

KOMMENTARER OG OVERSIGTER

BISTANDSTEORI – KOMMENTARER TIL DEN NYESTE LITTERATUR

Man kan nu skimte omridsene af en ny disciplin eller underdisciplin inden for nationaløkonomien. På engelsk går det let nok med betegnelsen: *the economics of development aid*. På dansk må vi vel sige »bistandsteori« eller lignende. Det drejer sig om studiet af motiver og virkninger ved forskellige former for overførsel af økonomiske ressourcer til udviklingslande under betingelser som mere eller mindre har karakter af gave. Grænserne til vækstteori og til teorien om internationale kapitalbevægelser er naturligvis ikke skarpe; og det kan også siges, at vi her er på et grænseområde mellem økonomisk og politisk videnskab.

I 1965 og 1966 er flere vigtige bidrag fremkommet. Først må nævnes *Ian Little*, forfatteren af den i sin tid skelsættende *A Critique of Welfare Economics*, som med sin ny bog om *International Aid*¹ har givet den til dato vægtigste og mest udtømmende behandling af teorien om økonomisk hjælp fra industrilandene til de underudviklede lande.

Foruden Little's bidrag omtales i det følgende to andre bøger, af *Göran Ohlin* og *John Pincus*.² Begge har et bredt sigte, men fremstillingen er mindre fuldstændig end hos Little. Ohlin's bog blev til ved det økonomiske forskningsinstitut, *Development Centre*, som for nogle år siden blev oprettet i tilknytning til *OECD*. Pincus foretog sin studie under *Rand Corporation's* kontrakt med det amerikanske forsvarsministerium, og hans hovedinteresse er spørgsmålet om internationale arrangementer til fordeling af byrderne mellem giverlandene.

Fem udvalgte problemer skal her gennemgås på baggrund af behandlingen i de tre nævnte bøger:

(1) *Definitions- og måleproblemer*: Hvordan kan begrebet »hjælp« (»bistand«) bedst afgrænses. Og hvordan bør hjælpens omfang måles.

(2) Problemet om international *fordeling af byrderne* ved bistanden.

(3) Debatten om »*binding*« af statslån og -tilskud til udviklingslandene.

(4) Økonomiske virkninger af *gave-leverancer af fødevarer*.

(5) Spørgsmålet om grænser for udviklingslandenes udnyttelse af bistand (»*absorptive capacity*«).

1. I.M.D. Little og J.M. Clifford, *International Aid*, London 1965, 360 s., 45 sh. Året før udsendte Little, som en slags forløber, den skarpt kritiske lille bog *Aid to Africa*, London 1964.

2. Göran Ohlin, *Foreign Aid Policies Reconsidered*, Development Centre of the OECD, Paris 1966, 120 s., 15 sh, og John A. Pincus, *Development Aid and International Cost Sharing*, Baltimore 1965, 221 s., \$ 6,50. Den første bog i genren var vistnok Frederic Benham, *Economic Aid to Underdeveloped Countries*, Royal Institute of International Affairs, London 1961 (dansk oversættelse ved Bodil Nyboe Andersen, København 1963), en udmærket og letlæst, men nu ikke helt tidssvarende oversigt.

Definition og måling af bistand.

Den samlede værdi af nettostrømmen af ressourcer til udviklingslandene, som opgjort af OECD, var 11 milliarder dollars i 1965; heraf kom 10 milliarder fra OECD's egne medlemslande. Skønt det ikke udtrykkeligt benævnes »hjælp« er det dog dette tal der henvises til når der spørges hvor meget de udviklede lande yder til udviklingslandene, og det er dette tal som bruges til at lodde hvorvidt det af FN opstillede mål på foreløbigt een procent af nationalindkomsten er nået.

Man kan imidlertid spørge om ikke dette højofticielle tal på 10 milliarder dollars er noget af en mystifikation.

Der er tre væsentlige definitions- og måleproblemer at tage stilling til: (i) Mon ikke fødevarehjælpen fra USA (som figurerer med 1,3 milliard dollars) er optaget til en alt for høj værdi? (ii) Bør den private kapitaleksport med normalt forrentningskrav medtages i opgørelserne (det drejer sig om ca. 4 milliarder dollars)? (iii) Hvordan skal man opgøre bistandsværdien af de statslige lån (brutto ca. 2½ milliard dollars)?¹

Det første spørgsmål, om vurdering af de amerikanske fødevareleverancer, behandles af alle tre forfattere, og de er enige om at den gældende ordning – vurdering dels efter gældende eksportpriser og dels efter den pris *Commodity Credit Corporation* (CCC) betaler den amerikanske farmer – i hvert fald er misvisende når formålet er at måle det økonomiske offer som leverancerne indebærer for det amerikanske samfund.

En opgørelse efter eksportpriser kunne kun være rimelig under den forudsætning, at det i virkeligheden ikke drejer sig om overskudsvarer, heller ikke på kort sigt, d.v.s. at alternativet til leverancerne til Indien etc. ville være at disse varemængder slet ikke var blevet produceret, og at de anvendte ressourcer ville have fundet anden anvendelse. Dette er jo en urealistisk forudsætning på det korte sigt hvor alternativet må være, *enten* at varerne fortsat hober sig op i lagrene i USA, *eller* at de kastes ud på verdensmarkedet til salg bedst muligt.

