

# OM KRITERIER FOR SMÅ LANDES BILATERALE UDVIKLINGSHJÆLP

Af MOGENS BOSERUP\*

Det siges ofte at det er unødvendigt for et *lille land* som Danmark – uden den særlige tilknytning og det særlige ansvar som tidligere koloniherrødomme giver – at have sit eget program for *bilateral* teknisk og finansiell bistand til udviklingslandene. I stedet, siger disse kritikere, burde de mindre europæiske lande lede hele deres bidrag til udviklingslandene gennem FN og de til FN knyttede internationale organisationer.

Dette var jo hvad Danmark og de andre skandinaviske lande gjorde indtil for 3-4 år siden. Omkring 90 procent af de samlede ydelser bestod i bidrag til de to store FN-programmer for teknisk bistand, og regnet pr. indbygger var disse såkaldt multilaterale bidrag forholdsvis store. Den bistand der gik udenom FN var ganske betydningsløs indtil 1963. For de store industrilande – Frankrig, England, USA – er forholdet mellem bilaterale og multilaterale ydelser nøjagtig omvendt, med op mod 90 procent som bilateral bistand.

Det meget debatterede spørgsmål om bilateral kontra multilateral bistand skal ikke drøftes nærmere i denne artikel. Det skal blot nævnes at hovedargumenterne for at have et bilateralt program er at det muliggør bred folkelig medvirken i tilrettelæggelse og gennemførelse af bistanden, politisk og kulturel kontakt til udviklingslandene, og fordele for giverlandets eksport. Disse tre virkninger opnås ikke, eller kun i mindre omfang, ved et hjælpeprogram alene gennem de internationale organer. Og uden disse virkninger er det ikke sandsynligt at virkelig store pengemidler vil blive bevilget til udviklingshjælpen.

Iøvrigt forvirres debatten om bilateral kontra multilateral bistand ofte ved en sammenblanding af to forskellige problemer, nemlig (1) om hjælpen skal ydes gennem FN eller direkte fra Danmark til modtagerlandet og

\* Sekretariatschef, cand. polit. – De betragtninger der anstilles i artiklen er fremgået af forfatterens beskæftigelse med administration af den danske udviklingshjælp, men de er iøvrigt ganske uofficielle, og de meninger der kommer til udtryk er rent personlige.

# OM KRITERIER FOR SMÅ LANDES BILATERALE UDVIKLINGSHJÆLP

Af MOGENS BOSERUP\*

Det siges ofte at det er unødvendigt for et *lille land* som Danmark – uden den særlige tilknytning og det særlige ansvar som tidligere koloniherrødomme giver – at have sit eget program for *bilateral* teknisk og finansiell bistand til udviklingslandene. I stedet, siger disse kritikere, burde de mindre europæiske lande lede hele deres bidrag til udviklingslandene gennem FN og de til FN knyttede internationale organisationer.

Dette var jo hvad Danmark og de andre skandinaviske lande gjorde indtil for 3-4 år siden. Omkring 90 procent af de samlede ydelser bestod i bidrag til de to store FN-programmer for teknisk bistand, og regnet pr. indbygger var disse såkaldt multilaterale bidrag forholdsvis store. Den bistand der gik udenom FN var ganske betydningsløs indtil 1963. For de store industrilande – Frankrig, England, USA – er forholdet mellem bilaterale og multilaterale ydelser nøjagtig omvendt, med op mod 90 procent som bilateral bistand.

Det meget debatterede spørgsmål om bilateral kontra multilateral bistand skal ikke drøftes nærmere i denne artikel. Det skal blot nævnes at hovedargumenterne for at have et bilateralt program er at det muliggør bred folkelig medvirken i tilrettelæggelse og gennemførelse af bistanden, politisk og kulturel kontakt til udviklingslandene, og fordele for giverlandets eksport. Disse tre virkninger opnås ikke, eller kun i mindre omfang, ved et hjælpeprogram alene gennem de internationale organer. Og uden disse virkninger er det ikke sandsynligt at virkelig store pengemidler vil blive bevilget til udviklingshjælpen.

Iøvrigt forvirres debatten om bilateral kontra multilateral bistand ofte ved en sammenblanding af to forskellige problemer, nemlig (1) om hjælpen skal ydes gennem FN eller direkte fra Danmark til modtagerlandet og

\* Sekretariatschef, cand. polit. – De betragtninger der anstilles i artiklen er fremgået af forfatterens beskæftigelse med administration af den danske udviklingshjælp, men de er iøvrigt ganske uofficielle, og de meninger der kommer til udtryk er rent personlige.

