontekst | 2 |
| 1.2 Problemstilling | 4 |
| 1.3 Avgrensning og begrepsavklaring..... | 5 |
| 1.4 Forskning, historiografi og kildebruk | 6 |
| 1.5 Teori og metode | 7 |
| 1.6 Struktur | 8 |
| | |
| 2. FRA KALD KRIG TIL NORSK UTENRIKSPOLITISK | |
| | |
| REORIENTERING | 11 |
| 2.1 En verden i endring | 12 |
| 2.1.1 Bilateralt eller multilateralt samarbeid | 13 |
| 2.2 Norske bistandsforbindelser med Øst-Europa 1989-92 | 15 |
| 2.2.1 Polen-hjelpen | 15 |
| 2.2.2 Norsk bistand til Romania | 18 |
| 2.2.3 Skjøre demokratier, frihetskamp og en Øst-Europa pakke..... | 20 |
| 2.2.4 Satsning på miljø: Kolaprosjektet..... | 22 |
| 2.2.5 Høsten 1990: Symbolpolitikk og ekstra bevilgninger | 24 |
| 2.3 Arbeidsgruppen for øst Europa | 25 |
| 2.3.1 Arbeidsgruppens konklusjon | 26 |
| 2.3.2 Mens det ventes på handlingsprogrammet..... | 27 |
| | |
| 3. HANDLINGSPROGRAMMETS OPPSTART 1992 | 30 |
| 3.1 Våren 1992: Forberedelser, innspill og kommentarer..... | 31 |
| 3.2 Barentssamarbeidet og Østersjøsamrådet..... | 32 |
| 3.3 Stortingsproposisjon nr. 80 (1991 – 92): <i>Om utbygging av Norges</i> | 34 |
| <i>samarbeid med reformlandene i øst</i> | 34 |
| 3.3.1 Geografisk avgrensning | 35 |
| 3.3.2 Prosjektbistanden | 35 |
| 3.3.3 Handel og økonomisk samarbeid..... | 39 |
| 3.3.4 Øvrige innsatsområder og bevilgninger..... | 40 |
| 3.4 Intern organisering og strukturering..... | 41 |

| | | |
|-----------|---|-----------|
| 3.5 | Reaksjoner på Stortingsproposisjon nr. 80 (1991 – 92) | 44 |
| 3.5.1 | Utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling..... | 44 |
| 3.5.2 | Stortingsdiskusjonen 17. juni..... | 45 |
| 3.6 | Tiden frem mot et nytt statsbudsjett: Rolig utad, hektisk innad..... | 46 |
| 3.6.1 | Annerledeslandet Norge | 48 |
| 3.7 | Konklusjon..... | 49 |
| 4. | UTFORDRINGER OG NYE REALITETER 1993 – 94 | 51 |
| 4.1 | Fokuset rettes mot nord..... | 51 |
| 4.1.1 | Barentssamarbeidet..... | 52 |
| 4.2 | Utenriksdebatten 1.februar: En konflikt i anmarsj..... | 53 |
| 4.3 | Intern organisering, og en konferanse i København | 54 |
| 4.4 | En ny stortingsproposisjon blir lansert..... | 55 |
| 4.5 | Utenrikskomiteens innstilling | 56 |
| 4.6 | Stortingsforhandlingene 9. juni 1993..... | 58 |
| 4.7 | Søknadsstrøm og lang behandlingstid..... | 60 |
| 4.8 | Våren 1994: EU debatt, evaluering og bistandskutt..... | 61 |
| 4.8.1 | Bistandskutt og en plan om evaluering..... | 62 |
| 4.8.2 | EU debatten også Øst-Europa politikk | 63 |
| 4.9 | Miljøvernssamarbeidet i nord..... | 65 |
| 4.10 | En ny proposisjon: Krevende arbeidsforhold i øst..... | 67 |
| 4.11 | Innstilling til Stortinget nr. 200. 14. juni..... | 68 |
| 4.12 | Kritiske medier og budsjettdebatt | 68 |
| 4.12.1 | Bevilgninger til handlingsprogrammet på statsbudsjettet..... | 70 |
| 4.13 | Konkretisering av prosjekter 1993 - 1994..... | 71 |
| 4.14 | Konklusjon..... | 73 |
| 5. | HANDLINGSPROGRAMMETS TO SISTE VIRKEÅR | |
| | 1995 – 1996..... | 75 |
| 5.1 | Gjennomføringsfasen, og ett nytt kontaktutvalg..... | 76 |
| 5.5.1 | Gjennomføringsfasen..... | 76 |
| 5.1.2 | Et kontaktutvalg opprettes | 77 |
| 5.1.3 | Evalueringsarbeidet | 78 |
| 5.2 | Norges bilaterale kontakt med innsatsområdene våren 1995..... | 78 |
| 5.3 | Stortingsmelding nr. 47 (1994-95): <i>Om Handlingsprogrammet for Øst-</i> | 79 |

| | |
|---|------------|
| <i>Europa</i> | 79 |
| 5.3.1 Evalueringene | 80 |
| 5.3.2 Norges fremtidige samarbeid med Øst-Europa | 81 |
| 5.4 Kampen om media | 84 |
| 5.5 Høsten 1995: Statsbudsjett, en ny innstilling og debatt | 85 |
| 5.5.1 Innstilling nr. 90 (1995 – 96): Innstilling fra utenrikskomiteen om | 86 |
| handlingsprogrammet for Øst-Europa | 86 |
| 5.5.2 Stortingsdiskusjonen 12 desember..... | 87 |
| 5.6 Våren 1996: Evalueringer og harde prioriteringer | 88 |
| 5.6.1 Fordelingen av midlene vekket sterke reaksjoner..... | 88 |
| 5.6.2 Statskonsults vurdering av handlingsprogrammet | 90 |
| 5.6.3 Evalueringsrapport fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) | 91 |
| 5.7 Norges fremtidige Øst-Europa-Engasjement blir avgjort | 93 |
| 5.8 Konklusjon | 95 |
| | |
| 6. KONKLUSJON | 97 |
| 6.1 Hovedfunn..... | 97 |
| 6.2 Underproblemstillinger | 100 |
| 6.3 Teoretisk drøfting..... | 104 |
| 6.4 Hovedproblemstilling og avsluttende konklusjon..... | 106 |
| 6.5 Videre forskning | 108 |
| | |
| 7. LITTERATUR | 109 |
| Offentlige dokumenter | 110 |
| Stortingsmeldinger..... | 110 |
| Proposisjoner | 111 |
| Innstillinger til Stortinget..... | 111 |
| Stortingstidende | 111 |
| Avisartikler | 112 |
| Nettsider | 113 |
| Dokumenter fra Utenriksdepartementets arkiv | 113 |

1. INNLEDNING

Den overordnede målsetting for Norges samarbeid med landene i Øst-Europa er å bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling.¹

Denne oppgaven skal ta for seg Norges Øst-Europa politikk i de første årene etter den kalde krigens slutt. De store omveltningene i de østeuropeiske land som fant sted etter spenningsforholdet mellom vest og øst opphørte, krevde omfattende støtte fra vesten. Norges Handlingsprogram for Øst-Europa var gjeldende for perioden 1992 – 1996 og ble opprettet for å koordinere og samordne den norske bistanden til dette området. Den norske bistanden som frem til dette tidspunkt hovedsakelig hadde blitt gitt til utviklingsland fjernt fra Norges grenser skulle nå også omfatte de nye utfordringene i Øst-Europa. Denne oppgavens hovedmål er å redegjøre for utviklingen av dette handlingsprogrammet, samt drøfte de forskjellige norske motiver og interesser som var gjeldende for denne politikken. Oppgavens tittel *Et annerledes bistandsprogram?* vil bli drøftet i konklusjonskapitlet. Det vil bli diskutert om det er hensiktsmessig å se programmet i lys av den tradisjonelle bistanden, eller om det representerer noe annet i den norske utenrikspolitikken.

De dramatiske hendelsene som preget de østeuropeiske landene mot slutten av 1980 og begynnelsen av 1990-tallet representerte ingen direkte trussel mot Norges sikkerhetspolitiske situasjon. Likevel fryktet norske myndigheter at trusselbildet kunne endre seg om utviklingen i Øst-Europa gikk i feil retning. Da den kalde krigen var over ble det dermed i Norges sikkerhetspolitiske egeninteresse å fremme et vestlig samfunnssystem basert på demokrati og markedsøkonomi. Fredelig østeuropeisk demokratisering og fullstendig løsrivelse fra Sovjettidens grep ville derfor også tjene norske handels- og næringsinteresser. Ved å normalisere forholdet til Øst-Europa ville også et nytt marked åpne seg for norske bedrifter og investorer. Dermed var også næringsinteresser relevant for den norske Øst-Europapolitikken i perioden. I tillegg ville Norges lange tradisjoner tuftet på veldedighet og verdibasert bistand

¹ Stortingsproposisjon nr. 80. (1991-92) *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst.* s. 5.

spille en rolle overfor de østeuropeiske land. I denne avhandlingen vil det bli klart at alle disse tre forhold hadde betydning for gjennomføringen av handlingsprogrammet. En sentral oppgave vil derfor være å redegjøre for hvordan Regjeringen vektet de forskjellige interessene i utformingen av sin politikk.

De interesser som her er beskrevet, må også belyses fra et større internasjonalt perspektiv. Norges sikkerhet som gjennom hele den kalde krigen hadde vært basert på NATO-alliansen var ikke lenger like selvskreven på begynnelsen av 1990 tallet. Da spenningsforholdet opphørte, opphørte også alliansens behov for en aktiv tilstedeværelse i nord. Om Norge skulle forvente fremtidig støtte, var det ikke lenger nok med et strategisk geografisk område, det ble forventet at landet tok aktivt del i NATOs operasjonelle virksomhet. NATOs minskende tilstedeværelse var et av flere forhold som førte til at norske myndigheter forsøkte å normalisere forholdet til Russland i nord, blant annet gjennom Barentssamarbeidet. Samtidig som de atlantiske forbindelsene ble svakere, prøvde Norge å knytte sterkere bånd til Europa. Handlingsprogrammet kan også sees i lys av denne utviklingen. Flere politiske aktører hevdet at ved en integrasjon i EU-fellesskapet ville Norge få større utbytte av nærings samarbeidet i øst, samt at de ville få medbestemmelsesrett i store og viktige prosjekter. Allerede her er det viktig å poengtere at motivene for norsk støtte til reformprosessene i Øst-Europa hadde mange sider, og at det var kompliserte sammenhenger mellom mål og metode. Det var en balansegang mellom sikkerhet, handel og bistandsmotiver. Dette var forhold som til tider skapte debatt og politiske uenighet om hvordan Norge skulle forholde seg til reformprosessen i de østeuropeiske land.

1.1 Bakgrunn og kontekst

Norges handlingsprogram for Øst-Europa ble til i en tid hvor Europa og verden sto overfor store omveltninger. Det amerikansk-sovjetiske spenningsforholdet som hadde preget verdenspolitikken i mer enn fire tiår tok slutt, først med avviklingen av det sovjetiske alliansesystemet i 1989 og endelig med oppløsningen av selve Sovjetunionen i 1991. Dette endrede politiske klimaet mellom øst og vest blir ofte omtalt som et vendepunkt i verdenshistorien. Den tradisjonelle kald krig-konflikten ble erstattet med bistand til økonomisk omlegging og demokratisk utvikling i de østeuropeiske stater som nå hadde gjenvunnet sin selvstendighet. En integrasjon av disse land i den europeiske demokratiske og økonomiske

sfære skulle bidra til bedre levekår og velstandsvekst, samt sikre dem mot en senere tilbakevending til et potensielt styrket Russland, eller andre nye autoritære styresett.

For å forstå de utfordringene de øst-europeiske landene sto overfor da unionen brøt sammen, er det nødvendig med ett tilbakeblikk. Sovjetunionen ble dannet i etterkant av den russiske revolusjon i 1917 og hadde gjennom et kommunistisk styresett ført en planøkonomi og streng samfunnskontroll. Etter andre verdenskrig innlemmet Sovjetunionen de fleste østeuropeiske stater i sin maktsfære. I 1961 proklamerte den daværende sovjetiske partisekretæren Nikita Khrusjtsjov at Sovjetunionens økonomi etterhvert ville passere USAs i størrelse. Mer feil kunne han neppe ha tatt, for i de siste årene før oppløsningen bar unionen preg av stagnasjon og tilbakegang. De kommunistiske partiene i de østeuropeiske land klarte hverken å tilpasse produksjonen samfunnets behov eller videreutvikle den eksisterende industrien. Etter at Mikhail Gorbatsjov ble valgt som ny leder for det kommunistiske partiet i 1985, ble tegn til endringer i den sovjetiske politikken synlig. For å redde den skakkjorte økonomien så Gorbatsjov behovet for å endre det økonomiske systemet fra planøkonomi til en kontrollert markedsøkonomi. I denne sammenheng introduserte han begrepene Perestrojka og Glasnost. Perestrojka ble brukt for å beskrive de økonomiske omveltningene som var nødvendige for å redde den sovjetiske økonomien, mens glasnost sto for større åpenhet. Omleggingen til markedsøkonomi var i følge Gorbatsjov ikke mulig uten åpenhet i det sovjetiske systemet.

Vesten så det som sin store oppgave å bidra til en omstilling mot markedsøkonomi og innføring av demokratiske prinsipper i de nye statene som hadde vokst frem av den gamle unionen. Det er mange forklaringer på det sterke vestlige engasjementet overfor Øst-Europa etter den kalde krigens slutt. Et tungtveiende argument var at ved en omlegging til markedsøkonomi ville de østeuropeiske land bli integrert i det vestlige marked som igjen ville styrke prosessen frem mot frihet og demokrati som til slutt skulle forhindre at eventuelle nye maktkonstellasjoner dannet seg i øst. Handlingsprogrammet for Øst-Europa kan forstås som Norges bidrag til dette systemskiftet.

Norges Handlingsprogram for Øst-Europa ble opprettet med bakgrunn i endringsprosessene som ble utløst fra 1989 i de tidligere sovjetstyrte statene i øst. Fra Polen gjennomførte frie valg og ble selvstendig sommeren 1989, ble det i løpet av høsten utløst en dominoeffekt av selvhevdelse blant de østeuropeiske stater. Selv om disse landene hadde vært under det samme kommunistiske system, hadde de alle ulike forutsetninger og utgangspunkt. Både politisk,

sosialt, kulturelt, historisk og resursmessig var utgangspunktene for vellykkede reformprosesser forskjellig. Endringene kom overraskende på så vel de østeuropeiske innbygger som på de norske myndigheter og de andre vestlige land. Det fantes ingen planlagte strategier for å imøtekomme de utfordringene som nå ble synlig i Øst-Europa, likevel opprettet Norge en hjelpepakke til Polen, og etterhvert også til andre østeuropeiske land hvor demokratiseringsprosessene spredte seg. Reformprosessens hastighet førte til at norske myndigheter var uforberedt på de utfordringene de ble stilt overfor i denne sammenheng. Dette førte til at den norske innsatsen var ad-hoc preget og uoversiktlig, og ofte bar preg av tilfeldigheter. Disse uoversiktlige forholdene førte til at Norge opprettet Handlingsprogrammet i 1992. Programmet som skulle vare frem til og med 1996, hadde som formål å samordne, og koordinere den norske bistanden. Målsettingen var som følger: ”Den overordnede målsetting for Norges samarbeid med landene i Øst-Europa er å bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling”.² Målsettingen var den samme hele perioden. Når det gjaldt bistand på multilateralt nivå, var det G 24-gruppen som bestod av OECD landene, som sto for koordineringen, mens Verdensbanken og det Internasjonale valutafondet bidro med midler for å stabilisere reformlandenes økonomier.

1.2 Problemstilling

Kan handlingsprogrammet sees på som en del av den tradisjonelle bistandens verdipolitikk eller var det et program basert på norske nasjonale interesser?

For å best mulig kunne svare på denne hovedproblemstillingen vil det være nødvendig med noen underproblemstillinger. Underproblemstillingene kan stå som selvstendige spørsmål, men vil også bli drøftet opp mot oppgavens hovedproblemstilling, og tilsammen danne et godt grunnlag for å samle trådene og trekke noen avsluttende konklusjoner. Underproblemstillinger er som følger:

- *I hvilken grad hadde handlingsprogrammet lyktes med å bidra til oppfylling av sin egen hovedmålsettingens om å sikre ”en grunnleggende omstrukturering av*

² St.prp. nr. 80. (1991-92):5.

reformlandene med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling”?

- *Sto bevilgningene til handlingsprogrammet i stil med de målene som var satt opp for den norske øst-bistanden?*
- *Hvordan kan handlingsprogrammet forstås i lys av de endringene som preget verden og det internasjonale samfunn etter den kalde krigens slutt?*

1.3 Avgrensning og begrepsavklaring

Når betegnelsen Øst-Europa blir brukt for å beskrive Norges handlingsprogram for Øst-Europas nedslagsfelt, menes både Russland og de andre østeuropeiske land som var innlemmet i den sovjetiske sfære under den kalde krigen. Når det er snakk om de enkelte land, vil dette bli konkretisert i teksten. Et begrep som vil bli brukt en del i denne oppgaven er engasjementspolitikk. Betydningen vil være det som historiker Rolf Tamnes la i ordet. Norge skulle engasjere seg, og hadde gode forutsetninger for å bli hørt siden det var et lite land uten en kolonial fortid. Den norske engasjementspolitikken skulle også bygge opp om de kollektive og multilaterale løsninger. Tamnes forklarer denne virketrangen ut fra et småstatsperspektiv: ”Multilateralismen tjente norske idealer og interesser”.³ Andre begreper som bli mye brukt i denne oppgaven er bilateralt og multilateralt samarbeid. Med multilaterale samarbeid menes et forhold som består av flere parter, altså et flersidig samarbeid. Typiske multilaterale samarbeid er for eksempel FN og NATO. Med bilaterale samarbeid menes et samarbeid mellom to parter. Handlingsprogrammet ble i hovedsak opprettet for å knytte bilaterale kontakter med de østeuropeiske land, selv om programmet også hadde noen multilaterale sider.

Når det gjelder avgrensning av oppgaven, vil det i all hovedsak være de bilaterale forholdene som får mesteparten av oppmerksomheten. Multilaterale prosjekter vil bli nevnt når det har direkte relevans for beskrivelsen av de bilaterale kontakter. Norges handlingsprogram for Øst-Europa hadde et bredt nedslagsfelt, og omhandlet et vidt spekter av problemstillinger. De mulige perspektiver er mange, og grunnet oppgavens begrensede sideomfang, vil det være

³ Tamnes 1997:339.

helt nødvendig å utelate noe for å kunne gå i dybden. Konsentrasjonen vil bli rettet mot de politiske prosesser i Norge. Det vil bli lagt vekt på hvordan regjeringens meldinger og proposisjoner ble mottatt i stortinget og media, samt prosessene frem mot de tiltak som ble fattet. Den interne organiseringen innad i utenriksdepartementet vil bli gitt en del plass, og forholdet mellom de involverte organisasjoner, norske myndigheter og mediene vil bli redegjort og drøftet for. Aktørenes personlige meninger vil også få en sentral plass i oppgaven. Eksempler fra konkrete prosjekter i Øst-Europa vil trekkes inn for å farge fremstillingen, og underbygge visse poenger.

1.4 Forskning, historiografi og kildebruk

Utviklingen av den norske utenrikspolitikken etter den kalde krigens slutt er generelt godt belyst i forskningen. Et verk som ble utgitt i handlingsprogrammets samtid var Torbjørn L. Knutsen, Svein Gjerdåker og Gunnar M. Sørbo verk *Norges utenrikspolitikk*. Første utgave av denne teksten ble utgitt så tidlig som i 1995, og i tillegg til generelle analyser av utenrikspolitikken i sin helhet, også gir et godt bilde av hvordan Norges forhold til Russland og Øst-Europa ble tolket i samtiden. Et sentralt arbeid for norsk utenrikspolitikk er Rolf Tamnes bind "Oljealder" i *Norsk utenrikspolitikks historie* som ble utgitt i 1997. For denne oppgaven vil spesielt del IV "Mensen, megleren og moralisten" ha betydning. Av nyere verk om norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigens slutt står Even Lange, Helge Pharo og Øivind Østeruds verk fra 2009 *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigens slutt* sentralt. For å gi en nødvendig kontekst til oppgaven har blant annet Hallvard Tjelmelands arbeid *Den kalde krigen* fra 2006, Geir Lundestads *Øst, Vest, Nord, Sør: Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, og det ferske bind 2. av verket *Norge og Russland 1917 – 2014 "Naboer i frykt og forventning"* som ble utgitt i juni 2015 blitt brukt. Dette arbeidet belyser blant annet de utfordringene som oppsto i forbindelse med det norsk-russiske samarbeidet i Nord, før og etter den kalde krigens slutt. Når det gjelder miljøsamarbeidet med Russland i nord står også Lars Rowes doktorgradsavhandling fra 2013 *Pechenganikel : Soviet industry, Russian pollution, and the outside world* sentralt.

Til tross for bred dekning av Norges utenrikspolitikk etter den kalde krigens slutt, er det få, om noen som har tatt for seg Norges Handlingsprogram for Øst-Europa innenfor relevante fag som historie og statsvitenskap. Det jeg har funnet om handlingsprogrammet i

sekundærlitteraturen begrenser seg til en halv side her og der uten særlige utdypninger. Det hender at den norske øst-bistanden blir nevnt i bisetninger i artikler om samme tema, for å belyse et annet perspektiv. Foruten de evalueringsrapportene som ble gjennomført har jeg ikke funnet en eneste artikkel som går i dybden på handlingsprogrammet.

Ettersom det trykte materialet om Norges handlingsprogram for Øst-Europa er meget begrenset, vil størsteparten av de kildene som blir brukt i denne oppgaven komme fra primærkilder. Dokumenter funnet under besøk i Utenriksdepartementets arkiv vil være en viktig kilde for å belyse handlingsprogrammets utvikling og de politiske prosessene som fant sted i det norske administrative apparatet, samt Norges kontakter med de østeuropeiske land. I dette arkivet finnes også mange av søknadene om støtte gjennom handlingsprogrammet, forskjellige organisasjoners redegjørelser, og diskusjoner rundt budsjett-situasjonen, for å nevne noe. De digitale utgavene av stortingsmeldinger, stortingsproposisjoner, innstillinger og debatter, som ligger på Stortingets hjemmesider har vært viktige for å fremme regjeringen og Stortingets holdninger til Norges Øst-Europa engasjement. Stortingsdebattene har i tillegg gitt et godt innblikk i hvordan de forskjellige politiske aktørene stilte seg overfor disse spørsmål. Aviser har vært en nyttig kilde for å få frem opinionens synspunkter, og hvor viktig handlingsprogrammet ble sett på i samtiden. For å finne frem til de relevante artikler har databasen ATEKST (Retriever) blitt benyttet. Spørsmål som har blitt stilt i forbindelse med bruken av aviser, er blant annet om det er samsvar mellom avisenes skildringer av programmet og de drøftelser som foregikk bak lukkede dører.

1.5 Teori og metode

Som avhandlingens hovedproblemstilling viser, vil en sentral del av den teoretiske drøftingen bestå av å se oppgavens funn opp mot egeninteresse og verdipolitiske perspektiver. I denne sammenheng vil det redegjøres for to tradisjoner som gjør seg gjeldende innen feltet internasjonale relasjoner. På forskjellig vis vil de kaste et blikk på disse perspektivene og de utenrikspolitiske prosesser. Den realistiske tradisjonen legger vekt på at de enkelte stater prøver å få mest mulig ut av sine interesser i forhold til den posisjonen de har i verden. Politikken er interessestyrt, og den nasjonale sikkerhetspolitikken står sentralt. Innenfor denne tradisjonen er det makt og interesser som er det viktigste, dermed blir andre motiver sett på

som vikarierende for den politikken som blir ført.⁴ Den andre retningen er den idealistiske, og under denne tradisjonen kan verdiperspektivet forstås. I motsetning til realismen legger den idealistiske tradisjonen vekt på det idemessige grunnlaget for politikken. Idealistene mener blant annet at idealer, ønsker og prinsipper kan påvirke politikken og at samspillet mellom statene er bygget opp rundt interesser som fremmer statenes felles gode, og som gjerne utkrystalliserer seg ved opprettelsen av overnasjonale organisasjoner, og forpliktende lover mellom stater. Idealistene forklarer også hendelser i verdenspolitikken utfra ideologi, som Sovjetunionens drøm om kommunistisk herredømme på den ene siden og Vestens kamp for demokrati og fri handel på den andre.⁵ Den idealistiske tradisjonen gir også rom for at handlinger kan tolkes utfra et verdiperspektiv. Dette passer godt sammen med Norge som har lange tradisjoner for å drive en såkalt verdibasert utenrikspolitikk. Det blir ofte snakket om en norsk fredsmentalitet og bånd helt tilbake til Frithjof Nansens arbeid for flyktninger etter 1. verdenskrig har blitt trukket for å vise til at godhet og barmhjertighet ikke er et nytt fenomen, men en latent del av den norske folkesjelen. I nyere tid har uttrykk som ”Norge redder verden. Altså finnes Norge,” ”humanitær stormakt,” ”verden ber om mer Oslo-diplomati” og ”den gode samaritan” vært med på å bygge opp om forestillingen om Norge som den godes forkjemper.⁶

Oppgavens problemstillinger vil også sees i lys av bistandsdebatten som har funnet sted i Norge på 2000-tallet. Denne debatten har hovedsakelig rettet seg mot den norske bistanden til utviklingsland langt fra Norges grenser. Ett av spørsmålene som vil bli drøftet i konklusjonskapittelet vil derfor bli om den samme debatten også kan benyttes i forklaringene rundt opprettelsen og gjennomføringen av Norges handlingsprogrammet for Øst-Europa. Sentrale aktører i denne sammenheng vil blant annet være Rolf Tamnes og Terje Tvedts teorier om et godhetsregime.

1.6 Struktur

Oppgaven har fått en kronologisk struktur. Årsaken til dette er at en kronologisk fremstilling av handlingsprogrammet best vil få frem de endringene som utspilte seg innenfor den norske

⁴ Tjelmeland 2006:14-15.

⁵ Tjelmeland 2006:15, Østerud 2007:262.

⁶ Tamnes 1997:339, Østerud 2006:303, Betegnelsen ”Den gode samaritan” ble blant annet brukt av Dagbladet og flere andre medier, om statsråd for utviklingssaker i Bondevik II regjeringen Hilde Frafjord Johnsons og hennes reise til Tanzania i 2004. Se <http://www.rorg.no/Artikler/738.html>.

øst-politikken i perioden. Et av denne oppgavens viktigste mål er nettopp å gi en oversikt over programmets utviklingstrekk og endringer, dermed blir en kronologisk oppbygging et naturlig valg. Norske vurderinger av utviklingen i Øst-Europa vil være et tematisk bindeledd mellom kapitlene. Det samme vil gjelde for de politiske prosessene innad i det norske administrative apparatet. Også de årlige bevilgningene til handlingsprogrammet gjennom statsbudsjettene vill være et tilbakevendende tema.

Utenom dette innledningskapittelet består oppgaven av et bakgrunnskapittel, tre hovedkapitler og til slutt et konklusjonskapittel. Bakgrunnskapittelet starter sommeren 1989, da regjeringen lanserte sin Stortingsmelding nr. 11 (1989-90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*, og Polen fikk en selvstendig og demokratisk valgt regjering. Kapittelet vil bli avsluttet i desember 1991, da oppløsningen av Sovjetunionen var et faktum og handlingsprogrammet var klart til å settes ut i live. Kapittelet vil gå nærmere inn på Stortingsmelding nr. 11. som sto for noe vesentlig nytt i den norske utenrikspolitikken. Videre vil de forskjellige tiltakene norske myndigheter iverksatte overfor reformlandene i denne tidlige fasen av øst-bistanden bli redegjort for. Til slutt blir det gitt en gjennomgang av den nyopprettede arbeidsgruppen for Øst-Europas rapport om forslag til et norsk handlingsprogram.

Kapittel 3, er oppgavens første hovedkapittel, og tar for seg handlingsprogrammets oppstartsår 1992. Kapittelets hovedtema vil være selve oppstarten av programmet og de retningslinjer som ble trukket opp for den norske bistanden i Stortingsproposisjon nr. 80 (1991-92). Et viktig element vil være å redegjøre for hva som var handlingsprogrammets målsetning, grunnleggende faktorer og samarbeidsområder. Kapittelet vil også introdusere de sentrale aktører som besto av forskjellige organisasjoner, politikere, politiske partier, departementer og mediene. Handlingsprogrammet skapte debatt, og deler av denne debatten vil bli drøftet opp mot de forskjellige aktørenes perspektiver.

Tidsperspektivet i kapittel 4 strekker seg over årene 1993 og 1994. 1993 fordi oppstartsåret var gjennomført, og programmet hadde fått den formen som stort sett ville være gjeldende ut virketiden. Kapittelet vil blant annet ta for seg Handlingsprogrammet sett i lys av opprettelsen av Barentssamarbeidet i 1993 og EU spørsmålet i 1994. i tillegg ble nok en viktig stortingsproposisjon lansert, samtidig som kritikken mot programmet ble stadig sterkere. Som i kapittel 3 vil det også i kapittel 4 bli gitt en del plass til de politiske debatter og drøftelser rundt

handlingsprogrammets utvikling.

Kapittel 5 er oppgavens tredje og siste hovedkapittel. Fokuset vil rettes mot handlingsprogrammets to siste virkeår 1995 og 1996. Hovedtemaene for dette kapitlet er at programmet gikk inn i det som ble omtalt som gjennomføringsfasen, hvor prosjektene skulle gjennomføres og avsluttes. Et kjennetegn ved denne fasen var at prosjektene nå skulle bli større og færre. I denne sammenheng ble Stortingsmelding nr. 47 *Om Handlingsprogrammet for Øst-Europa* lansert. Dette var en viktig melding hvor regjeringen blant annet publiserte resultatene fra en evaluering om programmet og la opp strategien for det videre samarbeidet med landene i øst. Innholdet i denne meldingen vil bli gjenstand for drøfting. Mot slutten av kapitlet vil det bli redegjort for Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) uavhengige evalueringsrapport, og drøfte denne opp i mot noen sentrale funn som er gjort i oppgaven.

Kapittel 6 er oppgavens konklusjonskapittel. I dette kapitlet samles trådene fra de overnevnte kapitlene, og vurderes i et helhetlig perspektiv. Det vil bli redegjort for oppgavens hovedfunn og spørsmålene som er stilt i oppgavens problemstilling vil bli besvart. Forholdet mellom egeninteresse og verdibasert bistand vil bli drøftet opp mot relevante teorier, og sett i lys av de utfordringene Norge sto overfor i det endrede verdensbilde som preget verden etter den kalde krigens slutt.

2. FRA KALD KRIG TIL NORSK UTENRIKSPOLITISK

REORIENTERING

Vi lever i en tid med store forandringer i det internasjonale samfunn. Reformprosessen i Sovjetunionen, en positiv utvikling i nedrustningsforhandlingene og i øst/vest- forholdet, og nye samarbeidsprosesser i Vest-Europa har skapt muligheter for å bygge en ny politisk ordning for fred i Europa.⁷

11. august 1989 lanserte utenriksminister Thorvald Stoltenberg stortingsmeldingen med navnet *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*.⁸ Dette var ikke en hvilken som helst melding, men en melding som hadde stor betydning for hvordan den norske utenrikspolitikken skulle arte seg i de kommende år. Som sitatet over viser, var det nemlig tydelige tegn på at også Norge hadde fått med seg at forholdet til Sovjetunionen og Øst-Europa var i endring. En melding som tilpasset utenrikspolitikken etter den nye verdenssituasjonen var dermed nødvendig. Først av Stoltenberg selv, og senere av historiker Rolf Tamnes, har meldingen blitt omtalt som en ”bibel”, grunnet høye mål og varselet om en ny tid for et lite, men ambisiøst lands streben etter å spille en rolle i verden.⁹ Her ble det gjort klart at den utenrikspolitiske hovedoppgave fremdeles var å ivareta Norges sikkerhet. I tillegg skulle Norge bidra til et bedre organisert verdenssamfunn basert på folkeretten, de grunnleggende menneskerettigheter skulle vernes. Et sterkere fokus på en bærekraftig økonomisk og miljømessig utvikling sto også sentralt, og endelig skulle Norges næringsgrunnlag sikres.¹⁰

Den norske kontakten med Sovjetunionen var økende fra andre halvdel av 1980-tallet. Da de norske myndigheter gjennom Stortingsmelding nr. 11 erkjente at en norsk reorientering på det utenrikspolitiske feltet var avgjørende for å tilpasse Norge den nye verdenssituasjonen, økte kontakten ytterligere de påfølgende år. Da prosessen med handlingsprogrammet startet var det få, om noen som visste at meldingens budskap i løpet av en to års periode ville fremstå som et forsiktig overslag. Kommunistregimenes fall i Øst-Europa høsten 1989, og påfølgende frie

⁷ Stortingsmelding nr. 11. (1989-90). *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*. s. 6.

⁸ Ibid.

⁹ Tamnes 1997:341.

¹⁰ St.meld. nr.11. (1989-90):48.

valg våren 1990, var tydelig tegn på store omveltninger. Indre splittelse i det sovjetiske kommunistpartiet og ideologisk/politisk maktkamp i Sovjet endte til slutt med at Mikhail Gorbatsjov gikk av som landets president 25 desember 1991. Sovjetunionen var historie og den kalde krigen var definitivt over.¹¹

Dette kapittelet vil fokusere på de de bilaterale tiltakene norske myndigheter iverksatte overfor Øst-Europa i perioden 1989 - 92. Stortingsmelding nr. 11 vil være sentral fordi den kan sees på som retningsgivende for den norske utenrikspolitikken i perioden. Manglende rammer og struktur ved den norske bistanden førte i desember 1990 til opprettelsen av en arbeidsgruppe. Arbeidsgruppens mål var å utarbeide et forslag til en klar plan for det videre norske øst-engasjementet. Gruppens rapport blir redegjort for til sist i kapittelet.

2.1 En verden i endring

Mot slutten av 1980 tallet førte økt kontakt og avspenning mellom øst og vest-blokken til et bedre samarbeidsklima på tvers av jernteppet. Sovjetunionen, de øvrige østeuropeiske land og Vesten diskuterte i større grad, og mer åpent enn før, hvordan felles utfordringer om nedrustning, miljøspørsmål og innføring av markedsmekanismer i Øst-Europa skulle løses. For Norges del, som hadde Sovjetunionen som nærmeste nabo i nord, var det avgjørende å ta del i denne epokedannende perioden, både av miljømessige, økonomiske og sikkerhetspolitiske grunner. Norske myndigheter måtte tilpasse utenrikspolitikken etter disse nye utviklingstrekkene i verdenssamfunnet. Selv om Gorbatsjovs nedrustningspolitikk førte til at spenningsnivået gikk drastisk ned internasjonalt, var det fremdeles en viss skepsis blant norske myndigheter overfor Sovjetunionen. I Stortingsmelding nr. 11 (1989-90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk* hevdet regjeringen at ”Sovjetunionen er en militær og politisk supermakt, og øst/vest-forholdet vil i overskuelig framtid være en sentral dimensjon i internasjonal politikk”.¹² I følge meldingen var den norske utenrikspolitikken viktigste oppgave å trygge landet mot ytre trusler, samt sikre Norges innflytelse og handlefrihet. Siden det fremdeles var en oppfatning av at spenningsforholdet mellom blokkene ville bestå, måtte forholdet til USA og NATO få en sentral plass i utenrikspolitikken også i tiden som skulle komme.

¹¹ Lundestad 2004:225-231.

¹² St.meld. nr.11. (1989-90):174.

Etterhvert som utviklingen i Sovjetunionen og Øst Europa skjøt fart, ville det åpnes et nytt marked for norske interesser i dette området. For å sikre innflytelse og handlefrihet, poengterte meldingen at det var av stor betydning for Norge å følge nøye med på endringene som ville komme i kjølvannet av Gorbatsjovs reformpolitikk. Videre skulle Norge arbeide for en bærekraftig økonomisk og miljømessig utvikling. Meldingen påpekte at miljøforurensning og global oppvarming var kommet høyt oppe på den norske politiske dagsordenen de senere år. Dette grunnet blant annet i Gro Harlem Brundtlands lederskap for FNs Verdenskommisjon for miljø og utvikling, som i 1987 la frem den omfattende rapporten *Vår felles framtid*, hvor begrepet ”bærekraftig utvikling” ble lansert.¹³ Lederskap i slike og lignende organisasjoner kunne føre til innflytelse i andre internasjonale fora. Generelt ville landets størrelse sette en naturlig begrensning på hva man kunne oppnå på den utenrikspolitiske arena, men fra slutten av 1980 tallet var det en tro på at Norge kunne oppnå mer innflytelse en landets størrelse skulle tilsi. Dette krevde en spesiell pådriverrolle, hvor det ble spilt på det faktum at Norge var et lite, demokratisk land, uten en kolonial fortid.¹⁴ I tillegg til Brundtland-kommisjonen, kan også prosessen frem mot Osloavtalen i 1993, stå som gode eksempler på en slik norsk virkestrang.¹⁵

2.1.1 Bilateralt eller multilateralt samarbeid

Stortingsmelding nr. 11 (1989 – 90) drøftet de bilaterale og de multilaterale tiltak i utenrikspolitikken opp mot hverandre. Norske myndigheter gjorde det klart at de bilaterale tiltak var de viktigste når det gjaldt samarbeidsformer som hadde utspring i nasjonale interesser. Gode bilaterale kontakter var også en forutsetning for et godt multilateralt samspill. Det multilaterale samarbeidet var i følge regjeringen det beste middel for å få bukt med de overordnede utfordringer i forbindelse med øst-vest skillet. Når flere land gikk sammen kunne større pengesummer genereres og dermed flere hjelpes. Likevel var meldingen klar på at Norge ikke alltid hadde like store interesser knyttet til de spørsmål som ble tatt opp i de multilaterale fora, men ut i fra de globale fellestingssyn var det viktig å delta. Det kom ikke tydelig frem i meldingen hvilken av de to samarbeidsformene som var viktigst.

¹³ Verdenskommisjonen for miljø og utvikling blir ofte omtalt som Brundtland-kommisjonen grunnet Gro Harlem Brundtlands lederskap.

¹⁴ Egeland 1988:185, Tamnes 1997:342.

¹⁵ Osloavtalen fra august 1993 var et norsk initiativ til hemmelige fredsforhandlinger mellom PLO og Israel. Avtalen endte med en fredsavtale mellom palestinerne og israelerne.