I det første tilfælde – hvor alternativet er lagring – må omkostningen for den amerikanske økonomi vel ligge et sted nær nul, idet omkostningerne ved transport til modtagerlandet måske kan antages at opvejes af sparede lagringsomkostninger i USA. I det andet tilfælde, hvor varerne alternativt tænkes solgt på verdensmarkedet, må det være den med en sådan hypotetisk ekstraeksport forbundne grænseindtægt der angiver gaveleverancernes *opportunity cost* for giverlandet. Når der således tages hensyn til det tryk på priserne som ville berøre også den normale eksport, er det meget vel tænkeligt – stadig under den forudsætning at der i alle tilfælde fremkommer en overskudsproduktion – at omkostningerne for det amerikanske samfund findes at være en negativ størrelse.

Hvis leverancerne således holder den kommercielle eksportpris fra USA (og fra andre eksportlande) højere end den ellers ville være, så betyder det jo at importlandene, og især UK, i virkeligheden bærer en større eller mindre del af byrden ved den amerikanske fødevarehjælp. Hvor stor en del af byrden der således afvælttes fra det *prima facie* ydende land (i dette tilfælde USA) til de normale

1. Der er andre afgrænsningsproblemer end disse. F. eks. er skillelinjen mellem militærhjælp og udviklingshjælp ikke altid klar. Et andet spørgsmål er om ydelser til et lands egne kolonier skal medregnes, og hvordan kolonistatus skal defineres i denne forbindelse. Som et kuriosum nævnes at OECD medregner tyske og japanske erstatningsbetalinger fra den anden verdenskrig som udviklingshjælp.

importlande (f. eks. UK) afhænger dels af priselasticiteten på de normale eksportmarkeder og dels af, i hvilket omfang de modtagende lande (f. eks. Indien) ville have købt mere gennem normale kommercielle kanaler hvis hjælpeleverancerne var udeblevet. I det ret usandsynlige grænsetilfælde hvor modtagerlandet i fravær af hjælpeleverancer ville have købt tilsvarende større kvanta på verdensmarkedet skulle importlandene ikke lide nogen skade, og den reale byrde bæres da dels af giverlandet og dels af de med dette konkurrerende eksportlande, f. eks. Canada og Australien for hvede eller Burma for ris.

En yderligere komplikation er at en del af leverancerne – nemlig de egentlige gaveleverancer under afsnit II og III i P.L. 480 – i det amerikanske og internationale bistandsregnskab bogføres til en værdi som endog er højere end den gældende eksportpris, nemlig den støttepris som Commodity Credit Corporation (CCC) har måttet betale for varerne (hvortil naturligvis kommer fragttudgifter).¹

Da fødevarehjælpen, som den nu opgøres, udgør omkring en tredjedel af USA's samlede bistand og op mod 15 pct. af de samlede statslige og private ydelser fra hele OECD-området, er spørgsmålet om vurderingsprisen af stor betydning for bistandens totalbeløb og for sammenligninger af de forskellige landes bidrag. I en international organisation som OECD vil det ikke være let at enes om en regel for deflatering af beløbet, idet ethvert forslag vil kunne stemples som vilkårligt, fordi det må baseres på en mere eller mindre plausibel hypotese om, hvad der ville være sket hvis hjælpeleverancerne ikke havde fundet sted. Til denne indvending kan man dog svare at den nu praktiserede ordning – vurdering efter CCC's omkostninger eller efter gældende eksportpriser – også kan siges at være vilkårlig.

Blandt de forfattere hvis bøger omtales her er det især Pincus og Little der beskæftiger sig med spørgsmålet om vurdering af fødevareleverancerne. Pincus vender sig stærkt imod at leverancerne opføres med CCC-priser; i stedet foreslår han at bruge enten gældende eksportpriser eller (bedre) den hypotetiske verdensmarkedspris ved hvilken markedet kunne have været *cleared*, dog således at den del af hvedeleverancerne der ikke ville kunne sælges til en pris mindst svarende til prisen for foderkorn optages til prisen nul. Little, som i øvrigt betragter fødevareleverancerne med langt blidere øjne end mange amerikanske kolleger (jfr. nærmere nedenfor i afsnit 4) går med hensyn til målingsproblemet længere end Pincus. Han synes at være enig med den opfattelse som Theodore W. Schultz fremsatte allerede i 1960, nemlig at USA's virkelige omkostninger ved fødevarehjælpen nok skal ligge et sted omkring nul.²

1. Leverancerne under afsnit I, som udgør over halvdelen af de samlede leverancer under P.L. 480, sker mod betaling i modtagerlandets valuta, hvilken betaling derpå udlånes til modtagerlandet eller skænkes til brug for aftalte udviklingsformål, idet dog en mindre del anvendes til amerikanske udgifter i modtagerlandet. Fremgangsmåden er analog med Marshallplanens *counterpart funds* og er derfor administrativt besværlig og illusorisk som kontrolforanstaltning. Der er enighed om at det er rimeligt at betragte disse leverancer mod betaling i lokal valuta, som om det drejede sig om egentlige tilskud i lighed med afsnit II og III, idet det er urealistisk at antage at den amerikanske regering kan finde – eller ønsker at finde – en anden anvendelse af sine tilgodehavender i modtagerlandenes valuta end at stille dem til rådighed for modtagerlandet. Det spørgsmål der står til debat i litteraturen er således alene: til hvilken pris skal leverancerne opføres for at de kan give et realistisk udtryk for USA's bistandsydelse?
2. Little, anf. skr. s. 168 og Theodore W. Schultz, »Value of U.S. Farm Surpluses to Underdeveloped Countries«, i *Journal of Farm Economics*, December 1960, s. 1022 f.