(2) om hjælp skal ydes i frit anvendelige penge eller *in natura*. Diskussionen ville vinde i klarhed hvis den blev udvidet til at gælde valget mellem de tre nedennævnte hovedformer for udviklingsbistand: (1) Bilateral bistand ydet *in natura* (som »projekter« o.l.) direkte fra Danmark til modtagerlandet; (2) bilateral bistand ydet i (mere eller mindre) frit anvendelige penge direkte fra Danmark til modtagerlandet; (3) multilateral bistand ydet gennem FN og andre internationale organer. Bortset fra undtagelser ydes denne bistand i penge fra giverlandet til det internationale organ og videregives til modtagerlandet *in natura* eller i hvert fald bundet til bestemte formål<sup>1</sup>. Sondringen mellem (1) og (2) svarer omtrent til sondringen mellem »teknisk bistand« og »finansiel bistand« indenfor det bilaterale program.

Det problem der diskuteres i denne artikel er da følgende: Givet en beslutning om at opbygge et officielt bilateralt hjælpeprogram i et mindre giverland, hvilke er da de kriterier der bruges – eller kunne bruges – for at bestemme programmets nærmere indhold, herunder den tekniske bistands fordeling på forskellige arter af projekter og den nærmere udformning af den finansielle bistand<sup>2</sup>.

Det ville være tiltalende om den daglige administration af et program for bilateral teknisk bistand kunne ledes af regler som er artikulert i et teoretisk skema med nogen kontakt til moderne allokationsteori, og som kunne sikre at midlerne anvendes til størst mulig fordel for modtagerlandene. Sådan er virkeligheden imidlertid ikke og et flygtigt blik på en liste over danske bistandsprojekter må umiddelbart give et indtryk af tilfældighed<sup>3</sup>.

I det følgende afsnit forsøges en forklaring (og et forsvar) af denne tilsyneladende tilfældighed. Vi skal betragte nogle af de mere systematiske kriterier der kan tænkes anvendt ved valg vedrørende bistandsprogrammets konkrete indhold. Diskussionen gælder alene de mere omfattende og varige foretagender der gerne betegnes som »projekter«. Derudover er der

1. En af undtagelserne er den særlige ordning Danmark har, hvorefter en del af det danske bidrag til FN-organisationernes tekniske bistand udnyttes i nært samarbejde med Danmark. Dette beløb indtager således en mellemstilling mellem kategorierne (1) og (3).
2. Udtrykket »teknisk bistand« (eller »teknisk samarbejde«) er uheldigt fordi det ofte giver anledning til misforståelser. Det er en mekanisk oversættelse fra engelsk hvor »technical« ikke så direkte som det danske »teknisk« leder tanken hen på maskiner og apparater. »Uddannelseshjælp« eller bedre »faglig hjælp« ville være mere rammende.  
Der er iøvrigt adskillige andre eksempler på at FN-sproget smitter af og skaber en for udenforstående mærkelig jargon på udviklingshjælpens område (f.eks. anvendelsen af ordet »ekspert«). Derimod har FN intet medansvar for det bekvemme men (for mig at høre) noget nedladende og vulgære »u-land« og alle sammensætninger dermed (»u-lands-penge«, »u-landsekspert« etc.).
3. En detaljeret katalog over de danske bistandsprojekter der er sat igang eller planlagt til dato findes i den nyligt udkomne beretning for årene 1962-65 fra Styrelsen for teknisk samarbejde med udviklingslandene. (Udgivet af Udenrigsministeriet, 1965).

under det bilaterale bistandsprogram en lang række mere fritstående og kortvarige aktioner, så som modtagelse af stipendiater, udsendelse af enkeltstående sagkyndige, arrangement af kurser, etc. Disse aktiviteter omtales ikke nærmere.

Det er naturligt i første række at tænke på to hovedkriterier ved valget af projekter: det relative behov i modtagerlandet (d.v.s. programmets efterspørgselsside) og tilstedeværelsen af de nødvendige specifikke ressourcer i giverlandet (programmets udbudsside).

#### *Det relative behov i modtagerlandet.*

Modtagerlandets relative behov for bistand på forskellige områder indtager ikke en prominent plads blandt de kriterier der faktisk bestemmer udformningen af bistandsprogrammerne i Danmark eller andre små lande. Dette kan måske lyde som en chokerende tilståelse, men ved nærmere eftertanke er det vist ret selvfølgelig. Man kunne let foretage en gennemgang af hele bistandsprogrammet, projekt for projekt, med henblik på at fastslå hvordan hvert enkelt projekt blev til. En sådan undersøgelse af hvert projekts tilblivelse ville i de fleste tilfælde føre tilbage til en helt specifik omstændighed, ofte af personlig art, som en klart identificerbar årsag: Det traf sig sådan at der her i landet var en person eller en kreds af personer med særlige faglige forbindelser i et udviklingsland og med interesse for udviklingshjælpen – eller den danske ambassadør i et givet land havde specielle kontakter og interesser som blev udgangspunkt for dette særlige projekt, og så fremdeles. Med andre ord, indholdet af et lille giverlands bistandsprogram tenderer til at blive bestemt ikke ved en økonomisk, endsige en økonometrisk, analyse, men ud fra forhåndenværende ideer og interesser hos en række personer og grupper som ønsker kontakt med bistandsarbejdet og tager et initiativ.