Tryggingpolitisk kunne et multilateralt samarbeid virke vel så godt som et bilateralt, men et bilateralt samarbeid ville best ivareta norske handelsinteresser.¹⁶

Stortingsmeldingen la vekt på at et godt naboskap og bilateralt forhold til Sovjetunionen var en sentral del av den norske utenrikspolitikken ved inngangen til 1990 årene. Selv om oppfatningen var at øst-vestskillet ville bestå, kunne Gorbatsjovs reformpolitikk skape nye muligheter for Norge og norsk næringsliv. Samtidig kunne et godt bilateralt samarbeid bidra til å trekke disse områder mot vestlige prinsipper og tankesett. For å ivareta de norske næringsinteressene i Øst-Europa ble de norske utenriksstasjonene sett på som betydningsfulle. Disse skulle drive kontaktskapende virksomhet som kartlegging av lokale rettsregler, råd for markedsføring og finansiering, samt bistand ved presentasjon av norske produkter. Norske myndigheter hevdet i meldingen at bilateralt økonomisk samarbeid var et viktig ledd i norsk utenrikspolitik fordi gode økonomiske forbindelser generelt var avhengige av gode relasjoner til de aktuelle land.¹⁷

Stortingsmelding nr. 11 omtalte de norske utenrikspolitiske mål i Sovjetunionen og Øst-Europa i generelle vendinger. Store visjoner om nedbygging av øst-vest skillet med fokus på menneskerettigheter og en bærekraftig økonomisk og miljømessig utvikling ble redegjort for, men få konkrete tiltak for å realisere politikken ble lagt frem. En plausibel forklaring på dette fenomenet er den uforutsigbare tiden meldingen ble skrevet under. Norske myndigheter visste lite om hva fremtiden ville bringe, og dermed var en konkretisert plan av liten betydning, og heller ikke formålstjenlig. Det meldingen var, og hvordan den bør bli sett på, er som en grunnstein i det som skulle bli den nye norske utenrikspolitik. Mange av meldingens kjernepunkter skulle bli gjengitt i det norske handlingsprogrammet for Øst-Europa to år senere. Dette gir et inntrykk av at det var en viss kontinuitet i den politikken som ble ført fra norsk side. I mellomtiden skulle verden preges av omveltninger og uforutsette hendelser. Reformprosessene i Øst-Europa høsten 1989 ble så dramatiske at de krevde raske beslutninger om bistand og øyeblikkelig hjelp til de østeuropeiske land, beslutninger som ikke alltid var i tråd med de retningslinjer som var trukket frem i stortingsmeldingen.

¹⁶ St.meld. nr.11. (1989-90):54.

¹⁷ Ibid. s. 61.

2.2 Norske bistandsforbindelser med Øst-Europa 1989-92

Høsten 1988 avvirket Mikhail Gorbatsjov Bresjnev-doktrinen, som sa at Warszawapaktens militære styrker skulle intervensere om det sosialistiske systemet i et annet medlemsland ble ansett som truet. I desember 1988 opplyste Gorbatsjov i en tale til FN at de østeuropeiske landene nå sto fri til selv å bestemme sin fremtid. Denne nye politikken ble omtalt som Sinatra-doktrinen.¹⁸ Sinatra doktrinen var en viktig faktor for de store omveltningene som fant sted i Øst-Europa høsten 1989. I løpet av noen få måneder ble hele det gamle systemet avvirket og de østeuropeiske land hevdet sin selvstendighet. Våren 1990 ble det gjennomført frie valg. Til tross for de positive holdningene til det som skjedde i øst, var det også en klar oppfatning blant de vestlige land at faren for tilbakefall var overhengende. Historiker Geir Lundestad hevdet i en artikkel i tidsskriftet *Internasjonal politikk* at tross urettferdigheten det sovjetiske systemet sto for, hadde det fremmet stabilitet i Europa. Det var i følge ham ingen automatikk i at en rettferdig utvikling i øst, var en fredfull utvikling. Hvordan ville de uløste etnisk-nasjonale spørsmålene bli håndtert? Hva ville skje om befolkningenes forventninger til de nye regjeringene kom på kollisjonskurs med konsekvensene av den økonomiske reformpolitikken?¹⁹ Slike spørsmål som Lundestad her stilte, førte til en oppfatning om at reformprosessene kunne settes i fare dersom det ikke ble bevilget betydelig med bistand og nødhjelp. Arbeidsledigheten og matmangel ble et stadig større problem, samtidig som inflasjonen steg drastisk. Hvis situasjonen ble forverret, var det en frykt for at misnøye kunne spre seg og skape grobunn for nye autoritære styresett. Med vestlig bistand skulle et slikt scenario forhindres og en positiv utvikling sikres.²⁰ For Norges del betydde dette at mange momenter i den ferske stortingsmeldingen var blitt uaktuelle. Meldingen som sto ferdig før utviklingen i øst for alvor tok til, hadde hatt et klart fokus på Norges realpolitiske muligheter og interesser. Dette måtte nå legges til side, og oppmerksomheten ble rettet mot nødhjelp i forskjellige former, som ikke hadde noen umiddelbar nytteeffekt for Norge. Det første landet til å motta bilateral støtte fra Norge var Polen.²¹

2.2.1 Polen-hjelpen

Store deler av den polske befolkning hadde i lang tid kjempet for demokratiske prinsipper. Grunnet prisstigning og dårlige arbeidsvilkår dannet de polske arbeiderne fagorganisasjonen

¹⁸ Bones og Tjelmeland 2015:525.

¹⁹ Lundestad 1990.

²⁰ Stortingsproposisjon nr. 25 (1989-90). *Om bilateral bistand til Polen*: 1.

²¹ Ibid.

Solidaritet i 1980 med Lech Walesa som leder. Etter bare to år ble organisasjonen stemplet som ulovlig av den sittende kommunistregjeringen, og dens medlemmer ble truet til taushet. Gorbatsjovs glasnostpolitikk gjorde det lettere for Solidaritet å ytre seg da forholdene igjen forverret seg mot slutten av 80-tallet. Denne gangen hadde Solidaritet i tillegg til økonomiske, også politiske krav. Solidaritets krav om politisk medbestemmelse ble synliggjort i det polske valget som fant sted i juni 1989, hvor det ble opprettet et nytt kammer som skulle velges ved frie valg. I dette kammeret som ble kalt Senatet, fikk Solidaritet 99 av de 100 plassene som var tilgjengelig. Til tross for Solidaritets knusende seier var det fremdeles kommunistisk flertall i nasjonalforsamlingen, grunnet forhåndstildelte plasser.²²

Den vestlige verden fulgte spent med på utviklingen, og G7 landene²³ foreslo på et toppmøte 15 juli samme år, at Vesten burde bidra aktivt med hjelp til den pågående kampen for demokrati og vestvending i Polen og Ungarn. Den demokratiske utviklingen var skjør og trengte vestlig støtte for å befeste sin posisjon. Med bakgrunn i initiativet fra G7 landene begynte norske myndigheter umiddelbart å utforme en hjelpepakke til Polen. Samtidig fortsatte demokratiseringsprosessen. Solidaritet var mindre fornøyd med valgordningen og nektet å gå inn i en regjering med kommunistisk flertall. 24. august endte prosessen i første omgang med en koalisjonsregjering, hvor Tadeusz Mazowiecki fra Solidaritet ble utnevnt som første ikke-kommunistiske statsminister i Øst-Europa siden 1940 årene. Mazowiecki hadde som mål å gjennomføre politiske reformer, og innføre nye markedsøkonomiske prinsipper, samt å vise respekt for grunnleggende menneskerettigheter.²⁴ Dette var en utvikling som fikk god gjenklang i Vesten.

20. september informerte den norske regjering pressen om at de innen kort tid ville legge frem en bistandspakke rettet mot omveltningene i Polen. Bistandspakken fikk på folkemunne navnet "Polen-hjelpen", og var den første norske bilaterale støtten til reformprosessen i de østeuropeiske land. I sitt arbeid med proposisjonen hadde norske myndigheter også vurdert bilateral støtte til Ungarn, men situasjonen i Polen ble sett på som den mest prekære, grunnet økende arbeidsledighet, stor matmangel og en galopperende inflasjon. Utenriksminister Stoltenberg trakk særlig frem viktigheten av å komme raskt i gang med matleveranser. Han fryktet at en hungersnød og vedvarende krisetilstander i landet kunne spre tvil blant

²² Seim 1999: 27-35.

²³ USA, Storbritannia, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan og Canada.

²⁴ Seim, Jardar 1999:34.

befolkningen.²⁵ De mulige konsekvensene av en slik utvikling ble gjort enda klarere i Stortingsproposisjon nr. 25 som fikk navnet *Om bilateral bistand til Polen*.

Dersom den nye polske regjeringen mislykkes å rette opp økonomien og i å løse miljøproblemene, kan det medføre stor sosial uro og et tilbakeslag som i verste fall kan ødelegge hele reformprosessen i Øst-Europa.²⁶

Som nevnt tidligere i kapittelet måtte næringsinteresser til en viss grad vike til fordel for de akutte behov som gjorde seg gjeldene i reformprosessene. Likevel ble ikke de økonomiske interesser fullstendig neglisjert selv om de ble underordnet de mer akutte humanitære behov. Polen var en av Norges største, og viktigste handelspartnere innenfor COMECON,²⁷ og handelsavtaler mellom landene hadde blitt utformet på begynnelsen av 80-tallet. I 1988 opplevde Norge for første gang å ha et økonomisk eksportoverskudd i handelen med Polen, og dette førte til en økende interesse fra det norske næringslivet.²⁸ Sett i et bredere perspektiv kunne dermed norsk hjelp til reformprosessene på sikt også tjene norske næringsinteresser. Dette var sannsynligvis av betydning, likevel fikk politikfeltet liten oppmerksomhet i norsk presse. Totalt ble det bevilget 220 millioner norske kroner til reformprosessen i Polen. 50 mill. til matvarehjelp, 10 mill. til miljøverntiltak, 10 mill. til ledelsestrening, opplæring og andre hjelpetiltak. 150 mill. ble brukt på en garantiordning som skulle dekke eksporten av norske kapitalvarer, som kunne bidra til en positiv utvikling av den polske økonomien.²⁹

De tilnærmet frie valgene i Polen sommeren 1989 påvirket i stor grad opposisjonen i de øvrige østeuropeiske land. Utviklingen i Polen viste at det var mulig å kvitte seg med kommunismen uten innblanding fra Moskva. I løpet av et par hektiske høstmånader falt regimene etter tur. I oktober var det Ungarn som skulle frigjøre seg fra kommunismens grep. Prosessen i Ungarn var spesiell i form av at det her i stor grad var kommunistpartiet selv som avvirket sin lederrolle. Det var sterke reformkrefter innad i partiet, og i februar 1989 godtok sentralkomiteen at Ungarn kunne gå over til et flerpartisystem. Det ble større åpenhet for massemediene til å ytre seg, og visse demokratiske mekanismer ble godtatt. Befolkningen stilte krav om demokratiske valg, og opposisjonen ble stadig sterkere. Som en konsekvens av

²⁵ Aftenposten 21.09.1989.

²⁶ St.prp. nr. 25. 1989-90:1.

²⁷ COMECON (Council for Mutual Economic Aid) ble dannet i 1949 og var en økonomisk samarbeidsorganisasjon for en rekke sovjetiske land. Comecon ble stiftet som sosialistisk motstykke til Marshallplanen og OECD (Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling).

²⁸ St.prp. nr. 25. (1989-90):3.

²⁹ Ibid.

dette oppløste det kommunistiske partiet seg selv på sin egen kongress i begynnelsen av oktober. Partiet ble oppløst ”for å markere en ny start med andre spilleregler”.³⁰ Det var av stor betydning for den videre utviklingen at Ungarn åpnet grensene mot Østerrike, og dermed kunne østeuropeerne fritt ta seg til Vest-Europa. I denne sammenheng benyttet DDR-borgerne anledningen til å sette den østtyske ledelsen under press. Berlin muren som var selve symbolet på øst-vest skillet ble revet 9. november, og et gryende håp om bedre tider spredte seg i Øst-Europa.³¹ Fra vestlig hold ble utviklingen ønsket velkommen, men det var også en bevissthet om at tilbakefall kunne skje. Bistand og assistanse fra Vesten ble sett på som avgjørende for en positiv utvikling i øst. Det siste av de østeuropeiske landene som kvittet seg med sitt autoritære styresett i denne perioden, og det andre landet til å motta norsk bilateral bistand, var Romania.

2.2.2 Norsk bistand til Romania

I Romania ble frihetskjempernes demonstrasjoner langt mer alvorlige enn i de øvrige østeuropeiske land. Grunnen til dette var regimets omfattende voldsbruk. Politi og sikkerhetsstyrker angrep demonstrantene, og mange mistet livet i opprøret som har blitt omtalt som et blodbad. Den 22 desember flyktet landets leder Nicolae Ceausescu og hans kone, men ble innhentet og henrettet av opposisjonen 25 desember.³² Flere norske organisasjoner engasjerte seg raskt i nødhjelpsarbeidet. Norsk Folkehjelp og Norges Røde Kors sendte tilsammen fire fly med helsepersonell og medisinsk utstyr i perioden 23-25 desember. Samtidig fikk det rumenske folkets frihetskamp stor dekning i norske medier, og mange nordmenn fikk et brennende sympati for de lidelser lokalbefolkningen gikk gjennom. Det norske folks solidaritet overfor rumenerne kom til uttrykk gjennom pakkeinnsamlinger, og i alt ble 14 større leveringer med klær og mat sendt til Romania fra Norge.³³ Norske myndigheter så at behovet for norsk hjelp var stort og bestemte seg for å utarbeide en bistandspakke. Utenriksminister Kjell Magne Bondevik (KrF) gjorde det klart overfor VG at ”nå må vi gi til Romania så det kjennes”.³⁴ Resultatet ble 10 millioner til humanitær bistand og ca. 6,1 millioner til gjenopprettelsen av den norske ambassaden i Bucuresti som hadde blitt nedlagt i 1988. Det ble lagt vekt på at midlene til den humanitære bistanden i hovedsak skulle rettes mot de norske organisasjoners allerede påbegynte arbeid i området. Begrunnelsen for

³⁰ Seim 1999:42.

³¹ Tjelmeland 2006:116.

³² Lundestad 2004:227.

³³ Stortingsproposisjon nr. 57. (1989-90). *Om humanitær bistand til Romania og gjenopprettelse av en norsk stedlig ambassade i Bucuresti.* s.1.

³⁴ Verdens Gang, 27.12.1990.

gjenopprettelsen av ambassaden var at den blant annet kunne kartlegge fremtidige behov i landet, samt knytte nye bilaterale forbindelser. Regjeringens forslag om støtte ble samlet i Stortingsproposisjon 57 som fikk navnet *Om humanitær bistand til Romania og gjenopprettelse av en norsk stedlig ambassade i Bucuresti*. Proposisjonen ble enstemmig godkjent av utenrikskomiteen 7. februar 1990.³⁵

Etter bistandspakkens tiltak var gjennomført, forsvant spørsmålet om humanitær hjelp til Romania nesten helt fra den politiske agendaen, tross lovnader om langsiktig støtte. Avgjørende for en slik utvikling var beslutningen som senere ble tatt om en konsentrasjon rundt nærliggende områder, hvor norske interesser hadde særlig gode muligheter for å lykkes.³⁶ Samtidig er det sannsynlig at en medvirkende årsak til den norske Romania-hjelpen skyldtes det store engasjementet frigjøringsprosessen hadde fått blant det norske folk, og i norske medier.³⁷ Når stormen hadde lagt seg, ble bistand til Romania nedprioritert på bekostning av andre tiltak. Det som er sikkert, er at de store omveltningene som preget Europa på denne tiden krevde mange raske beslutninger. Situasjonen var så uoversiktlig at det nærmest var umulig å si noe om hva fremtiden ville bringe.

Støtten til Romania skulle i utgangspunktet være en del av en større bistandspakke overfor Øst-Europa, men grunnet de akutte behov som gjorde seg gjeldende etter de voldsomme opptøyene, ble hjelpen fremskyndet i en egen stortingsproposisjon. Etter at Romania-hjelpen hadde blitt godkjent og iverksatt, fortsatte regjeringen arbeidet med det som skulle bli den neste offisielle bistandspakken mot Øst-Europa, fra norsk hold.

³⁵ Innstilling til Stortinget. nr. 92. (1989-90), *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om humanitær bistand til Romania og gjenopprettelse av en norsk stedlig ambassade i Bucuresti (St.prp. nr. 57.)*. s. 2.

³⁶ St.prp nr. 80, (1991-92):3

³⁷ Dette bildet blir på lang vei bekreftet høsten 1992, da Øst-Europasekretariatet mottok et par søknader om humanitær hjelp til Romania. Søknadene ble avslått og argumentene som ble brukt var nettopp at dette landet ikke var en del av det hovedsatsingsområdet regjeringen hadde lagt opp til i Stortingsproposisjon nr. 80 (1991-92), som blir redegjort for i oppgavens neste kapittel.

2.2.3 Skjøre demokratier, frihetskamp og en Øst-Europa pakke

Vi går med raske skritt mot en ny æra og ser elementene til en ny internasjonal orden, som har sitt utgangspunkt i Europa. Vi er derfor både vitne til og deltakere i en dramatisk omformingsprosess i vår del av verden.³⁸

I sitatet over, fra utenriksdebatten i stortinget 31. mai, gir Gro Harlem Brundtland (Ap) et godt bilde av de generelle holdninger som preget de norske politiske aktører på denne tiden. Foruten Fremskrittspartiet som var dypt uenig i at Norge skulle blande seg inn i reformprosessene i øst, var det bred enighet om å opprette en ny bistandspakke til Øst-Europa. Myndighetenes forslag til tiltak ble utformet i proposisjonen som fikk navnet *Om midler til samarbeidstiltak overfor Øst-Europa*,³⁹ og ble ferdigstilt 16. mars 1990. Denne stortingsproposisjonen hadde en mer generell tilnærming til omveltningene i øst enn de to foregående. Isteden for å rette seg mot situasjonen i ett enkelt land, hadde denne hele Øst-Europa som nedslagsfelt. På dette tidspunktet omfattet reformprosessene så å si hele den tidligere østblokken, og situasjonen ble stadig mer omfattende. Proposisjonen tegnet opp linjene for hvordan Norge skulle bistå demokratiseringsprosessen i de østeuropeiske stater. Våren 1990 skulle flere av disse landene gjennomføre demokratiske valg og innføre demokratiske institusjoner. En utfordring i denne sammenheng var mangelen på kunnskap for å gjennomføre slike endringer, etter 40 år med et kommunistisk styresett. Dermed skulle en stor andel av den norske støtten gis i form av kompetanseoverføring og støtte til utvikling av demokratiske institusjoner. I tillegg var det også et fokus på kunnskap og teknologioverføring innen miljøvernfeltet. Norsk næringslivs engasjement i Øst-Europa skulle også støttes, og det skulle legges til rette for kulturutveksling. Disse tiltakene viser klare paralleller til det som to år senere skulle bli fokuset i Norges handlingsprogram for Øst-Europa. Regjeringen anbefalte at 48 870 000 NOK ble bevilget for å iverksette tiltakene. Regjeringen gjorde det klart i proposisjonen at de også ville fortsette å støtte opp om utviklingen i Polen. Pilen pekte fremdeles nedover for den polske økonomien, og derfor fremmet den forslag om at 35 mill. skulle gå til et stabiliseringsfond for å lette situasjonen der.⁴⁰

Den 3. mai lanserte utenriks- og konstitusjonskomiteen sin innstilling om Proposisjon nr. 73. Komiteen som ble ledet av Gro Harlem Brundtland støttet og gikk inn for de forslagene

³⁸ Stortingstidende (1989-90), Utenriksdebatten, 31.05.1990, s. 3713.

³⁹ St.prp. nr. 73. (1989-90), *Om midler til samarbeidstiltak overfor Øst-Europa*.

⁴⁰ Ibid.

regjeringen hadde fremmet i proposisjonen, og rådet Stortinget om å gjøre det samme. Komiteens flertall begrunnet beslutningen med at denne perioden var en kritisk fase for reformlandene, ikke bare grunnet den økonomiske reformpolitikken, men også fordi demokratiseringsprosessen ble sett på som meget sårbar. I tillegg ble det hevdet at den norske støtten også kunne være en god investering på sikt. I denne sammenheng ble både miljøtiltak, økonomisk samarbeid og sikkerhetsinteresser nevnt. Fremskrittspartiets representanter Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen var de eneste som stemte imot regjeringens forslag. De mente at resultatet av reformprosessen i de østeuropeiske land ville bli best uten bistand og vestlig innblanding, og pekte på et område rikt på ressurser og med et relativt høyt utdanningsnivå. Et generelt trekk var at optimismen var rådende i utenrikskomiteen selv om det var en bevissthet om at prosessen ville bli krevende.

Samtidig som det ble jobbet med den nye Øst-Europa pakken, ble den østeuropeiske situasjonen mer kompleks våren 1990, for nå begynte folket også innad i mange av de sovjetiske stater å murre. Dette kom sterkt til uttrykk i de baltiske land, et område som senere ved siden av Russland og Polen skulle bli et av de mest sentrale i den norske øst-bistanden. I Baltikum hadde kravet om selvstendighet fra Sovjetunionen vokst seg sterkere de seneste par årene, noe som førte til at blant annet Litauen hevdet sin uavhengighet 11. mars 1990. Gorbatsjov ønsket oppmykning, ikke oppløsning av unionen. Derfor iverksatte han en økonomisk blokkade, og litauerne suspenderte uavhengighetserklæringen i juni samme år.⁴¹ Utenom generell medlidenhet og oppmuntringer til det baltiske folk, ble det gjort lite fra den norske regjering og storting,⁴² og det skulle gå over et år før norske myndigheter offisielt anerkjente de baltiske lands selvstendighet. Det kan tenkes at det var en frykt for hvilke konsekvenser en slik innblanding kunne få overfor Sovjetunionen, som med Gorbatsjov i spissen allerede hadde lagt om den politiske kursen radikalt. Dette motsetningsfylte forholdet ble tydelig i utenriksminister Kjell Magne Bondeviks (KrF) redegjørelse for Stortinget 22.mai. Først omtalte Bondevik at ”det er regjeringens klare ønske at de baltiske republikkene må bli satt i stand til å gjenreise sin tapte selvstendighet”, til i neste omgang å hevde at ”regjeringen legger vekt på å videreføre et godt forhold til Sovjetunionen over et bredt saksfelt”.⁴³ Som det tydeliggjøres i neste underkapittel, var det viktig for Norge å holde et lavt

⁴¹ Seim 1999: Seim, Jardar 1999: 81.

⁴² Stortingstidende (1989-90): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. 22.05.1990. s. 3582.

⁴³ Stortingstidende (1989 -90): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. 22.05.1990. s. 3582.

spenningsnivå og opprettholde gode relasjoner med den sovjetiske naboen for å få fart på miljøvernssamarbeidet.

2.2.4 Satsning på miljø: Kolaprojektet

Selv om kampen for demokrati og reformering av det økonomiske systemet i Sovjetunionen og Øst-Europa var høyt på den politiske agendaen, var også miljøet en viktig kampsak for norske myndigheter. Miljøengasjementet kom klarest til syne i nordområdene. Nærmere bestemt var det forholdene ved kjernekraftverkene på Kolahalvøya i Nordvest-Russland som fikk oppmerksomheten. Etter Tsjernobylulykken i 1986 hadde norske myndigheter blitt mer oppmerksomme på at det fantes lignende kraftverk på Kola, ikke langt fra den norske grensen. En ulykke her, kunne få katastrofale konsekvenser og være miljøødeleggende for norsk natur. Det ble etablert et norsk-sovjetiske miljøssamarbeidet i 1988, og i samarbeidets første år ble det rettet stor oppmerksomhet mot utslippene ved nikkilverkene i området rundt byen Nikel. Når norske og sovjetiske myndigheter møttes for å diskutere miljøspørsmålet, ble to vidt forskjellige politiske tradisjoner og syn på miljøet synlig. I følge historiker Lars Rowe var begge sider opptatt av de forurensende utslippene, men på forskjellige grunnlag. Mens det fra norsk hold var miljøet og folkene som bodde der som var i fokus, så russerne på utslippene som et tegn på dårlig ressursutnyttelse. I Russland var det produksjonen som var i fokus.⁴⁴

Utslippene ved kraftverkene skapte også et bredt engasjement i den norske befolkningen. Spesielt i Sør Varanger området, men også i Norge forøvrig mobiliserte store folkemasser seg under parolen ”Stopp dødsskyene fra Sovjet” våren 1990. Aksjonsgruppens engasjement var sterkt følelsesladet, og tegnet skrekkbilder av Finnmark som en ørken innen få tiår om ikke kraftverkens utslipp ble stoppet umiddelbart. Det ble frontet som en kamp om befolkningens eksistensgrunnlag, og fremmet overskrifter i media, ikke bare i Norge, men også internasjonalt.⁴⁵ Engasjementet nådde raskt øverste politiske hold i Norge, og under en støttekonsert for aksjonen ”Stopp dødsskyene fra Sovjet” 11. september 1990 i Oslo konserthus, offentliggjorde statsminister Jan P. Syse at Norge ville bidra med 300 millioner kroner til rensing og et ombyggingsprosjekt av kraftverkene.⁴⁶ Ser man disse summene i forhold til det som ble gitt de øvrige sidene ved reformprosessene, blir det klart at beløpet var

⁴⁴ Rowe 2013:185.

⁴⁵ Ibid. s. 191-192.

⁴⁶ Hønneland og Rowe 2008:44.

betydelig. Kanskje var det større vilje til å bidra mer når håndfaste forhold på norsk jord ble berørt.

Støtten til Kolaprojektet hadde en annen karakter enn støtten som norske myndigheter frem til da hadde bistått reformprosessene i Øst-Europa med. I land som Polen, Tsjekia, Ungarn og Romania var det hovedsakelig bistand til de akutte behovene de omfattende reformprosessene førte med seg som hadde blitt prioritert. Når det gjaldt støtten til miljøprosjekter på Kola, hadde denne et vesentlig annet fokus. For det første var dette støtte til et område som på dette tidspunkt fremdeles lå innenfor den sovjetiske maktsfære. For det andre var støttens nedslagsfelt miljø, ikke demokrati og økonomiske reformprosesser. For det tredje var støtten til Kolaprojektet, i mye større grad basert på frykt for de konsekvensene utslippene ved kraftverkene kunne få på norsk jord. I tillegg var miljøprosjektet på Kola, i motsetning til støtten til de økonomiske og demokratiske reformprosessene, av en mer konkret karakter, og dermed i mye større grad målbart. Bistanden til miljø i nord var heller ikke problematisk i forhold til Sovjetunionens tradisjonelle innflytelsessfære lenger sør i Europa. Sett i en næringspolitisk sammenheng, kunne et samarbeid på tvers av grensen føre til nye kontakter og handelsforbindelser.

Det er grunn til å tro at summen av disse forhold gjorde det lettere for norske myndigheter å bidra med større beløp. Samtidig var det nok også viktig for Norge å opprettholde sitt rykte som miljønasjon, som for alvor hadde blitt aktuelt med Gro Harlem Brundtlands lederskap for verdenskommisjon for miljø og utvikling. Kommisjonens tankegods om en ”bærekraftig utvikling” blir klart tydelig i hvordan det var ønsket å rense og modernisere kraftverkene på Kola. Samtidig hadde flere norske selskaper spisskompetanse på den teknologien som kunne brukes ved rensing av kraftverket, og mente selv de var konkurransedyktige. Det mest fremtredende av disse norske selskaper var Elkem, som hadde spesialisert seg på å fremme ny teknologi ved produksjon av metaller og materialer. I løpet av 1990 gjorde Elkem det de kunne for å få gjennom sitt forslag til rensingen av nikkilverkene, men fikk sterk konkurranse fra finske Outokumpu. 22. august signerte Elkem og Outokumpu en samarbeidsavtale. I følge Lars Rowe var det hovedsakelig utsiktene til økonomisk vinning som drev disse firmaene, ikke hensynet til miljøet. Han mente miljøspørsmålet raskt kom i skyggen av de økonomiske utsiktene. Elkem så et stort lønnsomt marked i Nord, for miljøvennlig teknologi.⁴⁷ Dermed

⁴⁷ Hønneland og Rowe 2008:207.

kan det hevdes at det også var betydelig økonomisk egeninteresse bak miljøengasjement. I en norsk-russisk felleserklæring fra juni 1991 ble det tatt sikte på at moderniseringen av kraftverkene ved norskegrensen skulle være fullført innen 1995.⁴⁸

2.2.5 Høsten 1990: Symbolpolitikk og ekstra bevilgninger

I oktober 1990 la regjeringen frem sitt forslag til statsbudsjett for 1991. Trass etterlysningene av en mer konkret plan overfor Sovjetunionen og Øst-Europa var støtten som ble foreslått fremdeles spredt og beskjedent. Kola-prosjektet var det enkelttiltaket som var bundet opp klart størst bilaterale bistanden i 1991. I budsjettet var det avsatt 300 mill. til rensingen av kraftverket. I sammenligning fikk demokratibyggning 40 mill. og øvrige miljøprosjekter 30 mill. så hvis penger satte en indikator for viktighet, er det klart hvor det politiske, bilaterale fokuset skulle ligge det kommende år. For å nyansere bildet er det viktig å poengtere at den norske multilaterale innsatsen skulle være vesentlig større enn den bilaterale i 1991, og den rettet seg i større grad til organisasjoner som EBRD,⁴⁹ som hadde et større fokus på markedsøkonomi og demokratiseringsprosessen i Øst Europa.

Den 15. oktober ble det klart at Nobels fredspris gikk til Mikhail Gorbatsjov. Begrunnelsen for utdelingen av prisen var hans arbeid for avspenning og nedrustning, og Gorbatsjov skulle hedres som den viktigste personlighet for avslutningen på den kalde krigen. Med hans erklæring om at han ikke ville støtte kommunistregimer i andre land som fikk folket mot seg, fikk han også æren for kommunismens fall i Øst-Europa.⁵⁰ Utdelingen av fredsprisen synliggjør noen klare paradokser i den norske politikken overfor den sovjetiske lederen. Når folket i de baltiske land ønsket selvstendighet svarte Gorbatsjov med strenge økonomiske sanksjoner. Store deler av den norske opinionen viste i det ene øyeblikket sympati for de baltiske frihetskjempernes kamp for løsrivelse fra Moskva, mens de i det neste, hedret Gorbatsjovs kamp for reformer innad i en union mye tydet på at han ville holde samlet.⁵¹ Uansett var fredsprisen en norsk anerkjennelse av den politikken Gorbatsjov førte.

Høsten 1990 var det få tegn til økonomisk fremgang i Sovjetunionen og de østeuropeiske land. Norske myndigheter poengterte ved flere anledninger at det ville ta en viss tid før det

⁴⁸ Bones og Tjelmeland 2015:545.

⁴⁹ European Bank for Reconstruction and Development.

⁵⁰ Nobels fredspris offisielle nettside: http://nobelpeaceprize.org/nb_NO/laureates/laureates-1990/gorbachev-bio/ 23.02.2015.

⁵¹ Stortingstidende (1989 -90). Utenriksdebatten. 31.05. 1990. s. 3721.

kunne påvises økonomisk vekst. Rasjoneringspolitikk hadde blitt dagligdags, og det var store mangler på basisvarer i følge den norske regjering, som bestemte å bistå prosessen med strakstiltak på 10 mill. Målet var å få i stand raske leveranser av mat og medisiner. 14 desember ble tilleggsbevilgningene godkjent av partiene på stortinget. Selv om fremgangen i Sovjetunionen og Øst-Europa var begrenset, var engasjementet og viljen til å bidra rådende fra norsk side. Thorvald Stoltenberg uttalte følgende til aftenposten 31. desember: ”Jeg ser behovet for en Marshallhjelp til Øst-Europa, en plan som ikke går ut på å kaste gode penger etter dårlige, men derimot tar sikte på å bringe balanse i den østeuropeiske økonomien...”⁵² På denne tiden var utenriksdepartementet i full gang med å sette sammen en arbeidsgruppe som skulle utarbeide et forslag til handlingsplan for Sovjetunionen og Øst-Europa.⁵³

2.3 Arbeidsgruppen for øst Europa

Ved utgangen av året 1990 erkjente den norske utenriksstjenesten at endringer i bistandsprosessene måtte gjøres om, hvis man skulle oppnå de ønskede mål om velfungerende demokratier og markedsøkonomier i Øst-Europa. I tiden frem til denne erkjennelsen hadde tiltakene i stor grad vært basert på enkeltformål og tidsavgrensede prosjekter. Dette kan forklares ved de mange akutte problemene som meldte seg i den tidlige fasen av reformprosessene. De akutte behovene som bistand til matmangel og annen nødhjelp krevde rask involvering fra myndighetene i de vestlige land. Dette hadde ført til en ad hoc preget tilnærming, uten struktur. Det var disse forhold som lå til grunn for at utenriksdepartementet i desember 1990 bestemte seg for at det måtte opprettes en arbeidsgruppe som skulle utarbeide et utkast til en mer langsiktig og konkret bistandsstrategi overfor de østeuropeiske land.⁵⁴ Arbeidsgruppen skulle ledes av tidligere finansminister Per Kleppe (Ap). Med seg i gruppen hadde han Pål Kolstø, førsteamanuensis ved Universitetet i Oslo, Terje Rød Larsen, FAFO-direktør, Geir Lundestad, direktør for Nobelinstituttet, Odd Henrik Robberstad, direktør for norsk Hydro og Willy Østreng, direktør for Fridtjof Nansens institutt. Gruppens rapport skulle bli det første konkrete skrittet mot opprettelsen av det som i 1992 skulle bli Norges handlingsprogram for Øst-Europa. Fra januar 1991 til rapporten ble ferdigstilt 28 februar samme år, ble det avholdt i alt seks møter. Underveis i prosessen hadde arbeidsgruppen rådført seg med både LO, NHO og Norges Eksportråd.

⁵² Aftenposten Morgen 31.12.1990.

⁵³ St.prp. nr. 34 (1990-91). *Om humanitær hjelp til Sovjetunionen og andre øst-europeiske land*. s. 2.

⁵⁴ UD 34.7/51, Revidert utkast til rapport, Fra arbeidsgruppen for Øst-Europa. 28.02.1991, s. 9-10.

Gruppens mandat gjorde det klart at arbeidet skulle ta utgangspunkt i de hovedmålene som var nedfelt i Stortingsmelding nr. 11 (1989-90). Meldingens retningslinjer skulle gjennom en interesseanalyse vurdere hvordan de norske interesser best kunne ivaretas, og hvilke tiltak overfor Sovjetunionen og Øst-Europa som var mest hensiktsmessige.⁵⁵ Arbeidsgruppens medlemmer poengterte i ettertid at ”mandatet er etter sin ordlyd meget vidt, og tidsfristen for å avgi innstillingen har vært meget knapp”.⁵⁶

2.3.1 Arbeidsgruppens konklusjon

Arbeidsgruppens oppfatning var at den norske bistanden til Øst-Europa ville bli mest synlig og gi mest effekt med en langsiktig og planlagt strategi. Grunnet usikkerheten som var knyttet til utviklingen i Sovjetunionen og Øst-Europa ville det i følge arbeidsgruppen likevel ikke være hensiktsmessig med et handlingsprogram som strakk seg lenger enn et tidsperspektiv på 5 år i første omgang. Selv med den usikre situasjonen ble det poengtert at man nå hadde en unik mulighet til å skape et nytt Europa basert på demokratiske idealer og rettsstatens prinsipper. Norge hadde et klart medansvar å bidra i denne prosessen, i tillegg var det også klare norske politiske og økonomiske interesser knyttet til reformprosessene. De norske interessene gikk blant annet utpå at norsk næringsliv kunne styrke sin posisjon og markedspotensialet i et område hvor kontakten hadde vært begrenset tidligere. Å være tidlig ute ville være en klar fordel for norsk næringsliv, men dette forutsatte at demokratiseringsprosessen og omleggingen til markedsøkonomi fortsatte i positiv retning.

Arbeidsgruppen foreslo at den norske innsatsen overfor Øst-Europa skulle konsentreres om demokratibyggende tiltak, utvikling av markedsøkonomien, økonomisk samarbeid, energitiltak, miljøtiltak, forskning, kultur og utdanning, samt styrking av det administrative apparat. Når det gjaldt det økonomiske samarbeidet, ble geografisk nærhet vektlagt, og områder som tradisjonelt hadde hatt velutbygde forbindelser og økonomisk kontakt med Norge. I de resterende satsningsområdene spilte geografien en mindre rolle. Kompetanseoverføring og opplæring fikk en sentral plass i arbeidsgruppens rapport. Det ble hevdet at i en tidlig fase av reformprosessene var dette av ekstra stor betydning. De østeuropeiske landenes ønsker om demokratisering og omlegging av det økonomiske systemet krevde kunnskap om hvordan dette fungerte. Her kunne Norge spesielt bidra med erfaringer

⁵⁵ UD 34.7/51, Brev fra Utenriksdepartementet til arbeidsgruppens deltakere. 18.12. 1990.

⁵⁶ UD 34.7/51. Revidert utkast til rapport fra arbeidsgruppen for Øst-Europa. 28.02.1991.

fra den skandinaviske modell. Hjelp til etableringen av politiske partier, opprettelse av arbeidslivsorganisasjoner, lovgivning og etableringen av en fri presse kunne bidra positivt både for demokratiseringsprosessen og innføringen av en markedsøkonomi. Kompetansen kunne overføres gjennom seminarer både i Norge og i Øst-Europa samt utveksling av studenter og forskere og andre med spesielle kunnskaper på området. Miljøvern- og energiltak ble også vektlagt, og moderne energiteknologi var av avgjørende betydning for å minske utslipp som var av stor skade for miljøet. Miljøtiltak var av interesse for norske myndigheter, fordi store deler av miljøforurensning i Norge kom fra de sovjetiske og østeuropeiske områder. På miljøfeltet burde også kompetanseoverføring og opplæring være en viktig del av bistanden hevdet arbeidsgruppen, og da særlig på det teknologiske plan. Dette var et område Norge hadde spesielt gode forutsetninger for å bidra, ble det hevdet i rapporten.⁵⁷

Arbeidsgruppen gjorde det klart at hvis bistanden til Øst-Europa skulle bli vellykket var det viktig å styrke det administrative apparatet i utenriksdepartementet. I denne sammenheng tok gruppen til orde for å opprette et sekretariat som hadde det daglige ansvaret for koordinering og oppfølging av innkommende søknader. Arbeidsgruppen tok også til orde for at det skulle opprettes et statssekretærutvalg. Statssekretærutvalget skulle være overordnet sekretariatet og ta stilling til fordelingen av ressursene. Et rådgivende utvalg burde også opprettes for å sikre en bredest mulig kompetanse. Dette siste utvalget skulle bestå av 5 til 10 personer som var rekruttert utenom departementene.⁵⁸

2.3.2 Mens det ventes på handlingsprogrammet

I tiden etter arbeidsgruppen hadde ferdigstilt arbeidet, ble rapporten sendt rundt til de forskjellige berørte departementer, organisasjoner og ambassader for tilbakemeldinger og mulige endringer frem mot at handlingsprogrammet skulle tre i kraft i 1992. Utenriksminister Stoltenberg var fornøyd med det arbeidet som hadde blitt gjort. Gruppen hadde avgitt ”svar som er i tråd med de forventninger vi stilte da gruppen ble nedsatt.”⁵⁹ Tilbakemeldingene som ble gitt var generelt positive, og det ble lagt vekt på viktigheten av at Norge bisto utviklingen i øst med et helhetlig program. Tross den generelle positiviteten fra organisasjonene, departementene og ambassadene hadde disse også noen innvendinger. Næringsdepartementet

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ UD 34.7/51, Brev fra Thorvald Stoltenberg til Per Kleppe, 11.03.1991.

stilte spørsmål ved at arbeidsgruppen hadde foreslått at miljø og energisektoren skulle motta nærmere halvparten av bevilgningene,⁶⁰ mens miljødepartementet mente at det var et for lite fokus på bilateral bistand. Bilateral bistand var i følge dem av stor politisk betydning fordi den var mer synlig enn den multilaterale.⁶¹ At synliggjøring av Norges Øst-Europapolitikk var av stor politisk betydning viste seg blant annet ved at det hadde blitt rettet kritikk fra både USA og EF, som mente Norge burde bistå reformprosessene i større grad. Dette kom frem i en møteinnkallelse om den videre oppfølgingen av arbeidsgruppens rapport. I dette skrivet gjorde UD det klart at det var G-24 samarbeidet som i stor grad tok seg av utvekslingen av informasjon om den multilaterale bistanden, og det ble antydnet at Norges støttetiltak til en viss grad hadde blitt oversett.⁶² Med et sterkere fokus på bilateral bistand kunne norske myndigheter i større grad forsikre seg om at deres tiltak ble synlig for resten av verden, men det var ingen enkel avveining, for som arbeidsgruppen hevdet i sin rapport, kunne Vesten oppnå mer om bistanden ble samlet i multilaterale prosesser.