Det næste vigtige spørgsmål ved definition af begrebet »hjælp« er om den private kapitaleksport skal medregnes.

Når man vil afgøre om en given strøm af ressourcer til udviklingslandene skal betragtes som »hjælp« kan to forskellige synspunkter anlægges: offer på giversiden og fordel på modtagersiden. De to kriterier leder til hver sit princip for måling af strømmen af ressourcer til udviklingslandene. Med henblik på at måle modtagerlandets nytte (på kortere sigt) har man især hæftet sig ved den samlede løbende nettooverførsel af ressourcer fra gruppen af udviklede til gruppen af underudviklede lande, eller m.a.o. det løbende underskud på de underudviklede landes kombinerede vare- og tjenestebalance med de udviklede lande som helhed. I en sådan opgørelse vil i det givne år en overførsel af en million dollars tælle lige meget hvad enten den ydes som gave eller som lån på normale forretningsmæssige betingelser, idet man alene spørger om den løbende netto-overførsel af ressourcer uden at spørge om hvilke fremtidige modbydelser der kræves. Det samlede tal man herved kommer frem til er utvivlsomt af interesse, men det kan ikke med nogen rimelighed betegnes som »hjælp«. Ikke desto mindre er det nærmest denne meget vide definition, omfattende også den private kapitaleksport, der er blevet knæsat af FN og af OECD, og som danner grundlag for sammenligninger mellem landene af deres relative præstationer i udviklingshjælpen.

Søger man dernæst at bestemme begrebet »hjælp« ved at spørge om offer på giversiden, så er det ret klart at den private kapitaleksport må lades ude af betragtning. Little stiller sig bestemt på dette standpunkt, som også svarer til hvad Rosenstein-Rodan foreslog i en velkendt artikel fra 1961.¹

Little drøfter også (s. 113 ff) om betegnelsen »bistand« bør reserveres for ydelser der gives ud fra rene motiver om hjælp, uden politiske bagtanker. Han tager dog fornuftigvis afstand fra forsøg på at granske givernes hjerte og nyre: for at betegnelsen »hjælp« kan være på sin plads må det være tilstrækkeligt at der kan påvises et økonomisk offer, og at overførslen af ressourcer tager sigte på økonomisk udvikling, uanset om giverlandets regering også har politiske motiver.²

Som allerede nævnt har OECD hidtil arbejdet med opgørelsen af en samlet strøm (inkl. privat kapital) uden forsøg på at definere »hjælp« i mere egentlig forstand. Til løsning af det foreliggende dilemma er det ikke helt tilstrækkeligt at blive enige om at opgørelser skal udarbejdes efter begge kriterier, med og uden privat kapitaleksport. Disse opgørelser tjener nemlig det politiske formål at gøre giver-

1. »Aid, properly speaking, refers only to those parts of capital inflow which normal market incentives do not provide« (P. N. Rosenstein-Rodan, »International Aid for Underdeveloped Countries«, i *Review of Economics and Statistics*, maj 1961). Se også Gunnar Myrdal, *Problemet Sverige Hjælper*, Stockholm 1961, s. 13 ff., og Benham, anf. skr. s. 32. Jfr. Little (anf. skr. s. 13): »Moneylenders may benefit their clients but we do not think of them as giving aid«. Little gør dog (s. 51) den lille tilføjelse at privat forretningsmæssig kapitaleksport fra et land hvis valuta holdes overvurderet og som derfor har restriktioner på udenlandske kapitalbevægelser kan siges at indebære et tab for landets økonomi. Det forekommer dog ikke rimeligt at lade dette hensyn ændre reglen om at private kapitaloverførsler holdes uden for opgørelserne over bistand, fordi deres forventede marginale afkast svarer til det forventede afkast ved anvendelse af kapitalen i hjemlandet.

2. Det er klart – men i denne forbindelse mindre interessant – at det hovedmotiv som gør udviklingshjælp politisk mulig er egen interesse i giverlandet. Den interessante son-dring er ikke mellem egennyttig og uselvsk motivering, men mellem mere eller mindre snæver opfattelse af giverlandets nationale interesse i relation til problemet om økonomisk udvikling i verden.

landenes præstationer sammenlignelige. Derfor må repræsentanterne for de i mandjævningen deltagende lande i alle tilfælde blive enige om hvad de vil og hvad de ikke vil henregne under begrebet »hjælp«.