Nogle vil sige at dette er at lade tilfældighederne råde ved udformningen af programmet. Jeg tror dog at det er den eneste realistiske fremgangsmåde at følge for et land som Danmark hvis samlede program er af beskeden størrelse. Det ville være i værste forstand akademisk at begynde med en undersøgelse af den relative styrke af forskellige behov i udviklingslandene og håbe at man fra dette udgangspunkt kunne nå frem til et gennemførligt bistandsprogram.

Det må understreges at dette i en vis forstand tilfældige præg ved bistandsprogrammet er karakteristisk – og velsagtens uundgåeligt – for de små giverlande. Når det gælder de meget store bilaterale programmer – f.eks. den franske bistand til det eks-franske Afrika – så er der i det mindste en mulighed for at fordele den over de forskellige lande og de forskellige arter af projekter i overensstemmelse med relative behov, og man kan da håbe

at der vil være nogen tendens til udligning af nytten af den sidste krone der ydes til de forskellige lande og de forskellige projekter.

I et land som Danmark er det samlede program derimod så lille – og projekterne så relativt store og derfor fåtallige – at man ikke kan håbe på en sådan udligning af den marginale nytte i de forskellige anvendelser af bistandspengene. Vi må være tilfreds hvis vi kan udforme programmet på en sådan måde at vi undgår at bruge penge på aktiviteter der har en decideret lav prioritet set ud fra modtagerlandets synspunkt. Heldigvis findes der et godt middel til at sikre at dette minimale krav opfyldes, nemlig den regel at modtagerlandet selv skal dække en passende andel af de samlede omkostninger ved en given bistandsindsats. Det må naturligvis afhænge af omstændighederne hvor stort et bidrag man bør forlange dækket på denne måde. Den oftest anvendte regel er vel at modtagerlandet skal dække alle »lokale« omkostninger (d.v.s. omkostninger som ikke indebærer udgifter i fremmed valuta). Der kan ikke gives plausible økonomiske grunde for denne regel hvorefter bidraget udefra netop skal svare til projektets egne omkostninger i fremmed valuta, og for de svageste modtagerlande kan dette krav være så svært at opfylde at de, hvis kravet fastholdes, må give afkald på at modtage et ellers egnet projekt. Som almindelig regel kan man vel blot sige at der af modtagerlandet bør kræves et bidrag til udgifterne som er såpas stort at interessen for det pågældende projekt er hævet over tvivl.

Når man således må forlange at modtagerlandet deltager i udgiften til hvert enkelt projekt, så skyldes det i sidste instans den omstændighed, at den tekniske bistand (eller det tekniske samarbejde, som man oftest siger) tilbydes som en ydelse *in natura* og ikke som et pengebeløb til anvendelse efter modtagerens eget ønske. Gaver *in natura* rummer altid den risiko at de bliver villigt modtaget når modtageren blot skønner at nytten af gaven er større end nul. Ingen der har at gøre med administration af bilaterale programmer for teknisk samarbejde kan undgå nu og da at stille sig selv dette spørgsmål: Sæt at vi i stedet for at tilbyde et givet land et bestemt projekt X med en samlet omkostning på Y kroner simpelthen tilbød samme land et frit anvendeligt pengebeløb på Y kroner. Ville der da være nogen chance for at vedkommende land af egen fri vilje ville bestemme sig til at bruge pengene til at købe projektet X hos os? Et ærligt svar på dette samvittighedsspørgsmål må vist oftest være benægtende.