Utenriksminister Stoltenberg var klar på at Norge hadde et høyt ambisjonsnivå når det gjaldt bistand til Øst-Europa. Norge skulle være på topp i Skandinavia, og når 1992 var omme skulle den norske støtten være på høyde med danskenes, som alltid hadde hatt et vesentlig høyere bistandsnivå mot øst enn Norge. Det var stor optimisme og tro på at Norges tiltak skulle lykkes, selv om det ble gjort klart at prosessen også ville bli krevende. I budsjettforhandlingene 25 november 1991 svarte Stoltenberg ”det er av de tingene jeg er helt sikker på”⁶³ når han ble spurt om bistandsnivået og om handlingsprogrammet ville lykkes.

Premissene for det som skulle bli Norges handlingsprogram for Øst-Europa fikk i løpet av høsten 1991 nok en ny dimensjon. Et mislykket statskupp i Sovjetunionen i august førte til at alle de tre baltiske stater hevdet sin selvstendighet, og hele den vestlige verden anerkjente dem. Gorbatsjov stilling var svekket, og i desember 1991 gikk hele unionen i oppløsning. 25 desember ble det sovjetiske flagget i Kreml heist for siste gang. Sovjetunionen var historie, og Norge fikk en annen verden å forholde seg til enn den som var gjeldene ett år tidligere da arbeidet med handlingsprogrammet ble påbegynt.⁶⁴ Fra Norge iverksatte sin første

⁶⁰ UD 34.7/51, Brev fra Næringsdepartementet til Utenriksdepartementet 04.04.1991.

⁶¹ UD 34.7/51, Telefax fra Miljødepartementet til Utenriksdepartementet 09.04.1991.

⁶² UD 34.7/51, Møte innkallelse vedrørende oppfølging av Kleppe-utvalgets rapport om utbyggingen av samarbeidet med Øst-Europa. 05.04.1991.

⁶³ Stortingstidende (1991-92): Budsjettforhandlingene, 25.11.1991. s. 1118.

⁶⁴ Lundestad 2004:231

bistandspakke til Øst-Europa i 1989 til handlingsprogrammets oppstart i 1992, hadde verden forandret seg dramatisk. Over en toårs periode hadde Berlin muren falt, de kommunistiske statene i øst hadde fått sin selvstendighet, Warszawapakten brutt sammen og Sovjetunionen gått i oppløsning. Den norske utenrikspolitikken hadde også gjennomgått store endringer. Da Stortingsmelding nr. 11 ble lansert i 1989 måtte myndighetene fremdeles forholde seg til blokkdelingen mellom øst og vest, og deretter utforme tiltak.

3. HANDLINGSPROGRAMMETS OPPSTART 1992

Handlingsprogrammet fremlegges fordi det er behov for en ekstraordinær innsats for å bistå landene i Sentral- og Øst-Europa.⁶⁵

Våren 1992 ble Norges handlingsprogram for Øst-Europa lansert. Ved å samle støtten i et helhetlig handlingsprogram ville forvaltningen av midlene bli bedre, tid og arbeid spart, og de tilgjengelige bistandsmidler brukt mer effektivt. For uten Fremskrittspartiet som stemte i mot, var det tverrpolitisk enighet i Norge om opprettelsen av handlingsprogrammet. Dette førte til at den politiske prosessen gikk relativt problemfritt. I praktisk politikk skulle det vise seg at utfordringene var flere. I dette kapittelet blir det tydelig at situasjonen i Øst-Europa var såpass kompleks at norske myndigheter måtte ta stilling til flere uforutsette spørsmål. Spørsmål som gjaldt både hvordan et stort antall innkommende søknader skulle håndteres, utviklingen i de østeuropeiske land, og spørsmål rundt iverksettelsen av prosjekter.

Kapittelets hovedtema er oppstarten av Norges handlingsprogram for Øst-Europa. De sentrale dokumentene vil være Stortingsproposisjon nr. 80 *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst*, hvor rammene for et langsiktig program ble trukket opp, utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling og den påfølgende debatten i stortinget 17. juni. Et viktig element vil være å redegjøre for hva som var handlingsprogrammets målsetning, og hvordan målene skulle realiseres. I hvilken grad egeninteresse og idealpolitikk gjorde seg gjeldende i programmets startfase vil bli drøftet. Det vil også bli sett nærmere på hvordan den politiske prosessen utspilte seg, og hvem som var de mest fremtredende aktører. Samtidig vil Norges deltakelse i Østersjøsam arbeidet og Thorvald Stoltenbergs bestrebelser for å få på plass et barentssamarbeid bli redegjort for og drøftet opp i mot prosessen rundt handlingsprogrammet. Kapittelets tidsperspektiv vil være oppstartsåret 1992, og frem til arbeidet med en ny proposisjon tok til tidlig på året 1993.

⁶⁵ UD 34.7/51: Brev fra Utenriksdepartementet til Statsministerens kontor. 03.04.1992.

3.1 Våren 1992: Forberedelser, innspill og kommentarer

I de første månedene av året 1992 ble det jobbet aktivt med stortingsproposisjonen som skulle trekke de videre linjene for Norges samarbeid med de østeuropeiske land. Samtidig var det nå blitt allment kjent at Utenriksdepartementet disponerte støtte til dem som ønsket å starte prosjekter i Øst-Europa. Søknadsstrømmen var stor, men de fleste søknadene ble avist. UD begrunnet avvisningene med at bistandsmidlene var begrenset, og at det derfor var nødvending med en streng prioritering.⁶⁶ En annen viktig oppgave våren 1992 var å opplyse de østeuropeiske land om Norges planer med handlingsprogrammet. Dette var bakgrunnen for at Thorvald Stoltenberg 4. februar reiste på en snartur til Kiev og Moskva. Reisen var kommet i stand på norsk initiativ, og formålet var å diskutere de bilaterale spørsmål. Under sitt Moskvabesøk møtte Stoltenberg visestatsminister Gennadij Burbulis, som var kjent som en av president Boris Jeltsins nærmeste rådgivere.⁶⁷ En uke senere gjorde Stoltenberg i sin utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget det klart at enighet hadde blitt oppnådd på flere punkter. Handlingsprogrammet som skulle lanseres av regjeringen i april ville føre til ytterligere kontakt og bidra til demokratisk utvikling og økt handelssamkvem, ikke bare overfor Russland, men også overfor alle samarbeidslandene i øst.⁶⁸ I redegjørelsen varslet Stoltenberg at arbeidet med programmet var godt i gang, og at det ville stå klart i løpet av april måned.⁶⁹ Jan Pettersen (H) viste stor interesse for planene, men la vekt på at regjeringen hadde brukt for lang tid, for i følge Pettersen burde handlingsprogrammet allerede vært iverksatt. Han fryktet at Norge var blitt komfortabel med tanken om at trusselen fra øst var over, og spurte: ”Vet vi mer i 1992 om hva som kommer til å skje i 1994, enn vi i 1990 visste om 1992?”.⁷⁰

Som Pettersen hevdet, var det ingen som med sikkerhet kunne si hva som ville skje i 1994. Likevel kunne det sikres at handlingsprogrammet hadde et godt grunnlag for å møte fremtidens utfordringer. Et godt grunnlag var avhengig av et bredt kunnskapsfelt, og derfor ble blant annet et utkast av proposisjonen sendt til de forskjellige ambassader i de berørte land for innspill og kommentarer. Per G. Stavnum ved den norske ambassaden i Vilnius la vekt på at alle tiltakene som var foreslått i proposisjonens utkast ikke ville være like relevant for alle

⁶⁶ UD 34.7/51. Utenriksdepartementet. Standardisert svarbrev om økonomisk støtte til gjennomføring av tiltak overfor Øst-Europa 08.05.1992.

⁶⁷ Aftenposten Morgen 04.02.1992.

⁶⁸ Stortingstidende, Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren 10.02.1992. s. 2403.

⁶⁹ Ibid. S. 2401.

⁷⁰ Stortingstidende, Utenriksdebatten 13.02.1992. s. 2491.

land. ”Det synes lite hensiktsmessig å spre beskjedne bilaterale midler på alle de angitte områder i alle land, basert på norske ønsker/initiativer, uten noen styring”⁷¹ hevdet Stavnum. Stavnums poeng var ikke uberettiget, for i månedene før handlingsprogrammet ble lansert, mottok utenriksdepartementet et stort antall søknader, som omhandlet alt fra midler til bedriftsetablering, finansiering av norske musikers turne i Russland, forsendelse av fiskemel som nødhjelp og støtte til forskjellige seminarer. Dette var også et av hovedtrekkene i den generelle kritikken av utkastet. Kritikken om spredning gikk først og fremst ut på at aktiviteten skulle gjelde for mange sektorer. Proposisjonens utkast la opp til at bistanden skulle rette seg mot strukturelle endringer i de østeuropeiske lands økonomi, miljø, utdanning og forskning, handel og økonomisk samarbeid, demokratibyging, fiskerinæring og landbruk, samt humanitær bistand. Det utenriksøkonomiske kontor nyanserte forholdene som hadde blitt kritisert, ved å gjøre det klart at behovene for bistanden ville variere over tid. I en startfase ville for eksempel demokratibyggende tiltak og humanitær bistand være av stor betydning, mens etterhvert som utviklingen skjøt fart ville andre tiltak som handel og økonomisk samarbeid forhåpentligvis ta mer og mer over for disse. Selv om det var mange sektorer innenfor Norges satsningsområdet, konkretiserte kontoret at det var få elementer innenfor hvert satsningsområde. Hovedfokuset skulle rettes mot opplæring og kompetanseoverføring.⁷² På denne tiden var det fremdeles en usikkerhet knyttet til den videre utviklingen i Sovjetunionen og de østeuropeiske land. Når alt kom til alt visste norske myndigheter lite om hvordan de foreslåtte tiltakene ville virke i praksis. De mange søknader som strømmet inn viste at det var behov for strenge prioriteringer, og at også positive prosjekter kunne bli avslått.

3.2 Barentssamarbeidet og Østersjøsamarbeidet

Selv om det var nødvendig med et bilateralt program for øst-bistanden, tok Thorvald Stoltenberg til orde for at bistanden også måtte sees i en multilateral sammenheng. Våren 1992 var styrking av gamle regionale samarbeidsmønstre et sentralt tema i europeisk politikk. Regioner som krysset jernteppets gamle grenser ble sette på som stabiliserende elementer for det skjøre forholdet mellom øst og vest.⁷³ Østersjørådet var det første regionale samarbeidsforum som ble opprettet på tvers av det tidligere øst-vest-sillet i mars 1992.

⁷¹ UD 34.7/51. Telefax til Utenriksdepartementet fra ambassaden i Vilnius, 22.03.1992.

⁷² UD 34.7/51. Utenriksdepartementet, møte referat 27.03.1992.

⁷³ Kjølborg 1997: 357-359.

Thorvald Stoltenberg viste et stort engasjement for en slik utvikling, og da planene om et østersjøsamarbeid ble kjent, gjorde han det han kunne for å sikre norsk deltakelse. Selv om Norge geografisk ikke hadde direkte tilknytting til Østersjøen, klarte Stoltenberg ved konstitueringen av det nye Østersjørådet i København i mars 1992 å ”tegne om kartet”, ved å vise til Norges sentrale beliggenhet ved Østersjøens utløp.⁷⁴ Østersjøsamarbeidet skulle omfatte de tre baltiske stater, Russland, Polen, Tyskland, de fire nordiske land og EF-kommisjonen. Samarbeidets målsetning var å bidra til økt samarbeid, samt økonomisk og demokratisk utvikling.

Etter at Thorvald Stoltenberg hadde sikret Norge plass i Østersjøsamarbeidet, begynte han å forberede et lignende samarbeid for Barentsregionen. Finland hadde lignende planer, som innebar å utvide den nordiske Nordkalotten til en storkalott hvor også Russland var inkludert. Stoltenberg kom Finland i forkjøpet. På et foredrag i Tromsø 25. april 1992 lanserte han planene om å opprette et barentssamarbeid mellom de nordligste fylkene i Norge, Sverige, Finland og Russland. Med seg på laget hadde han den russiske utenriksministeren Andrej Kozyrev.⁷⁵ Hovedformålet med dette samarbeidet var å stabilisere, og normalisere det som hadde vært et spenningsområde under den kalde krigen.⁷⁶ I følge Anders Kjølberg var det en frykt for at den kalde krigen skulle fortsette i nord etter den var over i sentral Europa.⁷⁷ De norske planene om et Barentssamarbeid kan føres tilbake til 1986 hvor de første initiativene om et nytt samarbeid med Sovjetunionen fant sted. Disse første initiativene var spontane lokale utspill, og omfattet hovedsakelig samarbeid innenfor idrett og kultur. Dette førte frem til et prosjekt som ble omtalt som Aksjon nabohjelp. Gorbatsjovs oppmykningspolitikk som blant annet viste seg med hans berømte Murmansk-tale i 1987, åpnet for en ny internasjonal politikk i nordområdene, basert på samarbeid mellom landene.⁷⁸ Sett i lys av den kalde krigens slutt var opprettelsen av Østersjøsamarbeidet, og planene om et barentssamarbeid i 1992, gode eksempler på integrasjonen mellom øst og vest og et forsøk på å erstatte isfronten med dialog og samarbeid.

⁷⁴ Ibid. Side 357-359.

⁷⁵ Goldin 2015: 617.

⁷⁶ Hønneland 2005:45.

⁷⁷ Kjølberg 1997: 357.

⁷⁸ Hønneland og Rowe 1992:137.

3.3 Stortingsproposisjon nr. 80 (1991 – 92): *Om utbygging av Norges*

samarbeid med reformlandene i øst

Den overordnede målsetting for Norges samarbeid med landene i Øst-Europa er å bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling.⁷⁹

Sitatet over viser handlingsprogrammets grunnleggende målsetning slik det kom til uttrykk i stortingsproposisjon nr. 80, som fikk navnet *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst*. Denne proposisjonen var handlingsprogrammets viktigste dokument, og trakk opp hovedlinjene for hvordan den norske bistanden skulle arte seg de kommende år. Programmet ble lansert av Brundtlandregjeringen 24 april, og skulle vare til og med 1996. Grunnen til det begrensede tidsperspektivet var at tiltaket skulle sees på som hjelp til selvhjelp, samt at den usikre situasjonen i de østeuropeiske land ikke gjorde det hensiktsmessig med et lengre program før situasjonen i øst i større grad var avklart. Regjeringen ønsket å bidra til det de så på som en positiv utvikling mot demokrati og markedsøkonomi i Øst-Europa. Det ble vektlagt at det i tillegg til moralske spørsmål og ansvaret vi i Vesten hadde for å hjelpe disse landene, også var i Norges egeninteresse å bidra til omstruktureringen i Øst-Europa. Det bilaterale samarbeidet som var kjernen i handlingsprogrammet, skulle rette seg mot enkelttiltak. Overføring av kunnskap og kompetanse skulle være den grunnleggende faktoren. Regjeringen gjorde det klart i proposisjonen at et bilateralt samarbeid ville utfylle, og forsterke det multilaterale som hadde sitt hovedfokus rettet mot store strukturelle, og overordnede økonomiske endringer. Samtidig ble det hevdet at den tradisjonelt lave norske samhandelen med Øst-Europa ville raskest bli bedre gjennom direkte kontakt mellom organisasjoner, bedrifter og andre sentrale aktører. I tillegg ville programmet gi større muligheter til å profilere de norske interesser, og utnytte den norske kompetansen på en bedre måte.⁸⁰ I 1993 skulle innsatsen ovenfor Øst-Europa styrkes, og videreføres på dette nivået til og med 1996. Det var av stor betydning at den norske støtten ble sett i et langtidsperspektiv, og at det var langsiktige planer som ville føre til at norske bedrifter kunne nyte godt av samarbeidet. Et gjennomgående trekk ved proposisjonen var optimisme og troen på endring i Øst-Europa. Trass optimismen var det likevel en erkjennelse av at omleggingen til demokrati og markedsøkonomi ville bli krevende.

⁷⁹ St.prp. nr.80. (1991-92):5.

⁸⁰ St.prp. nr.80. (1991-92):11.

3.3.1 Geografisk avgrensning

I handlingsprogrammet ble det vektlagt at Norges bistand til Øst-Europa måtte avgrenses for å oppnå ønsket effekt. Norges innsats skulle rettes mot prioriterte områder hvor norske myndigheter mente det var gode forutsetninger for å lykkes. I begrunnelsen var økonomiske og politiske forhold viktig. Tatt disse faktorene i betraktning var det naturlig at de nærliggende områdene ble prioritert. Nærmere bestemt de nordvestlige delene av Russland, med særlig vekt på Murmansk og Arkhangelsk fylker, deretter de baltiske stater og Polen. Om det var interessante prosjekter i andre reformland var det også en mulighet for at disse kunne bli støttet. På enkelte områder som energisektoren kunne også prosjekter i mer fjerntliggende områder prioriteres.⁸¹

Viktige hensyn i forbindelse med den geografiske avgrensningen var sikkerhetspolitiske forhold og økonomiske forutsetninger.⁸² I forbindelse med det sikkerhetspolitiske aspektet var det en frykt for at nye totalitære styresett kunne danne seg i øst om reformene mislyktes. Mislykkede reformer kunne også føre til opptøyer, og i verste fall krigshandlinger nær Norges grenser. På det økonomiske planet ble det vektlagt at Norge burde ha gode muligheter for økonomisk vinning på sikt. Handel, og da spesielt med Nordvest-Russland ble trukket frem som særlig gunstig, grunnet den nære geografiske beliggenheten. Regjeringen delte Handlingsprogrammet inn i fire kategorier. Den største av dem var prosjektbistanden, den nest største, støtte til utbygging av den diplomatiske representasjonen, og videre støtte til et nordisk investeringsprogram og til slutt midler til diverse administrative oppgaver i Utenriksdepartementet⁸³. Dette viser at regjeringen i stor grad rettet seg etter de anbefalinger som Arbeidsgruppen for Øst-Europa hadde kommet frem til (Se kap.2 s.26, 27).

3.3.2 Prosjektbistanden

I Stortingsproposisjon nr. 80, *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst* ble det foreslått at i løpet av handlingsprogrammets første virkeår 1992 skulle det totalt overføres 255 millioner kr. til forskjellige tiltak. Hoveddelen av denne støtten var satt av til prosjektbistand, og var på 174 mill. kr. Hovedsakelig var prosjektbistanden tilskudd som ble gitt til gjennomføring av prosjekter iverksatt av norske bedrifter, offentlige institusjoner og frivillige organisasjoner. Prioriterte sektorer var energi, fiskeri, industri og landbruk.

⁸¹ St.prp. nr.80. (1991-92):6.

⁸² Kjøllberg 1997:366.

⁸³ St.prp. nr.80. (1991-92):4.

Begrunnelsen for denne prioriteringen var at dette var områder Norge hadde særlig gode forutsetninger og kompetanse til å bistå. De viktigste samarbeidsområdene innenfor prosjektbistanden var: Fremme strukturelle endringer i de østeuropeiske lands økonomi, Demokratibyggning /menneskerettigheter/frie media, Miljøvern, Handel og økonomisk samarbeid, Utdanning og forskning, og Humanitær bistand.

Fremme strukturelle endringer i de østeuropeiske lands økonomi

Reformlandene så på kommunismen som feilslått. Vestens markedsøkonomi og høye levestandard ble holdt som forbilde for deres videre utvikling. I Russland hadde utenriksminister Andrej Kozyrevs vestlige ambisjoner for den russiske utenrikspolitikken, og i denne forbindelse ble prisene sluppet fri allerede i januar 1992. I følge Helge Blakkisrud var Kozyrevs politikk basert på en noe ”naiv antakelse” om at Vestens og Russlands utenriksmål ville sammenfalle så lenge vestlige idealer ble opprettholdt.⁸⁴ Dette var ikke en politikk som kun var gjeldende for Russland, for lignende tilnærminger til vestlige idealer fant sted i alle de tidligere sovjetstatene og de øvrige østeuropeiske land på begynnelsen av 1990 tallet.⁸⁵

Norge skulle bistå de økonomiske reformprosessene i øst ved å blant annet å oppmuntre norske og østeuropeiske bedrifter til samarbeid. Norske støtte skulle bli gitt til både nyetableringer og videreutvikling av gamle prosjekter. Bistandsmidlene skulle utdeles etter søknad fra initiativtakerne. En viktig del av samarbeidet ville være å gi bedriftsledere, tillitsvalgte og arbeidere ved disse bedriftene opplæring i hvordan det markedsøkonomiske systemet fungerte. På alle nivåer var kunnskap om markedsøkonomi svært mangelfull i Øst-Europa. For at en omlegging til markedsøkonomi skulle bli vellykket, hadde de norske bedriftene også et ansvar for å gi opplæring i demokratiske forhold på arbeidsplassene. På dette område skulle norske fagorganisasjoner bidra med kompetanseoverføring. Fagorganisasjoner ble sett på som viktige for at denne prosessen skulle bli vellykket. Det var ikke nok med kunnskap, arbeidernes interesser måtte sikres. Skulle disse tiltakene lykkes måtte viktige rammebetingelser være på plass. Prosjekter som tok sikte på å utvikle lovverket, moderne forvaltningsstrukturer og finansinstitusjoner ville derfor også bli prioritert. Landene i Øst-Europa skulle bli rustet til selv å ta kontroll over sin fremtid. Med lover og rammer på plass skulle økonomisk og demokratisk vekst sikres. En bærekraftig utvikling var avhengig av

⁸⁴ Lange, Pharo og Østerud 2009:211.

⁸⁵ Ibid.

en kjøpekraftig befolkning. Dette forutsatte at den økende arbeidsledigheten opphørte og arbeiderne fikk nok lønn til at det oppsto en sunn etterspørsel av hjemmeproduserte varer.⁸⁶

Demokratibygging, menneskerettigheter og frie media

For at strukturelle endringer i de østeuropeiske lands økonomi skulle finne sted, var det avgjørende at demokratiske prinsipper ble gjeldende for den politiske utviklingen. De østeuropeiske land var fattige på demokratiske tradisjoner, og derfor er det vanskelig å anslå hvor stor del av befolkningen som faktisk ønsket en slik utvikling. Som Jardar Seim hevder, skal likevel ikke ønskene om frihet og demokrati undervurderes⁸⁷. Befolkningen i Øst-Europa møtte daglig situasjoner som kunne oppfattes som krenkende grunnet strenge begrensninger på deres ytringer, og retten til å inneha kritiske meninger.

Å bidra til at demokratiske prinsipper fikk grobunn i de østeuropeiske land stemte godt overens med nye strømninger i den norske utenrikspolitikken. Tidligere hadde disse temaer fått en begrenset plass i den norske bistanden, men fra slutten av 1980 årene ble demokrati og menneskerettigheter ansett som vesentlige forutsetninger for å skape utvikling.⁸⁸ En demokratisk utvikling i øst fikk derfor en sentral plass i Stortingsproposisjon nr. 80. Proposisjonen gjorde det klart at om reformprosessene i Øst-Europa skulle bli vellykket var det av avgjørende betydning at en demokratisk styreform basert på pluralisme og frie valg ble opprettet. En stor del av den norske innsatsen som ble rettet mot dette området skulle derfor ta for seg oppbygningen av det demokratiske systemet, organisering av politiske partier, både sentralt og lokalt og opprettelse av frivillige organisasjoner.⁸⁹ Det var også viktig å støtte opp under frie medier om demokratiseringsprosessen skulle bli vellykket. Under sovjettiden hadde dette vært fraværende. Pressen var i denne perioden et verktøy for kommunistpartiets interesser og synspunkter. Handlingsprogrammet skulle bidra til at fri presse også ble en realitet i de østeuropeiske samfunn. Tiltak som skulle iverksettes fra norsk side var opplæring og videreutdanning av journalister. Opplæringen skulle blant annet bli gitt av norske fagfolk og skulle bestå av å utvikle holdninger, og gi viktig innføring i hvordan et demokratisk system fungerte. Det skulle også være et sterkt fokus på personkontakt mellom norske og østeuropeiske journalister.

⁸⁶ St.prp. nr.80. (1991-92):14.

⁸⁷ Seim 1999:140.

⁸⁸ Liland og Kjerland 2003:111.

⁸⁹ St.prp. nr. 80. (1991-92): 16.

Fagbevegelser blir spesielt i Norden sett på som et grunnleggende demokratisk verktøy. I LO-skrivet *Fagbevegelsen i Øst- og Sentral-Europa: En bærebjelke i demokratibyggingen* hevder Olav Ofstad ved LOs internasjonale avdeling at ”Fagbevegelsen har potensial i seg til å nå alle, og engasjere dem i kampen for demokratiske rettigheter”.⁹⁰ Fagorganisering var en grunnleggende demokratisk rettighet som måtte være på plass i et hvert fungerende demokrati hevdet den norske landsorganisasjonen.⁹¹ I sovjettiden var synet på fagbevegelsene et helt annet i Øst-Europa enn det vi i Norge er vant med. I de østeuropeiske land ble fagbevegelsene kontrollert av kommunistpartiet og fungerte som en kombinasjon av velferdsadministrasjon for de ansatte og kontrollinstans for kommunistpartiet. Etter kommunismens fall og den påfølgende innføringen av markedsøkonomien møtte fagbevegelsene på flere utfordringer. For det første var den sterke fremveksten av private bedrifter et problem. Fagforeningene ble motarbeidet av disse, fordi fagorganiserte arbeidere kostet for mye. For det andre var det liten kunnskap om hvordan en fagbevegelse skulle virke i et demokrati. For det tredje var det også en viss skepsis i deler av befolkningen, for fagforeningene ble sett på som rester av de gamle undertrykkende maktstrukturene fra sovjettiden. Norges handlingsprogram for Øst-Europa skulle gjennom overføring av kunnskap, kompetanseoverføring og opplæring bidra til at disse forholdene endret seg. Enkeltmedlemmer og tillitsmenn skulle få skoleing i hvordan vestlige fagbevegelser fungerte. Initiativ fra de østeuropeiske fagbevegelsene skulle vektlegges, norske klubber og forbund ble oppmuntret til kontakt med tilsvarende østeuropeiske og det ble lagt vekt på å skape trygghet gjennom langsiktige perspektiver.⁹²

Miljøvern

De norske miljøverntiltakene som ble fremmet gjennom handlingsprogrammet, skulle hovedsakelig rette seg mot luft og vannforurensning, energisparing, samt avfallsminimering. Et hovedfokus var at de norske miljøprosjekter skulle fremme mest mulig positive virkninger for det norske miljøet. I Stortingsproposisjon nr. 80, ble det derfor klart at Kraftverkene på Kola skulle være en sentral del av handlingsprogrammets miljøfokus i nord de neste årene.⁹³ Da regjeringen Syse bevilget 300 millioner kroner til rensing av kraftverkene på Kola, under støttekonserthen ”Stopp dødsskyene fra Sovjet” i Oslo konserthus, var Jan P. Syse klar på at prosessen ville bli krevende. Syse fikk rett, for i april 1992 da handlingsprogrammet ble lansert, var spørsmålene rundt rensingen av kraftverkene langt fra avklart. De siste, par årene

⁹⁰ Manum 1996.

⁹¹ Ibid.

⁹² Ibid.

⁹³ St.prp. nr. 80. (1991-92):17.

hadde utspill fra russerne sprikt i alle retninger. I det ene øyeblikket ble det hevdet at en nedleggelse av hele anlegget utenfor Nikel var nær, grunnet minskende forekomster av mineraler, til i det neste å gi uttrykk for at driften ville fortsette i lang tid. Høsten 1992 hevdet russerne at kostnadene ved det norsk/finske forslaget om moderniseringen av nikkilverket ble for høye. Det norske selskapet Elkem og det finske Outokumpu som skulle fremme renseteknologien, måtte stå for en større andel av investeringene om moderniseringen skulle finne sted. Dette førte til at prosjektet ble satt på vent inntil videre.⁹⁴

For Norges del var støtte til moderniseringen av kraftverkene i Petsjengaområdet basert på frykt for miljøskader på norsk jord, samt store markedsmuligheter for norsk miljøteknologi. Fra et russisk perspektiv var situasjonen en annen. For det første var kraftverket i Nikel langt fra det mest forurensende i Russland. I følge Rune Castberg var det 59 kraftverk som forurenset mer, og Norilsk som forurenset mest, slapp ut over 10 ganger så mye som Nikel.⁹⁵ For det andre var den russiske økonomien meget svak på denne tiden, så utsikter til økonomiske gevinster måtte komme foran miljøhensyn. Likevel ble ikke miljøperspektivet direkte avvist. Russerne ønsket å opprettholde et godt forhold til Vesten.⁹⁶

I likhet med mange av de andre tiltakene som ble rettet mot reformprosessene i Øst-Europa, var overføringer av kunnskap og teknologi også viktig for miljøvernområdet. Uten en oppbygning av en miljøforvaltning både lokalt, regionalt og nasjonalt ville det ikke være mulig å opprette de rammebetingelsene som krevdes for å løse miljøproblemene. Det var også gjort klart i proposisjonen at de bilaterale miljøverntiltakene måtte samordnes på både nordisk og internasjonalt plan, og sees i sammenheng.⁹⁷

3.3.3 Handel og økonomisk samarbeid

Handlingsprogrammet skulle også bidra til økt samhandel og samarbeid mellom Norske og østeuropeiske bedrifter. Regjeringen la i proposisjon nr. 80 til grunn at det på kort sikt ikke kunne forventes store økonomiske gevinster ved et samarbeid på det handelsmessige og økonomiske området. Ble et langsiktig perspektiv lagt til grunn mente regjeringen at det kunne åpne seg interessante muligheter for norske bedrifter i Øst-Europa etter at markedsøkonomien hadde fått fotfeste i dette området. Norske bedrifter ville få et stort

⁹⁴ Rowe 2013: 219-224.

⁹⁵ Castberg 1992:21.

⁹⁶ Lange, Pharo og Østerud 2009:11.

⁹⁷ St.prp. nr. 80. (1991-92): 16-17.

fortrinn ovenfor andre vestlige land om de etablerte seg tidlig, og samtidig opprettet gode kontakter med tilsvarende østeuropeiske bedrifter. Regjeringen oppmuntret bedriftene til satsning, men dette var en vanskelig oppgave, for det var store risikoer knyttet til bedriftsetablering i Øst-Europa. Med bakgrunn i den usikre situasjonen i Øst-Europa skulle det opprettes garantiordninger som kunne dekke potensielle tap i en krise situasjon. Forholdene for økt handel og økonomisk samhandel lå i følge regjeringen spesielt godt til rette i Nord Vest-Russland, mye på grunn av den geografiske nærheten til Norge. Norsk næringsliv kunne i tillegg spille en viktig rolle innenfor opplæring. Opplæring og kunnskapsoverføring var også i denne sammenheng et av de viktigste virkemidlene for å fremme prosessen mot markedsøkonomi. Land som aldri hadde fungert innenfor et markedssystem trengte hjelp å veiledning for å gjennomføre dette i en startfase.⁹⁸ På denne måten kan man si at bistanden som skulle ta for seg handel og økonomisk samhandel hadde karakter av og både være idealistisk og uttrykk for egeninteresse.

3.3.4 Øvrige innsatsområder og bevilgninger

Innenfor prosjektbistanden skulle Norges handlingsprogram for Øst-Europa også rette seg mot humanitær bistand, utdanning og forskning. Ved en sammenligning med de overnevnte innsatsområder, var støtten til disse relativt beskjeden. Humanitær bistand, utdanning og forskning ble omtalt som et avgjørende verktøy for å fremme strukturelle endringer i økonomien, oppnå demokratisk utvikling og øke det økonomiske samarbeidet med Øst-Europa. Ved å bistå forskning og utdanning ville kompetansen i de østeuropeiske land økes slik at de selv kunne ta hånd om den økonomiske utviklingen, samt øke kunnskapsnivået om hvordan et demokratisk samfunn fungerte. Når det gjaldt humanitær bistand, var støtte til dette formål også avgjørende for at reformprosessene skulle lykkes slo proposisjon nr. 80 fast. Produksjonsfall i industrien og landbruket var en konsekvens av omleggingen til markedsøkonomi i Øst-Europa. Dette førte til at prisnivået på matvarer og forbruksvarer steg betraktelig, og at tilgjengeligheten på enkelte nødvendighetsvarer sank. Dem som ble sterkest rammet av denne utviklingen, var pensjonister og familier med mange barn, og derfor skulle bistanden spesielt rettes mot disse grupper. Den norske Regjeringen viste i proposisjon 80 at det var en frykt for at dårlige levekår kunne føre til sosial uro og opptøyer som kunne sette reformprosessen i fare.⁹⁹

⁹⁸ St.prp. nr. 80. (1991-1992):4.

⁹⁹ Ibid. s. 5.

Den nest største posten på programmet, var på 42 mill. kr og satt av til utbygging av den diplomatiske representasjonen. Her var det norske myndigheter som bestemte hva midlene skulle brukes til, og dermed skiller denne støtten seg fra prosjektbistanden som ble delt ut med bakgrunn i initiativtakernes søknader. Dette beløpet skulle opprette og drifte generalkonsulater i St. Petersburg og Murmansk, samt en norsk ambassade i Kiev. Når det gjaldt generalkonsulatet i Murmansk, lå dette i et område som ble stadig viktigere for Norge, og spesielt for Nord-Norge. Det var i nord mange av de viktigste oppgavene i Norges bilaterale forholdet til Russland fant sted. Miljø, energi og ressurs spørsmål, et økende handelssamkvem, bistandssamarbeid samt at sikkerhetspolitiske perspektiver fremdeles var tilstede, ble fremhevet som de viktigste utfordringene. Generalkonsulatet i St. Petersburg var av betydning fordi denne byen tradisjonelt hadde vært et viktig knutepunkt for Russlands økonomiske og politiske forbindelser med vestlige land. I tillegg var St. Petersburg viktig i forbindelse med det nye Østersjøsam arbeidet. I stortingsproposisjonen pekte Regjeringen på at Østersjøen i økende grad var et kjerneområde i Russlands Nordenpolitikk. Opprettelsen av ambassaden i Kiev ble for det første begrunnet med at Ukraina i kraft av sin størrelse, utviklingspotensial, uavklarte grenseforhold, og et betydelig konfliktpotensiale på sikt kunne få konsekvenser for resten av Europa. For det andre representerte Ukraina fremtidige muligheter for norsk næringsliv. Ukraina var likevel ikke en del av handlingsprogrammets prioriterte område.

Den siste posten på handlingsprogrammets bevilgninger for 1992 var på 6 millioner kroner og satt av til styrking av det administrative apparatet. Arbeidsgruppen for Øst-Europa som hadde blitt opprettet et år tidligere, hadde i sin rapport kommet frem til at det var viktig å styrke organiseringen innad i utenriksdepartementet. Gruppen tok til orde for at det skulle etableres et Øst-Europasekretariat som skulle stå for behandlingen av de innkommende søknadene. Det skulle opprettes 6 nye stillinger til disse formål.¹⁰⁰

3.4 Intern organisering og strukturering

Deltakelsen i Østersjøsam arbeidet, planene om en barentsregion, og lanseringen av handlingsprogrammet hadde preget det utenrikspolitiske fokuset mot øst i mars og april måned. I mai ble oppmerksomheten igjen rettet mot øst-bistandens organisering internt i

¹⁰⁰ Ibid. s. 21.

Utenriksdepartementet. Behandlingen av søknadene om Øst-Europamidler hadde en tilfeldig karakter. Det ble tydelig at programmet var i oppstarten, og trengte utbedringer på en rekke punkter.

Ved en sammenligner av de søknader som fikk støtte, og de som ble avvist er inntrykket at det var liten logikk i de prioriteringer som ble tatt. Et par tilfeller kan stå som eksempel. Konsulentselskapet "Noodt & Reiding" fra Alta søkte om midler til arbeidsseminarer i Murmanskområdet hvor målet var å finne tiltak som kunne forbedre og effektivisere fiskeriindustrien i nord. Søknaden ble avslått, og begrunnelsen for avslaget var dårlige forretningsmessige utsikter.¹⁰¹ Tre uker senere ble en lignende søknad godkjent. Bærum Rotary Klubb¹⁰² mottok kr 75.000 til et seminar i markedsøkonomi for russiske bedriftsledere. Utenriksdepartementet la vekt på at dette prosjektet kunne få positive ringvirkninger for Norge.¹⁰³ Dermed kan det se ut som at Rotary klubben fikk støtte fremfor "Noodt & Reiding" grunnet større økonomiske muligheter for Norge. Det er likevel viktig å poengtere at det kan ha vært kvalitetsforskjeller på søknadene som ikke kom tydelig frem i dokumentet. I følge UD skulle humanitær støtte være en viktig del av den bistanden som ble gitt til Øst-Europa i reformprosessens startfase. Det kan stilles spørsmålstegn ved hva som best ville hjelpe den humanitære krisen i øst av effektivisering av fiskeriindustrien, i et område som sårt trengte mat, eller Bærum Rotary Klubbs samarbeid med kolleger i Moskva om markedsøkonomi? Disse eksemplene gir et inntrykk av at situasjon i utenriksdepartementet til tider var kaotisk, og senere skulle nettopp mangelen på retningslinjer for bistanden bli kritisert.

Den uoversiktlige situasjonen i UD førte til at det hastet med å opprette Øst-Europa sekretariatet som først var foreslått av arbeidsgruppen for Øst-Europa, og senere i Stortingsproposisjon nr. 80. Med et slikt sekretariat håpet UD at den organisatoriske biten skulle falle på plass. 8. mai redegjorde UD's utenriksøkonomiske avdeling for hvilke rammer som skulle legges til grunne for opprettelsen. Øst-Europasekretariatet skulle organiseres som en separat enhet i tilknytning til Utenriksøkonomisk avdeling III, og skulle bestå av 8 stillinger, hvorav 6 av dem nyopprettede. Det ble vektlagt at sekretariatet ikke bare skulle være en passiv mottaker av prosjektsøknader, men også skulle ta initiativ og aktivt bidra til

¹⁰¹ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet, internt dokument, om støtte til bedriftsprosjekter 06.05.1992.

¹⁰² En Rotary klubb er en klubb for forretningsmenn med felles interesser. Rotary klubber er spredt over hele verden, men hadde sitt opphav i USA på begynnelsen av 1900 tallet.