Den nuværende praksis med indregning af privat kapitaleksport fører til resultater i den internationale sammenligning som fra nogle landes synspunkt (bl.a. Danmarks) må forekomme urimelige, men som giver svulmende bistandstal for andre lande, f. eks. Japan, Italien og Østrig. Samtidig får man et billede af den samlede bistands bevægelser fra år til år som i hvert fald er diskutabelt.¹

I OECD's opgørelser medregnes i øvrigt ikke blot de lange private investeringer (direkte investeringer og portefeuilleinvesteringer) men endog korte private eksportkreditter, med 1-5 års løbetid. Dette kan vel forsvares ud fra ønsket om simpelthen at måle den løbende netto-strøm af ressourcer mellem de to grupper af lande, men er meningsløst under synspunktet »hjælp«, idet der jo slet ikke består nogen knaphed på sådanne kreditter til udviklingslandene.²

Vi har hidtil talt om den private kapitaleksport under den rimelige forudsætning at den ydes på normale forretningsmæssige betingelser. Er der enighed om at sådanne *private* lån eller direkte investeringer ikke skal medtages, bliver det tredje definitions- og målingsproblem tilbage: Hvilke lån skal medregnes, og hvordan kan man i opgørelserne tage hensyn til statslånenes mere eller mindre gunstige betingelser. Til dette spørgsmål har Little og Pincus ikke meget at bidrage (men se dog henholdsvis s. 73 ff. og s. 124), medens det er et hovedpunkt hos Ohlin (side 71 ff, 87 og 101-110).³

Den hidtil både af FN og OECD praktiserede regel er at lade lån indgå med de i årets løb udbetalte brutto-lånebeløb med fradrag af alle i årets løb modtagne afdrag og tilbagebetalinger, men uden fradrag for betalte renter. Denne fremgangsmåde er utilfredsstillende, og i diskussioner i OECD's komité for udviklingshjælp har regeringsrepræsentanterne drøftet to andre muligheder uden at der dog er opnået enighed om en løsning. Den ene fremgangsmåde, den såkaldte *net transfer method*, adskiller sig fra den nu fulgte fremgangsmåde kun derved at man foruden indgåede afdrag og tilbagebetalinger og-å fradrager de i årets løb betalte renter. Den anden metode, den såkaldte *discounted present value method*, definerer giverlandets byrde som det »gaveelement« i lånene der fremkommer når man fra årets bruttoudlåning trækker den med en passende diskontosats til nutid neddiskonterede værdi af alle fremtidige afdrags- og rentebetalinger på disse lån. Det siger sig selv at efter dette princip vil lån til en rente som ikke er

1. Ifølge den sidst offentliggjorte oversigt fra OECD steg pengeværdien af de samlede ydelser fra OECD-landene under ét med næsten 20 pct. i to-årsperioden fra 1963 til 1965. Men trækker man den private kapital ud af tallene finder man en stigning på kun lidt over 2 pct. i den samme periode, hvilket utvivlsomt betyder at bistandens realværdi ligefrem er faldet.
2. »The capital cities of new states are full of foreign financiers offering to lend millions of dollars at 6 or 7 per cent for five years to finance imports of industrial equipment. A number of Governments have fallen for this...« (W. Arthur Lewis, *Development Planning*, London 1966, s. 141). Jfr. Little, *anf. skr.*, s. 250: »Any Government which lends to India at high rates for short periods should... be regarded as a blackleg...«.
3. Se også Göran Ohlin, *The Relationship between Aid Requirements, Terms of Assistance, and Indebtedness of Developing Countries*, OECD, Development Centre Studies no. 7, Paris 1966 (mimeogr.). Det må nævnes, at E. Wilson Schmidt gjorde et pionérarbejde på dette punkt med sin artikel »The Economics of Charity: Loans versus Grants« i *Journal of Political Economy*, august 1964.

Tabel 1. Bistandsydelseernes værdi 1965.

Milliarder dollars	Som opgjort af OECD ^{a)}		Korrigerede tal Samtlige OECD-lande
	Samtlige OECD-lande	Heraf USA	
Statslig fødevarehjælp	1.3	1.3	0.7 ^{b)}
Anden statslig bistand: Gaver	3.1	1.4	3.1
» » » Lån (netto)....	1.8	1.0	0.5 ^{c)}
Ialt statslig bistand	6.2	3.7	4.3
Privat kapitaleksport (netto)	3.9	1.8	—
Tilsammen	10.1	5.5	4.3

a) *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review*, OECD, Paris 1966, s. 156 f.

b) Jeg har – lidt vilkårligt – reduceret det officielle tal til halvdelen. Det svarer til den reduktion Pincus når til (s. 142) med sin ovenfor nævnte ret moderate regel.

c) For 1963 har Ohlin (anf. skr. s. 73) for samtlige OECD's medlemslande beregnet at statslånenes gaveelement (ved diskonto 6 procent) udgjorde 19 procent af bruttoudlåningen (før fradrag for afdrag og tilbagebetaling). For 1965 udgjorde statslån brutto ca. 2,6 milliarder, efter fradrag af amerikanske dollarlån under P.L. 480, afsnit IV, som her er medregnet under fødevarehjælpen. Da de gennemsnitlige lånebetingelser ikke er ændret nævneværdigt fra 1963 til 1965 (se den i note (a) nævnte kilde, s. 160) skulle det af Ohlin fundne forhold (19 procent) kunne anvendes for 1965, hvilket giver det anførte nettotal (gaveelement efter *discounted present value method*).

lavere end den anvendte diskontosats slet ikke tælle med som bistand, hvilket også må være fornuftigt.