Disse selvransagende og hypotetiske spørgsmål kan føres et skridt videre: Sæt at modtagerlandet blev stillet overfor et valg mellem enten at modtage projektet X *in natura*, eller at modtage et frit anvendeligt pengebeløb, ikke svarende til de samlede omkostninger (Y kroner) ved projektet X, men til en procentdel af disse. Hvor lavt måtte denne procentdel da ansættes for at modtagerlandet skulle foretrække at modtage projektet

frem for det kontante pengebeløb? Dette er måske en lidt kynisk problemstilling, men jeg tror dog det kan være klagørende således at spørge -- rent hypotetisk -- hvad »kursforholdet« vel kan være mellem bistandspenge der stilles til fri rådighed og bistandspenge der er bundet til et bestemt projekt. Jeg ville tilføje, som en rent personlig og noget tilfældig valgt størrelsesorden, at et bilateralt bistandsprogram må kunne betragtes som tålelig godt hvis den hypotetiske underkurs på »projektkroner« i forhold til frie »gavekroner« ikke er mere end 50 procent, d.v.s. hvis modtagerlandet ville foretrække projektet X, til samlet omkostning Y kroner, så længe det alternativt tilbudte frie pengebeløb er mindre end halvdelen af Y kroner.

#### *Specifikke ressourcer i giverlandet.*

Lad os dernæst se på kriteriet på udbudssiden: På hvilken måde kan tilstedeværelsen af specifikke ressourcer i giverlandet blive et nyttigt kriterium for udviklingshjælpens udformning?

Man vil måske umiddelbart mene at der er store muligheder for en international arbejdsdeling på dette område, navnlig blandt de mindre giverlande. Det foreslås f.eks. ofte at et land som Danmark burde koncentrere sin indsats om landbrugsområdet eller -- endnu snævrere -- om landbrugskooperation -- simpelthen fordi Danmark antages at have særlig gode forudsætninger på dette område. På lignende måde kunne man tænke sig en norsk specialisering på teknisk bistand til udvikling af fiskeri, etc.

Mulighederne for en sådan specialisering -- og de fordele den indebærer -- er dog langt mindre end man ofte antager, thi så snart man ville søge at specialisere ville det vise sig at udbuddet af interesserede og kvalificerede personer til at deltage i bistandsarbejdet er temmelig uelastisk. I næsten alle fag er der et vist antal personer med de rette kvalifikationer og med interesse for dette arbejde. Ved oplysningsvirksomhed, og måske ved specielle uddannelseskurser, skulle det gerne være muligt at forøge udbuddet, men det vil dog altid være sådan at et forsøg på at samle den danske indsats om bestemte fagområder eller arter af projekter ville være uforeneligt med ønsket om at udvide bistandens samlede omfang<sup>1</sup>.

Et par eksempler kan måske tydeliggøre tankegangen: Et af de danske projekter som nu er under aktiv forberedelse er et center for audiologi i Cairo; et andet går ud på at hjælpe Tunesien med opbygning af en skole for møbelsnedkeri. Sådanne projekter kan naturligvis ikke gennemføres med mindre der er kredse af særligt interesserede her i landet der ønsker at medvirke. Men det er også klart at hvis projekter som disse to skulle

1. Et andet men beslægtet problem er om bistanden bør spredes over mange modtagerlande eller samles på nogle få områder. Dette spørgsmål behandles ikke nærmere i denne artikel.

vise sig at være en strålende succes – som de forhåbentlig vil – så ville det være ganske urealistisk deraf at drage den konklusion at vi her har fundet noget som Danmark bør specialisere sig i. Thi ville man søge at forfølge succes'en ved indretning af tilsvarende bistandsprojekter i andre lande – audiologicentre og snedkerskoler, for nu at blive ved disse to eksempler – så ville man snart støde på uoverstigelige vanskeligheder ved rekruttering af egnet og interesseret personale.

Min konklusion er derfor at det danske bistandsprogram nødvendigvis må bevare sit præg af stor faglig spredning. Følgelig kan hensynet til hvilke ressourcer vi har ikke være et vejledende kriterium ved bestemmelse af bistandsprogrammets struktur undtagen i den selvfølgelig forstand at man ikke bør sætte et projekt i gang som man ikke kan bemande.

Det er i denne forbindelse værd at minde om at i det lange løb er det tilstedeværelsen af egnede og interesserede personer inden for de forskellige fagområder der bestemmer i hvilket tempo den bilaterale projektbistands samlede omfang kan stige. Eller sagt lidt tydeligere: Skal den danske tekniske bistand til udviklingslandene vokse stærkt i de kommende år, så må uddannelsespolitikken på de forskellige fagområder tage sigte på at producere et til »eksport« disponibelt overskud af kvalificerede fagfolk udover behovet på hjemmemarkedet.

#### *Hovedkriteriet: Modtagerlandets interesse for projektet.*

Det hidtil sagte kan sammenfattes derhen at valget af bistandsopgaver væsentligt må hvile på en pragmatisk bedømmelse af de enkelte forslag. Ved denne bedømmelse er der eet særlig vigtigt hensyn der fortjener at betegnes som hovedkriterium ved overvejelsen af forslag og ideer, nemlig graden og arten af den interesse modtagerlandet viser for et givet projekt.