¹⁰³ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet. Internt dokument, om støtte til bedriftsprosjekter 06.05.1992.

nye samarbeidsprosjekter. Sekretariatets hovedoppgave skulle være å kontrollere og samordne øst-bistanden. Sekretariatet skulle ha et nært samarbeid med relevante departementer, institusjoner og organisasjoner. Behandling av prosjektsøknader skulle være en viktig element i sekretariatets virksomhet.¹⁰⁴

Etter at stortingsproposisjon nr. 80 hadde blitt lansert i slutten av april ble dokumentet lagt ut på høring, for å få frem relevante synspunkter fra de involverte parter. To av de sentrale aktører, Norges Eksportråd og NHO var positive til handlingsprogrammet, men de var begge uenig i hvordan programmet skulle håndteres internt. De var kritiske til et eget Øst-Europasekretariat i departementet, og delte oppfatningen om at det ville være mer gunstig og ressursbesparende om arbeidet ble lagt til for eksempel Eksportrådet. De begrunnet dette med at det var meget ressurskrevende å få tilfredsstillende innsikt i prosjekter på et tidlig stadium. NHO hevdet at en utvidelse av eksisterende miljøer vil være raskere operativt enn å bygge opp et sekretariat fra bunnen av i departementet¹⁰⁵. Eksportrådet poengterte at tidligere hadde hovedregelen vært å støttet seg på kompetanse i eksisterende institusjoner, og at det ville være dumt å se vekk fra den betydelige kompetansen de hadde tilegnet seg gjennom kjennskap til norsk næringsliv, og kontinuerlig overvåkning av markedsutviklingen i øst. I tillegg hadde eksportrådet kontorer i Warszawa, Praha, Budapest og Moskva, og et nytt eksportrådkontor skulle i nær fremtid åpnes i Murmansk. I følge eksportrådet viste dette et bredt spekter av kontakter, og at deres kompetanse var fordelt i de områder handlingsprogrammets skulle rette seg mot. Eksportrådet hevdet at alle disse forholdene talte for at de burde være ”en sentral medspiller” i det norske samarbeidet med de østeuropeiske land. Likevel var UD fast bestemt på at det beste ville være at sekretariatet ble en realitet. I tillegg til kritikk mot det organisatoriske var NHO også svært kritisk til det bistandsnivået som var satt, og hevdet at ”ønske om å holde bevilgningene på totalnivå for årets bevilgning til og med 1996 vil ikke virkeliggjøre meldingens intensjoner”.¹⁰⁶ Det kan tenkes at regjeringen på den ene siden fryktet å miste den kompetansen både eksportrådet og NHO satt på, mens de på den andre var redde for å miste kontrollen over øst-bistanden.

¹⁰⁴ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet. Opprettelse av sekretariat for gjennomføring av norsk bistand til Øst-Europa 08.05.1992.

¹⁰⁵ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra NHO til Utenriksdepartementet 02.06.1992.

¹⁰⁶ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra NHO til Utenriksdepartementet 02.06.1992.

3.5 Reaksjoner på Stortingsproposisjon nr. 80 (1991 – 92)

Før stortinget tok sommerferie skulle Handlingsprogrammet for Øst-Europas videre skjebne vedtas. Regjeringens forslag til øst-bistanden i Stortingsproposisjon nr. 80, skulle først gjennomgå av utenriks- og konstitusjonskomiteen, og senere skulle komiteens innstilling drøftes og vedtak fattes i stortinget.

3.5.1 Utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling

12. juni skrev leder Gunnar Skaug (A) og nestleder Jan Pettersen (H) under på utenriks- og konstitusjonskomiteens innstilling til Stortingsproposisjon nr. 80 med navnet *om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst*. Innstillingen ble sendt videre til Stortinget, hvor den skulle behandles 17 juni. Foruten komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet, Carl I. Hagen og Fridtjof Frank Gundersen, var det stor tverrpolitisk enighet om viktigheten av et norsk handlingsprogram for Øst-Europa. Komiteen erkjente at omstillingsprosessen i de østeuropeiske land ville bli utfordrende, men likevel helt sentral for å oppnå en demokratisk utvikling i øst og en fredelig fremtid for hele Europa. Selv generelle enighet rund de retningslinjer regjeringen hadde trukket opp i proposisjonen, var det også noen innvendinger. Blant annet ble det poengtert at søknadsstrømmen vokse etter hvert som handlingsprogrammet ble mer kjent. Departementet måtte derfor ”snares utarbeide en langt mer målrettet plan”¹⁰⁷. En slik plan burde klargjøre hvilke tiltak som hadde høyest prioritet, for først da kunne arbeidet bli effektivt. En annen innvending kom fra partiene SV, KrF og Sp i en felles merknad. De hevdet at Regjeringen hadde et for stort fokus på omlegging til markedsøkonomi i Øst-Europa. De så behovet for en omlegging, men fryktet at om prosessen gikk for fort kunne opptøyer som ville sette hele reformprosessen i fare oppstå. Omstruktureringene førte nemlig til at arbeidsledigheten steg drastisk, basisvarer ble dyrere og helsetilbudet ble dårligere, før de nye strukturene var på plass. De samme partiene hevdet i tillegg at et fritt og mangfoldig organisasjonsliv ville være viktig for utviklingen av demokratiske prinsipper som folkestyre, sosiale og kulturelle tilbud. Det var klart at alle foruten Frp støttet reformprosessen, men på forskjellig grunnlag. SV, KrF og Sp hadde idealpolitiske motiver som motivasjon, mens Høyres argumenter i større grad bunnet ut i realpolitikk og næringsinteresser. Arbeiderpartiet inntok en mellomposisjon hvor det ene ikke trengte å gå på bekostning av det andre. Den generelle tverrpolitiske enigheten rundt

¹⁰⁷ Innstilling til Stortinget nr. 220. (1991-92): *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst*, side 7.

opprettelsen av et handlingsprogram for Øst-Europa blir tydelig når ytterkantene Høyre og SV var de to partiene som argumenterte sterkest for at bistanden burde økes. Høyre mente at en slik økning kunne og burde finansieres ved å bruke midler fra bistandsbudsjettet. Dette forslaget møtte sterk kritikk fra de andre partiene, med SV og KrF i spissen.¹⁰⁸

Selv om det var noen innvendinger mot hvordan bistanden var lagt opp i Stortingsproposisjon nr. 80, var det kun to forslag til endring. Den ene var fra Fremskrittspartiet oppfordret til å stemme imot hele handlingsprogrammet. Frp mente at de økonomiske midlene burde bli brukt på forhold i Norge og trakk spesielt frem eldreomsorgen. Videre hevdet partiets representanter at reformprosessen i Øst-Europa måtte være de østeuropeiske landenes ansvarsområde, og det var kun opp til dem om reformene skulle bli vellykket. Det andre forslaget ble fremmet av SV, KrF og Sp. Disse medlemmene etterlyste en mer konkret handlingsplan på det næringspolitiske punktet. Denne handlingsplanen burde inneholde investeringer i jernbaneutbyggingen og annen infrastruktur, og her kunne Televerket og andre offentlige bedrifter bidra. SV, KrF og Sp medlemmer syntes det var skuffende at regjeringen ikke hadde funnet plass til dette i proposisjonen. Avgjørelsen skulle tas bare fem dager senere da Stortinget skulle stemme over utenrikskomiteens innstilling.¹⁰⁹

3.5.2 Stortingsdiskusjonen 17. juni

Utbyggingen av samarbeidet med reformlandene i øst må bli et av de sentrale spørsmålene i norsk utenrikspolitikk fremover¹¹⁰

Ordfører for saken Jan Pettersen (H), satte med disse ordene dagsorden for stortingsdebatten 17. juni 1992. Komiteens innstilling ble vedtatt, og alle stortingets partier foruten Fremskrittspartiet stilte seg bak beslutningen. Utviklingen i Russland og Øst-Europa var urovekkende. Med økende arbeidsledighet og økonomiske problemer burde norske myndigheter iverksette tiltak snarest for å komme den negative trenden i møte. De positive holdningene til handlingsprogrammet var fortsatt gjeldende, men fremdeles var det røster, fra spesielt SV og Høyre som hevdet at bistanden var for lav, lite konkret og manglet en klar plan. Gunnar Berge fra Arbeiderpartiet forsvarte regjeringens politikk og kalte merknaden fra

¹⁰⁸ Innst. S. nr. 220, (1991-92).

¹⁰⁹ Ibid.

¹¹⁰ Stortingstidene. Utenriksdebatten 17.06.1992. s. 4166.

SV og Høyre for ”meningsløs”¹¹¹ Han mente at det var åpenbart at regjeringen ville bruke ressursene på en måte hvor man fikk mest mulig ut av midlene.

I debatten ble de forskjellige standpunktene tydelig. Høyre hadde et ganske klart fokus på omleggingen til markedsøkonomi. Jan P. Syse (H) hevdet at ”det er viktig å være realpolitiker”, når det var snakk om både utviklingen i reformlandene og egen sikkerhet. Paul Chaffey og SV syn var mer idealistisk rettet. I motsetning til Høyre mente Chaffey at påstanden om at markedsøkonomien var det eneste riktige for landene i øst ”tåkelegger mer enn det den forklarer”. Han hevdet at hva som ville komme etter omleggingen, ikke var sikkert, og Chaffey poengterte videre at det ikke var noen bred enighet om at det gamle systemet kunne erstattes ”over natten”. Sp og KrF hadde også en del idealistiske trekk i sine argumentasjoner, og begge partiene mente at det var viktig at støtten til reformprosessene i Øst-Europa ikke gikk på bekostning av bistanden til U-land, som Høyre tidligere hadde foreslått. Arbeiderpartiet holdninger var basert på at det ene ikke trengte å gå på bekostning av det andre. I all hovedsak forsvarte Ap-representantene de holdningene som var kommet til uttrykk gjennom regjeringens proposisjon. Fridtjof Frank Gundersen og Frp hevdet som før at midlene burde brukes i Norge, og at de østeuropeiske land hadde forutsetninger for å klare seg selv. Han pekte på et høyt utdanningsnivå og landområde rikt på ressurser og hevdet videre ”det forekommer meg som en giverglede som bærer preg av en slags moralisme”¹¹².

3.6 Tiden frem mot et nytt statsbudsjett: Rolig utad, hektisk innad

Etter en vår hvor arbeidet med handlingsprogrammet hadde preget den utenrikspolitiske dagsorden, var dette temaet nesten ikke oppe til diskusjon i Stortinget i tiden etter debatten 17 juni. Dette skyldtes nok blant annet at Stortingets vedtak om handlingsprogrammet befestet en generell enighet, eller i hvert fall aksept av de videre arbeidsoppgaver og retningslinjer. Dette betydde ikke at engasjementet var dalende, for det var fremdeles knyttet stor usikkerhet til den videre utviklingen i øst. En hovedgrunn var at arbeidet med øst-bistanden i større grad foregikk innad i utenriksdepartementet.

¹¹¹ Stortingstidende. Utenriksdebatten 17.06.1992, s. 4169.

¹¹² Ibid. s. 4172.

Høsten 1992 var utenriksdepartementet travelt opptatt med å klargjøre rammene for hvordan det videre arbeidet i utenriksdepartementet skulle foregå. Selv om retningslinjer og mål hadde blitt redegjort for i Stortingsproposisjon nr. 80, var det fremdeles en del som manglet på det organisatoriske. UD hadde startet ansettelsesprosessen til stilingene i Øst-Europa sekretariatet i august. I denne forbindelse ble *arbeidsgruppe for vurdering av fremtidig organisering/koordinering av norsk prosjektbistand til Øst-Europa* opprettet. Tidligere underdirektør og ekspedisjonssjef i UD (1977-85) Ketil Børde ble utnevnt som leder, noe som førte til at forsamlingen i mange sammenhenger ble omtalt som Børde-gruppen.¹¹³ Gruppens mål var å komme frem til et opplegg som både ivaretok helheten og samordnet styringen av innsatsen. Gjennomføring skulle være effektiv uten å bygge opp store administrative strukturer. I denne sammenheng ble to forskjellige modeller diskutert, samarbeidsmodellen og delegeringsmodellen. Samarbeidsmodellen gikk ut på at det i gjennomføringen av prosjektene skulle trekkes på ekspertisen i fagdepartementene og underliggende etater. I delegeringsmodellen skulle en stor del av prosjektsamarbeidet, spesielt næringslivsprosjektene, settes bort til eksterne organisasjoner som for eksempel Norges Eksportråd. Fordelene med samarbeidsmodellen var at nær kontakt mellom berørte miljøer ble opprettet, samt at søkerne kun trengte å forholde seg til en instans. Samtidig ville det være gode muligheter for politisk styring. Negative forhold ved samarbeidsmodellen var mye resurser til administrasjon og at behandlingstiden av søknadene kunne bli lenger. Fordeler ved delegeringsmodellen var at det ville bli en redusert belastning på utenriksdepartementets administrative resurser. Muligheten for politisk styring ville derimot bli redusert i forhold til samarbeidsmodellen, og den ville bli mindre fleksibilitet. Børde-gruppen foreslo samarbeidsmodellen som et mønster for den videre bistanden. Grunnen til denne beslutningen var at den ville sikre helhetlig politisk styring uten at arbeidet rundt handlingsprogrammet ble for oppsplittet.¹¹⁴

Øst-Europasekretariatet er et godt eksempel på samarbeidsmodellen i praksis. Sekretariatet var aktivt fra slutten av september og fungerte som en mottakssentral for alle de innkommende søknadene. I tillegg var det lagt opp til at det skulle samordne og kontrollere den praktiske gjennomføringen av prosjektsamarbeidet. Sekretariatet skulle også ha ansvaret for at alle de tiltak som lå under handlingsprogrammet ble utført og at de ble utført innenfor

¹¹³ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra utenriksdepartementet til Spesialråd Børde 01.09.1992.

¹¹⁴ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Rapport fra Arbeidsgruppen for vurdering av fremtidig organisering av Norges bilaterale bistand til Øst-Europa. 20.11.1992.

den målsettingen som var bestemt.¹¹⁵ Samarbeidsmodellen gjordet det klart at sekretariatet også skulle ta initiativ til kontakt med fagdepartementene.

3.6.1 Annerledeslandet Norge

Avslutningsvis i dette kapittelet kan det være interessant å gjøre en liten sammenligning med de andre nordiske lands støtte til Øst-Europa. Utenriksminister Stoltenberg hevdet i budsjettdebatten 25. november 1991 at han var helt sikker på at ”når 1992 er over vil vi ikke ligge noe tilbake for den danske innsatsen”.¹¹⁶ I et notat fra utenriksøkonomisk kontor blir det tydelig at mer feil kunne neppe Stoltenberg ha tatt, for danskenes total ramme for 1992 var på 2,1 mrd. DKK hvorav 1,3 av dem gikk til bilateral bistand. Den norske bistanden på 255 mill. kr. blir da småpenger i sammenligning. Sverige bidrog også med betydelig større beløp til de østeuropeiske land enn det Norge gjorde i samme periode. Den svenske innsatsen var på totalt 1 mrd. SEK. Finlands bistand var også høyere enn Norges, med 225 mill. FIM som tilsvarte ca. 326 mill. NOK.¹¹⁷ Når det gjelder Finland, er det viktig å få med at landets økonomi var i dyp krise på begynnelsen av 1990 tallet grunnet omstillingen etter Sovjetunionens sammenbrudd. Sett i et slikt lys blir Finlands støtte imponerende sammenlignet med Norges. I denne sammenheng må det også nevnes at Norges støtte til Nordvest-Russland også omfattet andre midler enn de som ble kanalisert gjennom handlingsprogrammet, og da spesielt innenfor miljøvernssamarbeidet. De 300 millioner kronene som regjeringen Syse bevilget til rensing av kraftverkene i Petsjenga i 1990 sto blant annet utenfor, men disse midlene var fremdeles ubrukt. I tillegg var planene om Barentssamarbeidet i fremmarsj, et samarbeid som inntil videre også ville stå utenfor handlingsprogrammets virkeområde. Ved å lese gjennom stortingsforhandlingene, proposisjoner og offentlige uttalelser til aviser er det lett å få et inntrykk av at Norges bidrag var betydelig, og i mange sammenhenger får man også inntrykket av at Norge var et foregangsland i bistandsprosessen til Øst-Europa. Når Norge sammenlignes med de øvrige nordiske land, er det fristende å heller stille spørsmålet om hvorfor den norske bistanden var så beskjeden. Det store flertallet på Stortinget hevdet at det så viktigheten med norsk støtte til reformprosessene. Sammenlignes den norske støtten med bistanden fra de øvrige nordiske land, er inntrykket at den praktiske politikk ikke samsvarte med de uttalte intensjonene. Noen vil kanskje hevde at geografien spilte en avgjørende rolle

¹¹⁵ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Utenriksdepartementet til Spesialråd Børde 16.07.1992.

¹¹⁶ Stortingstidende, Budsjettdebatten. 25.11.1991. s. 1118.

¹¹⁷ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet, *Status for Øst-Europa programmet og planer fremover* 26.08.1992.

for bistandsengasjementet. Dette hadde kanskje en viss betydning når det var snakk om de baltiske land. Sverige lå en kort båttur unna Baltikum, mens svenskene sammen med Danmark kontrollerte utløpsåren fra Østersjøen til Nordsjøen, noe som hadde både politisk og handelsmessig betydning. Finland lå også meget nært Baltikum, og da spesielt Estland, som de hadde hatt nære bånd til i lang tid. Men disse forhold kan ikke være årsaken til at Norge lå så langt bak bevilgningsmessig totalt sett. Norge hadde Russland som nabo i nord, og det er naturlig å tro at de interessene Norge hadde overfor Russland på mange områder tilsvarte de interessene Danmark, Sverige og Finland hadde overfor de Baltiske land. Kan det ha vært manglende politisk vilje fra norsk side som var årsaken? I så fall blir spørsmålet hvorfor regjeringen ga uttrykk for noe annet i den offentlige debatt. På den andre siden la regjeringen vekt på at bistanden skulle trappes opp i 1993 og holdes på 1993 nivå ut handlingsprogrammets virketid. I neste kapittel blir det spennende å se om bevilgningene for 1993 samsvarte med lovnadene. Utgangspunktet for økt bistand i 1993 var godt, for av midlene som var bevilget til handlingsprogrammet i 1992 sto fremdeles ca. 100 millioner ubrukt. Dette beløpet skulle overføres til budsjettet for 1993.

3.7 Konklusjon

Dette kapittelet har tatt for seg handlingsprogrammets oppstartsår. Den uoversiktlige situasjonen i Europa satte sitt preg på den norske øst-bistanden, og det var stor usikkerhet om hva som best ville hjelpe de østeuropeiske landene frem mot markedsøkonomi og demokratiske prinsipper. Dette kan være en forklaring på programmets vide hovedmålsetning, ”å bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling”.¹¹⁸ Handlingsprogrammet slik det ble fremstilt i Stortingsproposisjon nr. 80 (1991 – 92) *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst* fikk sterk kritikk fra partiene SV, Høyre, Sp og KrF for nettopp manglende konkretisering og fraværet av en klar plan. Kritikken var berettiget, for programmet var vagt, og ga ingen klare indikatorer på hvordan bistanden burde gjennomføres. Til regjeringens forsvar kan det ha vært hensiktsmessig å rette programmet mot et bredt saksfelt for lettere å tilpasse seg potensielle uforutsette endringer ved reformprosessene. Slik ville regjeringen sikre seg mot at midler ble bundet opp mot tiltak som etterhvert viste seg å være mindre relevant. Selv kritikk om handlingsprogrammets manglende rammer og

¹¹⁸ St.prp. nr.80. (1991-92):5.

konkretisering kan det konkluderes med at foruten Fremskrittspartiet som var sterkt imot, var det generell enighet om å opprette et handlingsprogrammet for Øst-Europa. Både norske bedrifter, Stortingets representanter og organisasjoner som NHO og Norges Eksportråd ønsket programmet velkommen.

I Stortingsproposisjon nr. 80 ble det gjort at Norge hadde betydelig egeninteresse av å bistå Øst-Europa. Ut fra et sikkerhetsperspektiv var det viktig å støtte opp under de demokratiske reformer for å forhindre at nye autoritære styresett dannet seg i øst, som igjen kunne bli en trussel mot Norges grenser. Et annet argument var at reformprosessene i øst kunne åpne for store handelsmessige muligheter. Disse egeninteressene var sentrale allerede i Stortingsmelding nr.11 (1989 – 90), men hadde blitt satt på vent under de akutte forholdene rundt kommunismens fall i Øst-Europa. Da Handlingsprogrammet ble lansert våren 1992 var egeninteressen igjen omtalt som et mål i seg selv, selv om de idealpolitiske argumentene fremdeles hadde betydning. For norske myndigheter var det en vanskelig balansegang. Inntrykket er at Stortingets forskjellige politiske partier vektet egeninteresse opp mot idealpolitikk forskjellig.

Det var ikke bare Handlingsprogrammet som var på den utenrikspolitiske agendaen i 1992. i løpet av våren sikret utenriksminister Thorvald Stoltenberg Norge plass i det nyopprettede Østersjøsamarbeidet og en måned senere tok han selv initiativ til å opprette et barentssamarbeid i nord. Hovedformålet med samarbeidene var å stabilisere, og normalisere det som hadde vært et spenningsområde under den kalde krigen. Hverken Østersjøsamarbeidet eller planene om et barentssamarbeid var til og begynne med direkte knyttet til handlingsprogrammet, men de kunne likevel bli brukt til å identifisere gode prosjekter som kunne finansieres med Øst-Europa midlene. Både opprettelsen av handlingsprogrammet, deltakelse i østersjøsamarbeidet, og planene om et barentssamarbeid kan sees i lys av en mer aktiv norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigens slutt. I dette kapittelet har det også blitt klart at handlingsprogrammets første virkeår bar preg av at det var i en tidlige fase. Etterhvert som programmet ble kjent økte søknadsmassen, men behandlingsrutinene var mangelfulle. Dette førte til opprettelsen av et eget Øst-Europasekretariat innad i UD.

4. UTFORDRINGER OG NYE REALITETER 1993 – 94

Vi visste det ville være vanskelig, og at det ville ta lang tid, og vi kan nå bare konstantere at det er slik. Dette vil være på dagsorden i mange år fremover.¹¹⁹

I sitatet over, synliggjorde Jan Pettersen (H) at det i 1993 var en økende erkjennelse av de enorme utfordringene Norge og de vesteuropeiske landene sto overfor, i sitt arbeid med omveltningene i Øst-Europa. Som det ble vist til i forrige kapittel, var oppstartsfasen generelt preget av optimisme og troen på at handlingsprogrammet ville spille en viktig rolle i de østeuropeiske landenes reformprosesser. I løpet av den to års perioden dette kapittelet retter seg mot, 1993 – 94, ble optimismen utfordret av situasjonens kompleksiteter og realiteter. Dette kapittelets hovedoppgave er å redegjøre for handlingsprogrammets utvikling, og synliggjøre om erkjennelsen av den utfordrende situasjonen i øst endret oppfatningene rundt handlingsprogrammets målsetning. Det vil være sentralt å få frem om handlingsprogrammet utviklet seg slik strategien fra oppstartsåret forespeilte. Vektleggingen av idealpolitikk og egeninteresse ble påvirket av de utfordringene norske myndigheter støttet på ved gjennomføringen av handlingsprogrammet i perioden 1993 – 94.

Kapittelet vil ta for seg opprettelsen av Barentssamarbeidet og EU samarbeidet. Handlingsprogrammet ble utsatt for stadig sterkere kritikk, både fra media, politikere og involverte organisasjoner. Organiseringen internt gikk gjennom noen vesentlige endringer, og disse vil bli drøftet opp mot handlingsprogrammets målsetning, og generelle utviklingstrekk ved den norske bistanden. Den norske Øst-Europabistandens praktiske virke vil også bli sett nærmere på. Når det gjelder miljøvernssamarbeidet, er det hovedsakelig situasjonen på Kolahalvøya som vil bli belyst, de øvrige samarbeidsområdene vil rette seg mot hele handlingsprogrammets geografiske nedslagsfelt. Mot slutten av dette kapittelet vil det bli gitt eksempler på iverksatte prosjekter i 1993 og 1994.

4.1 Fokuset rettes mot nord

I løpet av de første månedene av året 1993 kom spørsmålene rundt det norske Øst-Europa engasjementet igjen høyt på den politiske dagsorden. Hovedgrunnen var opprettelsen av

¹¹⁹ Stortingstidende (1992-93). Jan Pettersen i Forhandlinger i Stortinget 09.06.1993. s. 4303.

Barentssamarbeidet, som fikk bred dekning i både media og den offentlige debatt. Det var også av betydning at en ny stortingsproposisjon skulle legges frem denne våren, samt at et viktig internasjonalt toppmøte om reformprosessene skulle arrangeres i København i april. Som et bakteppe til disse hendelsene var det fremdeles misnøye og uenighet rundt regjeringens Øst-Europa arbeid. Det var en generell oppfatning blant flere partier på Stortinget at regjeringen ikke hadde imøtekommet kravene om økt bistand. En mer konkret plan ble etterlyst, og spørsmål om de geografiske prioriteringer ble stilt.

4.1.1 Barentssamarbeidet

Den 11. januar 1993 ble utenriksminister Thorvald Stoltenbergs planer om et Barentssamarbeid realisert. Denne januar dagen ble Barentsregionens grunnlagsdokument undertegnet i Kirkenes, av Norge, Sverige, Russland, Danmark, Finland, Island og Europakommisjonen.¹²⁰ Barentssamarbeidets mål var å fremme normalisering, regionalisering og stabilitet i det området som fikk navnet Barentsregionen. Barentsregionen omfattet de nordligste fylkene i Norge, Sverige, Finland og Russland. Barentssamarbeidet fikk både en nasjonal og en regional forankring. På det nasjonale plan ble Barentsrådet opprettet, og det skulle bestå av kjernelandenes utenriksministre, samt medlemmer fra Danmark, Island og EU-kommisjonen. I tillegg hadde ni land observatørstatus. Disse ni landene var Canada, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Polen, Storbritannia, Tyskland og USA. Barentsrådet skulle møtes en gang i året. På det regionale plan ble regionrådene opprettet. Regionrådene besto av politiske, eller administrative ledere i medlemslandenes nordligste fylker, og skulle møtes flere ganger i løpet året.¹²¹ Normalisering, regionalisering og stabilitet skulle sikres gjennom et aktivt fokus på blant annet nærings samarbeid, miljøvern, urfolk, kultur, utdanning og forskning. Med initiativtaker Thorvald Stoltenberg i spissen var engasjementet stort, og troen på et fruktbart samarbeid var rådende. Barentsregionen ble en viktig del av handlingsprogrammets fokus, men det er viktig å poengtere at handlingsprogrammet og Barentssamarbeidet var to forskjellige initiativer, selv om det var mange likhetstrekk mellom dem. Begge hadde som formål å stabilisere, normalisere og fremme både nærings og miljø samarbeid, samt kontakten mellom folk, på tvers av landegrenser. Til tross for mange likheter var det også noen viktige forskjeller. Handlingsprogrammet skulle sees på som hjelp til selvhjelp, og dette var en av grunnene til det begrensede tidsperspektivet. Barentssamarbeidet retter seg mot et mindre geografisk område, og var ment som et

¹²⁰ Goldin 2015: 619.

¹²¹ Hønneland, 2005: 44-52.

permanent samarbeidsområde. Barentssamarbeidet ble sett på som en viktig ramme for gjennomføringen av handlingsprogrammet, ved at det bidro til å identifisere prosjekter i Nordvest-Russland som handlingsprogrammet så på som aktuelt å støtte.¹²² For å legitimere opprettelsen av et Barentssamarbeid, ble det blant annet vist til naturlig samvær og kontakt i mer enn 1000 år. I et omfattende skriv fra april 1993 vektla utenriksdepartementet at Sovjettidens 70 år lange dvale var over, og at de naturlige båndene til russerne nå skulle gjenopptas. Pomorhandelen som varte fra begynnelsen av 1700 tallet til den russiske revolusjon i 1917, ble brukt som eksempel på naturlige handelsforbindelser. I tillegg ble det vist til at felles klima og geografi, hadde knyttet folkene sammen på tvers av grensene.¹²³

4.2 Utenriksdebatten 1. februar: En konflikt i anmarsj

Utenriksdebatten 1. februar 1993 bar preg av Jan Pettersens (H) kritikk av handlingsprogrammet. Kritikken var rettet mot nivået på bistanden og de geografiske prioriteringer. Når det gjaldt bistandsnivået, konfronterte han utenriksminister Stoltenberg med tidligere uttalelser, og lurte på om Norge nå var på høyde med den danske bistanden (se kap.2:28). For det andre var Pettersen kritisk til det han mente var et ensidig fokus på Nordvest-Russland. Han viste til at Stortingsproposisjon nr. 80 hadde lovet betydelig støtte til Baltikum. Et år senere var det klart at i løpet av programmets første virkeår, hadde støtten til de baltiske land vært minimal, og langt under det det som hadde blitt forespeilet i proposisjonen.¹²⁴

Stoltenberg var klar på at Norge fremdeles lå litt tilbake i forhold til den danske bistanden. Pettersen mente det var oppsiktsvekkende hvordan Stoltenberg brukte tallene i sammenligningen overfor danskene. På dette tidspunktet var den norske bilaterale bistanden for 1993 på 261 mill., mens den totale bistanden, inkludert gjeldslette, var 542 mill.¹²⁵ Stoltenberg brukte sistnevnte totale tall og sammenlignet dette med den bilaterale danske bistanden, som var på 1,1 mrd. Mye tyder på at Stoltenberg sammenlignet det høyeste mulige norske beløpet med det lavest mulige danske. For å gi et riktig bilde, burde enten bilateral bistand sammenlignes med bilateral bistand, eller den norske totalbistanden mot den danske

¹²² Stortingsproposisjon nr.74 (1992-93): *Om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt SUS-landene og i Barentsregionen*. s. 21.

¹²³ Det Kgl. Utenriksdepartement 1993: 29-79.

¹²⁴ Stortingstidende (1992-93). Utenriksdebatten 01.02.1993, s. 2495.

¹²⁵ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Internt notat Utenriksdepartementet 04.02.1993.

totalbistanden, som var på hele 2,1 mrd. Pettersen spurte videre om utenriksministeren kunne forklare hvorfor den norske støtten til Baltikum var så beskjeden, regjeringen hadde jo tross alt tidligere hevdet at bistanden til dette området skulle være betydelig. Forklaringen som ble gitt, var at de nordiske land hadde kommet frem til en enighet om at Danmark, Sverige og Finland skulle konsentrere seg om de baltiske land, mens Norge konsentrerte seg om Nordvest-Russland.¹²⁶

Jan Pettersen var tydeligvis ikke fornøyd med svarene Stoltenberg ga i forbindelse med den beskjedne støtten til Baltikum. Allerede dagen etter debatten, 2. februar, sendte Pettersen et brev til utenriksministeren, hvor han ba ham utdype hvordan enigheten mellom de nordiske land hadde oppstått¹²⁷. Svaret han fikk lød som følger: ”Mellom de nordiske land har det etterhvert vokst fram en arbeidsdeling, slik at Norge i stor utstrekning konsentrerer seg om Nordvest-Russland. De øvrige nordiske land har særlig valgt å konsentrere sin innsats i sitt geografiske nærområde i Østersjø-regionen”¹²⁸.

4.3 Intern organisering, og en konferanse i København

I tiden etter utenriksdebatten jobbet utenriksdepartementet med å trekke opp retningslinjer for den nye stortingsproposisjonen som skulle lanseres samme vår. Øst-Europa sekretariatet foreslo at proposisjonen skulle åpne for støtte til investeringsprosjekter.¹²⁹ Frem til dette tidspunkt hadde ikke slik støtte blitt gitt grunnet begrensede midler. I følge sekretariatet, ville investeringsstøtte fremme økonomisk vekst i mottakerlandene, samt gjøre det lettere for norske bedrifter å satse. Sekretariatet foreslo også at det skulle opprettes nye rutiner for oppfølgingen og evalueringen av prosjektene. Forslaget om nye rutiner gikk ut på at utenriksdepartementets ekspertise, som tidligere kun hadde blitt trukket inn ved behandlingen av søknadene, nå også burde stå for vurderinger og evalueringer av prosjekter. Tanken var at dem som godkjente søknadene også skulle evaluere dem. Øst-Europasekretariatet arbeidet også med at stortingsproposisjonen som var ventet i april skulle inneholde en mer konkret plan for øst-bistanden.¹³⁰

¹²⁶ Stortingstidende (1992-93). Utenriksdebatten 01.02.1993 s. 2496-2497.

¹²⁷ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Jan Pettersen til Thorvald Stoltenberg. 02.02.1993.

¹²⁸ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Stoltenbergs svar på brev fra Pettersen (02.02.1993). Oslo. 18.02.1993.

¹²⁹ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Øst-Europasekretariatet, Om muligheten for å yte tilskudd til investeringer under handlingsprogrammets prosjektmidler. 03.02.1993.

¹³⁰ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Øst-Europasekretariatet 04.02.1993.

I utformingen av øst-politikken, var det viktig å være lydhør overfor hvordan andre land gjennomførte sitt bistandsarbeid. Dette var ikke bare av betydning for Norge, men alle de land som rettet bistand mot reformprosessene i øst. I denne sammenheng arrangerte det danske utenriksdepartementet en internasjonal konferanse i København 14 – 16. april. Selv om EF-kommisjonen og EF-land var invitert, ble det poengtert at dette ikke var en EF-konferanse. Bakgrunnen var Danmarks Europaplan, ”Danmark i Europa”. Et av planens punkter var å arrangere en konferanse om utviklingsperspektiver i Europa.¹³¹ I hovedsak var det forhold ved omleggingen til markedsøkonomi som ble diskutert, og det var generelt stor enighet blant deltakerne.¹³² Utenriksminister Johan Jørgen Holst, som hadde tatt over Stoltenbergs post kun to uker tidligere, markerte seg. Han pekte på stor avstand mellom teori og praksis, løfter og innfrielse av løfter, retorikk og handling. Til slutt i sitt innlegg fremmet han viktigheten av regionale samarbeidsformer.¹³³ Holsts innlegg gjør det fristende å trekke paralleller til de temaene som hadde preget den norske debatten siden nyåret, med opprettelsen av Barentssamarbeidet, og kritikken om en manglende konkret plan regjeringen hadde blitt utsatt for.

4.4 En ny stortingsproposisjon blir lansert

Erfaringene med Regjeringens evne til å gi østpolitikken et konkret innhold er ikke gode, men siden det nå skal fremmes en proposisjon, må det bety at det er noe konkret på trappene.¹³⁴

Den 30. april lanserte regjeringen Stortingsproposisjon nr. 74 *Om plan for samarbeidet med Sentral- og Øst-Europa samt SUS-landene og i Barentsregionen*. Som sitatet over viser, gjorde Jan Pettersen (H) det klart at det var knyttet store forventninger til om proposisjonen ville gi Øst-Europapolitikken et mer konkret innhold enn tidligere. Det nye i proposisjonen var en redegjørelse av Barentssamarbeidet, og en åpning for investeringsstøtte gjennom handlingsprogrammet som Øst-Europasekretariatet hadde foreslått i februar samme år. Argumentet for investeringsstøtte var norske bedrifters skepsis til å etablere seg i Øst-Europa grunnet den økonomiske risikoen. Det ble poengtert at små investeringsprosjekter skulle prioriteres, fordi det var størst sannsynlighet for at disse ville lykkes best i omleggingen til

¹³¹ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Det Danske utenrigsministeriet, pressemeddelelse 10.04.1993.

¹³² UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra det danske Utenriksdepartementet 14.04.1993.

¹³³ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. *Københavnkonferansen, Utenriksminister Holsts innlegg*. 16.04.1993.

¹³⁴ Stortingstidende (1992-93). Utenriksdebatten 01.02.1993. Side 2494.

markedsøkonomi. Når det gjaldt Barentssamarbeidet, ble det lagt vekt på de unike muligheter et slikt samarbeid skapte i nord. Prosessen frem til opprettelsen ble redegjort for, og hvilke tiltak som ble sett på som viktige for stabiliteten i regionen, ble drøftet. Generelt var proposisjonen vag på retningslinjer og konkrete tiltak.

Et fremtredende trekk ved proposisjonen var at den ikke tok Stortingets krav om en mer detaljert plan med klare mål og fremgangsmåter på alvor. Til regjeringens forsvar skal det sies at situasjonen i Øst-Europa var så uoversiktlig at det kunne virke meningsløst å opprette en konkret plan som kanskje måtte forkastes ved neste korsvei, fordi situasjonen endret seg. Dette ble også vektlagt i proposisjonen, hvor regjeringen hevdet at reformprosessen fremdeles befant seg i en følsom overgangsfase, og at det viste seg at det var vanskeligere en først antatt å gjennomføre grunnleggende markedsøkonomiske reformer. De østeuropeiske landene hadde hatt meget kort tid til å forberede seg på reformprosessen, likevel skulle ansvaret ligge hos mottakerlandene. Uten vilje og en konsekvent nasjonal politikk, ville ikke bistanden gi den tilsiktede effekten. Et paradoksalt trekk ved proposisjonen, er at det i innledningen ble hevdet at regjeringen hadde møtt Stortingets krav om en mer konkret plan, men det er få spor av dette i teksten. Til sist i proposisjonen foreslo regjeringen en tilleggsbevilgning på 90 mill. kr., begrunnet med at utfordringene i øst fikk et stadig større omfang.¹³⁵

Selv om regjeringen hadde lagt frem sin proposisjon for Stortinget i slutten av april, var mai måned på ingen måte en pustepause frem til Stortinget skulle fatte endelig vedtak i juni. Søknadene fortsatte å strømme inn, og i denne sammenheng ble en stor del av ansvaret for behandlingen av de bilaterale miljøvernprosjektene delegert til Miljøverndepartementet. Selv om Miljøverndepartementet fikk mer bestemmelsesrett, skulle tiltak med prinsipiell eller utenrikspolitisk betydning fremdeles godkjennes av utenriksdepartementet.¹³⁶

4.5 Utenrikskomiteens innstilling

Utenrikskomiteens innstilling til regjeringens proposisjon ble fremlagt for Stortinget 4. juni. Det ble klart at alle partiene foruten Fremskrittspartiet fremdeles støttet Norges bidrag til reformprosessene i Øst-Europa. Selv om det siste året hadde vist at utfordringene var større en først forventet, var optimismen rådende. Den positive utviklingen i Polen ble trukket frem

¹³⁵ St. prp. nr. 74. (1992-93): 48.