Alle tre her omtalte forfattere synes at foretrække den sidstnævnte metode, og deri kan man give dem ret. Den der ønsker at se bistandsydelseerne forøget bør fornuftigvis foretrække denne metode, thi kun den indebærer at lempelser i lånebetingelserne registreres i bistandsstatistikken straks samme år, hvilket kan antages at være et incitament til at indføre sådanne lempelser. Men foruden at give en sådan »statistisk belønning« til det land der giver statslån til udviklingslandene på særligt gunstige betingelser har metoden også den virkning at de løbende ydelser kommer til at tage sig ud af mindre, idet jo den diskonterede værdi af alle fremtidige ydelser fradrages straks, og man kan derfor frygte at kortsigtede prestige-hensyn vil hindre overgang til dette system. Der vil også være en vanskelighed ved at enes om en diskonteringssats der kan stå som udtryk for det udbytte giverlandet går glip af ved ikke at anvende kapitalen hjemme. I princippet burde denne sats variere fra giverland til giverland, men det vil nok være lettere at enes om at basere beregningerne på samme diskontosats for alle lande.

Sammenfattende kan man sige at der i litteraturen om udviklingshjælpen er enighed om at betragte de af internationale organisationer opgjorte tal for samlet bistandsydelse som stærkt oppustede og derfor ret vildledende.

Ville man foretage en korrektion af det foran nævnte totaltal for 1965 på ca. 10 milliarder dollars, hvorved den private kapitaleksport lades ude af betragtning og tallene for statslån og for fødevarerleverancer nedskæres i overensstemmelse med de foranstående bemærkninger, så ender man med et stærkt reduceret beløb. De grove korrektioner som er vist i tabel 1 giver et sluttal på 4,3 milliarder dollars, altså en reduktion på nær ved 60 procent.

Tabel 2. Bistandsydende landes placering for og efter korrektion. 1965.

	»Bistandsprocent«		
	Som opgjort af OECD a)	Efter kor- rektion b)	Landenes rangorden efter korrektion
Frankrig	1.88	0.98	1
Belgien	1.81	0.89	2
Holland	1.53	0.23	10
UK	1.17	0.45	4
Portugal	1.08	0.44	5
USA	0.98	0.39	6
Vesttyskland	0.83	0.35	7
Australien	0.76	0.62	3
Japan	0.74	0.20	12
Norge	0.71	0.29	8
Østrig	0.68	0.18	14
Italien	0.65	0.20	13
Sverige	0.45	0.23	11
Canada	0.43	0.28	9
Danmark	0.22	0.17	15
Gennemsnit	0.99	0.41	..

a) Kilde: som tabel 1.

b) Jfr. sidste kolonne i tabel 1. Tallene for de enkelte lande er beregnet under den forenkende forudsætning, at det i note (c) til tabel 1 omtalte gennemsnitlige forhold mellem bruttoudlån og gaveelement (100:19) gælder for hvert enkelt land.

En korrektion af tallene, som her antydnet, ville betyde en nedsættelse af bistandens procentvise andel af nationalindkomsten for OECD-landene under eet fra 0.99 procent efter den af OECD nu fulgte fremgangsmåde til 0.41 procent.

Denne nedgang ville selvfølgelig ramme de enkelte giverlande ulige hårdt. Det er muligt nogenlunde nøjagtigt at angive hvordan den omtalte korrektion i givet fald ville ændre landenes indbyrdes placering. I de to første kolonner i tabel 2 vises hvert enkelt lands »bistandsprocent«, d.v.s. den samlede bistandsydelses procentvise andel af nationalindkomsten. Landene er opført i rækkefølge efter størrelsen af »bistandsprocenten« under den nuværende opgørelsesmetode og i den sidste kolonne vises landenes rækkefølge efter den tænkte sanering af tallene. Det ses at ændringen ville forringe Japans, Østrigs, Italiens og Hollands relative placering som bistandsydere. For bl.a. UK, USA og Tyskland ville stillingen være nærmest uforandret. En mere flatterende placering i forhold til gennemsnittet ville navnlig Danmark og Australien, men også Canada, Sverige, Frankrig og Belgien opnå. Danmarks »bistandsprocent« ville ved den foreslåede korrektion kun falde forholdsvis lidt, fra 0.22 til 0.17. Landets relative stilling ville derved forbedres, men dog ikke nok til (for 1965) at ændre placeringen nederst på listen over de 15 lande, med en »bistandsprocent« på kun 42 procent af gennemsnittet for samtlige OECD-lande.

International byrdefordeling.