At dette hensyn er af fundamental betydning lyder nok meget selvfølgelig og en nærmere begrundelse kan være på sin plads for at vise at påstanden ikke er ganske overflødig.

Sagen er at det for mange udviklingslande er vanskeligt at sikre at de bistandsprojekter der tilbydes udnyttes på bedste måde. Man siger at det er saligere at give end at tage. Med en let omskrivning kunne man sige, at på bistandsområdet er det *nemmere* at give end at modtage.

Det er velkendt, at mangelen på kvalificeret og erfarent administrativt personale er en særlig alvorlig hæmsko for udviklingslandene. I alle de ny stater er administrationsapparatet belastet til bristepunktet, thi regeringerne påtager sig – og *må* påtage sig – langt flere opgaver end de kan overkomme.

Når nu Danmark – og mange andre lande – kommer med tilbud om bistandsaktiviteter af den ene og den anden art, så er den første og sikre virkning at der lægges en yderligere byrde på en i forvejen hårdt belastet administration i modtagerlandet. Hvor nyttige disse bistandsprojekter end



må være i det lange løb, så betyder de i starten simpelthen et ekstra besvær: Der skal jo sluttet en udførlig overenskomst mellem de to lande; ofte skal flere forskellige ministerier udtale sig; der skal foretages forberedende undersøgelser; spørgsmål om skattefrihed skal tages op, etc.

Det er derfor ikke mærkeligt at erfaringen i den danske bistandsadministration er at modtagerlandene ofte reagerer langsomt og ubeslutsomt på forslag om bistandsprojekter. Det kan tage en forbavsende lang tid – ikke sjældent op til et par år – at få de nødvendige aftaler i stand så selve arbejdet kan begynde. Denne langsomhed har sin helt naturlige forklaring i udviklingslandenes situation og det er urimeligt at beklage sig derover. De store vanskeligheder udviklingslandene har ved at modtage og drage nytte af tilbudte bilaterale udviklingsprojekter kan imidlertid mildnes betydeligt hvis man søger at følge nedenstående tre gyldne regler ved udvælgelsen af projekter.

(1) De bistandsprojekter der vælges skal helst bygge på ideer og forslag der kommer fra udviklingslandene selv. Denne tilsyncladende så indlysende regel kan komme i konflikt med et andet grundprincip i det danske bistandsarbejde, nemlig bestræbelserne på at drage interesserede danske private foreninger og andre organisationer – såvel som privatpersoner – ind i aktivt medarbejde. Denne kontakt med private kredse, som sikrer bistandsadministrationens »jordforbindelse«, medfører naturligvis at der fremkommer konkrete forslag om bistandsprojekter og herved kan der unægtelig opstå problemer. Vi herhjemme kan have nok så meget ret i at et projekt af en bestemt art er netop hvad modtagerlandet har brug for og burde ønske sig. Men hvis der i modtagerlandet selv ikke er en levende og aktiv interesse for netop et sådant projekt, så ville det være dømt til fiasko hvis vi alligevel overtalte myndighederne i vedkommende land til at acceptere det.

(2) Det kan være farligt – selv med modtagerlandets fulde tilslutning – at iværksætte noget *helt nyt* som aldrig før er set i vedkommende land. Sådanne projekter bliver let »enklaver« som måske er smukke at fremvise, men ingen rigtig forbindelse har til den omgivende virkelighed i modtagerlandet. Hellere skal man søge frem til projekter som kan hægtes naturligt til allerede eksisterende udviklingsarbejde i vedkommende land, som en styrkelse, forbedring og udvidelse af dem. Sådanne projekter rejser langt mindre administrative problemer for modtagerlandet fordi der så at sige allerede er en knage til dem.

(3) Endelig er det vigtigt at den bistandsvirksomhed vi foreslår kan knyttes til arbejde der i forvejen udføres af en forening, af private eller halv-offentlige organisationer, eller af mere uorganiserede kredse af privatper-



soner i modtagerlandet. Det er vanskeligt at overdrive betydningen af at der i udviklingslandet findes sådanne kredse af private personer som kan stå fadder til de danske projekter og for hvem den danske bistand bliver en velkommen styrkelse – finansielt eller personelt – af netop det arbejde som står deres hjerte nær.

#### *Måling af bistandsprojekters nyttevirkning.*

Den foregående diskussion af nogle kriterier ved valg af bistandsprojekter skulle hjælpe til at forklare og forsvare den tilsyneladende tilfældige brogethed i små giverlandes bistandsprogrammer. Men selv om man således må nære skepsis med hensyn til mulighederne for at anvende eksakte metoder ved udvælgelsen af projekter er det naturligvis vigtigt at forbedre metoderne for måling af bistandsprojekters nyttevirkning overalt hvor det kan være muligt.