¹³⁶ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Øst-Europasekretariatet 04.05.1993.

som tegn på bedring og et godt eksempel på ønsket utvikling i de andre reformlandene. Selv med enigheten om øst-bistanden var partiene SV, Sp, KrF og Høyre lite fornøyd med regjeringens proposisjon. Disse partiene hadde ved flere anledninger etterlyst en mer gjennomarbeidet og konkret plan. Proposisjonen hadde stort sett kun redegjort for tiltak som var under utvikling, samt mulige fremtidige tiltak. Komiteens dom i innstillingen levnet ingen tvil: ”Proposisjonen er derfor ikke den handlingsplanen komiteen ba om”.¹³⁷

Medlemmene fra SV, Sp, KrF og Høyre stilte seg også kritisk til regjeringens beskjedne innsats i Baltikum, og minnet regjeringen på at det ett år tidligere hadde blitt besluttet at ”Norge skal yte betydelig innsats” i dette området.¹³⁸ Ikke overraskende forsvarte Arbeiderpartiet regjeringens politikk og støttet de fleste av proposisjonens punkter. Derimot var det enighet når det gjaldt regjeringens forslag om støtte til investeringer. Foruten Fremskrittspartiet mente alle medlemmene i komiteen at dette var et positivt tiltak, som ville øke interessen for å investere i øst. Enda større var støtten til Barentssamarbeidet. Til og med komiteens medlemmer fra Fremskrittspartiet gjorde det klart at de prinsipielt ikke var imot et slikt samarbeid. Likevel poengterte FrP at det var vanskelig for dem å støtte samarbeidet når tiltakene som var foreslått, bar preg av å være ”luftige og lite realistiske”, samtidig som at prosessen ble lagt opp alt for byråkratisk.¹³⁹ Handlingsprogrammets bistand til Russland skulle i økende grad rettes mot de nordvestlige områder. Dette viser at Barentssamarbeidet sammenfaller med den norske øst-bistandens innsatsområder, og at det dermed ble lagt opp til en naturlig samhandling mellom disse to øst-initiativene. I tillegg samsvarte det godt med handlingsprogrammets geografiske prioriteringer. Selv med Barentssamarbeidets nordlige forankring, la komiteen vekt på at hele Norge ville nyte godt av samarbeidet. Utenrikskomiteen hevdet at det var et stort behov for ”raske og praktiske resultater”.¹⁴⁰

Fremskrittspartiet stemte igjen imot hele handlingsprogrammet. I følge partiet ville store deler av den norske bistanden være bortkastet, blant annet fordi den gamle makteliten i øst opptrådte som en slags mafia, hvor de tilegnet seg store deler av de vestlige bistandsmidlene. Hvorfor skulle det kastes penger til mafiaen i Russland, når mange av Norges egne problemer i helsevesenet, og problemene for minstepensjonistene, ikke var løst? Befolkningen i Øst-

¹³⁷ Innstilling til Stortinget nr. 210 (1992-93): *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt sus-landene og i Barentsregionen.* (st.prp. nr. 74.) side 5.

¹³⁸ Ibid. Side 6.

¹³⁹ Ibid. Side 7.

¹⁴⁰ Ibid. Side 7.

Europa var relativt høyt utdannet og levde i et område rikt på ressurser, derfor ville de selv klare å komme ut av uføret. Klart det ville ta tid, men det hadde det også gjort for flere av de vestlige landene som tidligere hadde vært i liknende økonomiske situasjoner, hevdet FrPs representant Carl I. Hagen. Til slutt i innstillingen sa utenrikskomiteen seg enig i regjeringens forslag om å øke bistanden til prosjektsamarbeid med 89 mill. kr., og de anbefalte Stortinget å gjøre det samme. Innstillingen ble sendt videre til Stortingets representanter.

4.6 Stortingsforhandlingene 9. juni 1993

Jeg er redd at dagens proposisjon, som i likhet med fjorårets også kom på tampen av sesjonen, er litt av en skuffelse.¹⁴¹

Den 9. juni 1993 møttes Stortinget for å diskutere regjeringens proposisjon og utenrikskomiteens innstilling. Debatten var høylytt, og presidenten måtte ved flere anledninger be om ro i salen og at upassende uttrykk uteble. Allerede i sin introduksjon poengterte Jan Pettersen (H), som var ordfører for saken, de vanskelighetene som var knyttet til reformprosessen i Øst-Europa. Hvis ikke omveltningene i de østeuropeiske land ble vellykket, kunne det få alvorlige konsekvenser for både Norges og Europas sikkerhetssituasjon.

Som i utenrikskomiteens innstilling ble også stortingsdebatten preget av at partiene SV, SP, KrF og Høyre kritiserte regjeringens proposisjon. Også denne gangen gikk kritikken ut på at proposisjon nr. 74 var for lite konkret, og at den ikke hadde tatt til seg de forslagene til prioriteringer disse partiene hadde foreslått en rekke ganger tidligere. Jan Pettersen (H) hevdet at proposisjonen var ”litt av en skuffelse”. Kåre Gjømnes (KrF) la vekt på at når disse fire partier hadde en slik krass kritikk, var det ment som ”et klart signal om at vi ikke oppfatter den proposisjonen som er kommet, som et godt nok svar på tidligere krav”. Anne Enger Lahnstein (SP) hevdet at ”det er ingen prioritering mellom de forskjellige prinsipper og innsatsområder”, mens Paul Chaffey (SV) la vekt på at den krasse kritikken til en viss grad var på grunn av den korte tiden de hadde hatt til å arbeide med regjeringens proposisjon. Chaffey hevdet at kritikken ble ”sterkere enn det som kanskje ville vært tilfelle hvis disse fire partiene, sammen med regjeringspartiet, hadde hatt bedre tid til å sette seg ned og komme

¹⁴¹ Stortingstidende (1992-93). Jan Pettersen i Stortingsforhandlingene. 09.06.1993. s. 4303.

frem til felles standpunkter”. Utenrikskomiteens leder Gunnar Skaug (Ap) forsvarte regjeringens proposisjon og tok ikke til seg kritikken. Han uttalte blant annet at ”St.prp. nr. 74 gir en utmerket oversikt over en lang rekke med tiltak som allerede er under gjennomføring, og over et bredt opplegg til nye mulige samarbeidstiltak”.¹⁴²

Foruten kritikken som ble rettet mot handlingsprogrammet i sin helhet, ble forholdene i Nordvest-Russland viet mesteparten av oppmerksomheten. I denne forbindelse ble nærings samarbeidet med Russland og miljøproblemene på Kolahalvøya knyttet opp mot Barentssamarbeidet. Angående miljøproblemene ble konkrete resultater etterlyst, og det ble vist til at de 300 mill. kr. som Syse-regjeringen hadde bevilget til rensing av kraftverkene fremdeles sto ubrukt. Når det gjaldt nærings samarbeidet, mente alle partiene på Stortinget, foruten FrP, at lønnsomme prosjekter var innen rekkevidde. Senterpartiets Anne Enger Lahnstein hevdet at ambisjonene kanskje var litt luftige, mens Fremskrittspartiet igjen hevdet at planene var direkte urealistiske. Lahnstein og Chaffey tok også opp Barentssamarbeidets forhold til EU. De var begge sterkt kritisk til unionen, og fryktet at et norsk medlemskap ville sette begrensninger på Norges muligheter til å ha styring over ressursbruken i nord.

Tross støtte til Barentssamarbeidet, stilte representantene Kaci Kullmann Five og Jan Pettersen fra partiet Høyre generelle spørsmål ved bistanden til Russland. Situasjonen i Russland hadde den siste tiden forverret seg ytterligere. Landet var preget av kaos og høy inflasjon, og reformtiltakene gikk saktere der enn i mange av de andre landene i Øst-Europa. Five og Pettersen spurte derfor om det var hensiktsmessig å benytte bistandsmidler til Russland under disse rådende forhold. Pettersen hevdet at det var en stor svakhet at proposisjonen ikke inviterte til en skikkelig drøftelse av såpass fundamentale spørsmål. Derimot var begge klare på at støtten til de baltiske land burde økes drastisk.

Et samlet Storting stemte for tilleggsbevilgningen på 89 mill. som regjeringen hadde foreslått i proposisjonen. Dermed ble støtten bevilget i 1993 på 351 mill., om de 100 millionene som hadde blitt overført fra 1992 blir tatt med i beregningen, var de totale tilgjengelige midlene dette året på ca. 450 millioner kr. Dette var en markant økning fra året i forveien og betydde at regjeringen innfridde lovnadene om at støtten skulle økes i 1993.

¹⁴² Stortingstidende (1992-93): Stortingsforhandlingene . Jan Pettersen i Forhandlinger i Stortinget. s. 4303-4312.

4.7 Søknadsstrøm og lang behandlingstid

I stortingsforhandlingene hadde en stor del av Stortingets representanter rettet massiv kritikk mot regjeringens gjennomføring av øst-bistanden. Som en følge av kritikken ble det sommeren og høsten 1993 rettet et økt fokus mot hvordan utfordringene i forbindelse med handlingsprogrammet kunne løses. Når det gjaldt de interne forhold, var en av de største utfordringene håndteringen av den stadig voksende søknadsmengden. Rolf Baltzersen, direktør i Øst-Europa sekretariatet, opplyste at det i løpet av den siste tiden hadde kommet inn ca. 100 søknader i måneden. Belastningen på sekretariatet ble stor siden kapasiteten ikke var god nok. Behandlingstiden varierte etter søknadens kompleksitet og størrelse, men lå vanligvis på 2 – 3 måneder. Et stort antall søknader og lang behandlingstid førte til at en ”usunn” praksis oppsto. En del av søkerne hadde kontakter i media og politikken, og brukte disse kanaler, gjennom noe Baltzersen omtalte som ”lobbying”, for å få sin sak raskere gjennom.¹⁴³ Disse søkerne tok opp store ressurser, og i tillegg ville søknadene deres ofte ikke gått gjennom om de hadde blitt behandlet på vanlig måte. Dette er et tema som vanligvis blir sett på som et alvorlig overtramp, og det er derfor påfallende hvor liten oppmerksomhet dette ble gitt når det var snakk om handlingsprogrammets søknadsprosess, selv om Baltzersen tydeligvis var klar over at dette skjedde.¹⁴⁴

For å lette sekretariatets arbeid ble den gjeldende samarbeidsmodellen revurdert (se kap.3:47). Miljødepartementet hadde allerede overtatt mange av sekretariatets oppgaver når det gjaldt miljø saker, spesielt i Barentsregionen, og nå ble lignende tiltak om delegering av ansvar også vurdert for de andre departementer. Når det gjaldt selve gjennomføringen av handlingsprogrammet, kan det se ut som om at etterspørselen etter tydeligere rammer og en mer detaljert plan for bistanden nå ble tatt på alvor i større grad enn tidligere. 19. juli tok Øst-Europa sekretariatet initiativ til å opprette en arbeidsgruppe som skulle vurdere rammebetingelsene for nærings samarbeid. Nærings samarbeidet ble nå omtalt som bistandens viktigste innsatsområde.¹⁴⁵ Denne gruppen hadde aktiv møtevirksomhet gjennom høsten, og 25. oktober var en midlertidig rapport klar. I denne rapporten ble det tydelig at det var et stort behov for å komme fra studiefasen til implementeringsfasen. Frem til nå hadde en forholdsvis stor del av bistanden gjennom handlingsprogrammet gått til forprosjekter,

¹⁴³ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Utenriksdepartementet til Handelsministeren 25.06.1993.

¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Øst-Europasekretariatet til statssekretær Siri Bjerke. 19.07.1993.

opplæring og kunnskapsoverføring, men det var ingen automatikk i at dette skulle utvikle seg til bedriftsetableringer i de østeuropeiske land.¹⁴⁶

I starten av oktober var det igjen klart for regjeringens statsbudsjett. Regjeringens forslag om bistanden til handlingsprogrammet i 1994 var på 263.9 mill. kr. Dette var omtrent det samme beløpet som opprinnelige ble bevilget for 1993, men som endte på 351 mill. kr. etter tilleggsbevilgningene var et faktum.¹⁴⁷ Dermed var 1994 bevilgningene avhengig av betydelige tilleggsbevilgninger om bistanden skulle nå 1993 nivået. Begrunnelsene som ble gitt for at 1994 bistanden ikke var like høy som året i forveien er bemerkelsesverdig hvis det sammenlignes med hva som tidligere hadde blitt sagt om dette tema. Utenriksdepartementet la vekt på at 1993-bistanden store omfang hang sammen med økte utgifter i forbindelse med opprettelsen av Barentssamarbeidet, og derfor måtte 1994 bevilgningene sees på som en tilbakevending til normalen. I Stortingsproposisjon nr. 80, *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i Øst-Europa*, og i senere dokumenter, hadde det blitt uttalt at støtten til handlingsprogrammet skulle økes i 1993, og føres videre på dette nivået ut programmets virketid (se kap.3 s.34). I proposisjonen fra våren 1992 hadde ingenting om et eventuelt barentssamarbeid blitt nevnt. Proposisjonens forslag om økt støtte fra 1993 og utover, ble kun begrunnet med viktigheten av aktivt å bidra til reformprosessene i øst.

4.8 Våren 1994: EU debatt, evaluering og bistandskutt

Året 1994 startet tragisk med Johan Jørgen Holts bortgang 13. januar. Bjørn Tore Godal, som hadde vært fungerende utenriksminister under Holts korte sykeleie, ble utnevnt som hans etterfølger 24. januar. Av de politiske spørsmål Godal måtte forholde seg til denne våren var kanskje EU-debatten det viktigste. EU-debatten ble knyttet opp mot de fleste politikfelt, og Øst-Europapolitikken var intet unntak. Selv om øst-politikken ble trukket inn i EU-spørsmålet, var det også andre oppgaver og utfordringer som måtte gjennomføres og løses denne våren. For det første startet det nye året med betydelige bistandskutt til en rekke sektorer innenfor handlingsprogrammet. Dette førte til et begrenset handlingsrom, og krevde at Øst-Europasekretariatet måtte legge ned en god del arbeid for å tilpasse bistanden til de nye rammene. For det andre skulle 1994 være oppstartsår for en omfattende evaluering av

¹⁴⁶ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. utenriksdepartementet. *Arbeidsgruppen for å vurdere rammebetingelser for nærings samarbeid under handlingsprogrammet for Øst-Europa. Utkast til rapport.* 25.10.1993.

¹⁴⁷ Stortingsproposisjon nr. 1. (1993-94): "kap. 0118 Internasjonal bistand". s. 42-43.

Øst-Europa programmet, noe som krevde nøye planlegging for å komme frem til en fremdriftsplan og retningslinjer. For det tredje ble miljøspørsmålet i nord gitt betydelig oppmerksomhet også i denne perioden.

4.8.1 Bistandskutt og en plan om evaluering

De redusert midlene til handlingsprogrammet i 1994 førte til at utenriksdepartementet måtte gjennomføre drastiske bistandskutt på en rekke sektorer. Prosjektstøtten til næringsssamarbeid, som i løpet av 1993 ved flere anledninger hadde blitt omtalt som det viktigste innsatsområdet, forble uendret. Store kutt ble derimot gjort innenfor miljøvern- og landbrukssektoren, som måtte klare seg med nesten halverte budsjetter sammenlignet med året i forveien. Kuttene fikk umiddelbar kritikk fra de berørte departementer og de involverte organisasjoner. Utenrikskomiteens flertall hevdet at bistanden til miljøssamarbeid i hvert fall måtte ligge på 1993 nivå om de planlagte tiltak skulle kunne bli gjennomført.¹⁴⁸ Det samme gjaldt for landbrukssektoren som behandlet søknader for samme sum som i 1993. Mye tyder på at begge hadde regnet med støtte på likt nivå i 1994, og det var kanskje ikke så rart siden regjeringen ved flere anledninger hadde fremmet lovnader om at 1993 nivået skulle holdes ut hele handlingsprogrammets virketid. Grunnet de store kuttene i bistanden til handlingsprogrammet for 1994 la utenriksdepartementet ned mye krefter i å utarbeide en strategi for det videre arbeidet. Det skulle nå foretas strengere prioriteringer, spesielt i den første fasen av vurderingene av søknadene, slik at mindre gode prosjekter kunne siles ut på et tidligere stadium enn før.¹⁴⁹ Færre nye prosjekter skulle støttes, og konsentrasjonen skulle rettes mot allerede etablerte prosjekter. Det ble lagt vekt på at midlene skulle konsentreres om allerede igangsatte prosjekter. Om det likevel skulle iverksettes nye, skulle disse rettes mot områder hvor lignende prosjekter allerede var under gjennomføring. Antallet små prosjekter skulle reduseres, og støtten til forprosjekter og forundersøkelser nedjusteres. Nå skulle det legges større vekt på å realisere prosjekter, og da særlig prosjekter som tidligere hadde blitt bevilget midler til forprosjekter. Dette var i tråd med de anbefalinger arbeidsgruppen som tok for seg rammebetingelsene for næringsssamarbeid hadde kommet frem til i løpet av høsten 1993. For å sikre en mest mulig effektiv bruk av midlene foreslo Øst-Europasekretariatet å opprette nok en kontaktgruppe som skulle ta for seg næringsssamarbeidet, og drøfte og vurdere den norske innsatsen. Sammensetningen av denne gruppen skulle bestå av ressurspersoner og berørte

¹⁴⁸ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Øst-Europasekretariatet. 12.01.1994.

¹⁴⁹ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Øst-Europasekretariatet. 12.01.1994.

departementer, og blant dem representanter fra både utenriksdepartementet, Norges Eksportråd, Norges handelsorganisasjon og Landsorganisasjonen.¹⁵⁰

I tillegg til at rammene for bistanden nå skulle bli strengere, ble det våren 1994 jobbet internt i utenriksdepartementet og Øst-Europa sekretariatet med handlingsprogrammets videre utvikling. 1994 var programmets tredje virkeår, og det ble derfor sett på som nødvendig å starte opp evalueringer av allerede slutførte prosjekter, og fremdriftsplan for evaluering av fremtidige ferdigstilte prosjekter. Arbeidet med å legge opp en plan for evalueringsarbeidet hadde allerede blitt påbegynt i november 1993, og 6. april 1994 hadde utenriksdepartementet et forslag til det videre evalueringsarbeidet klart. Gjennomganger og vurderinger av de forskjellige enkeltprosjekter skulle starte umiddelbart og foregå kontinuerlig frem til våren 1997, da en sluttrapport for hele øst- bistanden skulle ligge klar. Siktemålet ved dette arbeidet var at det skulle danne et grunnlag om hvorvidt bistanden til Øst-Europa skulle videreføres etter handlingsprogrammets virketid var over i 1996. Evalueringen skulle finne sted selv om det var få vellykkede prosjekter som hadde blitt gjennomført på dette tidspunktet.¹⁵¹ Evalueringene skulle i første omgang basere seg på en kvantitativ innsamling av data. Utenriksdepartementet utarbeidet en modell for hvordan evalueringene skulle arte seg. Departementet fikk hjelp av den uavhengige rådgivningsgruppen Scanteam international A/S for å utarbeide spørreundersøkelsene som skulle sendes rundt til de utvalgte bedrifter og organisasjoner. I løpet av sommeren ble det bestemt at Scanteam skulle engasjeres videre i arbeidet, og fra 8. august samle undersøkelsens resultater i en rapport som skulle offentligjøres i en stortingsmelding som ville bli lansert sommeren 1995.¹⁵²

4.8.2 EU debatten også Øst-Europa politikk

I mars ble de norske medlemskapsforhandlingene med EU avsluttet. Midt i den hektiske perioden knyttet til EU spørsmålet, ble utenriksminister Godal invitert av Kozyrev til et utenriksministermøte i Murmansk 26. mars. Kozyrev gjorde det klart at Russland var meget positiv til et eventuelt norsk medlemskap i unionen og la vekt på at EU-midler sammen med den norske bistanden ville skape gode forutsetninger for en positiv utvikling i

¹⁵⁰ Ibid.

¹⁵¹ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Øst-Europa sekretariatet. *Evaluering av samarbeidsprosjekter under handlingsprogrammet for Øst-Europa*, 06.04.1994.

¹⁵² UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Scanteam. *Evaluering av Handlingsprogrammet for Øst-Europa*, 21.07.1994.

Barentsregionen.¹⁵³ Kozyrevs standpunkt ble også trukket frem av Thorbjørn Jagland (Ap) og Jan Pettersen (H) i EU debatten i Stortinget 26 april. Jagland hevdet ”Vi må – slik vi gjorde fra 1949 og framover – få Europa til å interessere seg også for våre sikkerhetsproblemer”, og siktet med dette til atomkraftverket på Kola. Rensingen av dette anlegget ville koste milliarder, og verken Norge eller Russland kunne løse disse problemene uten hjelp fra EU. Erik Solheim (SV) hadde liten tro på at EU ville gjøre noe som helst for å bedre miljøsituasjonen på Kola, og spurte retorisk hva de hadde gjort til nå? Han hevdet at EU var mer opptatt av å sikre markeder for selv å bygge opp egne atomkraftverk.¹⁵⁴

Når det gjaldt relasjonen mellom Barentssamarbeidet og EU spørsmålet, har statsviter Geir Hønneland lansert en annen teori i sin bok *Barentsbrytninger*. Han antydte at Barentssamarbeidet blant annet hadde blitt opprettet for å gjøre EU mer ”spiselig” for befolkningen i Nord-Norge. Den nordnorske befolkningen var generelt skeptisk til et norsk medlemskap i EU. Derfor kunne økt kontakt, nærings - og handelsmuligheter, samt en aktiv miljøprofil i følge Hønneland få befolkningen mer positivt innstilt til et samarbeid som også EF kommisjonen var representert i.¹⁵⁵ Dette var et forhold som også Paul Chaffey (SV) hadde påpekt tidligere. Utenriksminister Thorvald Stoltenberg har senere tilbakeviste at EU var Barentssamarbeidets motivasjon. I sitt memoar *Det handler om mennesker* hevder han at Barentssamarbeidet var like aktuelt selv om ikke Norge ble medlem av EU i 1994. Han begrunnet at samarbeidets hovedpoeng hele tiden hadde vært ”å få utjevnet velferdskontrasten der nord, rensert opp i atomavfall på Kola og å få bukt med tuberkulosen”. Dette var fremdeles viktig, og var ikke bare i Norges, men i hele Europa interesse.¹⁵⁶ Thorbjørn Jagland (Ap) og Jan Pettersens (H) uttalelser tyder likevel på at Barentssamarbeidet ble sett i et slikt lys blant visse politikere i 1994.

I EU-debatten trakk Jan Pettersen også frem andre sider ved Norges øst-politikk. Han gjorde det klart at de østeuropeiske landene foruten Russland, ønsket medlemskap i både EU og NATO. Han viste til at den norske nei-siden tidligere hadde brukt som argument at det var lettere for Norge å bygge bro mellom øst og vest om landet forble utenfor unionen. Pettersen anklaget derfor nei-siden for ulogiske argumenter og gjorde det klart at ”Det er da ikke noe

¹⁵³ NTB tekst 26.03.1994.

¹⁵⁴ Stortingstidende. EU-debatten. 26.04.1994. s. 3038.

¹⁵⁵ Hønneland 2005: 45.

¹⁵⁶ Stoltenberg 2001: 257.

poeng i å bygge en bro hvor det ikke er noen elv.”¹⁵⁷ EU fellesskapet var på denne tiden i ferd med å utvides. Det var støtteordninger i regi av EU som hadde bidratt med størstedelen av bistanden til disse områdene, og de østeuropeiske landene så på EU som den beste fremtidige partner for å sikre videre økonomisk fremgang. De baltiske land og Polen så også for seg et fremtidig NATO-samarbeid for å befeste sin sikkerhet, og dermed ble det klart at de ønsket en komplett vestvending. Status for reformprosessene i handlingsprogrammets prioriterte områder var at Polen hadde den klart største økonomiske fremgangen, mens pilen nå også pekte i positiv retning for de baltiske land, selv om tallene fremdeles var negative. I Russland var derimot den økonomiske situasjonen dramatisk. Inflasjonen fortsatte å stige, og utviklingen i omstillingsprosessen til markedsøkonomi gikk tregere enn i de andre områdene. Felles for dem alle var høy arbeidsledighet, selv om polakkene også på dette området viste positiv utvikling.

4.9 Miljøvernssamarbeidet i nord

EU-debatten hadde blant annet vært preget av om hvorvidt et EU samarbeid ville virke positivt for miljøsam arbeidet i nord. Det er ikke denne avhandlingens hovedanliggende å svare på dette spørsmålet, men det er likevel tydelig at våren 1994 bar preg av at utfordringene innenfor dette området var store. Samarbeidet var preget av manglende resultater og dalende entusiasme, og bistandskuttene til denne sektoren kan ikke ha gjort situasjonen bedre. Miljøvernssamarbeidet med Russland sto i stampe, og de 300 mill. kronene som hadde blitt bevilget av Syse-regjeringen i 1990 til rensing av nikkilverkene i Petsjenga, sto fremdeles ubrukt.

Som det ble vist til i forrige kapittel, hadde russerne i 1992 kommet frem til at Elkem og Outokumpus forslag til rensing av kraftverkene var priset for høyt. For å få den beste økonomiske avtalen la russerne rensingen av Nikkilverkene i Petsjenga ut på anbud. Norske Elkem som hadde skjønt at russerne aldri ville godta det finske Outokumpus tilbud, begynte på dette tidspunkt å se seg om etter nye samarbeid. Elkem gikk inn i et nytt samarbeid med svenske Boliden Contech og norske Kværner Engineering. Til sammen dannet de Pechenga Reconstruction Consortium (PRC).¹⁵⁸ 6. januar 1994 ble det klart at det nystartede PRC hadde vunnet anbudsrunden, med sitt forslag om rensing for 300 millioner USD. Dette var under

¹⁵⁷ Stortingstidende. EU-debatten 26.04.1994. s. 3033.

¹⁵⁸ Rowe 2015:594.

halvparten av det som finske Outokumpu hadde tilbudt. Selv om rensingen av kraftverkene på Kola nå hadde blitt billigere, var det fremdeles vanskelig å skaffe nok midler. De 300 millioner kr. som hadde blitt bevilget fra norsk hold, utgjorde kun en liten del av de totale kostnadene. Våren 1994 gjorde miljøvernminister Thorbjørn Berntsen det han kunne for å få med Sverige på finansieringen. Gjennom flere brevvekslinger med svenske myndigheter la Berntsen, i tillegg til de opplagte miljøgevinstene, også vekt på at det kunne oppstå store økonomiske muligheter for både norsk, svensk og finsk miljøteknologi. Svenskene var motvillige til å bidra med store summer. De så fremdeles på den økonomiske og politiske risikoen som for høy.¹⁵⁹ Russland begynte i stadig større grad å ta kontroll over prosjektet selv og nektet å la seg diktere fra vestlig hold. Rensingen av kraftverkene på Kola skulle skje på Russlands premisser. Som tidligere omtalt i dette kapittelet var klimaet mellom Russland og de vestlige land langt kjøligere enn da reformprosessene startet opp i 1992. Likevel, som Lars Rowe poengterer, var russernes anbudsrunder om rensingen av kraftverkene et tegn på at de nå begynte å ta i bruk markedsøkonomiske prinsipper.¹⁶⁰

11. april avholdt miljøvernminister Thorbjørn Berntsen sin miljøvernpolitiske redegjørelse for Stortinget. I følge Berntsen var ”noe av det viktigste og mest effektive som kan gjøres for å få redusert miljøproblemene i Barentsregionen, å bidra til å bygge opp kompetanse innen miljøteknologi og miljøforvaltning i Russland, slik at landet selv kan løse sine problemer”.¹⁶¹ Det er påfallende at Berntsen fremmer den praksis som utenriksdepartementet noen måneder tidligere hadde gått inn for å endre. UDs anbefalinger om at støtten til forprosjekter og forundersøkelser burde nedjusteres og større vekt på å realisere prosjekter, ble ikke nevnt i hans miljøvernpolitiske redegjørelse. I den påfølgende debatten 19. april la Odd Roger Enoksen (Sp), i motsetning til miljøvernministeren, vekt på at det ikke var kunnskap som var avgjørende, men et sterkt behov for konkret handling fra norsk side. Gunnar Breimo (Ap) utfylte Enoksens syn ved å hevde at ”viljen til å rydde opp er til stede på russisk side” men den økonomiske og politiske situasjonen i landet gjorde at oppgaven ble for stor.¹⁶² Den pågående prosessen med å sikre fremtidig rensing av kraftverkene på Kola ble verken nevnt i Berntsens redegjørelse, eller i miljøverndebatten. Dette er oppsiktsvekkende etter all den

¹⁵⁹ Rowe 2013:222-225.

¹⁶⁰ Ibid.

¹⁶¹ Stortingstidende. Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren Thorbjørn Berntsen, 11.04.1994 s. 2807.

¹⁶² Stortingstidende: Miljøverndebatten 19.04.1994. Side 2916.

prestisjen som hadde blitt lagt i dette av norske myndigheter tidligere. Norske miljøvernmyndigheter ga både politisk og moralsk støtte til Elkem Technologys arbeid.¹⁶³

4.10 En ny proposisjon: Krevende arbeidsforhold i øst

Den 6. mai var det igjen klart for en ny stortingsproposisjon fra regjeringen. I Stortingsproposisjon nr. 46 (1993-94): *Om prioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1994*, ble det gjort klart at få av forprosjektene som var satt i gang i handlingsprogrammets regi hadde ført til norske industrietableringer i Øst-Europa. Til tross åpningen for investeringsstøtte året i forveien hadde etableringene uteblitt. Forklaringene var mange. En generell forklaring var vanskeligheten ved å gjennomføre markedsøkonomiske reformer, fordi de gamle strukturene hadde falt sammen raskere enn det var mulig å reise nye. Dette igjen førte til nedgang i produksjonen, og med bakgrunn i dette ble det da også en økende motstand mot reformene, som igjen gjorde det vanskelig for norske bedrifter å etablere seg. En mer konkret forklaring på de manglende resultatene var at de østeuropeiske landene ikke var vant til å planlegge både økonomiske, finansielle, tekniske og organisatoriske aspekter ved prosjekter. Dette førte til at mange prosjekter ble mislykket, hevdet regjeringen. Det ble også pekt på at land som Sverige og Danmark hadde statseide investeringsselskaper som kunne bistå bedriftene med lån til aksjekapital og investeringer. Selv om handlingsprogrammet i Stortingsproposisjon 74 (1992-93) hadde åpnet for at noen av programmets midler kunne brukes til investeringsstøtte, var det likevel et stykke igjen til det danske og svenske bistandsnivået.¹⁶⁴

Til tross for den negative trenden fant regjeringen lyspunkter i det arbeidet som var gjort. Selv om forprosjektene hadde ført til få etableringer, mente regjeringen at de hadde økt kompetansenivået i reformlandene. I tillegg ville de gjennomførte forprosjektene føre til at det var en bedre oversikt over hvor lønnsomme etableringer kunne iverksettes på sikt. Det ble videre konkretisert at det var viktig med fleksibilitet i forbindelse med de nye utfordringer og utviklingstrekk som ville oppstå. Med bakgrunn i de problemene med handlingsprogrammet som er redegjort for over, hadde regjeringen forhørt seg med næringslivet og bedt om råd og nye innfallsvinkler til hvordan bistanden i de kommende år burde utvikles. I tillegg hadde det

¹⁶³ Hønneland og Rowe 2008:123-128.

¹⁶⁴ Stortingsproposisjon nr. 46. (1993-94): *Om prioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1994*. s.3-10.

blitt gjort undersøkelser om hva andre land tilbydde næringslivet i sine programmer. Regjeringens forslag til endringer i proposisjonen var at bistanden skulle bli mer fleksibel, slik at gjennomføringsfasen av næringslivsprosjektene kunne gis støtte når dette var hensiktsmessig. Det ble poengtert at dette ikke hadde noen budsjettmessige konsekvenser.¹⁶⁵

4.11 Innstilling til Stortinget nr. 200. 14. juni

Stortingsproposisjon nr. 46 ble behandlet av finanskomiteen i innstilling 200 (1993-94). Sammenlignet med utenrikskomiteen, hadde finanskomiteen anno 1994 også partiene Rød Valgallianse og Venstre som medlemmer. RV var som FrP svært kritisk til handlingsprogrammet, mens Venstres standpunkt var mer likt majoriteten. Det var enighet i komiteen om at den politiske og økonomiske situasjonen i Øst-Europa fremdeles var i en vanskelig overgangsfase, og at det var en mer krevende prosess enn først antatt. Det ble brukt mye plass i innstillingen på Stephen Bråthens (FrP) kritiske argumenter mot handlingsprogrammet. Han stilte blant annet spørsmål om i hvilken grad det var riktig med garantiordningen for norske bedrifter. Bråthen hevdet at risiko var en naturlig del av all økonomisk virksomhet, og at høy risiko gjerne falt sammen med muligheten for store fortjenester. ”Skal norske skattebetalere tre inn dersom det går dårlig, mens bedriften sitter med alle fordelene dersom det går bra” spurte han.¹⁶⁶ Bråthen hevdet at det eneste riktige å gjøre for å hjelpe dette området, var å åpne våre markeder for deres produkter. Norge burde fjerne alle tollbarrierer og handelsrestriksjoner ovenfor disse landene. Generelt var flertallet enige med regjeringen om viktigheten av et fleksibelt handlingsprogram som kunne tilpasse seg nye utviklingstrekk i Europa. Programmet skulle også være fleksibelt i gjennomføringsfasen, og det skulle gis støtte om det var utsikter for gode totalønsninger.¹⁶⁷

4.12 Kritiske medier og budsjettdebatt

I løpet av sommeren hadde også norske medier fått med seg det nedslående budskapet som ble lagt frem i Stortingsproposisjon nr. 46, nemlig at få av de forprosjekter som hadde blitt iverksatt i regi av handlingsprogrammet hadde ført til norske industrietableringer i Øst-

¹⁶⁵ Ibid. s. 3-10.

¹⁶⁶ Innst. S. Nr. 200 (1993-94): *Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1994*, Side 13.

¹⁶⁷ Ibid., s. 13-14.

Europa. En rekke artikler i Dagens Næringsliv tok for seg de manglende resultater, med negative overskrifter som ”UD fører bedriftene ut i myra”¹⁶⁸ og ”Nei til UD-sløsing i øst”¹⁶⁹. I den først nevnte artikkelen ble det hevdet at UD hadde gitt støtte til hele 783 prosjekter i 1993, mot 155 i 1992, og at utviklingen fortsatte i samme tempo i 1994. Størsteparten av midlene var på under en halv million kr, og i 1993 var 25 prosent gitt i form av sjekker på 50 000 kr, eller mindre. Terje Johansen, politisk nestleder i Venstre som selv var næringslivsleder, karakteriserte det hele som en skandale, og spurte ”hvordan i all verden skal UD nå klare å følge opp alle disse prosjektene på en profesjonell måte?”. I tillegg stilte han spørsmålsteget ved hvordan UD kunne gi solide vurderinger av så mange prosjekter i løpet av ett år. I samme artikkel hevdet direktør Knut Sunde i Teknologibedriftenes Landsforening (TBL) at ”UD har ført norske bedrifter rett ut i myra” ved å overføre midler, uten noen form for oppfølging, og han viste til at garantiordninger kunne forhindre at bedrifter som engasjerte seg i øst ”tørket ut” før de hadde kommet i gang. I den andre artikkelen, ”Nei til UD-sløsing i øst”, hevder Jan Pettersen (H) at det var svært bekymringsfullt at et så stort antall prosjekter hadde sett dagens lys, uten at kriteriene for hvordan prosjektene skulle vurderes, var klare. Det må ha vært en enorm papirmølle i behandlingene av alle søknadene om Øst-Europa støtte. Tar man 1993 som eksempel, var det 783 søknader, hvor mange av dem skulle gjennom både forskjellige departementer og uavhengige organisasjoners anbefalinger, før UD fattet vedtak.

I ukene etter at Dagens Næringslivs artikler hadde stått på trykk, forberedte utenriksdepartementet sitt motsvar. I et notat til handelsministeren gjorde departementet det klart hva svaret skulle inneholde. Det påpekte at handlingsprogrammet nå var i ferd med å gå over i en ny fase i prosjektarbeidet, hvor større vekt skulle legges på å få realisert prosjekter. Samtidig skulle det bli informert om at retningslinjer for evalueringen av prosjekter i regi av programmet, hadde vært klare fra tidlig på året, og dette arbeidet nå var i full gang. Av tiltak for å møte de utfordringene handlingsprogrammet sto overfor, gjorde departementet det klart at garantiordningen ”bør bli operativ i 1995”, og at arbeidet med et norsk statlig investeringsfond «bør» fremskyndes.¹⁷⁰ Det blir tydelig at utenriksdepartementet med dette prøvde å gi et inntrykk av at de hadde full kontroll på situasjonen, og at de var fullt klar over hvilke tiltak som skulle til for å legge den riktige kurs for handlingsprogrammets to siste år. Likevel er det påfallende at departementet tar forbehold i sine lovnader, ved å legge vekt på

¹⁶⁸ Dagens Næringsliv 20.08. 1994.

¹⁶⁹ Dagens Næringsliv 24.08.1994.

¹⁷⁰ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Utenriksdepartementet til handelsministeren 07.09.1994.

ordet ”bør”. Dette kan tolkes som at de vegret seg for å love å ta de grep de selv hevdet var nødvendig, og egentlig var alt like åpent.

Når det gjaldt direkte svar på anklagene som hadde blitt lagt frem i avisartiklene, hevdet utenriksdepartementet at tilbakemeldingene de hadde fått fra bedriftene stort sett var positive, og støtten til de prosjekter som ikke hadde resultert i bedriftsetableringer var langt fra bortkastet. Den kompetansen som var opparbeidet ville komme andre bedrifter til gode på et senere tidspunkt. Litt syrlig gjorde utenriksdepartementet et poeng ut av at det sikkert var flere som ville ”overta UDs rolle som ansvarlig for den prosjektrettede støtten”. UD hevdet at kritikken hovedsakelig kom fra ”organisatorisk hold”, mens næringslivet selv mente at UDs arbeid var både tilfredsstillende og forsvarlig.¹⁷¹

4.12.1 Bevilgninger til handlingsprogrammet på statsbudsjettet

I begynnelsen av oktober la regjeringen frem sitt statsbudsjett for 1995. Bistanden til Øst-Europa skulle være på 257,9 mill. fordelt med 25,9 mill. til demokratiltak, 32 til miljøtiltak og 200 til prosjektsamarbeid. I et notat fra NHO til Stortingets finanskomité 13. oktober gjorde organisasjonen det klart at bistandsrammene for Øst-Europa måtte økes om det var ønsket en tyngre satsing fra norsk næringsliv. ”Etter NHOs oppfatning er handlingsprogrammets ressurser svært begrensede sett i forhold til de målsetninger man på norsk side har med samarbeidet med de østeuropeiske landene”.¹⁷² NHO påpekte også denne gangen at det var av stor nødvendighet at handlingsprogrammet ble konsentrert om større og færre prosjekter, og at det nå var på tide å iverksette gjennomføringsfasen.

Utenrikskomiteens innstilling i forbindelse med statsbudsjettet ble lagt frem 28. november. Utenrikskomiteen delte NHOs oppfatning om at støtten burde økes, men mer spesifikt enn handelsorganisasjonen. I følge komiteen var det næringssamarbeid innenfor miljøsektoren som hadde størst behov for økte midler. Utenrikskomiteen foreslo at bistanden til miljøtiltak skulle økes med 75 mill. fra de 32 millionen som var foreslått i statsbudsjettet, slik at den totale rammen for 1995 da ville bli på ca. 333 mill. Komiteen delte for øvrig oppfatningen om at midlene burde konsentreres om større og færre prosjekter. Om Stortinget stemte for økte bevilgninger til miljøtiltak, ”vil man legge særlig vekt på et sterkere engasjement av norsk

¹⁷¹ Ibid.