Klaring om bistandens begreb og måling er en forudsætning for internationale sammenligninger af landenes præstationer, og disse sammenligninger er igen mo-

tiveret ved den politiske interesse i byrdefordelingen mellem giverlandene. Blandt vore tre forfattere er det navnlig John Pincus der har interesseret sig for disse spørgsmål, som bogens titel siger, medens Ohlin og Little er ret kortfattede.

I det følgende forudsættes uden videre diskussion, at den byrde der tænkes eventuelt at skulle fordeles ved et internationalt arrangement er mængden af statslige ydelser.

Problemet om fordeling af byrderne ved udviklingsbistand adskiller sig ikke principielt fra de problemer der kan foreligge i andre tilfælde, hvor en gruppe af lande påtager sig en fælles opgave. Drejer det sig om en produktiv opgave, f.eks. regulering af en flod, er det nærliggende at tænke på den traditionelle beskatningslæres sondring mellem evne- og nytteprincip. Men er det militære udgifter der skal fordeles, bliver det straks vanskeligt at lægge en fornuftig mening i en fordeling efter nytteprincippet, og ved en fordeling af udviklingshjælp må dette kriterium på forhånd anses for ubrugeligt. Hermed er det naturligvis ikke benægtet at størrelsen af ydelserne og deres fordeling på modtagerlande er bestemt af ret håndfaste nyttehensyn hos giverlandenes myndigheder, men det drejer sig da om politiske størrelser som unddrager sig måling.

Det er altså kun en fordeling efter evne der har praktisk interesse, derom er alle enige. Forudsættes det endvidere at der er enighed om de i forrige afsnit drøftede spørgsmål, d.v.s. om hvilke ydelser der skal medtages og hvordan de skal måles i hvert enkelt land, må der videre tages stilling til spørgsmålene om omregningskurser ved sammenligning af de enkelte landes ydelser og om en regel for fordeling af byrderne, f.eks. proportionalt med indkomstmassen, eller efter en progressiv skala.

Med hensyn til omregningskurs har følgende *raisonnement* hidtil været god latin: De enkelte landes ydelser og deres nationalindkomst bør sammenregnes med anvendelse af kurser, som er korrigeret for den systematiske overvurdering af de rigeste landes valutaer, f.eks. ved anvendelse af de velkendte købekraftspariteter som Gilbert og Kravis har beregnet for OECD. Man kan udtrykke samme tankegang ved at gøre opmærksom på at en byrdefordeling, der foretages proportionalt med den samlede nationalindkomst omregnet efter officielle valutakurser i virkeligheden har en indbygget progression, fordi disse tal overdriver de rigeste giverlandes – navnlig USA's – forspring i indkomst¹.

Fornylig har imidlertid Richard Cooper, vistnok som den første, anfægtet denne tilvante tankegang². Han gør gældende at siden bistanden normalt præsteres i form af internationalt handlede goder og tjenester bør sammenligningen ikke baseres på »totale« købekraftspariteter, men på ligevægtsskurserne som jo er de valutakurser ved hvilke prisniveauerne for internationalt handlede goder udlignes. At tjenesteydelser og varer som ikke går i international handel normalt er dyrere i de rige lande kan også udtrykkes ved at sige at de internationalt handlede goder, herunder bistandsydelserne, i disse lande har en forholdsvis lav *opportunity cost* udtrykt i hjemmemarkedsgoder og -tjenesteydelser. Denne fordel (når det gælder præstation af bistand) tages der højde for – i hvert fald i grove træk – når sammenligningen af bistandsbyrderne baseres på ligevægtsskurser eller, i mangel af særlige beregninger, på de officielle kurser som under de nu rådende forhold kan antages at ligge ret nær ved ligevægtsskurserne.

1. Således Rosenstein-Rodan (anf. skr. s. 111). Samme *raisonnement* hos Pincus (s. 66) og Ohlin (s. 75). Se også Pierre Uri, *Dialogue des Continents, Un Programme Economique*, Paris 1963, s. 80.

2. Se anmeldelse af Pincus's bog i *American Economic Review*, juni 1966, s. 616.

Pincus's talmæssige eksperimenter med hypotetiske fordelinger efter en progressiv skala bygger videre på tidligere undersøgelser¹. Foruden spørgsmålet om progressionens styrke er der et valg mellem anvendelse af den progressive skala direkte på det enkelte lands gennemsnitsindkomst hvorefter landets tilsvarende findes ved multiplikation med indbyggertallet, og på den anden side anvendelse af skalaen på individer (familier) i de enkelte lande hvorefter de fremkommende totalbeløb lignede på staterne. I sidste tilfælde kommer et lands bidrag altså til at stige både med dets gennemsnitsindkomst og med graden af ulighed i indkomstfordelingen.

Der er ikke grund til at gå ind på den nærmere udformning af en sådan mellemstatslig beskatning eller refusion. Det må dog nævnes at de oplysninger som nu foreligger om den faktiske byrdefordeling viser, at det amerikanske bidrag svarer nogenlunde til hvad en fordeling proportionalt med indkomstmassen ville give. Dette strider mod den tidligere meget udbredte forestilling om at USA har båret en uforholdsmæssigt stor andel af de samlede byrder: Når OECD i sin tid oprettede en særlig komité for udviklingshjælp var det for en stor del fordi man ved en konfrontation af landenes præstationer på bistandsområdet ville stimulere de europæiske lande til at hæve deres bidrag til et niveau som talte sammenligning med USA's. Da DAC's statistiske arbejde viste, at der ikke var den antagne afstand mellem USA's og Europas ydelser mistede OECD's *burden sharing exercise* noget af sin drivkraft.