En indirekte metode til at lodde et projekts nyttevirkning er, som allerede nævnt, at afprøve modtagerlandets villighed til at dække en del af omkostningerne. Men vi har brug for noget bedre end dette, nemlig en metode for kost/nytte kalkuler<sup>1</sup> som er specielt anvendelig for bistandsprojekter. Problemet er naturligvis at nyttevirkningen af sådanne projekter, eller en betydelig del af denne nyttevirkning, er af en art som unddrager sig en måling der gør den kommensurabel med omkostningerne.

Man vil ofte finde at produktet fra et bistandsprojekt består i en strøm af ydelser der ikke sælges og altså ikke underkastes vurdering i penge på et marked. Det gælder f.eks. skoler og hospitaler. Vi står her overfor den velkendte vanskelighed ved at give de såkaldt »sociale« investeringer deres rette plads i en udviklingsplan<sup>2</sup>.

Men selv i de tilfælde hvor bistandsprojektet producerer varer til salg – som det f.eks. kan være tilfældet i landbrugsprojekter – vil det næsten altid være sådan at projektets afkast også består i nyttevirkninger – f.eks. oplæring, forsøg, forskning – som ikke kan vurderes i penge.

Vi kan da skelne mellem tre tilfælde, alt efter om produktet af et bistandsprojekt (1) slet ikke kan måles, (2) kan måles, men ikke i penge og (3) kan måles i penge.

I det første tilfælde, hvor produktet slet ikke kan måles, er det naturligvis umuligt at gennemføre nogen slags kost/nytte kalkule. Men dette tilfælde er ikke særlig hyppigt. Som regel har man kvantitative fysiske indikatorer for projektets virkninger: det antal personer der har modtaget en vis slags

1. Dette udtryk skal være en oversættelse af *cost/benefit analysis*.

2. Sondringen mellem »sociale« og »økonomiske« investeringer er vag, og der er ingen almindeligt anerkendt definition. Måske den klareste definition er denne: »Sociale« investeringer er investeringer hvis produkt ikke underkastes en værdimåling ved salg på markedet.

undervisning i en vis periode; antal patientdage, etc. I sådanne tilfælde, hvor produktet kan måles, skønt ikke i penge, kan man ofte gøre interessante sammenligninger mellem pengeomkostningerne pr. produktenhed i det foreliggende projekt og under andre forhold. For eksempel kan omkostningerne pr. produktenhed sammenlignes med lignende foretagender i giverlandet eller med lignende projekter der gennemføres af andre giverlande i samme eller andre modtagerlande. Sådanne sammenligninger kan give nyttige, omend fragmentariske, oplysninger til bedømmelse af et projekt.

For det tredje har vi de tilfælde hvor en vigtig del af et projekts resultat kan måles i penge, og hvor derfor en rentabilitetsberegning – omend måske rudimentær – bliver mulig. Resultaterne af sådanne kalkuler vil dog selv i bedste tilfælde være diskutabile fordi den beregnede værdi af produktet må forhøjes med et mere eller mindre vilkårligt beløb for den del af det samlede nytteafkast som ikke sælges<sup>1</sup>.

Endnu er vi langt fra at kunne sammenligne bistandsprojekter på en økonomisk meningsfuld måde. Men heldigvis er der i en større sammenhæng, i teorien for økonomisk planlægning, en stigende interesse for at finde metoder hvorved såkaldt »sociale« investeringer kan gøres tilgængelige for en egentlig kost/nytte kalkule og således blive indbygget i den globale økonomiske planlægning<sup>2</sup>. Ethvert fremskridt i dette arbejde vil være af interesse på udviklingsbistandens område, hvor de fleste projekter hører til den såkaldt »sociale« kategori.

### *Handelspolitiske aspekter.*

Hidtil har vi drøftet kriterier som alene vedrører projekters hensigtsmæssighed for fremme af økonomisk vækst i udviklingslandene. Der skal nu gøres nogle bemærkninger om et andet kriterium for udformningen af bilateral udviklingshjælp hvor det gælder ikke blot at finde frem til det rationelle i forhold til udviklingslandenes interesser men også om at tage stilling til politisk-etiske spørgsmål i forholdet mellem udviklede og underudviklede lande. Det er udviklingshjælpens handelspolitiske aspekter det her drejer sig om.