¹⁷² UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra NHO til Utenriksdepartementet. 13.10.1994.

næringsliv i løsningen av konkrete miljøproblemer i Øst-Europa” hevdet komiteen.¹⁷³ Det var ikke bare innenfor miljø og prosjektsamarbeidet det var misnøye knyttet til de foreslåtte bevilgninger for 1995, misnøyen gjaldt de fleste sektorer som rettet bistand mot øst. Helse - og sosialsektoren viste til at legemiddelsituasjonen i Russland var svært dårlig, og det var fare for epidemier av smittsomme sykdommer. Helse - og sosialsektoren foreslo at støtten til disse formål enten ble økt, eller at noen av deres prosjekter ble flyttet over på andre sektorer, for å frigi mer midler til mer spesifikke oppgaver.¹⁷⁴

Etter et halvår hvor handlingsprogrammets aktører hadde vært ute i hardt vær, med massiv kritikk fra både media og samarbeidspartnere, kan det på slutten av året se ut som at det også hadde blitt en intern forståelse av de utfordringene programmet sto overfor da de skulle gå inn i de to siste årene av dets virketid. Øst-Europasekretariatet gjorde det klart at om gjennomføringen, og en konsentrasjon rundt større og færre prosjekter skulle bli vellykket, var det av avgjørende betydning at bistanden ble økt. Allerede i desember 1994 kom Øst-Europasekretariatet med forslag til bevilgninger for handlingsprogrammet i 1996, og viste til nedslående fakta:

Norge er blant de vestlige land som har satset minst økonomiske ressurser på å bistå landene i Sentral- og Øst-Europa og SUS landene i deres omstilling til demokratisk styre og et markedsorientert økonomisk system.¹⁷⁵

Med andre ord: Norge var i følge Øst-Europasekretariatet blant de dårligste på bistand til øst. For å vise til alvoret i situasjonen tok sekretariatet i bruk retoriske grep som hadde vært vanlig i handlingsprogrammets forberedelses- og oppstartsår, nemlig at både de norske og vestlige kostnadene ville bli av helt andre dimensjoner enn dem som nå var gjeldende, om reformprosessene i Norges nærområder kom ut av kontroll.

4.13 Konkretisering av prosjekter 1993 - 1994

Tross den store søknadsmengden og de organisatoriske vanskelighetene som viste seg ved behandlingen av de innkommende søknader, ble det i 1993 og 1994 realisert prosjekter innenfor alle de prioriterte områder. Demokratibyggende tiltak i Øst-Europa ble sett på som

¹⁷³ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra Øst-Europa sekretariatet, *Statsbudsjettet 1995. innstilling fra utenrikskomiteen*, 28.11.1994.

¹⁷⁴ UD 34.7/51. Arkivkode 506.2. Notat fra Sosial- og Helsedepartementet 1995. 29.11.1994.

¹⁷⁵ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Fra Øst-Europa sekretariatet, til Utenriksdepartementet. 14.12.1994.

viktig og ble i hovedsak rettet mot Polen og Baltikum, selv om slike tiltak også ble iverksatt i Russland. Innenfor demokratibyggende tiltak ble blant annet likestilling trukket frem som sentralt. I denne sammenheng ble det i 1993 gitt 1.2 mill. kr. til 5 ulike prosjekter i Polen, i regi av det norske likestillingsrådet. Det mest omfattende var opprettelsen av et arbeidskontor for kvinner i Warszawa. Kvinnenes stilling i Polen var utsatt og arbeidsledigheten var høy, særlig for de over 40 år. Vold og voldtekt mot kvinner var også et utbredt problem, og det var utfordringer knyttet til behandlingen av slike saker i politi og rettsapparatet. Meningen var at arbeidskontoret skulle være en hjelp i disse spørsmål. 23. juni reiste Statssekretær Siri Bjerke sammen med direktør for Øst-Europasekretariatet Rolf Baltzersen på besøk til arbeidskontoret. Bjerke og Baltzersen hadde ”et meget positivt inntrykk” og lovet fortsatt norsk engasjement.¹⁷⁶

Tiltak ble også iverksatt i Baltikum i perioden 1993 – 94. Likevel hadde spesielt partiet Høyre ved flere anledninger etterlyst større innsats i dette området. (se kap.4. s.53, 54, 57). Opinionsen i den norske befolkningen hadde stor sympati for de baltiske land. Blant annet ble det opprettet flere foreninger som hadde til hensikt å fremme utvikling i området. En av disse foreningene var ”Tiltak Baltikum”. Tiltak Baltikum skulle støtte en bærekraftig utvikling i Estland, Latvia og Litauen ved å ”1. Vise interesse og forståelse overfor hardt prøvde naboer. 2. Stimulere demokratiseringsprosessen og uavhengigheten.” Det ble poengtert at gruppen kun var basert på et idealistisk grunnlag¹⁷⁷. Både norsk Hydro og Telenor fikk betydelige summer, henholdsvis 3, og 3.1 mill. for å etablere seg på det baltiske markedet. I Hydros tilfelle skulle midlene gå til distribusjon og lagring av naturgass i Latvia. Telenor skulle bidra til å bygge opp et nasjonalt og internasjonalt televerk for Litauen, samt bistå med opplæring av litauisk fagpersonell. Dette prosjektet kom i stand med bakgrunn i etableringen av et satellittsamband mellom Norge og Litauen. Målet var å bedre kommunikasjonslinjen mellom landene. Norsk svineavlslag (Norsvin) mottok også støtte i 1993. Ca. 3.2 mill. skulle gå til etableringen av et mønsterbruk for svineavl i Litauen. Målet med prosjektet var opplæring og informasjon om norske produksjonsmetoder.^{178 179}

Flere tiltak ble også iverksatt i Russland i perioden, hovedsakelig i Nordvest, men også i Moskva og St. Petersburgområdet. Hovedtyngden av midlene ble rettet mot næringssektorene.

¹⁷⁶ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra den norsk ambassaden i Warszawa. 28.06.1993.

¹⁷⁷ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Tiltak Baltikum til Utenriksdepartementet. 20.04.1993.

¹⁷⁸ UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Øst-Europa sekretariatet til Utenriksdepartementet 01.11.1993.

¹⁷⁹ Stortingsmelding nr. 47. (1994-95), *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*, Vedlegg, s. 98.

Av store prosjekter kan Kværner Rosenberg AS sitt prosjekt nevnes. Kværner Rosenberg AS ble bevilget 9.4 mill. i 1994. Midlene skulle gå til omstillingen av et verft i Severodvinsk i Arkhangelsk fylke. De mindre næringsprosjekter rettet seg mot alt fra produksjon av plasttønner og poteter i Murmansk, til etablering av margarinfabrikk i St. Petersburg. Innen strukturtiltak fikk Statens datasentral 1,1 mill. til et forprosjekt som skulle utvikle en database for skatteetaten i Murmansk. Når det gjaldt utdanning og forskningssektoren mottok blant annet Universitetet i Tromsø 3.3 mill. til ulike samarbeidsprosjekter og kompetansebyggende tiltak i Murmansk og Arkhangelsk.¹⁸⁰ Dette prosjektet hadde som målsetting å bygge opp et senter for å fremme kontakt og samarbeid mellom norske og russiske forskere. Samtidig skulle senteret tilby norskundervisning til russiske studenter, samt legge til rette for utvekslingsprogrammer.¹⁸¹

4.14 Konklusjon

Dette kapittelet har tatt for seg handlingsprogrammets virke i årene 1993 og 1994. Barentssamarbeidet som ble lansert 11. januar 1993, førte til at det norske Øst-Europa-engasjementet kom høyt på den politiske dagsorden. Flere perspektiver på opprettelsen er blitt belyst, men det er vanskelig å si noe sikkert om hva som var den grunnleggende motivasjonen for opprettelsen av samarbeidet. Barentssamarbeidet ble både av Høyre og Arbeiderpartiet knyttet opp i mot et norsk EU medlemskap, og sett på som en forutsetning for å løse miljøutfordringene i nord. Likevel avviste Thorvald Stoltenberg at Barentssamarbeidet var et tiltak for å gjøre befolkningen i nord positivt innstilt til et norsk EU medlemskap.

Kapittelet har tydeliggjort at handlingsprogrammet også i årene 1993 – 94 ble utsatt for kritikk grunnet en manglende plan og retningslinjer. I 1993 var det Stortinget og organisasjonene NHO og Norges Eksportråd som kom med kritikken, mens i 1994 ble også media oppmerksom på problemet og rettet en rekke kritiske avisartikler mot gjennomføringen av programmet. Utenriksdepartementet svarte med at næringslivet var fornøyd med den politikken som var gjennomført. Spørsmålet som sitter igjen er om departementet faktisk mente dette, eller om det var en bevisst strategi for å dekke over eventuelle feil og mangler ved handlingsprogrammets øst-politikk. I Stortingsproposisjon 74 (1992-93) ble det lagt vekt

¹⁸⁰ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Brev fra Øst-Europa sekretariatet til Utenriksdepartementet 06.07.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Brev fra Øst-Europa sekretariatet til Utenriksdepartementet 06.07.1994.

¹⁸¹ St.meld. nr. 47. (1994-95):87.

på at små prosjekter skulle prioriteres fordi det var der Norge hadde størst mulighet til å gjøre en forskjell. Kun ett år senere, 12. januar 1994 annonserte utenriksdepartementet at strategi skulle endres. Handlingsprogrammet skulle gå over i en ny fase hvor fokuset ville bli rettet mot realisering av større og færre prosjekter. Dette var en utvikling NHO og Norges Eksportråd hadde etterspurt. Det kan konkluderes med at fokuset i større grad enn tidligere ble rettet mot norske næringsmuligheter i Øst-Europa. Dermed ble oppmerksomheten flyttet vekk fra handlingsprogrammets opprinnelige fokus som var ”å bidra til en positiv utvikling i reformlandene.”¹⁸² Generelt kan det konkluderes med at norske myndigheter støttet på flere utfordringer enn de på forhånd hadde forutsett og at disse endret opplegget for øst-bistanden. Det kan hevdes at det var en økende usikkerhet i forhold til det norske engasjementet, siden en stor del av prosjektene ikke hadde utviklet seg som ønsket. I neste kapittel vil det vise seg om det endrede fokuset mot realisering av større og færre prosjekter, ga de ønskede resultater.

¹⁸² St.prp. nr. 80. (1991-92).

5. HANDLINGSPROGRAMMETS TO SISTE VIRKEÅR

1995 – 1996

Den norske kapitalist som skal forsøke å satse hos naboen i øst, må være ukuelig optimist og forberedt på en uendelighet av problemer.¹⁸³

I forrige kapittelet ble det klart at realisering av prosjekter gjennom handlingsprogrammet var en større utfordring enn først antatt. Norske bedrifter vegret seg for å investere i Øst-Europa, og regjeringen fikk kritikk fra både Stortinget, involverte organisasjoner og media. Som det blir klart i sitatet over, var det også våren 1995 stor skepsis blant deler av opinionen. I dette kapittelet vil det vise seg om regjeringens nye strategi om et fokus på større og færre prosjekter ville motbevise skeptikernes kritiske tilnærming. Formålet med kapittelet som skal ta for seg handlingsprogrammets to siste virkeår 1995 og 1996, er å redegjøre for gjennomførings- og avslutningsfasens utvikling. De forskjellige synspunkter fra både politikerne, organisasjonene og media vil bli drøftet opp i mot relevante utviklingstrekk og hendelser som fant sted i perioden. Et viktig element i dette kapittelet vil være Stortingsmelding nr. 47 (1994-95), *Om Handlingsprogrammet for Øst-Europa* som ble lansert i juni 1995. Denne meldingen evaluerte gjennomførte prosjekter, og trakk opp linjene for det fremtidige samarbeidet. Det vil bli drøftet i hvilken grad den sto for noe vesentlig nytt i handlingsprogrammets historie, og om den kan sees på som et vendepunkt i programmets utvikling. Den nye strategien som ble lansert i meldingen vil blant annet sees i lys av konkrete prosjekter innenfor næringslivet, demokratiutvikling, og miljøprosjektene på Kolahalvøya. Et annet tema som vil bli tatt opp er utviklingen av relasjonen mellom Utenriksdepartementet og organisasjonene NHO, Norges Eksportråd og LO, hvilken betydning dette hadde for utviklingen av handlingsprogrammet. I løpet av programmets siste virkeår ble det gjennomført flere evalueringer. Spesielt vil Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) sin rapport, som ble publisert i april 1996 bli drøftet og redegjort for. Deretter vil Norges politikk overfor de østeuropeiske land etter handlingsprogrammets virketid var over bli sett nærmere på. Til slutt vil hovedfunnene oppsummeres, og noen generelle konklusjoner rundt handlingsprogrammets virke, og utfordringer i perioden bli trukket.

¹⁸³ Verdens Gang 03.04.1995.

5.1 Gjennomføringsfasen, og ett nytt kontaktutvalg

Det var en hel del prestisje knyttet til gjennomføringsfasen. Når handlingsprogrammet var avsluttet skulle et tilbakeblikk på årene 1995 – 96 vise resultater og at midlene gjennom programmet hadde blitt brukt på lønnsomme og riktige prosjekter. Dermed var det mye som sto på spill ved inngangen til 1995. I tiden fra årsskiftet til regjeringen la frem sin melding for Stortinget, var det spesielt tre forhold som ble viet mye oppmerksomhet. Det første var gjennomføringsfasen, det andre var opprettelsen av et kontaktutvalg bestående av medlemmer fra LO, NHO og UD, som sammen skulle sikre ekspertise i gjennomføringsfasen, og det tredje var de pågående evalueringene av handlingsprogrammet som skulle fremstilles i Stortingsmeldingen.

5.5.1 Gjennomføringsfasen

I løpet av 1994 ble det klart at i de to siste årene av handlingsprogrammets virketid 1995 – 96 skulle øst-bistanden rette seg mot større og færre prosjekter, i tillegg skulle de prosjektene som tidligere hadde fått støtte til forprosjekter nå gjennomføres og avsluttes. Denne fasen ble omtalt som gjennomføringsfasen. 3. Januar 1995 redegjorde Øst-Europasekretariatet for sin vurdering av ressursituasjonen. I følge sekretariatet var gjennomføringsfasen ”generelt mye mer ressurskrevende enn oppstartsfasen”,¹⁸⁴ og dette alene talte for at det ville være behov for større bevilgninger til handlingsprogrammet enn det som hadde vært tilfelle de foregående år. Som det ble klart i forrige kapittel, var Øst-bistandens tilgjengelige beløp for 1995 rundt kr 125 mill. høyere enn tilsvarende beløp for 1994. Økningen i 1995 var forbeholdt miljøtiltak, så gjennomføringen av prosjekter som falt under andre områder fikk ikke bevilget mer midler dette året. Øst-Europa sekretariat gjorde det derfor klart at kriteriene for hvem som skulle bli tildelt støtte måtte bli enda strengere, og at ”også gode prosjektforslag må avslås”. Med andre ord ville store kutt bli gjort innenfor visse sektorer for at andre skulle bli gjennomført. Dette var avgjørelser som ville skape store protester blant de berørte parter, for alle hadde gode argumenter for hvorfor akkurat deres prosjekt trengte støtten. Det kan tenkes at dette var en av årsakene til at sekretariatet la vekt på en positiv profilering av handlingsprogrammet utad. Fra dette tidspunkt skulle informasjonen om handlingsprogrammet styrkes.¹⁸⁵

¹⁸⁴ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. UD notat. Fra Øst-Europa sekretariatet. 03.01.1995.

¹⁸⁵ Ibid.

5.1.2 Et kontaktutvalg opprettes

Et fokus på færre og større prosjekter i et langt fra friskmeldt Øst-Europa krevde at alle samarbeidsområder fungerte optimalt. Opprydding i de interne norske forhold var med dette et naturlig sted å starte de første månedene av 1995. Utenriksdepartementets forhold til NHO og LO hadde til tider vært konfliktfylt og disse organisasjonene hadde den siste tiden vist misnøye ved deres begrensede rolle i utformingen av handlingsprogrammet, som frem til 1995 kun hadde vært rådgivende. Det konfliktfylte forholdet kom til uttrykk gjennom at NHO ved flere anledninger hadde kritisert regjeringens håndtering av øst-bistanden gjennom media. Dette passet dårlig sammen med at UD ønsket å fremstille handlingsprogrammet positivt denne våren. Ved å i større grad inkludere disse organisasjonene i beslutningsprosessene kan det tenkes at UD håpet på at kritikken fra dette hold ville avta, for det ville være vanskeligere for NHO og LO å kritisere et program de selv hadde vært med å utforme. Planen om å integrere NHO og LO i beslutningsprosessen sammen med utenriksdepartementet hadde blitt påbegynt allerede 16. desember 1994 da partene møttes for å diskutere et eventuelle samarbeid dem i mellom. LO-sekretær Jan Balstad hevdet den gang i Dagens Næringsliv at «Vi er fornøyd med resultatet av møtet, forutsett at dette blir tatt på alvor»¹⁸⁶ I januar 1995 ble et nytt kontaktutvalg for Øst-Europa bistanden opprettet, hvor NHO og LO skulle få delta på lik linje med utenriksdepartementet og andre berørte departementer. Utvalget skulle drøfte de videre midler og tiltak, og hensikten var å komme frem til felles problemforståelse, samarbeid, og konsensus om hovedoppgavene mellom myndigheter, nærings- og samfunnsliv.

”Vi ønsker å ha en tettere dialog om virkemidlene og hvor Norge bør sette inn innsatsen. UD må trekke opp de prinsipielle retningslinjene, men det kan være klokt å la organer som har erfaring med denne type næringsøknader komme mer inn i bildet. (...) Andre kan gjøre en vel så god vurdering”.¹⁸⁷

Det kan se ut som at det fra UD's side var en gryende erkjennelse av at uten et effektivt samarbeid mellom norske bedrifter, organisasjoner og departementene ville man ikke få de ønskede resultater. Gjennomføringsfasen krevde ikke bare store økonomiske ressurser, men også høy ekspertise innad. Utenriksdepartementets nye strategi for handlingsprogrammets to siste år om økt konsentrasjon rundt et mindre antall større prosjekter kan sees på som en seier for NHO og LO som lenge hadde tatt til orde for en slik utvikling.

¹⁸⁶ Dagens Næringsliv, Jan Balstad, 17.12.1994.

¹⁸⁷ Ibid.

5.1.3 Evalueringsarbeidet

Evalueringsarbeidet som ble startet opp i 1994⁹ gikk våren 1995 inn i en avgjørende fase av arbeidet. Nå skulle resultatene samles og klargjøres for innleggelse i den kommende Stortingsmeldingen. Evalueringene hadde tatt for seg et utvalg på 246 prosjekter av de 1273 som til da hadde mottatt støtte gjennom handlingsprogrammet. Disse 246 prosjektene hadde blitt evaluert gjennom at mottakerne selv hadde fylt ut evalueringsskjemaet som hadde blitt utarbeidet av utenriksdepartementet og den uavhengige rådgivningsgruppen ”Scanteam international A/S” (Se kap.4 s. 63). I tillegg til denne kvantitative undersøkelsen skulle fem team bestående av norske og multinasjonale konsulentfirmaer¹⁸⁸ i løpet av våren reise rundt i alle hovedsatsningsområdene og foreta en mer kvalitativ vurdering av prosjektene. Disse konsulentfirmaene hadde blitt valgt ut av Utenriksdepartementet og Norges Eksportråd, og tok for seg et utvalg på 50 prosjekter.

5.2 Norges bilaterale kontakt med innsatsområdene våren 1995

Handlingsprogrammets overgang til gjennomføringsfasen og den pågående evalueringen av programmet som skulle legges frem i en stortingsmelding samme sommer, førte til at det var stor bilateral kontakt med de norske hovedsatsningsområder våren 1995. Gjennomføringsfasen var blant annet et av temaene statssekretær Siri Bjerkes tok opp da hun besøkte St. Petersburg 1 – 3 februar. Hun informerte om at det tidligere fokuset på forprosjekter og kontaktskapende virksomhet nå skulle erstattes med prosjekter som hadde reelle muligheter for å bli realisert. Som eksempel på gjennomføringen av slike prosjekt nevnte Bjerke de ”store uutnyttede ressurser innenfor biobrensel”. Norske kompetansemiljøer hadde jobbet med energiprogram i både St. Petersburg området og Leningrad fylke, men for at prosjektene skulle bli realisert og gi konkrete resultater, gjorde Bjerke det klart for russerne at også de måtte gi dette prosjektet høy prioritet både på regionalt og sentralt nivå.¹⁸⁹

Det var også bilateral kontakt i mer ”tradisjonell” forstand i denne perioden, og da menes kontakt som ikke knyttes direkte til evalueringsprosessene og gjennomføringsfasen. Statsminister Gro Harlem Brundtland reiste til Moskva 10. mai for å samtale med statsminister Tsjernomyrdin. Temaet for møtet var blant annet russernes ønske om et samarbeid med Norge om byggingen av en containerhavn i Petsjengafjorden. Tidligere hadde

¹⁸⁸ Arthur Andersen & Co., Bedriftskompetanse A/S, Deloitte & Touch, Ernst & Young Consulting og International Trade Advisers A/S.

¹⁸⁹ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Internt notat Utenriksdepartementet. 02.1995.

også utenriksminister Kozyrev engasjert seg i saken, noe som tyder på at den hadde relativt høy prioritet i Russland.¹⁹⁰ Brundtland gjorde det klart at dette også var ønskelig fra norsk side, men at lovgivning, regelverk og lisensiering måtte være på plass før et norsk samarbeid kunne finne sted.¹⁹¹ I Baltikum var det også bilateral kontakt, og prosjekter ble iverksatt våren 1995. Det ble etablert norsk støtte til språkopplæring for den russisk-talende befolkningen i Estland og Latvia i forbindelse med stabilitetspakten. Stabilitetspakten var et EU-initiativ og et ledd i arbeidet med å fremme sikkerhet og stabilitet i Europa.¹⁹² Den russiske minoriteten var meget stor i både Estland og Latvia, og det var en stor andel av den etniske baltiske befolkningen som fryktet, og var kritiske til russerne. På grunn av internasjonal press, fra blant annet EU startet naturaliseringsprosessen tidlig i 1995. Naturaliseringen gikk ut på at russere kunne søke om latvisk eller estisk statsborgerskap om de behersket språket samt hadde bodd i landet mer en 16 år.¹⁹³ Den norske språkopplæringen må sees i denne sammenheng. Tiltak ble også rettet mot Polen i denne perioden. 11. mai ble boken «den skandinaviske modellen» lansert i Warszawa, hvor oversettelsen til polsk var finansiert med midler fra handlingsprogrammet. Etter det den norske ambassaden i Warszawa kjente til, var dette den første boken i sitt slag i Polen, og skapte derfor stor interesse.

Disse tre tiltak i de tre viktigste innsatsområdene for handlingsprogrammet viser at bistanden fremdeles rettet seg mot en rekke ulike områder. Det første prosjektet med en containerhavn i Petsjengafjorden var et typisk prosjekt som falt under de nye retningslinjer, mens de to siste kan stå som eksempel på tiltak som ville bli bevilget mindre støtte i tiden fremover, grunnet gjennomføringsfasens nye prioriteringer.

5.3 Stortingsmelding nr. 47 (1994-95): *Om Handlingsprogrammet for Øst-*

Europa

Etter en vår med omfattende arbeid med evalueringer og hvordan den fremtidige øst-bistanden skulle arte seg, kunne regjeringen 9. juni legge frem en ny melding for stortinget, Stortingsmelding nr. 47 (1994-95): *Om Handlingsprogrammet for Øst-Europa*. Meldingens

¹⁹⁰ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Brev fra utenriksminister Kozyrev til utenriksminister Godal. 17.03.1995.

¹⁹¹ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Statsminister Harlem Brundtlands samtaler med statsminister Tsjernomyrdin i Moskva 10. mai 1995.

¹⁹² www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-1998-99-/id192016/?q=&ch=2

¹⁹³ Bakke 2002: 45, 61, 62.

hovedbudskap var å redegjøre for evalueringenes resultater, samt legge frem strategien for det fremtidige samarbeidet med Øst-Europa. Meldingen kan sees på som et lite vendepunkt i handlingsprogrammets historie fordi den offisielt gjorde det klart at gjennomføringsfasen nå var den gjeldende politikk for Øst-Europa engasjementet. Skillet ble tydelig ved at oppgjøret med oppstartsfasen ble tatt gjennom evalueringer av et utvalg av de til nå gjennomførte prosjekter.

5.3.1 Evalueringene

De kvantitative evalueringene gjennomført av utenriksdepartementet og Scanteam international A/S tok i hovedsak for seg spørsmål om prosjektenes størrelse, geografiske fordeling, og fordeling mellom de forskjellige prosjekttyper. Disse hadde en mer beskrivende enn en evaluerende karakter, og gir ingen svar på om målene med prosjektene var oppnådd, eller hvor vellykket prosjektene ble oppfattet. Mye tyder på at selve utformingen av evalueringsskjemaene ikke ga rom for en slik dypere drøfting. For det første besto en stor del av spørsmålene av ja og nei spørsmål, noe som i liten grad fikk frem nyansene i prosjektarbeidet. For det andre var de resterende, mer analytiske spørsmålene så generelle at mottakeren enkelt kunne utforme svarene i tråd med utenriksdepartementets forventninger.¹⁹⁴

De 50 prosjektene som konsulentfirmaene tok for seg fikk en grundigere og mer gjennomgående analyse. Det ble på generelt grunnlag gjort klart at ringvirkningene av prosjektene var store. Kontaktflatene i Øst-Europa hadde økt betraktelig ved at både de norske støttemottakere og deres samarbeidspartnere hadde trukket til seg nye aktører. Samtidig hadde prosjektene i regi av handlingsprogrammet medvirket til at økte ressurser hadde blitt satset i de prioriterte områdene, men det kom ikke frem i rapporten hvordan. En annen forklaring på hvorfor så mange prosjekter hadde blitt vurdert som vellykket, var det positive engasjementet som hadde blitt skapt hos de involverte aktører. Når det gjaldt opplæring og kompetanseoppbygging, ble det hevdet at det uten tvil hadde vært positive ringvirkninger, til dels også av langsiktig karakter. Konsulentfirmaene konkluderte med at ”målene i stor grad er oppnådd” for handlingsprogrammets prosjekter.¹⁹⁵

Senere i rapporten kommer det frem flere forhold som setter spørsmålstegn ved hvor store disse ringvirkningene egentlig var, og dermed ved rapportens konklusjon. Når det gjaldt de

¹⁹⁴ Evalueringsskjemaene finnes som vedlegg til oppgaven.

¹⁹⁵ Stortingsmelding nr. 47. (1994-95): *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*. Vedlegg. Side 99-102.

prosjekter innenfor det som ble omtalt som de tre viktigste innsatsområder for handlingsprogrammet, nærings samarbeid, miljøvern og demokratiutvikling, var evalueringene vage og uklare. For nærings samarbeidet ble det gjort klart at ”verdskapningen først vil kunne vise seg på et senere tidspunkt”¹⁹⁶. Årsaken til dette var at de fleste prosjektene hadde tatt sikte på at de økonomiske gevinstene ville komme på litt lengre sikt. Når det gjaldt miljøtiltakene, var det heller ikke her noen konkrete vurderinger av prosjektene. Begrunnelsen var nesten den samme som hadde blitt fremmet for nærings samarbeidet, nemlig at miljøprosjekter av en viss størrelse strakte seg over en lengre periode, og derfor ikke var med i evaluering materialet. Evalueringen av de demokratiutviklende tiltak var i følge rapporten kompliserte, og derfor hadde de ikke grunnlag til noe mer en generelle konklusjoner. Dette er helt legitime forklaringer, for det er innlysende at å måle effekten av slike prosjekter som her er redegjort for var vanskelig etter kun tre års virke. Spørsmålet blir dermed hvordan det kunne konkluderes med at målene i stor grad var oppnådd når de tre viktigste, og klart største innsatsområdene ikke lot seg evaluere, blant annet fordi de strakk seg over en lengre periode, og ikke var avsluttet.

5.3.2 Norges fremtidige samarbeid med Øst-Europa

I stortingsmeldingen ble det hevdet at de prosjekter som hadde blitt evaluert bidro med viktig kunnskap som kunne brukes i videreutviklingen av arbeidsmetoder, tilpasninger og justeringer av de norske virkemidlene overfor Øst-Europa. Den nye kunnskapen kunne med andre ord være avgjørende for om handlingsprogrammets overordnede målsetninger ble nådd. Den overordnede målsetningen for programmet slik den ble lagt frem i stortingsmelding nr. 47 var den samme som tidligere, og skulle ”bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling”. Det ble som tidligere lagt vekt på at dette var i Norges egeninteresse, fordi et av de mest sentrale mål i den norske utenrikspolitikken var å sikre stabilitet i Norges nærområder. I det følgende vil det vises til eksempler fra nærings samarbeidet, miljøvern og demokratiutviklingen for å gi et bilde av hvordan regjeringen så for seg det fremtidige samarbeidet med Øst-Europa.

Nærings samarbeidet begynte på denne tiden å ta stadig mer ”konkrete og forpliktende former”.¹⁹⁷ Som det ble klart i kapittel 4. hadde utenriksdepartementet ved flere anledninger i

¹⁹⁶ Ibid.

¹⁹⁷ St. meld. nr. 47 (1994-95) *Om Handlingsprogrammet for Øst-Europa*. s. 57.

løpet av året 1994 møtt kritikken av handlingsprogrammet med at det nå skulle gå over i en ny fase, som forhåpentligvis ville frembringe flere positive resultater. I denne fasen skulle fokuset rettes mot større og færre prosjekter, samt gjennomføring og avslutning av påbegynte prosjekter. Gjennomførings og avslutningsfasen ble lansert for første gang overfor offentligheten med Stortingsmelding nr. 47 (1994-95). Det er bemerkelsesverdig at en ny fase ble lansert på et såpass sent tidspunkt, bare 1 ½ år før handlingsprogrammet skulle opphøre. I praksis hadde nok handlingsprogrammets nye gjennomførings, og avslutningsfase vært gjeldende en stund. Eksempler fra 1994 viste at prosjektene allerede da hadde begynt å bli større, og de begrensede økonomiske midlene dette året hadde blant annet ført til at prosjektene hadde blitt færre.

I den nye fasen ville det bli lagt ekstra vekt på at de prosjektene som skulle prioriteres kunne vise til målbare resultater og stor sannsynlighet for vellykket gjennomføring. Bistanden innenfor nærings samarbeidet skulle i tiden fremover, i større grad enn før konsentrere seg om Nordvest-Russland, hvor det var et stort potensiale for norske bedrifter og arbeidsplasser. Det var et behov for verdiskapning i området og Norge hadde spesielt gode forutsetninger for å bidra. Grunnen var de nære geografiske forhold, og at russerne trengte bistand på et område Norge hadde spesielt god kompetanse på. De områder som ble trukket frem i denne sammenheng, var blant annet den maritime sektor, miljøteknologi, fiskeri, infrastruktur landbruket, og energi. Det ble også gjort klart at selv om hovedfokuset skulle rettes mot de store prosjektene, ville også små og mellomstore prosjekter kunne spille en rolle i det fremtidige samarbeidet. Oppsummert skulle den videre innsatsen innenfor næringsområdet ta for seg følgende: ”1) en konsentrasjon av innsatsen på områder der Norge har komparative fortrinn og spisskompetanse, 2) samarbeid med større bedrifter om store og langsiktige prosjekter, og 3) samarbeid mellom små- og mellomstore bedrifter basert på nettverkløsninger og nisjeprodukter.»¹⁹⁸

Også når det gjaldt miljøvern ville det viktigste området for det fremtidige samarbeidet være Nordvest-Russland. Nå skulle oppmerksomheten og ressursene i enda større grad rettes mot nordområdene, for det ble poengtert i meldingen at det var enda viktigere enn tidligere å rette tiltakene mot miljøtrusselen i nord. For handlingsprogrammets to siste virkeår skulle fem følgende punkter ha prioritet innenfor miljøvernsamarbeidet med Russland: 1. radioaktiv

¹⁹⁸ Ibid. Side 58.

forurensning skulle hindres i de nordlige havområdene, 2. utslippene ved nikkelverket i Petsjenga skulle reduseres, 3. et felles oljeberedskap skulle utvikles og generelt vern mot oljeforurensning, 4. det skulle legges vekt på å utvikle miljøvernkompetanse i russisk industri, 5. og utslippene fra landbaserte kilder i Russland skulle også reduseres.¹⁹⁹ I denne sammenheng er det verdt å nevne at atomsikkerhet og radioaktiv forurensning fikk en stadig større plass i den norske øst-bistanden fra 1995. Etter handlingsprogrammet var over i desember 1996, og frem til 2005 var dette den klart største posten ved Øst-Europamidlene, og utgjorde en tredjedel av all norsk bistand til Øst-Europa i perioden.²⁰⁰ Innenfor de andre innsatsområdene ble det gjort klart at støtten til Baltikum skulle økes noe, mens midlene til Polen skulle holdes på omtrent samme nivå som tidligere.

Når det gjaldt rensingen av kraftverket i Nikel var det sommeren 1995 fremdeles stillstand i forhandlingene. Russerne ga sprikende beskjeder, og overholdt ikke de oppsatte avtaler. Finansieringen av moderniseringsprosjektet var heller ikke avklart. Elkem Technology var lei av den manglende viljen til å få fortgang i prosjektet, og trakk seg derfor fra PRC samarbeidet som ble omtalt i forrige kapittel. Miljøvernminister Berntsen ba Elkem om å fortsatt være involvert, i frykt for at russerne, med et Elkem ute av bildet skulle få nok et påskudd for ytterligere utsettelse. Elkem kom til enighet med miljøverndepartementet å delta videre i forhandlingene med nikkelverket, men framtidsutsiktene var fremdeles høyst uklare.²⁰¹ Etter ett år, mot slutten av 1996 trakk Elkem seg nok en gang tilbake. Samtidig gjorde russerne i det nå private Norilsk Nikel-konsernet det klart at de ikke ønsket å satse på Pechenga Reconstruction Consortiums løsning. Norske miljøvernmyndigheter ga likevel ikke opp håpet om å komme frem til en løsning og fortsatte forhandlingene.²⁰²

De demokratifremmende tiltak skulle også prioriteres i handlingsprogrammets videre virke i følge meldingen. Det skulle bli et økt fokus på samarbeid mellom norske og østeuropeiske organisasjoner og politiske partier. Mer konkret opplæring skulle bli gitt for å øke deres bevissthet om deres rolle innenfor et markedsøkonomisk og pluralistisk politisk system. I denne sammenheng ble det lagt vekt på at det burde etableres opplæringstilbud, spesielt for yngre politikere. Samarbeid innen utviklingen av en fri presse og samarbeid om menneskerettigheter og likestillingsspørsmål skulle fortsette som før.

¹⁹⁹ Ibid. Side 19.

²⁰⁰ Rowe 2015:598.

²⁰¹ Rowe 2013:226-232.

²⁰² Rowe 2015:594.

For å oppsummere var det nye i handlingsprogrammets videre virke hovedsakelig å finne innenfor næringssamarbeidet og miljøvern. Begge disse sektorene skulle ha et økt fokus på Nordvest-Russland, og begge skulle konsentrere seg om større og mer langsiktige prosjekter. Utenom disse forhold er det vanskelig å trekke frem hva som var det vesentlig nye med øst-bistanden, og det er paradoksalt med tanke på hvor mye omtale det var av meldingens nye strategi i forkant. Tiltakene til demokratiutvikling kan stå som eksempel, ved at det på dette området stort sett var samme argumentasjon og samme tiltakene som ble fremmet, med dog noen nyanseforskjeller.²⁰³

5.4 Kampen om media

Dagens Næringsliv som ett år tidligere hadde rettet krass kritikk mot måten handlingsprogrammet var blitt gjennomført på, hadde nå etter innsyn i stortingsmeldingens evaluering av de slutførte prosjekter, endret sitt syn. I en artikkel 13. juni under overskriften *Satsing i øst får toppkarakter* var bildet et helt annet enn tidligere. Det ble vist til at de eksterne konsulentenes rapporter fremmet et meget positivt bilde av hvordan øst-bistanden hadde blitt gjennomført. Det ble spesielt lagt vekt på den tidligere kritikken om at bistanden var spredt på for mange små prosjekter. Disse små prosjektene hadde vist seg å være mer vellykket en først antatt i følge avisen. Et par uker senere, la den frem enda et forhold som talte for at Øst-Europa prosjektene var i positiv utvikling. Denne gangen var det den russiske ambassadøren i Norge Yuri E. Fokine som uttalte seg, og han var i følge avisen sterk i troen på at ”det store gjennombruddet i næringssamarbeidet mellom landene snart ville materialisere seg”²⁰⁴ Dagens Næringsliv stolte tydeligvis på konklusjonen som konsulentfirmaene hadde kommet frem til i sine evalueringer om de ferdigstilte prosjekter. De kunne neppe ha lest rapporten nøye, for da ville også de ha stilt spørsmålsteget ved hvordan prosjektene ble vurdert vellykket, når blant annet virkningen av de store prosjekter ikke lot seg måle.

Utenriksdepartementet som tidligere på året hadde poengtert viktigheten av at handlingsprogrammet måtte fremmes positivt i media var nok fornøyd med omtalen. Med bakgrunn i dette var det nok et skjær i sjøen at deres nye samarbeidspartner i kontaktutvalget,

²⁰³ Stortingsmelding nr. 47. (1994-95): *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*. s. 54, 57.

²⁰⁴ Dagens næringsliv 13.06.1995.

Jon Vea direktør for NHOs internasjonale avdeling igjen, gjennom en kritisk artikkel i aftenposten, rettet søkelyset mot gjennomføringen av programmet og de manglende resultater.

I lys av de viktige nasjonale interesser vi har å ivareta i forhold til Russland, bør vi kunne erkjenne at det tidligere nevnte handlingsprogrammet for Øst-Europa neppe er et tilstrekkelig virkemiddel, hverken i størrelse eller i innretning, til å sikre disse interessene²⁰⁵

Vea stilte spørsmål ved om de norske interesser ble ivaretatt, og da spesielt med tanke på Nordvest-Russland. Det er oppsiktsvekkende hvor forskjellig handlingsprogrammet ble fremstilt i media. Den ene dagen ble programmet omtalt som vellykket, mens det et par uker senere ble rettet sterk kritikk ved de samme forhold. Det er nærliggende å tro at det handlet om den tilgjengelige informasjonen. I dette tilfellet hadde den første artikkelen stortingsmeldingen som eneste referanse, mens Vea hadde i den andre et mye bredere grunnlag for å fremme sine standpunkt, fordi han selv var en del av den interne prosessen. I løpet av høsten skulle stortingsmeldingen igjen bli debattert, men denne gangen fra politisk hold. Utenrikskomiteen skulle legge frem en innstilling som senere skulle drøftes i Stortinget. Før innstillingen skulle legges frem var det knyttet store forventninger til regjeringens forslag til statsbudsjett, og hvilken størrelse Øst-Europa-midlene ville få i sitt siste virkeår 1996.

5.5 Høsten 1995: Statsbudsjett, en ny innstilling og debatt

Regjeringens forslag til statsbudsjett for 1996 ble lagt frem i oktober. Det var knyttet store forventninger til budsjettet, for handlingsprogrammet var avhengig av et betydelig beløp for å gjennomføre og avslutte de påbegynte prosjekter. Regjeringen foreslo at bistanden til handlingsprogrammet skulle være på 325,9 mill. kr, fordelt på følgende områder: demokratiutvikling 25,9 mill. miljøtiltak 157 mill. og prosjektsamarbeid 143 mill. I forhold til det beløpet som ble satt av til samme formål ved statsbudsjettet et år tidligere var det en økning på 68 mill. Tar man i betraktning de tilleggsbevilgninger som ble gitt i 1995 var 1996 bistanden likevel lavere, og derfor avhengig av ekstra tilskudd for å komme opp på samme nivå som bistanden hadde vært på foregående år.