Ved at skabe opmærksomhed omkring det foreløbige mål at få bistanden op på een procent af nationalindkomsten har FN og OECD implicit accepteret ideen om *fair burden sharing*, nærmest proportionalt med indkomstmassen. Man kan så spørge om den der ønsker at se en hurtig stigning i den samlede strøm af ressourcer til udviklingslandene bør foreslå bindende internationale aftaler om byrdefordeling og eventuel mellemstatslig refusion efter en eller anden formel, være sig proportional eller progressiv. Little er skeptisk på dette punkt², og for de nærmeste år fremover skal han nok have ret: Forpligtende ordninger om byrdefordelingen mellem suveræne stater kan vanskeligt tænkes at komme i stand uden at der i samme forbindelse træffes aftaler om størrelsen af den samlede byrde der skal fordeles. En sådan ordning kan godt tænkes at blive en bremse på stigningen i den samlede bistand idet det kan blive vanskeligt at skaffe politisk dækning i de enkelte lande for udgiftsstigninger udover de således indgåede forpligtelser. Indtil videre vil en fortsat »mandjævning« i OECD og andre internationale organer måske give et bedre resultat, især hvis denne konfrontation af landenes præstationer sker på grundlag af radikalt forbedrede definitioner og målinger af hjælpen, som omtalt ovenfor.

»Binding« af hjælp.

Fødevarerhjælp og teknisk bistand er pr. definition »bundet« i den forstand at hjælpen tilbydes *in natura*. Her drøftes kun spørgsmålet om binding af statslån og tilskud der gives i form af mere eller mindre konvertible pengebeløb.

Diskussionen om bindingsproblemet er vel den mest nærende del af Little's bog³. Jeg ved ikke nogen anden fremstilling som er tilnærmelsesvis så grundig

1. Rosenstein-Rodan, anf. skr., og Kravis og Davenport, »The Political Arithmetic of International Burden Sharing«, i *Journal of Political Economy*, August 1963.

2. Anf. skr. s. 253: »... a burden-sharing formula is more likely to cause trouble than do any good, at least until such time, if ever, as it has teeth...«.

3. Anf. skr., især s. 160-166, 275-289 og 300-303.

og nuanceret og som så fint afbalancerer principielle synspunkter med praktiske krav. I et sådant spørgsmål vil forfatterens egne erfaringer nødvendigvis påvirke hans standpunkt, og en dansk læser vil nok finde at nogle af Little's konklusioner, skønt de kan være anvendelige i England, er mindre overbevisende set fra et lille donorland som Danmark.

Dengang der blev skrevet statutter for valuta-fonden og udkast til ITO (hvoraf fremgik GATT) tænkte man endnu ikke på udviklingshjælp. Dette ret tilfældige forhold hjælper til at forklare at der den dag i dag er så stor overbærenhed i internationale organisationer over for den praksis at binde et lån til eksport fra det långivende land¹.

Ingen benægter at et låns værdi for modtageren nedsættes når det bindes til eksport fra det långivende land. Det er simpelthen formålet med bindingen at hindre låntageren i at købe i det billigste marked. Det må så afhænge af lånebetingelserne i øvrigt hvor alvorlig denne mangel er set fra låntagers synspunkt. Little ser på selve leveringsbindingen med ret milde øjne, og han viger tilbage fra at foreslå et generelt forbud mod binding af lån, blandt andet fordi han frygter at sådanne aftaler vil kunne omgås ved en *de facto* binding: Det land der ønsker at optage lån vil måske vide eller fornemme at placering af ordrer er vejen til at få lån til deres finansiering, eller erhvervsinteresser i det långivende land vil måske presse på for at få de formelt ubundne lån reserveret til de lande der vides at ville slutte kontrakter.

Ohlin ser med endnu mildere øjne på bindingen, som en ting man må kunne affinde sig med når eksporterhvervene anser den for at være af så vital interesse at den bliver en politisk betingelse for støtte til bistandsprogrammet².

Bindingens skadelighed ligger ifølge Little ikke så meget i den fordyrende forpligtelse til at købe i det långivende land, men snarere i bindingen til et bestemt projekt. Han peger gentagne gange på den fare at de projektbundne lån frister eller tvinger det låntagende lands myndigheder til at vælge unødigt kapitalintensive investeringer, ligesom investeringerne får en unødigt høj importandel. Til afhjælpning af denne den mest uheldige virkning af lånebindingen har Little det interessante forslag at lån som er bundne til et givet projekt skal kunne anvendes ved indkøb for projekter ikke blot i det långivende land, men også i det låntagende land selv og i andre udviklingslande.