1. En alternativ fremgangsmåde er at reducere omkostningerne med det beløb som skønnes at være nødvendigt alene fordi projektet, foruden produkter til salg, også skal producere imponderabilier som undervisning, forsøg etc.
2. I 1964 blev der under FN's aegis oprettet et særligt institut med sæde i Genève, »United Nations Research Institute for Social Development«. En af hovedopgaverne for dette institut, der finansieres af et særligt bidrag fra Holland, er netop at undersøge mulighederne for at udføre kost/nytte kalkuler for sociale investeringer og således gøre det muligt at anvende rationelle kriterier ved allokering af de samlede investeringsmidler.

I de sidste år gribes problemet også an fra en anden side, ved den rivende udvikling af en ny økonomisk disciplin, *the economics of education*.

Det siger sig selv at et bilateralt bistandsprogram ofte frembyder muligheder for fremme af giverlandets eksportinteresser, og man stilles da overfor dette spørgsmål: I hvilket omfang kan det anses for tilladeligt for et giverland at søge at udforme sit program for bilateral bistand på en sådan måde at det kan stimulere giverlandets eksport?

Før der forsøges et svar på dette spørgsmål må det igen understreges at vi taler om de forholdsvis små giverlandes problemer; hvad der siges i det følgende er ikke nødvendigvis gyldigt også for de store industrilande.

Jeg tror det er vigtigt at undgå moralsk perfektionisme i disse spørgsmål. Det er let nok for et giverland at forkynde at det yder bistand og samarbejde til udviklingslandene uden hensyn til eksportinteresser eller andre selviske formål. Men det er måske mindre let at følge denne devise i praksis.

Skal man se realistisk på udviklingshjælpen i de mindre industrilande må man regne med tre forskellige motiver. Det første, og mest ædle, er den ægte og uegennyttige interesse for at modvirke den økonomiske ulighed i verden idag. Ud fra dette motiv øver mange enkeltpersoner af god vilje og adskillige folkelige eller velgørende organisationer et pres for en stadig stigende strøm af udviklingshjælp i dens forskellige former. Betydningen af denne rent idealistiske motivering bør ikke undervurderes. For det andet er der den nøgterne erkendelse af at intet land, af indlysende udenrigspolitiske grunde, kan tillade sig at holde sig udenfor bevægelsen for bistand til udviklingslandene. At tilbyde teknisk samarbejde og andre former for hjælp er en af de måder hvorpå et lille land kan undgå at blive politisk isoleret fra den oversøiske verden, hvis internationale betydning er steget så stærkt med de sidste tiårs afkolonisering. For det tredje er der det mere jordbundne motiv at bistand til udviklingslandene ofte kan benyttes som en velkommen anledning til at henlede opmærksomheden på fortræffeligheden af giverlandets eksportprodukter. Det er nok realistisk at antage at de store erhvervsorganisationer i giverlandene lettere kan vindes for ønsket om stigende udviklingshjælp hvis de føler sig overbevist om at hjælpen indebærer eksportmæssige fordele.

Dette kan måske lyde kynisk. Men sagen har en anden side: Under en lidt ændret synsvinkel kan man spørge om det, når alt kommer til alt, er så ønskeligt at den bilaterale udviklingshjælp kan tage sig ud som et ganske ublandet idealistisk foretagende, med en giver på den ene side og en modtager på den anden side. Et mentalhygiejnisk sundere »klima« mellem udviklede og underudviklede lande kan måske opstå hvis udviklingshjælpen åbent og klart fremtræder som et arrangement der er til gensidig fordel, d.v.s. hvor også det såkaldte giverland har nogle solide interesser at pleje.

Dette syn på forholdet mellem udviklingsbistand og eksportfremme forudsætter naturligvis at giverlandets egen økonomiske interesse vedgås uden hævninger, som noget ingen behøver at skamme sig over. Hvis kortene således lægges på bordet skulle dette i sig selv give nogen garanti mod at

giverlandets interesser får lov at spille en dominerende rolle ved valget af bistandsprojekter, idet modtagerlandet jo da kan ventes at vise ringe interesse for arrangementet.

### *Bundne lån.*

Diskussionen af eksportfremme i relation til udviklingshjælpen leder naturligt over til spørgsmålet om tilladeligheden af bundne lån, d.v.s. lån der ydes på betingelse af at de anvendes til køb i det långivende land.

Når spørgsmålet stilles i største almindelighed kan der let blive enighed blandt økonomer om at binding af udviklingslån er uhensigtsmæssig. Udviklingslandene bør kunne købe deres importvarer hvor de fås bedst og billigst og de bør søge lån dér hvor de bedste betingelser bydes. Når derimod ydelsen af lån gøres afhængig af varekøb vil der være en tendens til at mindre effektive producenter får en afsætningsmæssig fordel over mere effektive konkurrenter.