I løpet av høsten ble det avholdt en rekke møter i utenriksdepartementet hvor bevilgningene ble drøftet og handlingsprogrammets siste virkeår diskutert. 25. oktober ble kontaktutvalget

²⁰⁵ Aftenposten , kronikk, Jon Vea 29.06.1995.

samlet, og Nils Olav Stava fra utenriksdepartementet gjorde det klart at strenge vurderinger nå måtte gjøres, og at bistand til områder utenfor handlingsprogrammets hovedsatsningsområde måtte kuttes totalt. Den nye strategien med større og færre prosjekter ville kreve mer ressurser enn tidligere, og derfor var det et stort behov for enda strenge prioriteringer enn tidligere.²⁰⁶ Ikke uventet var LO og NHO sterkt kritiske til den manglende størrelsen på bistanden og hevdet at gjennomføring og avslutningsfasen av prosjektene ville bli langt fra tilfredsstillende om ikke støtten ble økt betraktelig. Stortingsgruppene til partiene Høyre og SV var heller ikke tilfreds med bistanden som var foreslått i statsbudsjettet, og da utenrikskomiteen la frem en ny innstilling om handlingsprogrammet i desember, ble dette temaet tatt opp på ny.

5.5.1 Innstilling nr. 90 (1995 – 96): Innstilling fra utenrikskomiteen om

handlingsprogrammet for Øst-Europa

Innstilling nr. 90 ble lagt frem 7. desember 1995. Alle komiteens medlemmer foruten Fremskrittspartiet mente at det også i årene fremover ville være behov for et ambisiøst program både ut fra egne sikkerhetsinteresser, miljøhensyn og bistandsrelaterte spørsmål rettet mot de vanskelige forhold som fremdeles preget mange av landene i øst. Når det gjaldt regjeringens forslag til størrelse på øst-bistanden slik den var lagt frem i statsbudsjettet, var det likevel uenigheter. Fremskrittspartiet mente at støtten burde kuttes snarest grunnet at det allerede var tegn til økonomisk vekst i mange av landene, og at en harmonisk utvikling best ville bli oppnådd om østeuropeerne selv tok ansvar for den videre utviklingen. Arbeiderpartiet mente at statsbudsjettets forslag til bevilgninger var av riktig størrelse, mens det resterende flertallet hadde en klar oppfatning av at støtten burde økes. De gikk inn for at støtten til miljøtiltak ble økt med 50 mill. og støtten til demokratiutvikling med 10 mill. Fremdeles var det SV og Høyre som talte sterkest til fordel for økt bistand. SVs representant Erik Solheim hadde sitt hovedfokus rettet mot at fallet i levestandarden i de østeuropeiske land etter 1989 fremdeles var til hinder for en demokratisk utvikling, mens i Høyre ble det i større grad lagt vekt på at den norske innsatsen ikke var tilstrekkelig for å sikre norske egeninteresser. Komiteens flertall hevdet også at det nå var på høy tid at et investeringsfond for de norske bedrifter som ønsket å satse i øst, ble opprettet. Utenom disse forhold var det en generell enighet om meldingen.²⁰⁷

²⁰⁶ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Internt notat Utenriksdepartementet. *Møte i kontaktutvalget*. 25.10.1995.

²⁰⁷ Innst. Nr. 90. (1995-96): *Innstilling fra utenrikskomiteen om handlingsprogrammet for Øst-Europa*.

5.5.2 Stortingsdiskusjonen 12 desember

Ordfører for saken Jan Pettersen (H) startet stortingsdiskusjonen med at det var særdeles viktig å ikke bagatellisere de utfordringene man sto overfor i øst. Pettersen var også overrasket over at regjeringen ikke hadde foreslått større bevilgninger til Øst-Europa i statsbudsjettet, når de i meldingen hadde gitt uttrykk for at dette skulle prioriteres. Når det gjaldt bevilgningene, svarte Hallvard Bakke (Ap) på vegne av regjeringen. Grunnen til at Arbeiderpartiet ikke hadde stilt seg bak utenrikskomiteens flertall om økte bevilgninger for 1996 var at partiet mente dette hørte hjemme i de årlige budsjettbehandlingene og ikke i komitemerknader i en innstilling. Bakke la videre vekt på at selv om regjeringen ikke hadde vært for å øke bevilgningene dette året, kunne ingen konklusjoner trekkes om hvordan arbeiderpartiet ville stille seg til fremtidige bevilgninger.

Debattens deltakere var enige om at interessen fra det norske næringslivet ikke hadde vært like stor som ønsket. Hallvard Bakkes forklaring var at ”markedene i Øst ikke har vært tradisjonelle markeder for norsk næringsliv”.²⁰⁸ De ulike talspersoner var enige om at grep måtte tas for å endre på næringslivets oppfatninger om deres muligheter i Øst-Europa. Utenrikskomiteens flertall hadde tatt til orde for at investeringsfondet som i lang tid hadde blitt omtalt nå burde opprettet. I den påfølgende debatten fulgte stortingets flertall opp og etterlyste investeringsfondet. Øst-Europa sekretariatet hadde foreslått å opprette dette investeringsfondet for norske bedrifter som ønsket å satse i Øst-Europa allerede i februar 1993. Regjeringen tok forslaget opp i Stortingsproposisjon nr. 73, som ble lagt frem samme vår. Nesten tre år senere var fremdeles ikke dette investeringsfondet opprettet, og nå var det kun ett år igjen av handlingsprogrammets virketid. I stortingsdebatten krevde stortingets flertall at fondet skulle realiseres så fort som mulig. Også regjeringens representanter var enige i at etablering av et slikt fond var nødvendig, selv om arbeiderpartiets representanter var noe usikker på hvordan dette skulle gjennomføres.²⁰⁹ SV hadde ved siden av Høyre vært det partiet som helt fra starten av hadde talt for at bevilgningene til Handlingsprogrammet burde økes. Også i denne debatten ble dette synspunktet gjort klart av Erik Solheim. Han informerte om at partiet var enig i hvordan øst-bistanden var lagt opp, men at de fremdeles så et sterkt behov for at bevilgningene burde økes. Solheim gjorde det klart at dette ville hans parti fortsette å kjempe for. For å poengtere sine synspunkter trakk Solheim frem Marshallhjelpen som var rettet til Europa etter 2. verdenskrig som eksempel på et godt bistandsprogram.

²⁰⁸ Stortingstidende. Om handlingsprogrammet for Øst-Europa. 12.12.1995, s. 1657.

²⁰⁹ Ibid. Side 1655-1664.

Selv den generelle enigheten foregikk debatten etter de samme mønster som hadde vært siden oppstarten av programmet: Arbeiderpartiet forsvarte regjeringens politikk, Høyre ønsket økte bevilgninger med et fokus på norske interesser. Sosialistisk venstreparti ønsket også større bevilgninger, men da i større grad rettet mot demokratiske og humanitære forhold i Øst, og mer idealistisk rettet bistand. Også Kristelig folkeparti og Senterpartiet hadde et idealistisk fokus som i likhet med SV rettet seg mot den sosiale situasjonen og befolkningens levekår i de østeuropeiske land. Stortingets representanter stemte for at bevilgningene skulle økes med 60 mill. Handlingsprogrammets budsjett for 1996 ble da på 385.9 mill.²¹⁰

5.6 Våren 1996: Evalueringer og harde prioriteringer

Da handlingsprogrammet gikk inn i sitt siste virkeår, var det flere viktige saker på agendaen som i hovedsak falt inn under tre forskjellige forhold. For det første måtte programmets videre virke avklares. Drøftelsene rundt dette temaet hadde vært oppe til debatt en stund, og senest i desember 1995 hadde Øst-Europasekretariatet tatt til orde for at bistanden burde videreføres i et nytt samarbeidsprogram.²¹¹ For det andre ble det gjennomført en rekke kritiske evalueringer som tok for seg alle sidene ved øst-bistanden. Disse vurderingene ble gjort av både statlige organisasjoner og uavhengige forskningsinstitusjoner. For det tredje vekket de harde annonserte prioriteringer rundt handlingsprogrammets kjerneoppgaver prosjektsamarbeid, miljøvern og demokratiutvikling sterke reaksjoner fra de sektorene bistandskuttene gikk utover. Mediene, med Dagens Næringsliv i spissen fulgte nøye med på utviklingen innenfor det norske Øst-Europaengasjementet. Dagens Næringsliv hadde innspill og skapte debatt på alle de tre områder som her er gått gjennom.

5.6.1 Fordelingen av midlene vekket sterke reaksjoner

I debatten 12. desember 1995 besluttet Stortinget å følge utenrikskomiteens råd om å øke bevilgningene til handlingsprogrammet med 60 mill., og de totale midlene tilgjengelig ble da som nevnt 385.9 mill. for 1996. Det er nærliggende å tro at dette ville føre til generell tilfredshet blant de forskjellige departementer som skulle forvalte bistanden, for dette var det største beløpet siden toppåret 1993. Til tross for de høye overføringene viste det seg at budsjettet var en skuffelse for mange. Støtten til prosjektsamarbeid ble kuttet fra 190 mill. til 143 mill. Næringsssamarbeidet som falt under denne sektoren var ”fredet”, så kuttene måtte

²¹⁰ Ibid.

²¹¹ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra Øst-Europasekretariatet. 15.12.1995.

gjøres på andre områder. Verst gikk det utover Helse og sosialsektoren, støtte til humanitær bistand, samt utdanning og forskningssektoren. De mørke utsiktene for disse sektorene stoppet ikke med bevilgningskuttene. Øst-Europa sekretariatet gjorde det klart at den allerede reduserte støtten til prosjektsamarbeid i realiteten ville bli ytterligere innskrenket på mange områder. Handlingsprogrammet var nemlig forpliktet til å videreføre påbegynte multilaterale fond og programmer i 1996 (blant annet 20 mill. til EBRD), og midlene til disse ville blant annet bli hentet fra prosjektsamarbeidet. Dette førte til en meget stram budsjettssituasjon i 1996, og det ville derfor ikke være rom for nye initiativer. Konsentrasjonen måtte rettes mot å videreføre allerede igangsatte prosjekter, og det ville også bli nødvendig å avslutte noen prosjekter som var tenkt videreført i 1996 hevdet Øst-Europasekretariatet.²¹²

Konsentrasjonen om handlingsprogrammets kjerneområder viste seg raskt med endringer på budsjettet. Innen for prosjektsamarbeidet gikk dette i stor grad utover midler til forskning og utdanning, og helse og sosialsektoren. Det tok ikke lang tid før reaksjonen kom fra de berørte parter, og begge understreket at en slik politikk kunne få fatale konsekvenser for hele den påbegynte prosessen i øst. Forskning- og utdanningssektoren møtte i utenriksdepartementet for å få en nærmere redegjørelse av departementets vurdering som tilsa at støtten skulle reduseres fra de forventede 20 mill. til 13 mill. kr i 1996. Universitets- og forskningsrådet understreket at de hadde gode prosjekter, og at det derfor ville få meget uheldige ringvirkninger både på kort og lang sikt dersom støtten nå måtte skjæres ned, og deler av aktiviteten stoppes. Statssekretær Siri Bjerke konkluderte med at departementet ville prøve å innfri den fulle bevilgningen, ved å se forskningsprogrammet i sammenheng med demokratibyggende tiltak og miljøtiltak, og til eventuelle ledige midler i løpet av året.²¹³

Når det gjaldt helse- og sosialsektoren skulle midlene kuttes med 40 prosent på 1996 budsjettet. Departementet var tydelige på at dette var en helt feil politikk hvis handlingsprogrammets hovedmålsetning om en stabil økonomisk og demokratisk utvikling skulle være gjeldende. Det ble vist til at det var en klar sammenheng mellom helsesituasjonen i befolkningen og utviklingen av en markedsøkonomi og demokratiske prinsipper. Et godt helsetilbud og sosial trygghet ville skape gode levekår som er en forutsetning for å oppnå økonomisk og politisk utvikling og stabilitet. Grunnen til at dette var ekstra viktig nå var at

²¹² UD 34.7/51. Arkivkode 506.00 Notat fra Sosial- og Helsedepartementet til Utenriksdepartementet, 09.02.1996.

²¹³ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat til Statssekretær Siri Bjerke fra Direktør Tove Strand Gerhardsen.

helsesituasjonen i Øst-Europa og Sovjetunionen stadig forverret seg. Helse måtte bli en prioritert oppgave om man skulle få en effekt av de andre tiltakene.²¹⁴

5.6.2 Statskonsults vurdering av handlingsprogrammet

I februar kom Statskonsult med en vurdering av handlingsprogrammet. Statskonsults konklusjon lød som følger: ”Foreløpig kan vi ikke påvise at handlingsprogrammet har bidratt til at primærmålet om omstrukturering av samfunnene i reformlandene, som sikrer en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling, er oppnådd.”²¹⁵ Noen uker etter at Statskonsults evaluering hadde blitt lagt frem, ble det klart i et notat av 7. mars at avdelingen for handel og internasjonalisering i UD mente at man burde ta lærdom av Statskonsult konklusjon, og at denne lærdommen burde legge grunnlaget for et nytt fireårig program. Det var viktig å ikke så tvil om Norges vilje til å engasjere seg, både i forhold til andre giverland, mottakerlandene, bedriftene og organisasjonene som engasjerte seg i området. Det eneste riktige var å videreføre støtten.²¹⁶

Handlingsprogrammets fremtid var et omdiskutert tema. Selv om norske myndigheter mente en videreføring av programmet isolert sett kunne være gunstig, var de avhengig av å kunne vise til resultater. Myndighetene måtte kunne forsvare sin politikk, og da var de blant annet avhengige av positive resultater. Om målbare resultater ikke kunne påvises over lengre tid ville opinionen etterhvert begynne å stille spørsmål ved pengebruken. Media begynte allerede i slutten av mars måned å rette et kritisk søkelys mot handlingsprogrammet, etter at de hadde fått innsyn i Statskonsults rapport. Overskrifter som ”UD får skrape for pengebruken”²¹⁷ og ”Milliarder uten nytte”²¹⁸ kan ikke ha gjort det noe lettere for dem som skulle ta den endelige avgjørelsen om Øst-Europa midlenes fremtid. Usikkerhet om handlingsprogrammet skulle videreføres eller avsluttes ble også tydelig på et møte i kontaktutvalget 17. april. Statssekretær Siri Bjerke innledet møtet med å gjøre det klart at det fremdeles var høyst usikker hvilken form det videre samarbeidet ville få. På samme møte kritiserte Jan Balstad i LO hele prosessen rundt avviklingen. Han etterlyste en klar plan for den videre strategien, uansett om

²¹⁴ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra Sosial- og Helsedepartementet til Utenriksdepartementet, 09.02.1996.

²¹⁵ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Utenriksdepartementet. *Statskonsults evalueringsrapport*. Februar 1996.

²¹⁶ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat til handels, utenriks og bistandsministeren fra avdeling for handel og internasjonalisering. 07.03.1996.

²¹⁷ Aftenposten morgen, 23.03.1996.

²¹⁸ Dagens næringsliv morgen, 25.03.1996.

det ble en videreføring av programmet eller ikke. I følge Balstad hadde alt for mye en tendens til å skje etter innfallsmetoden.²¹⁹

Med en kronikk i dagens næringsliv 18. april prøvde Jon Vea (NHO) å rette opp litt av det kritiske mediebilde som hadde blitt skapt etter Statskonsults evalueringsrapport de siste ukene.²²⁰ Vea hevder at kritikken vekket både ”undring og oppgitthet”, for ambisjonene var i følge ham langt mer nøkterne enn det Statskonsult la frem i sin rapport. Vea gjorde det klart at Statskonsult satt på en helt annen informasjon i 1996 enn det handlingsprogrammets aktører hadde hatt tilgjengelig ved oppstarten i 1992. Måles resultatene opp i mot moderate forventninger hadde handlingsprogrammet uten tvil hatt en positiv effekt. I løpet av programmets femårige virke kunne man nå «høste fruktene» av demokratioppbyggingen, institusjonsbygging og næringssamarbeidet samt den betydelige kunnskapsoppbyggingen som nå la et godt grunnlag for fremtidige norske investeringer i området. Utenriksdepartementet gjorde også sitt for å møte kritikken som hadde blitt rettet mot handlingsprogrammet, og hevdet at kritikken var basert på etterpåklokskap og at den dermed fremstod som virkelighetsfjern.²²¹

5.6.3 Evalueringsrapport fra Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF)

I april kom Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF) med en helhetlig evaluering av Norges Handlingsprogram for Øst-Europa. SNF hadde fått oppdraget av Statskonsult i oktober 1995. Statskonsult ønsket en evaluering som gikk mer i dybden på enkelte saksfelt. Rapporten ble utformet av forskerne Balbir Singh, Birgit Jevnaker, Erling Moxnes, Stein Steinshamn og forskningsassistent Øistein Gjølberg Karlsen.

Generelt var SNFs rapport kritisk til hvordan det norske handlingsprogrammet hadde blitt gjennomført. SNF hevdet at deres rapport ville gi en mer nyansert fremstilling enn den som hadde kommet frem i Stortingsmelding nr. 47 (1994 – 95). I følge SNFs evalueringsrapport var det ingen klar strategi og kriterier for hvem og hva som ble prioritert, og dermed en følelse av at det hele bar preg av tilfeldigheter. Mangelen på en klar strategi og kriterier for utdelingen av bistanden førte til at det ble gitt støtte til ett stort antall prosjekter fra 1993. Dette førte til et stort press på de administrative strukturene i utenriksdepartementet. I kapittel

²¹⁹ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra Øst-Europa sekretariatet til Utenriksdepartementet, 17.04.1996.

²²⁰ Dagens næringsliv morgen. 18.04.1996.

²²¹ Aftenposten morgen 23.03.1996.

4 ble det klart at handlingsprogrammet fikk sterk kritikk av Dagens Næringsliv som hevdet at UD sløste med midlene og førte ”bedriftene ut i myra”.²²² Med bakgrunn i dette begynte UD fra 1994 å overlate deler av beslutningsmyndigheten til andre departementet og organisasjoner for å effektivisere beslutningsprosessen (Se kap.4:60). SNF var meget kritisk til denne formen for desentralisering av beslutningsmyndigheten og hevdet at dette krevde mye ressurser og mer byråkrati samtidig som kompetanseutnyttelsen av tidligere erfaringer ville bli svekket. SNF viste også til at det var ”liten, om noen, koordinering på prosjektnivå”.²²³ De hevdet at en rekke parallelle prosjekter var igangsatt uten at muligheten til å benytte seg av hverandres erfaringer. Om strategien hadde vært klarere ville det vært lettere og rettferdig fase ut prosjekter på et tidlig tidspunkt. Dette ville ført til et mindre antall prosjekter, og dermed et mindre behov for å overføre beslutningsmyndighet til organisasjoner og andre departementer. Med en slik politikk kan det tenkes at Øst-Europa sekretariatet lettere kunne benytte seg av den kompetansen det opparbeidet seg. Slik kunnskap kunne benyttes til å koordinere prosjektene i større grad enn det som hadde vært tilfellet.

SNF rettet også kritikk mot hvordan prosjektene i regi av handlingsprogrammet forholdt seg til mottakerne i de østeuropeiske land. De gjorde det klart at ”så langt synes programmet å være preget av norsk dominans hvor øst-europeere lett får en passiv og mer legitimerende mottakerrolle”.²²⁴ Om dette stemte var det alvorlig, for handlingsprogrammet var ment som hjelp til selvhjelp. Planen var at når programmets virketid var over, skulle de østeuropeiske landene selv stå rustet til å ta over utviklingen. Rapporten gjorde det klart at aktørene på østeuropeisk side hadde hatt liten innflytelse på utvelgelsen og innretningen av prosjekter, og de hadde heller ikke blitt tatt med for å avklare etterspørsel og behov. ”Dette er en form for marginalisering som er svært uheldig”, blir det uttalt i rapporten. Et annet moment i denne sammenhengen var kunnskapsoverføringen. Øst-Europa hadde en annen kultur og andre tradisjoner, forhold som for nordmenn var selvsagt kunne være virkelighetsfjernt for østeuropeerne.²²⁵

Regjeringens endring av fokus mot større og færre prosjekter fikk også kritikk av SNF. SNF hevdet at det kunne ”konkluderes med at størrelsen på prosjektene ikke bør være et viktig

²²² Dagens Næringsliv 20.08. 1994.

²²³ Singh, Jevnaker og Karlsen 1996:4.

²²⁴ Singh, Jevnaker og Karlsen 1996:5.

²²⁵ Ibid.

kriterium når man skal fordele ressursene i Handlingsprogrammet”.²²⁶ Det var i følge dem ikke grunnlag for å si at dette var mer lønnsomt og en bedre strategi enn mindre prosjekter. Det viktigste burde i følge SNF være å se prosjektene i sammenheng med de målene som var satt, og de positive ringvirkningene prosjektet kunne skape i mottakerlandet. Videre hevdet de at et fokus på større og færre prosjekter kunne komme i konflikt med de uttalte målsetningene i handlingsprogrammet. Programmets målsetning var fremdeles ”Å bidra til en grunnleggende omstrukturering av disse samfunn med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling”,²²⁷ og det kan i denne sammenheng spørres om et fokus på større og færre prosjekter ville oppfylle denne hovedmålsettingen.

SNF gjorde det klart at et hvert offentlig program burde bli lagt opp slik at det lett kunne evalueres og etterprøves. Slike vurderingsinstrumenter var i liten grad tilstede i handlingsprogrammet, noe som kunne føre til fremtidige habilitetsproblemer i følge SNF. Rapporten gjorde det klart at det var ”særlig viktig” å unngå for mye ”selvevalueringer”, og det ble poengtert at en for nær tilknytning mellom UD og ”evaluator” burde unngås.

Etter å ha gått igjennom SNFs evalueringsrapport blir det klart at den gir et mer nyansert bilde enn det ensidige positive bildet regjeringen hadde fremmet i meldingen som ble publisert sommeren 1995. Det er oppsiktsvekkende at to rapporter som omhandler samme tema kan gi så forskjellige resultater. Dette var et forhold som SNF selv påpekte, og hevdet i tillegg at ”evalueringen som ble gjennomført i 1994, framtrer mer som en evaluering av *midlene* for måloppnåelse enn selve måloppnåelsen”.²²⁸

5.7 Norges fremtidige Øst-Europa-Engasjement blir avgjort

Sommeren 1996 gikk handlingsprogrammet mot slutten. Hvordan Norges Øst-Europaengasjement skulle arte seg fra 1997 hadde i lang tid vært oppe til diskusjon både i Stortinget og innad i utenriksdepartementets undergrupper. De kritiske evalueringsrapportene som hadde blitt lagt frem av Statskonsult og SNF tidligere på våren, hadde ikke gjort avgjørelsen lettere. Utenriksdepartementets avdelinger handel og internasjonalisering, politisk avdeling og ressursavdelingen, hadde sammen formulert et forslag til strategi for den videre satsningen overfor Øst-Europa, og sendte dette 9. juli til statssekretærene Siri Bjerke og Even

²²⁶ Ibid. s.5.

²²⁷ St.prp. nr.80. (1991-92):5.

²²⁸ Singh, Jevnaker og Karlsen 1996:6

Aas.²²⁹ I dette dokumentet ble det gjort klart at det videre samarbeidet skulle bygge på de erfaringene som hadde blitt gjort gjennom hele handlingsprogrammets periode fra 1992 til 1996. Statene i øst ville også i de påfølgende årene trenge betydelig oppfølging, ble det slått fast i dokumentet. Tiltakene som ble foreslått fremmet lite nytt, og ordlyden var bortimot identisk med de tiltak som hadde blitt foreslått i stortingsmelding nr. 47 (1994-95) ett år tidligere.

Endringene i hvordan den videre øst-bistanden skulle arte seg etter året 1996 var omme, ble i større grad synlig da kontaktutvalget avholdet et møte om temaet 26. september. I motsetning til det avdelingen for handel og internasjonalisering, politisk avdeling og ressursavdelingen hadde kommet frem til i juli, ble det nå foreslått flere konkrete forslag om hvordan samarbeidet med de østeuropeiske land burde videreføres. Kontaktutvalget kom frem til at øst-bistanden skulle videreføres, men at det ikke ville bli lagt opp til et nytt fireårig program. Støtten til Øst-Europa skulle fortsette, men fra da av bli en del av de årlige budsjettene. I følge Siri Bjerke ville dette ”skape større manøvreringsfrihet fra år til år”.²³⁰ Det ble også foreslått at det skulle legges større vekt på internasjonal samordning av de ulike virkemidlene. Under dette siste punktet viste det seg at det fremdeles var en viss uenighet om hvilken form det fremtidige samarbeidet skulle få. Jan Balstad (LO) poengterte at Norge ikke alltid hadde sammenfallende interesser med våre naboland og trakk spesielt frem Finland, mens Jon Vea (NHO) mente at virkemidlene måtte nyanseres etter hvilke land man samhandlet med, og ikke utfra overordnede internasjonale rammeverk.²³¹

I Statsbudsjettet ble store deler av sommeren og høstens forslag til videre Øst-Europaengasjement befestet som gjeldende politikk fra regjeringen. I tillegg ble forhold som hadde fremstått som uklare ytterligere spesifisert og redegjort for. Norges Øst-Europaengasjement skulle også fra 1997 ha som hovedmål å ”bidra til omstillingen til demokratisk styre og en bærekraftig, markedsorientert økonomi i Sentral- og Øst-Europa, samt SUS landene, gjennom samarbeidsprosjekter og andre tiltak.”²³² Øst-engasjementet skulle også bygge på de retningslinjer som ble fremmet i både St. prp. 80, St. prp. 74 og St. meld 47. Det nye var at øst-bistanden i større grad enn tidligere skulle rettes mot samordning

²²⁹ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra spesialråd Glenne til statssekretærene Siri Bjerke og Even Aas, 09.07.1996.

²³⁰ UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Siri Bjerkes referat fra møte i kontaktutvalget 26.09.1996.

²³¹ Ibid.

²³² Stortingsproposisjon nr. 1. (1996-97): *Budsjetterminen 1997*, s. 62.

på både nasjonalt og internasjonalt nivå, for å få størst mulig effekt ut av de samlede tiltak. I proposisjonen ble det gjort klart at øst-bistanden i større grad enn tidligere skulle konkretiseres, og fokuseres. Øst-bistanden skulle fra nå av settes inn i en bredere politisk, og internasjonal sammenheng. Kontakten med myndighetene i reformlandene, så vel som med de vesteuropeiske landene, USA, og internasjonale organisasjoner skulle utbygges ytterligere, for å unngå duplisering av aktørers virksomhet.²³³

5.8 Konklusjon

Dette kapittelet har tatt for seg handlingsprogrammets to siste virkeår 1995-96, ofte omtalt som gjennomførings- og avslutningsfasen. Sentralt for denne perioden var lanseringen av Stortingsmelding nr.47 (1994 – 95): *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*. Mye tyder på at regjeringen prøvde å fremstille denne meldingen som et vendepunkt i handlingsprogrammets historie, ved at den skulle ta et oppgjør med det gamle, og stake ut en ny kurs for det videre samarbeidet med de østeuropeiske land. Oppgjøret ble tatt ved å vise til resultatene av de evalueringene som hadde startet opp ett år tidligere. Det nye var at programmet nå skulle rette seg mot større og færre prosjekter. Meldingens evalueringer ga et entydig positivt bildet av gjennomføringen av programmet, noe som igjen førte til gode omtaler og overskrifter i media. Jon Veia i NHO svarte den positive media omtalen med kritiske artikler, og hevdet at slik handlingsprogrammet var lagt opp ville det neppe være tilstrekkelig verken i størrelse eller innretning. Likevel var en vektlegging av større og færre prosjekter i NHO og LOs ånd, som lenge hadde tatt til orde for en slik utvikling av programmet. Det kan tenkes at NHO hadde påvirket avgjørelsen om en vektlegging av større og færre prosjekter, for våren 1995 ble det opprettet et kontaktutvalg hvor både NHO, LO og Utenriksdepartementet sammen skulle ha beslutningsmyndighet. Det kan hevdes at handlingsprogrammet ved en omlegging mot større og færre prosjekter beveget seg vekk fra sine opprinnelige målsetninger, for i programmets oppstartsfasen ble det vektlagt at det var med de små prosjektene programmet best kunne gjøre en forskjell. I tillegg ble det kuttet drastisk i bistanden til sektorene forskning og utdanning, helse og sosialsektoren, samt humanitær bistand selv bistandsnivået for 1996 var relativt høyt. Støtten til nærings samarbeidet forble uendret. Dette bilde gir inntrykk av at egeninteressen var det sterkeste motivet i handlingsprogrammets avsluttende fase.

²³³ Ibid.

I løpet av handlingsprogrammets siste virkeår 1996, hadde øst-bistanden blitt utsatt for sterk kritikk fra blant annet Statskonsult og Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning (SNF). Deres kritiske rapporter nyanserte stortingsmeldingens ensidige, positive bilde. Fra 1997 skulle handlingsprogrammet opphøre, og øst-bistanden bli en del av de årlige budsjettene. Støtten skulle i større grad enn tidligere samhandles med større internasjonale aktører som USA, Europeiske land, og internasjonale organisasjoner.

6. KONKLUSJON

Da den kalde krigens blokkdeling opphørte, iverksatte de vesteuropeiske land tiltak for å normalisere og stabilisere det som tidvis hadde vært et anstrengt spenningsforhold mellom øst og vest. Det norske engasjementet kan forklares med både nasjonale sikkerhetsinteresser, næringsinteresser, og verdiperspektiver. Det var en frykt for at nye autoritære styresett kunne oppstå i øst om det ikke ble gitt betydelig vestlig hjelp og veiledning. Omlegging til markedsøkonomi ville i tillegg til å trekke Øst-Europa mot vest, åpne for norske handelsmuligheter. De vanskelige humanitære forhold omveltningene førte med seg, samt viktigheten av å bygge opp demokratiske institusjoner, fremhevet forklaringer ut i fra verdiperspektiver. Norges handlingsprogram for Øst-Europa var det norske bidraget til denne omstillingsprosessen, og alle disse perspektivene dannet grunnlaget for utformingen av den norske politikken.

Oppgavens hovedfunn er det første som vil bli redegjort for i dette konklusjonskapittelet. Hovedfunnene vil gjenspeile det kildematerialet som er brukt i oppgaven og de viktigste opplysningene som har kommet frem i arbeidet. Videre vil oppgavens underproblemstillinger besvares, og deretter vil det komme en teoretisk drøfting av både hovedfunnene og underproblemstillingenes konklusjoner. Her vil blant annet de teorier som er redegjort for i oppgavens innledningskapittel bli brukt. Til slutt vil det bli gitt noen avsluttende kommentarer til oppgavens hovedproblemstilling, og det vil bli lagt frem forslag til videre forskning.

6.1 Hovedfunn

Norges handlingsprogram for Øst-Europa ble opprettet i 1992. Bakgrunnen var den kalde krigens slutt og kommunismens fall i de østeuropeiske land. Etter ett års virketid ble Stortingsproposisjon nr. 74 (1992-93) *Om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt SUS landene og Barentsregionen* lagt frem. Allerede da kom det frem at utfordringene i øst var større enn forventet. Det ble blant annet fokusert på at norske bedrifter vegret seg for å investere i Øst-Europa grunnet frykten for de usikre markedene. I løpet av 1994 endret handlingsprogrammet karakter. Mens det i 1993 ble gjort klart at programmet skulle rette seg mot små prosjekter, skulle handlingsprogrammets strategi endres i 1994. Programmet skulle da gå over i en ny fase, hvor fokuset skulle rettes mot gjennomføring og realisering av større og færre prosjekter. I 1994 startet også en omfattende evalueringsprosess av

handlingsprogrammet i regi av norske myndigheter. Resultatet ble lagt frem i Stortingsmelding nr. 47 (1994-95) *Om Handlingsprogrammet for Øst-Europa* og viste oppløftende resultater for det norske engasjementet i øst. Til tross for de positive resultatene var det flere som var skeptiske til evalueringen. I 1995 ble det også opprettet et kontaktutvalg for handlingsprogrammet. Dette kontaktutvalget skulle bestå av NHO, LO og Utenriksdepartementet. Kontaktutvalget ga organisasjonene større medbestemmelsesrett i handlingsprogrammets utvikling, noe som de i lang tid hadde etterspurt. NHO og LO, som siden programmets oppstart hadde rettet kritikk mot gjennomføringen av handlingsprogrammet, fikk nå selv muligheten til å påvirke. Etter året 1996 var omme ble programmet avviklet, med få konkrete resultater å vise til. Gjennom forskjellige uavhengige evalueringsrapporter ble det rettet kritikk mot måten handlingsprogrammet var blitt gjennomført på. Det norske øst - engasjementet skulle fortsette, ikke som et nytt handlingsprogram, men det skulle finansieres gjennom de årlige statsbudsjettene. Målsetningen var stort sett den samme, men bistanden til Øst-Europa skulle i større grad enn tidligere rette seg etter det multilaterale samarbeidet. Dette ble redegjort for i Stortingsproposisjon nr.1 (1996 – 97), hvor det ble lagt vekt på at prosjektsamarbeidet fra 1997 skulle settes inn i en bredere politisk og internasjonal sammenheng. En av begrunnelsene som ble gitt, var at kontakten med myndighetene i reformlandene, så vel som i de vesteuropeiske landene, USA og internasjonale organisasjoner, skulle utbygges ytterligere for å unngå duplisering av aktørers virksomhet.²³⁴

Utenom Fremskrittspartiet, som var kategorisk imot gjennom hele perioden, var det tverrpolitisk enighet om handlingsprogrammet. Til tross for enigheten om øst - bistanden, var det ulike oppfatninger om hvordan den best burde gjennomføres. Regjeringen fikk kritikk fra partiene SV, Høyre, Sp og KrF, som alle mente at bistanden var for beskjeden, og at programmet var for lite konkret. Dem som protesterte høyest var de to motpolene SV og Høyre. Likevel var deres oppfatning av hvordan østeuropeerne best skulle hjelpes forskjellig. SV sitt standpunkt var at et for ensidig fokus på omlegging til markedsøkonomi ikke nødvendigvis var det beste for den østeuropeiske befolkningen, og om en omlegging skulle finne sted, burde den gjennomføres gradvis. Partiet Høyre derimot, mente at en slik omlegging var det eneste riktige, og at effekten ville bli best om den ble gjennomført umiddelbart. Høyre snakket varmt om de norske næringsmuligheter som etter hvert ville åpne

²³⁴ St.prp. nr. 1. (1996-97): 62.

seg i øst. Høyre mente også at bistanden til Øst-Europa burde økes på bekostning av den tradisjonelle U-lands hjelpen. KrF var sterkt imot et slikt forslag, og gjorde det klart at de ikke kunne stille seg bak Øst - Europapolitikken om dette ble tilfellet. Ellers var KrF, som SV, mest opptatt av de demokratiske forholdene og den humanitære situasjonen. Dette var forhold som også Sp mente var viktig. I all hovedsak var Senterpartiets standpunkter de samme som SVs i disse spørsmål. De uavhengige forskningsinstitusjonene rettet også et kritisk blikk mot handlingsprogrammet, mens mediene skiftet i sine meninger. De sprikende vurderingene av den norske øst – bistanden, gjør det legitimt å stille spørsmål ved regjeringens ensidige positive uttalelser om programmet.

Handlingsprogrammets hovedmålsetning var ”å bidra til en grunnleggende omstrukturering av reformlandene med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling”.²³⁵ Oppgavens hovedfunn er at Norge i liten grad bidro til denne utviklingen. Programmet var vagt og uklart, noe som førte til at det var vanskelig å evaluere programmets vellykkethet og måloppnåelse. Gjennom hele handlingsprogrammets virketid hadde regjeringen blitt kritisert for manglende konkretisering og fraværet av en klar plan. Fra regjeringens synspunkt kan det tenkes at det var sikrest og vente med konkrete tiltak til situasjonen stabiliserte seg. Et program som rettet seg mot et bredt saksfelt kunne tilpasse seg potensielle uforutsette endringer ved reformprosessene. På denne måten kunne regjeringen i større grad sikre seg mot at midler ble bundet opp mot tiltak som etter hvert viste seg å være mindre relevant. Likevel skulle en tro at det burde vært mulig å opprette et konkret program med fleksible rammer som tilpasset seg potensielle endringer ved reformprosessen i øst.

Et annet sentralt funn er at mye tyder på at nasjonale egeninteresser veide tyngre enn verdier. Dette er bemerkelsesverdig siden mye av retorikken rundt handlingsprogrammet hadde klare likheter med den verdibaserte bistanden til u-land langt fra Norges grenser. Likevel var ikke verdier fraværende i øst-samarbeidet. Spesielt i oppstartsfasen er det eksempler på at bistanden også kan sees ut fra slike perspektiver.

²³⁵ Ibid. s.5.

6.2 Underproblemstillinger

I innledningskapittelet ble det satt opp tre ulike spørsmål om handlingsprogrammets virke, måloppnåelse, og hvordan det kunne forstås ut fra de endringer som preget verden etter den kalde krigens slutt. Gjennom oppgaven har alle disse problemstillingene blitt berørt, og nå vil svarene konkretiseres, oppsummeres og konkluderes.

Problemstilling 1: *I hvilken grad hadde handlingsprogrammet lyktes med å bidra til oppfylling av sin egen hovedmålsettingens om å sikre "en grunnleggende omstrukturering av reformlandene med sikte på å trygge en demokratisk og økonomisk bærekraftig utvikling"?*

Da Norges Handlingsprogram for Øst-Europa ble avsluttet i desember 1996, var den økonomiske situasjonen i Russland fremdeles kritisk. I programmets andre innsatsområder var det derimot tegn til bedring, både økonomisk og demokratisk. Spesielt i Polen, men også i Baltikum, kunne det nå skimtes positive utviklingstrekk ved samfunnene. Produksjonen steg, arbeidsledigheten var på vei ned, og demokratiske institusjoner ble stadig mer fremtredende i det politiske bildet. Dermed blir spørsmålet om Norges bidrag gjennom handlingsprogrammet hadde hatt noen virkning overfor Russland, og i hvor stor grad programmet hadde vært avgjørende for den positive utviklingen i Polen og Baltikum. Når det gjaldt Baltikum, var Jan Pettersen (H) en av dem som ved flere anledninger hadde pekt på lav og ukoordinert bistand til dette området. Thorvald Stoltenberg svarte den gang (1993) at det hadde oppstått en arbeidsdeling, hvor Sverige, Danmark og Finland hadde et hovedfokus på Baltikum, mens Norge konsentrerte seg om Nordvest-Russland (Se kap.4.54). Generelt var det manglende rammer, investeringsordninger, og en klar plan for hvordan den norske bistanden skulle arte seg. Dette, og i tillegg de allerede usikre forholdene i Øst-Europa, førte til at få norske bedrifter ønsket å etablere seg. Investeringsordninger var noe både Sverige og Danmark hadde innført tidlig i sine lignende bistandsprogrammer. Opprettelsen av Barentssamarbeidet var derimot et tiltak norske myndigheter, med Thorvald Stoltenberg i spissen, var i forkant av sine nordiske naboer. Samarbeidet ble ikke finansiert over handlingsprogrammet før i 1995, men likevel kunne det benyttes til å lokalisere gode prosjekter i regionen som kunne støttes med øst-bistanden.²³⁶ Barentssamarbeidet sammenfalt også med mange av

²³⁶ Hønneland 2005:53.

handlingsprogrammets målsetninger, som miljøvern, næringsliv, kulturutveksling og forskning.²³⁷

Det kan konkluderes med at handlingsprogrammets bistand til Polen og Baltikum hadde begrenset virkning om man ser på reformprosessene i sin helhet. Grunnen til dette var at bistandsnivået var for lavt til at omfattende prosjekter kunne gjennomføres, og i følge Thorvald Stoltenberg, tok få norske bedrifter initiativ til å etablere seg i området. I 1993 hadde dette ført til at midler sto ubrukte på det allerede begrensede budsjettet for Baltikum.²³⁸ Likevel ble det opprettet positive prosjekter, som på lokalt nivå var vellykket, deriblant helsestasjoner, og et arbeidskontor for kvinner i Warszawa. I Nordvest-Russland hadde handlingsprogrammet betydning om det sees i sammenheng med Barentssamarbeidet. Det ble opprettet en del kontakt over grensen, både innen kultur, idrett og forskning. Når det gjaldt den økonomiske situasjonen i Russland, var problemene for store til at handlingsprogrammet kunne gjøre noen reell forskjell. Programmets vellykkethet kan derfor ikke måles ut fra disse forhold. Miljøprosjektet om rensingen av kraftverket på Kola, var derimot et prestisjeprosjekt som Norge hadde forhåpninger å kunne gjennomføre, men tross store pengeoverføringer og et intensivt arbeid over en lengre periode, ble ikke planene realisert.