På et mere konkret plan må man imidlertid se i øjnene at dette at eksportere kapital er noget ganske nyt for Danmark og andre af de mindre industrilande. I disse lande er man tværtimod vant til at betragte det som naturligt at have en nettoimport af kapital, og hvis tanken om nu at yde lån – og især statslån – til udviklingslandene skal finde tilslutning er det måske nødvendigt at lånene ydes på sådanne vilkår at de med rette kan forventes at medføre nogen ekstra eksport fra det långivende land.

Uden at nægte at al binding af lån i princippet er af det onde kan man vel indrømme, på det mere praktiske plan, at ondskaen kan have forskellige grader og at lån til udviklingslandene som er mildt bundne er at foretrække for slet ingen lån, hvilket måske er alternativet<sup>1</sup>.

Lad os da skelne mellem fem forskellige former for binding af statslån (eller andre officielt arrangerede lån) som vist i nedenstående skema:

Ved lån af type 1 skal provenuet anvendes til køb af bestemte varer fra en bestemt leverandør i det långivende land. Lån af type 2 er lidt friere, idet

Låntype	Vareart	Leverandør	Indkøbsland
(1)	snævert bundet	bundet	bundet
(2)	snævert bundet	fri	bundet
(3)	mildt bundet	fri	bundet
(4)	fri	fri	bundet
(5)	fri	fri	fri

1. Den der ganske afviser bundne lån som et led i udviklingshjælpen må, om han vil være konsekvent, også afvise et bilateralt projektprogram som utilladeligt; thi et sådant program kan naturligt betragtes som bestående af en række pengebidrag til udviklingslandene der er snævert bundne til anvendelse ved køb af specielle danske tjenesteydelser (og udstyr i nogle tilfælde).

det låntagende land frit kan vælge hos hvilken leverandør varerne skal købes. Denne lempelse er naturligvis kun af værdi for låntageren hvis der er nogen konkurrence i vedkommende branche i det långivende land. Lån af type 3 kan bruges til køb af varer indenfor bredt definerede kategorier (f.eks. »maskiner og andet kapitaludstyr«) fra hvilke som helst leverandører i det långivende land. I låntype 4 er der kun den binding at lånet skal anvendes til køb i det långivende land, og i type 5 er også denne begrænsning faldet bort, således at lånet ydes i valuta til helt fri anvendelse, også til dækning af lokale omkostninger i det låntagende land.

De fleste vil nok mene at lånearrangementer af typerne 1 og 2 er for hårdt bundne og bør afvises af udviklingslandene. Men når vi kommer til type 3 kan det siges at bindingen i virkeligheden er ret harmløs fra det låntagende lands synspunkt, forudsat at det långivende land har en nogenlunde stor og alsidig industri og forudsat at det låntagende land ikke er i en så vanskelig finansiel situation at kravet om at hele låneprovenuet direkte skal anvendes til import virker for tyngende. Samtidig vil lån af denne art (type 3) yde det långivende land en vis sikkerhed for at lånet medfører nogen ekstra eksport. Denne sikkerhed er derimod ikke tilstede ved lån af type 4 (og endnu mindre ved lån af type 5) som derfor er mindre interessante set ud fra det långivende lands eksportinteresser.

De danske statslån – foreløbig af meget beskeden størrelse – som er ydet til udviklingslande i de sidste år hører med hensyn til graden af binding til type 3 i den ovenstående opstilling, og dette synes at passe godt for den nu foreliggende situation. En sådan mild binding skaber en art balance mellem långiver- og låntagerinteresser: det låntagende land får en mulighed for at vælge og vrage – for »shopping« – ved anvendelse af lånet, og samtidig tilgodeses i nogen grad det långivende lands eksportinteresser.

Foruden spørgsmålet om binding er lånebetingelserne med hensyn til rente og afdrag vigtige. De danske statslån til udviklingslandene har hidtil båret en rente – 4 pct. – som er løsrevet fra renteniveauet på det danske kapitalmarked. Der er således – og må nødvendigvis være – et ret betydeligt gaveelement i disse statslån, også under den forudsætning at rente- og afdragsydelse betales planmæssigt. Der er iøvrigt ingen økonomiske grunde mod at skridtet tages fuldt ud, således at udviklingslån gøres rentefri – en vej som England fornylig er slået ind på. Betydelige rentesubsidier (eventuelt rentefrihed) for statslånene må dog fornuftigvis forudsætte at lånene gives til *staten* (eller andet offentligt organ) i modtagerlandet som så kræver normal forrentning af de offentlige eller private *virksomheder* til hvem lånet videregives til finansiering af investering.