Ser man den norske bistanden som en del av et større bilde kan det sies at den hadde betydning som en del av den vestlige bistanden. En medvirkende grunn for at handlingsprogrammet ikke svarte til de forventninger som var satt på forhånd, var som nevnt tidligere i kapittelet, at mangelen på klare retningslinjer, og regjeringens stadige endring av politikk. Dette gjorde det vanskelig å gjennomføre et forutsigbart program for den norske bistanden. Skal man tro SNFs rapport, virket mange av tiltakene mot sin hensikt, fordi mottakerne ble pasifisert. Ser man på de enkelte tiltak hver for seg, er det likevel mange av dem som hadde positive virkninger. Det store bildet taler for at mer kunne blitt gjort, og at bistanden hadde begrenset effekt. Den endelige konklusjonen på denne underproblemstillingen blir da: Norge bidro positivt til reformprosessene i Øst-Europa, men var ikke et foregangsland sammenlignet med sine nordiske naboer, og Europa som helhet.

Problemstilling 2: *Sto bevilgningene til handlingsprogrammet i stil med de målene som var satt opp for den norske øst - bistanden?*

²³⁷ St.prp. nr. 74. 1992 -93: 21.

²³⁸ Stortingstidende. Utenriksdebatten 01.02.1993, s. 2495.

Ut fra ordlyden i stortingsproposisjonene, meldingene, innstillingene og debattene om handlingsprogrammet, var det store og ambisiøse oppgaver Norge skulle være med å bidra til. De norske aktører fremmet ved flere anledninger Norges viktige arbeidsoppgaver. Brannfakler som ”Stabiliteten i Europa og dermed også vår sikkerhet, påvirkes i stor grad av at dette arbeidet lykkes”,²³⁹ viser at dette ble frontet som viktig. Et påfallende spørsmål i denne sammenhengen er hvorfor den norske støtten ikke var større. Norges bistand var klart minst sammenlignet med de andre nordiske land. Dette er et paradoks i henhold til at Thorvald Stoltenberg (Ap) ved flere anledninger hadde annonsert at Norge skulle bli best på bistand til Øst-Europa i Norden. Ser man på de økonomiske bevilgningene, kan en spørre seg hvilken betydning handlingsprogrammet egentlig hadde for Norge. Norsk økonomisk bistand var i hovedsak konsentrert om den tredje verden. Et land som Tanzania mottok i 1995 ca. 300 millioner kroner i bistand, mens de tre baltiske land til sammen fikk 50 millioner i samme periode. Slike store forskjeller stiller spørsmål ved hvor viktig øst - bistanden ble sett på fra norsk hold, og det kan konkluderes med at Norges bistand til reformprosessene i Øst-Europa ikke sto i stil til de målene de på forhånd hadde satt opp. Dette kan begrunnes blant annet ved å sammenligne den norske støtten med de andre nordiske lands støtte, og å se på hva de faktisk fikk utrettet med den bistanden som ble bevilget. Bildet blir et litt annet om bistanden til Baltikum og Polen sammenlignes med den norske støtten til Nord-vest Russland. Særlig etter at Barentssamarbeidet ble finansiert gjennom handlingsprogrammet, ble en stadig større del av bistanden kanalisert til disse områder. Mye tyder på at dette var handlingsprogrammets viktigste innsatsområde, og bevilgningene til Nord-vest Russland var mer i samsvar med de målene som hadde blitt lagt opp for bistanden i programmets oppstartsfase.

Problemstilling 3: *Hvordan kan handlingsprogrammet forstås etter de endringene som preget verden og det internasjonale samfunn etter den kalde krigens slutt?*

Når denne problemstillingen skal besvares, er det avgjørende å se på Norges utenrikspolitiske rolle i lys av de internasjonale relasjonene som preget verden. Etter den kalde krigens slutt hadde verdenssamfunnet gått fra et bipolart system til et unipolart system, med USA, den kalde krigens seierherre i en lederrolle. Norge måtte derfor forholde seg til USA, som kunne diktere premissene for den internasjonale politikken. I Stortingsmelding nr. 11 (1989-90) står det at ”Forholdet til USA kan betegnes som livslinjen i norsk utenrikspolitikk”.²⁴⁰ Dette ble blant annet tydelig da arbeidsgruppen som skulle utarbeide en bistandsstrategi overfor Øst-

²³⁹ Stortingstidende, Jan Pettersen i Stortingsforhandlingene 09.06.1993. s. 4303.

²⁴⁰ St.meld. nr. 11. 1989-90:46.

Europa la frem sin rapport våren 1991. I diskusjonen om handlingsprogrammet skulle ha en bilateral eller multilateral profil, ble det vist til at USA hadde rettet kritikk mot Norges lave bistandsnivå. Dette kan ha vært en av grunnene til at et bilateralt samarbeid ble gjeldende, for rapporten gjorde det klart at tosidige samarbeid i størst grad ville synliggjøre den norske bistandspolitikken overfor omverden (Se kap.2:26).

Norge måtte også ta hensyn overfor EU. EU hadde blant annet handelsmessig betydning for Norge, både innen eksporten av norske varer til utlandet, og import av utenlandske varer til Norge. I 1995 var handelen med Baltikum på 1,5 milliarder kroner. Den norske bistanden til dette området blir i sammenligning kun av symbolsk størrelse. Frem mot 1994 ønsket flere av Stortingets representanter at Norge skulle bli en del av det europeiske fellesskapet. Sett i lys av statsviter Iver B. Neumanns analyser i samtiden, kan ønsket om et norsk EU medlemskap forstås som posisjonering innenfor det han omtalte som et makttriangel bestående av USA, EU og Russland, et triangel som Norge måtte sjonglere sine interesser innenfor.²⁴¹ Handlingsprogrammet kan også forstås innenfor disse rammene. Når det gjelder Barentssamarbeidet har Geir Hønneland hevdet at det er en utbredt oppfatning av at Barentsregionen ble opprettet for at ikke Norge skulle havne på sidelinjen når det nye Europakartet skulle tegnes etter den kalde krigens slutt.²⁴² Dette har blitt avvist av Thorvald Stoltenberg som mente at den viktigste motivasjonen var å få utjevnet velferdskløften, samt få bukt med miljøproblemene på Kola (se kap 4. s. 64).²⁴³

Det viser seg at de internasjonale relasjonene hadde betydning når det skulle vurderes om en multilateral eller bilateral profil skulle være gjeldende for programmet. Et bilateralt samarbeid ble blant annet valgt i 1991 fordi dette ville gjøre programmet, og den norske øst-politikken mer synlig overfor nettopp USA og EF. Ut i fra det overstående kan det konkluderes med at handlingsprogrammet, i tillegg til å være et bistandsprogram, var et av Norges verktøy for å posisjonere seg i verden etter den kalde krigens slutt. Norge måtte involvere seg på den internasjonale arenaen både for å sikre tryggingpolitiske - og handelsmessige behov, både overfor NATO og EU.

²⁴¹ Neumann 1996: 11 – 16.

²⁴² Hønneland 2005: 46 – 45.

²⁴³ Stoltenberg 2001: 257.

6.3 Teoretisk drøfting

I denne delen av konklusjonskapittelet vil oppgavens funn drøftes opp mot de teorier som har blitt lagt frem i innledningskapittelet. Hvilke perspektiver som blir valgt for å forklare handlingsprogrammets utvikling, er avgjørende for hvordan resultatet av en slik drøfting blir. Som nevnt tidligere kan den norske politikken gjennom handlingsprogrammet forklares ut fra både egeninteresse og verdipolitikk.

Den realistiske tradisjons forklaring på handlingsprogrammets utvikling: Den realistiske tradisjonen legger vekt på at de enkelte stater prøver å få mest mulig ut av sine interesser i forhold til den posisjonen de har i verden. Politikken er interessestyrt, og den nasjonale sikkerhetspolitikken står sentralt.²⁴⁴ I underproblemstilling nr. 1 ble det konkludert med at Norges Øst-Europa politikk alene i liten grad hadde bidratt til utviklingen i reformlandene. Ut i fra en realistisk modell kan dette forklares med at den norske stat i hovedsak så på handlingsprogrammet som et middel for å fremme egne sikkerhetspolitiske interesser og å lokalisere fordelaktige, økonomiske prosjekter. Den begrensede norske støtten kan derfor bety at trusselnivået fra øst ble vurdert som lavt. Dette stemmer overens med norske myndigheters uttalelser på 1990 tallet, hvor det ble hevdet at Norge ikke var truet av aggresjon fra Russland. Norge kunne likevel ikke se bort fra det faktum at Russland var den største militærmakten på det europeiske kontinentet, og utenriksminister Johan Jørgen Holst hevdet i 1993 at sikkerhetspolitikken måtte være en hovedfaktor i utenrikspolitikken overfor Russland.²⁴⁵ I underproblemstilling nr. 3 ble det vist til at de internasjonale strukturene hadde endret seg etter den kalde krigens slutt, og at Norges rolle i alliansesystemet var mer usikker enn tidligere grunnet redusert NATO-oppmerksomhet til nordområdene. I et slikt perspektiv kunne et engasjement og innsats for europeisk stabilitet styrke Norges forhandlingsgrunnlag om egen fremtidig og sikkerhet innenfor organisasjonen. Et annet aspekt ved Norges sikkerhetspolitikk er motivene for opprettelsen av Barentssamarbeidet og deltakelsen i Østersjøsamarbeidet. Forklares dette ut fra den realistiske tradisjonen, kan det som Even Lange, Helge Pharo og Øyvind Østerud omtaler som typiske småstatsinteresser, belyse temaet ytterligere. En småstat vil være klart tjent med en internasjonal orden der kollektive ordninger spiller en avgjørende rolle.²⁴⁶ Lars Rowe skrev i sin doktorgradsavhandling at Norges Russlandstøtte i stor grad var basert på eget utbytte og ambisjoner, og han legger i tillegg vekt

²⁴⁴ Tjelmeland 2006:14.

²⁴⁵ Zysk 2015: 560.

²⁴⁶ Tamnes 1997:342.

på gavenes makt.²⁴⁷ Russland var etter den kalde krigen i en posisjon som ikke ga dem muligheten til å si nei til slike gaver. Terje Tvedt poengterte også spesifikt at den norske støtten til Murmansk-området var klart interessebasert og en del av den tradisjonelle norske utenrikspolitikken.²⁴⁸ Helt siden Stortingsmelding nr. 11 ble lansert i 1989 har det sikkerhetspolitiske aspektet og de nasjonale interesser vært en sentral del av regjeringens uttalte politikk i forbindelse med det norske Øst-Europaengasjementet. Som når det blir uttalt i denne melding at de viktigste norske utenrikspolitiske interesser er egen sikkerhet og å fremme norske handelsmuligheter i verden, og at dette skulle være en av grunnsteinene i den norske utenrikspolitikken de kommende år.²⁴⁹

Forklaringer fra den idealistiske tradisjon og et verdiperspektiv: Som det ble redegjort for i oppgavens innledende kapittel, har Norge lange tradisjoner for å drive en såkalt verdibasert utenrikspolitikk. Når det gjelder det norske engasjement i Øst-Europa har det blitt klart gjennom arbeidet med denne oppgaven at betegnelsene ”Norge redder verden”, ”altså finnes Norge”, ”humanitær stormakt”, ”verden ber om mer Oslo diplomati” og ”den gode samaritan”,²⁵⁰ ikke passer helt med den politikken som ble ført gjennom handlingsprogrammet. Bedre vil uttrykkene passe sammen med det norske fredsdiplomatiet som fant sted på Balkan i samme periode. Likevel finner man spor av den samme retorikken også i diskusjonene rundt handlingsprogrammet, men da i form av aktørenes egne meninger og i programmets første fase. Når Norges handlingsprogram for Øst-Europa skal sees i lys av verdier, kan det være hensiktsmessig å legge den idealistiske tradisjonen til grunn. Grunnen til dette er at handlingsprogrammet var mye mer en et rent bistandsprogram, og derfor blir det for snevert å kun se det i lys av et verdiperspektiv. I motsetning til realismen legger den idealistiske tradisjonen vekt på det idemessige grunnlaget for politikken. Idealistene mener blant annet at samspillet mellom statene er bygget opp rundt interesser som fremmer statenes felles gode og som gjerne utkrystalliserer seg ved opprettelsen av overnasjonale organisasjoner og forpliktende lover mellom stater.²⁵¹ Ut fra et idealistisk standpunkt kan den verdibaserte politikken forklares: handlingsprogrammet ble opprettet for å hjelpe de østeuropeiske land ut fra den vanskelige situasjonen etter den kalde krigens slutt. Et stabilt Øst-Europa var et felles europeisk mål og et felles gode. Sett i et slikt lys, får

²⁴⁷ Rowe 2013: side 217.

²⁴⁸ Tvedt 2009:24.

²⁴⁹ St.meld. nr. 11. 1989-90:49.

²⁵⁰ Tamnes 1997:339, Egeland 1985, Østerud 2006.

²⁵¹ Tjelmeland 2006:15.

Barentssamarbeidet en annen betydning enn om man legger en realistisk forklaring til grunn. Med et idealistisk tankesett blir Barentssamarbeidet et felles gode for medlemslandene, hvor erfaringer utveksles og en region åpner muligheter for alle. Etableringen av regioner som gikk på kryss av det gamle øst – vest - skillet ville også føre til avspenning. Dette var i Thorvald Stoltenbergs ånd. I tillegg må det tas høyde for at partiene SV, Sp og KrFs verdistandpunkter på Stortinget kan ha hatt en viss påvirkning på regjeringens øst-politikk.

6.4 Hovedproblemstilling og avsluttende konklusjon

Til slutt noen avsluttende kommentarer til oppgavens hovedproblemstilling: *Kan handlingsprogrammet sees på som en del av den tradisjonelle bistandens verdipolitikk, eller var det et program tuftet på norske nasjonale interesser?* Etter at oppgavens hovedfunn er redegjort for, underproblemstillingene besvart og en teoretisk drøfting gjennomført, kan det konkluderes med at Norges handlingsprogram for Øst-Europa i hovedsak var tuftet på norske nasjonale interesser. De nasjonale interesser det her vises til er miljø, handels- og sikkerhetsinteresser. Verdipolitikk var også gjeldende i visse sammenhenger, spesielt i programmets oppstartsfasen var det flere elementer av slike perspektiver. Likevel hadde ikke verdipolitikken den samme innflytelsen på programmets utforming og politikk. Dette til tross for press fra mediene, deler av befolkningen og politiske partier med SV i spissen. Både realistiske og idealistiske forklaringer kan legges til grunn, men det er den realistiske tradisjonen som er mest i samsvar med den norske egeninteressen. De idealistiske forklaringer kan benyttes i drøftinger rundt opprettelsen av Barentssamarbeidet og andre multilaterale virksomheter rettet mot øst, men som vist til tidligere, er det forhold som taler for at realistiske forklaringer samsvarer bedre. Arbeidsgruppen for opprettelsen av handlingsprogrammet gjorde det klart at handlingsprogrammet i hovedsak burde være et bilateralt program, blant annet fordi det da ville være lettere å påvise norske resultater. Dette er klare trekk fra den realistiske tradisjonen.

Et annet avgjørende argument som støtter konklusjonen om at det var den norske egeninteressen som var det mest vektlagte motiv og at programmet ikke kan sees på som en del av den verdibaserte bistandspolitikken, var de gjentatte uttalelser i stortingsmeldinger og proposisjoner om at det var i Norges egen interesse å bidra til en omlegging mot markedsøkonomi og demokrati i de østeuropeiske land. Dette står i sterk kontrast til den

verdibaserte bistanden som skulle være interessefri. Om den verdibaserte bistanden faktisk var interessefri, er en opphetet debatt som har blusset opp med jevne mellomrom de siste 20 år. Det er en mulighet for at Utenriksdepartementet, forskere og de andre involverte aktører har skapt forvirring, ved nesten uten unntak, å omtale den norske Øst - Europapolitikken som et bistandsprosjekt. Det som er problematisk ved en slik betegnelse, er at det skaper assosiasjoner til den tradisjonelle norske bistanden til U-land i den tredje verden, langt fra Norges grenser. At handlingsprogrammet ble knyttet til retorikken om bistand, kan blant annet ha ført til at programmet ble (bevisst eller ubevisst) evaluert etter samme termer som bistanden til for eksempel afrikanske land, som var vesentlig forskjellig fra bistanden til Øst-Europa. Blir handlingsprogrammet drøftet i lys av U-landsdiskursen, kan veien være kort til Terje Tvedts teorier om et norsk godhetsregime som formet forskerne og organisasjonene, og som påvirket media til å fremme bistandspolitikken sak.²⁵² Dette var ikke tilfelle for det norske Øst-Europaengasjementet. For det første var øst-bistanden langt lavere, for det andre var det uttalte egeninteresser i form av nasjonal sikkerhet og næringsinteresser, og for det tredje skrev media fritt om handlingsprogrammets utvikling, og involverte organisasjoner som NHO rettet kritiske innlegg om programmets utvikling i landets aviser. For at handlingsprogrammet skal kunne tolkes på riktig grunnlag, kan det derfor argumenteres for at det trengs et kritisk søkelys på den norske utenriksretorikken. Ut i fra disse redegjørelser kan vi igjen rette oss mot oppgavens tittel og konkludere med at Norges handlingsprogram for Øst-Europa var et annerledes bistandsprogram.

Avslutningsvis er det viktig å poengtere at selv om denne avhandlingen har kommet frem til at den norske Øst - Europapolitikken i stor grad var styrt av de nasjonale norske interesser, kunne den likevel fremme viktige verdier i de østeuropeiske land. Handlingsprogrammet gjorde det ved flere anledninger klart at det var i Norges egeninteresse å bidra til en demokratisk og økonomisk utvikling, for å forhindre at nye maktkonstellasjoner oppsto i Øst-Europa, som igjen kunne bli en trussel mot Norge. Den norske egeninteressen førte dermed til at demokratiske institusjoner og verdier fikk grobunn. Et eksempel på dette er opprettelsen av norske næringslivsprosjekter i Øst-Europa, som gjorde at det ble innført viktige verdier i henhold til arbeidernes rettigheter.

²⁵² Tvedt 2009:26.

6.5 Videre forskning

Handlingsprogrammet var et omfattende program som tok for seg flere sider av den norske utenrikspolitikken i perioden 1992 – 96. Oppgavens begrensede omfang har gjort det nødvendig å fokusere på visse temaer. Det viktigste har vært å gi et overordnet blikk på hvordan handlingsprogrammet artet seg. Et slikt perspektiv har vært viktig for å få et overblikk, men har samtidig synliggjort mange områder som egner seg godt til videre forskning. Et felt for videre forskning kan være handlingsprogrammet sett fra et østeuropeisk perspektiv. Blant annet kunne det vært interessant å gå nærmere inn på hvordan de demokratifremmende tiltak, og opprettelsen av norske bedrifter ble mottatt av østeuropeerne. Som det ble vist til i kapittel 5, ble det hevdet i SNF sin rapport at norske tiltak blant annet kunne føre til marginalisering. Det kunne også vært spennende å gå mer konkret inn på et fåtall prosjekter og se hvordan disse utviklet seg. Etter mine opphold i Utenriksdepartementets arkiv, ble det klart at mange av disse, spesielt de større prosjektene, er godt dokumentert. Denne oppgaven har utelukkende tatt for seg Norges Øst - Europapolitikk. Skulle det arbeides videre med de problemstillinger som er tatt opp i denne oppgaven, kunne det vært interessant å legge til grunn et komparativt perspektiv, hvor den norske øst – politikken sammenlignes med andre vesteuropeiske lands politikk på dette området. Det ville også vært betydningsfullt å gjennomføre intervjuer med sentrale personligheter. Utenrikspolitikkenes rammer satte ofte grenser for aktørenes egne standpunkter, derfor kunne intervjuer fått frem meninger som ikke alltid ble like tydelige i den offentlige debatten.

7. LITTERATUR

Bakke Elisabeth 2002: *Sentral-Europa og Baltikum etter 1989*, Det Norske Samlaget, Oslo

Bones, Stian og Tjelmeland, Hallvard 2015: "Kapittel 21: Avvikling av en epoke", Sven G. Holtsmark (red.), *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917 - 2014*, Pax forlag A/S, Oslo.

Castberg, Rune 1993: "Felles problem – ulik prioritering -nordisk-russisk miljøsamarbeid og nikkerverkene på Kola," *Nordisk Østforum*, nr. 2.

Det Kgl. Utenriksdepartement 1993 Nr. 1/93-April 1993, *Aktuelle utenriksspørsmål. Barentsregionen Et regionaliseringsprosjekt i det nordligste Europa*.

Egeland, Jan 1988: *Impotent Superpower – Potent Small State*, Universitetsforlaget AS, Oslo

Forskningsstiftelsen Fafo på oppdrag av Utenriksdepartementet 1993, *Norge og Baltikum : Fra fortid til framtid*.

Goldin, Vladislav 2015: "Kapittel 27: Barentssamarbeidet", Sven G. Holtsmark (red.), *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917 - 2014*, Pax forlag A/S, Oslo

Hønneland, Geir og Rowe, Lars 1992: "Norge og Russland: Tilbake til normaltilstanden", *Nordisk Østforum*, nr. 2.

Hønneland, Geir. 2005: *Barentsbrytninger: norsk nordområdepolitikk etter den kalde krigen*, Høyskoleforl. Kristiansand.

Hønneland, Geir og Rowe, Lars 2008: *Fra svarte skyer til helleristninger. Norsk-russisk miljøvernssamarbeid gjennom 20 år*. Tapir Akademiske Forlag, Trondheim.

Kjølberg, Anders 1997: "Norges forhold til Russland og Øst-Europa", *Norges utenrikspolitikk*, redigert av Torbjørn L. Knutsen, Svein Gjerdåker og Gunnar M. Sørbo, 2. utgave (Oslo/Bergen: Chr. Michelsens institutt/Cappelen Akademisk Forlag,

Lange Even, Pharo Helge og Østerud, Øivind 2009: *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk Nye internasjonale vilkår etter den kalde krigens slutt*. Unipub, Universitetet i Oslo.

Liland, Frode og Kjerland Kirsten A. 2003: " 1989-2002: På bred front," *Norsk utviklingshjelps historie*, Bind 3, Fagbokforlaget, Bergen.

Lundestad, Geir 1990: "Forholdet mellom rettferdighet og stabilitet i Øst-Europa", *Internasjonal politikk*. Nr. 2.

Lundestad, Geir 2004: *Øst, Vest, Nord, Sør: Hovedlinjer i internasjonal politikk etter 1945*, Universitetsforlaget, Oslo.

Manum, O. A. 1996. *Fagbevegelsen i Øst- og Sentral-Europa: en bærebjelke i demokratibyggningen*, [Oslo], Landsorganisasjonen i Norge.

Neumann, Iver B og Ulriksen, Ståle (red.). 1996: *Sikkerhetspolitikk. Norge i makttriangelet mellom EU, Russland og USA*, Tano Aschehoug.

Rowe, Lars 2013: *Pechenganikel : Soviet industry, Russian pollution, and the outside world*, University of Oslo, Faculty of Humanities.

Rowe, Lars 2015: *Miljøvernssamarbeidet mellom Norge og Russland*, Sven G. Holtsmark (red.), *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917 - 2014*, Pax forlag A/S, Oslo.

Seim, Jardar 1999: *Øst-Europa etter murens fall*, Aschehoug & Co. Oslo.

Singh, Jevnaker og Karlsen 1996: *Evaluering av Handlingsprogrammet for Øst-Europa: med hovedvekt på næringsssamarbeid, utdanning og forskning*, Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, Bergen.

Stoltenberg, Thorvald 2001: *Det handler om mennesker*, Gyldendal Norske Forlag AS.

Tammes, Rolf 1997: *Oljealder*, Universitetsforlaget, Oslo.

Tvedt, Terje 2009: *Utviklingshjelp, utenrikspolitikk og makt; Den norske modellen*, 2. utgave, 1. opplag, Gyldendal Norske Forlag AS.

Zysk, Katarzyna 2015: "Kapittel 22: Forsvars- og sikkerhetspolitikken – nye muligheter, ny usikkerhet", Sven G. Holtsmark (red.), *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917 - 2014*, Pax forlag A/S, Oslo.

Østerud, Øyvind 2006: "Lite land som humanitær stormakt", *Nytt Norsk Tidsskrift*, Årgang 23, nr.4.

Østerud, Øyvind 2007: *Statsvitenskap: Innføring i politisk analyse*, Universitetsforlaget, Oslo.

Offentlige dokumenter

Alle Stortingsmeldinger, proposisjoner og innstillinger til Stortinget er hentet fra www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner.

Stortingsmeldinger

Stortingsmelding nr. 11, (1989-90) *Om utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*.

Stortingsmelding nr. 47 (1994 - 95), *Om handlingsprogrammet for Øst-Europa*.

Proposisjoner

Stortingsproposisjon nr. 25 (st.prp. nr.25) (1989-90) *Om bilateral bistand til Polen.*

Stortingsproposisjon nr. 57 (1989-90) *Om humanitær bistand til Romania og gjenopprettelse av en norsk stedlig ambassade i Bucuresti.*

Stortingsproposisjon. nr. 73 (1989-90) *Om midler til samarbeidstiltak overfor Øst-Europa.*

Stortingsproposisjon nr. 34 (1990-91) *Om humanitær hjelp til Sovjetunionen og andre øst-europeiske land.*

Stortingsproposisjon nr.80 (1991-92) *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst.*

Stortingsproposisjon nr.74 (1992-93): *Om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt SUS-landene og i Barentsregionen.*

Stortingsproposisjon nr. 1. (1993-94): *Statsbudsjettet medregnet folketrygden for budsjetterminen 1994, ”kap. 0118 Internasjonal bistand”. s. 42-43.*

Stortingsproposisjon nr. 46 (1993 – 94) *Om prioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1994.*

Stortingsproposisjon nr. 1. (1996-97) *Budsjetterminen 1997. s. 62.*

Innstillinger til Stortinget

Innstilling til Stortinget. nr. 92. (1989-90) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om humanitær bistand til Romania og gjenopprettelse av en nors stedlig ambassade i Bucuresti (St.prp. nr. 57).*

Innstilling til Stortinget nr. 220 (1991-92) *Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst.*

Innstilling til Stortinget nr. 210 (1992-93): *Innstilling fra Utenriks- og konstitusjonskomiteen om plan for samarbeid med Sentral- og Øst-Europa samt sus-landene og i Barentsregionen. (st.prp. nr. 74).*

Innstilling til Stortinget nr. 200 (1993 – 94): *Innstilling fra finanskomiteen om omprioriteringer og tilleggsbevilgninger på statsbudsjettet 1994.*

Stortingstidende

Stortingstidende (1989 – 90): Utenriksdebatten. 22.05.1990.

Stortingstidende (1989 – 90): Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren. 22.05.1990.

Stortingstidende (1989 – 90), Gro Harlem Brundtland, 31. mai 1990, s. 3713.

Stortingstidende (1991 – 92): Stoltenberg i Budsjettforhandlingene, 25.11.1991. s. 1118.

Stortingstidende: Utenrikspolitisk redegjørelse av utenriksministeren, 10.02.1992. s. 2403.

Stortingstidende, Utenriksdebatten, 13.02.1992. s. 2491.

Stortingstidende, Spørretimen 20.05.1992. s. 3686-3687.

Stortingstidene. *Sak nr. 6. Innstilling fra utenriks- og konstitusjonskomiteen om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst.* 17.06.1992. s. 4166-4172.

Stortingstidende (1991-92) Utenriksdebatten 1. februar 1993. s. 2494, 2495 – 2498.

Stortingstidende, (1992-93), Jan Pettersen i Forhandlinger i Stortinget nr. 284, 9. juni 1993. s. 4303.

Stortingstidende (1993-94) Miljøvernpolitisk redegjørelse av miljøvernministeren Thorbjørn Berntsen, 11.04.1994 s. 2807.

Stortingstidende (1993-94): Miljøverndebatten 19.04.1994. s. 2916.

Stortingstidende (1993-94) EU-debatten. 26.04.1994. s. 3033, 3038.

Avisartikler

Alle avisartikler er funnet i ATEKST sin database. I dag heter denne databasen Retriever.

Aftenposten 21.09.1989.

Verdens Gang, 27.12.1990.

Aftenposten Morgen 31.12.1990.

Aftenposten Morgen 04.02.1992.

Aftenposten Morgen 05.05.1992.

Dagens Næringsliv 20.08. 1994.

Dagens Næringsliv 24.08.1994.

Verdens Gang. Versto, Olav: 03.04.1995.

Dagens Næringsliv, Jan Balstad, 17.12.1994.

Dagens næringsliv 13.06.1995.

Aftenposten , kronikk, Jon Vea 29.06.1995.

Aftenposten morgen, 23.03.1996.

Dagens næringsliv morgen, 25.03.1996.

Dagens næringsliv morgen. 18.04.1996.

Nettsider

Stortinget.no

Regjeringen. www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-9-1998-99-/id192016/?q=&ch=2

Nobels fredspris offisielle nettside: www.nobelpeaceprize.org/nb_NO/laureates/laureates-1990/gorbachev-bio, hentet 23.02.2015

Rorg.no: www.rorg.no/Artikkel/738.html, hentet 15.09.2015

Dokumenter fra Utenriksdepartementets arkiv

UD 34.7/51, Utenriksdepartementet, *Likelydende brev sent til arbeidsgruppens deltakere i henhold til vedlagt liste.* 18.12. 1990.

UD 34.7/51, Utenriksdepartementet, revidert utkast til rapport fra arbeidsgruppen for Øst-Europa: *Rapport fra arbeidsgruppen for utarbeidelse v et helhetsprogram for utbygging av Norges forbindelser med Sovjetunionen og de sentrale østeuropeiske land.* 28.02.1991, Side 9-10.

UD 34.7/51, Brev fra Thorvald Stoltenberg til Per Kleppe, *Arbeidsgruppen for Øst-Europa.* 11.03.1991.

UD 34.7/51, Brev fra Næringsdepartementet til Utenriksdepartementet, *Rapport for utarbeidelse av et helhetsprogram for utbygging av Norges forbindelser med Sovjetunionen og de Sentral- og østeuropeiske land.* 04.04.1991.

UD 34.7/51, Møte innkallelse vedrørende oppfølging av Kleppe-utvalgets rapport om utbyggingen av samarbeidet med Øst-Europa. *Langsiktig handlingsprogram for Norges samarbeid med sentral- og Øst-Europa.* 05.04.1991.

UD 34.7/51, Telefax fra Miljødepartementet til Utenriksdepartementet, *Rapport for utarbeidelse av et helhetsprogram for utbygging av Norges forbindelser med Sovjetunionen og de Sentral- og østeuropeiske land, merknader til rapporten.* 09.04.1991.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra ambassaden i Vilnius, 22.03.1992

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra EF kommisjonen. *G-24. Konferanse om investeringer i Øst- og Sentral-Europa.* 25.03.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet, *Momenter for møte om St.prp. om handlingsprogram Øst-Europa*. 27.03.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet v/Bengt O. Johansen til Statsministerens kontor. Notat til regjeringskonferanse 10.04.1992. *Handlingsprogrammet for utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst*. (Vedlegg). 03.04.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. v/konsulent Unni Rørslett. *Økonomisk samarbeid med reformlandene i Øst-Europa. Støtte til bedriftsprosjekter under kap. 0108 post 75*. 06.05.1992

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet. *Vedrørende økonomisk støtte til gjennomføring av tiltak overfor Øst-Europa*. 08.05.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. v/konsulent Unni Rørslett. *Økonomisk samarbeid med reformlandene i Øst-Europa. Støtte til bedriftsprosjekter under kap. 0108 post 75*. 27.05.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. *Opprettelse av sekretariat for gjennomføring av norsk bistand til Øst-Europa*. 08.05.1992

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra Norges Eksportråd. *Om utbygging av Norges samarbeid med Reformlandene i øst (st.prp. nr. 80 (1991-92)). Kommentarer fra Norges Eksportråd*. 27.05.1992

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra NHO, *Om utbygging av Norges samarbeid med reformlandene i øst*. 02.06.1992

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet, *Status for Øst-Europa programmet og planer fremover* 26.08.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra utenriksdepartementet til Spesialråd Børde, *Arbeidsgruppen for vurdering av fremtidig organisering/koordinering av norsk prosjektbistand til Øst-Europa*. 01.09.1992.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. *Rapport fra Arbeidsgruppen for vurdering av fremtidig organisering av Norges bilaterale bistand til Øst-Europa*. 20.11.1992

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Jan Pettersen til Thorvald Stoltenberg. 02.02.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Øst-Europasekretariatet, *Om muligheten for å yte tilskudd til investeringer under handlingsprogrammets prosjektmidler*. 03.02.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Internt notat Utenriksdepartementet, *Handlingsprogrammet for Øst-Europa. Administrering av støtten til prosjektsamarbeid*. 04.02.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Stoltenbergs svar på brev fra Pettersen (02.02.1993). Oslo. 18.02.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Det Danske utenriksministeriet, pressemeddelelse 10.04.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Ministry of affairs Copenhagen. *Final draft fra Decleration from the conference on the economic development in Central and Eastern Europe.* 14.04.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. *Københavnkonferansen om den økonomiske utviklingen i Sentral- og Øst-Europa. Utenriksminister Holsts innlegg.* 16.04.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Fra Tiltak Baltikum til Utenriksdepartementet. *Synspunkter på Tiltak Baltikum – et samarbeidsorgan for Follo og Østfold.* 20.04.1993

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Fra Øst-Europasekretariatet, *Delegering av ansvar for behandling av bilaterale miljøvernprosjekter til miljøverndepartementet.* 04.05.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Brev fra Utenriksdepartementet til Handelsministeren. *Den praktiske gjennomføringen av handlingsprogrammet for Øst-Europa. Status og mulige tilpasninger av det administrative opplegget.* 25.06.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Telefax fra den norsk ambassaden i Warszawa, *Statssekretær Siri Bjerkes besøk i Polen 22. – 23 juni 1993. Møte med polske kvinneorganisasjoner.* 28.06.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Øst-Europasekretariatet til statssekretær Siri Bjerke. *Forslag til mandat og sammensetning av arbeidsgruppen som skal vurdere rammebetingelser for næringsssamarbeid i forbindelse med handlingsprogrammet for Øst-Europa.* 19.07.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Fra Øst-Europa sekretariatet. *Oversikt over gruppens mandat, sammensetting.* 23.08.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet. *Arbeidsgruppen for å vurdere rammebetingelser for næringsssamarbeid under handlingsprogrammet for Øst-Europa. Utkast til rapport.* 25.10.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Øst-Europa sekretariatet, *Norsk bilateral bistand til de baltiske land,* 01.11.1993.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Øst-Europasekretariatet. *Prosjektsamarbeidet med Øst-Europa i 1994. Anvendelse av midlene. Strategi. Kontormøte 6.januar 1994.* 12.01.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Øst-Europa sekretariatet. *Evaluering av samarbeidsprosjekter under handlingsprogrammet for Øst-Europa,* 06.04.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Øst-Europa sekretariatet, *Handlingsprogrammet for Øst-Europa, Norges bistand til Øst-Europa/Nordvest-Russland 1993 – 94,* 06.07.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Scanteam. *Evaluering av Handlingsprogrammet for Øst-Europa*, 21.07.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Utenriksdepartementet, *Evaluering av Handlingsprogrammet for Øst-Europa*, 11.08.1994,

UD 34.7/51. Arkivkode 446-A-1.1. Notat fra Utenriksdepartementet til handelsministeren, *Handlingsprogrammet for Øst-Europa. Strategien for tiden fremover*. 07.09.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra NHO til Utenriksdepartementet. *Sak: St.prop. 1 for budsjetterminen 1995. Handlingsprogrammet for Øst-Europa og Garantiordningen for SUS/Baltikum* 13.10.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Øst-Europa sekretariatet, *Statsbudsjettet 1995. innstilling fra utenrikskomiteen*, 28.11.1994

UD 34.7/51. Arkivkode 506.2. Sosial- og Helsedepartementet, *Handlingsprogrammet for Aust-Europa – fordeling av midlar for 1995*. 29.11.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Fra Øst-Europa sekretariatet, til Utenriksdepartementet. *Forslag til større satsning i 1996-budsjettet*. 14.12.1994.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. UD notat. Fra Øst-Europa sekretariatet., *Møte med handelsministeren. Handlingsprogrammet for Øst-Europa*, 03.01.1995.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Internt notat Utenriksdepartementet. *Statssekretær Siri Bjerkes besøk i St. Petersburg 1 – 3 1995*, 06.02.1995.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Øst-Europasekretariatet, 15.12.1995.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Utenriksdepartementet. *Statskonsults evalueringsrapport*. Februar 1996.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00 Notat fra Sosial- og Helsedepartementet til Utenriksdepartementet, *Handlingsprogrammet for Øst-Europa. Fordeling av prosjektmidlene for 1996*. 09.02.1996.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat til handels, utenriks og bistandsministeren fra avdeling for handel og internasjonalisering: *Den videre satsningen overfor Øst-Europa for å støtte opp om reformprosessen og bygge ut samarbeidet*. 07.03.1996.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra Øst-Europa sekretariatet til Utenriksdepartementet, *Kontaktutvalget for handlingsprogrammet*. 17.04.1996.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat fra spesialråd Glenne til statssekretærene Siri Bjerke og Even Aas, *Forslag til strategi for den videre satsningen overfor Sentral og Øst-Europa*, 09.07.1996.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Siri Bjerkes referat fra møte i kontaktutvalget 26.09.1996.

UD 34.7/51. Arkivkode 506.00. Notat til Statssekretær Siri Bjerke fra Direktør Tove Strand Gerhardsen. *Møte i Utenriksdepartementet om Øst-Europaprogrammets budsjett 1996*