Skønt han har hårde ord at sige om projektbindingen ender Little dog sin diskussion med et betinget forsvar for de projektbundne lån fremfor de rene »programlån« eller »planlån«. Med disse udtryk menes lån til finansiering af modtagerlandets udviklingsplan som helhed, og sådanne lån rummer ifølge Little en fare for at det långivende land tiltager sig en indflydelse på planlægning og økonomisk politik i modtagerlandet som smager af formynderskab. Hertil føjer han, måske lidt inkonsekvent, den betragtning (s. 302) at den finansielle bistand dog bør hægtes til bestemte projekter for at det långivende land kan have nogen kontrol med hvad pengene går til.

1. Little, anf. skr. s. 246: »While dumping is regarded with horror, countries show no effective concern with competitive export promotion by »aid tying« even when the aid consists of expensive export-credits. Nor does the IMF show concern over the fact that much aid money is in fact inconvertible.«
2. Ohlin, anf. skr. s. 93. Jfr. s. 96: »... it may well be asked whether the practise (of tying) deserves the opprobrium it often receives. Here, as in all facets of assistance policy, it must be rational to attempt to minimize donor's inconvenience at given level of benefit.«

Om begge disse argumenter kan man vist sige at uanset hvad de måtte være værd for et stort land som England, hvis bistand falder afgørende i vægtskålen i adskillige udviklingslande, så kan de ikke virke overbevisende når det gælder et lille land som Danmark, hvis bidrag altid vil være marginalt.

Ved læsning af Little's og Ohlin's betragtninger om binding af lån er det nærliggende at sammenholde med den i Danmark praktiserede ordning. Denne går jo ud på at give lån som er bundet til køb i Danmark og som har en meget mild, »uegentlig« projektbinding¹. Efter mit skøn har vi herhjemme fundet et passende balancepunkt mellem långivers og låntagers interesser, hvor de interesserede danske erhverv kan være tilfreds og hvor det låntagende land ikke har anledning til at klage over andet end omfanget af den danske långivning, som jo stadig er beskedent.

De økonomiske virkninger af fødevarehjælpen.

Spørgsmålet om vurdering af fødevareleverancer (under synsvinkelen: givers offer) er behandlet ovenfor. Her skal tilføjes nogle bemærkninger om denne bistandsforms økonomiske virkninger.

Blandt vore tre forfattere er det kun Little der går ind på dette spørgsmål, i et kort afsnit som efter mit skøn er det svageste i bogen². Hans behandling bygger på den udtrykkelige forudsætning (s. 82) at den amerikanske regering er besluttet på i al fremtid (*indefinitely*) at producere overskud. Ved at gøre denne forudsætning afskærer Little sig fra at diskutere det vigtige spørgsmål, hvordan eksistensen af PL 480-programmet som en mere varig foreteelse påvirker produktionen i giverlandet.

Om virkningerne på modtagerlandets egen landbrugsproduktion har Little kun denne lakoniske udtalelse (s. 170): »The fear that reliance on food aid might reduce recipients' own efforts to improve their agriculture is groundless; this has been shown in, for instance, India and Pakistan«. Dette er ganske utilstrækkeligt og ignorerer den diskussion der har været ført i USA³. På forespørgsel har Little oplyst at han med udtrykket *recipients* her kun tænker på modtagerlandets planmyndigheder, altså på den mulige fare at modtagerlandets regering, i tillid til at gratis fødevareleverancer er til rådighed *on tap*, forsømmer landbruget når investeringsplanen lægges. Det kan nok være rigtigt at bagatellisere denne fare, thi et land der yder fødevarehjælp i stor skala har jo gode muligheder for at påse at dette ikke bliver en sovepude for modtagerlandets planlæggere. Men dette er kun sagens ene side. Fødevarehjælpen, i den form den har fået under P.L. 480, betyder også at man afskærer sig fra det incitament til større produktion som en forbedring af landbrugets bytteforhold i modtagerlandet kunne give.

1. Den danske låneordning for udviklingslandene behandles mere udførligt i min artikel i Økonomi og Politik, 1966, nr. 4. Se også nærværende tidsskrift 1965, nr. 5-6, s. 253 f.

2. Anf. skr. s. 166-174.

3. Se navnlig diskussionen ved American Farm Economic Association's årsmøde 1960, *Journal of Farm Economics*, December 1960, (s. 1019), med bidrag af bl.a. Theodore W. Schultz, S. R. Sen og Erik Mortensen. Se også Lawrence W. Witt's *Presidential Address* ved American Farm Economic Association's årsmøde August 1966: »... An apologist for the program might deny any adverse effect on agriculture, yet argue the benefits to local consumers through lower prices as U.S. supplies are marketed. You can't have it both ways unless you are prepared to argue, also, that no significant group of farmers in developing countries responds to price«. (*Journal of Farm Economics*, December 1966, s. 1085).

Både når det gælder virkningerne i giverlandet og når det gælder virkningerne i modtagerlandet er Little's fremstilling da utilstrækkelig, idet der ikke sondres tilstrækkelig skarpt mellem kortsigtet og langsigtet vurdering. Det vanskelige ved dette problemkompleks ligger jo netop deri at det som på kort sigt kan være ikke blot tilladeligt, men aldeles nødvendigt – ingen ville ønske at se amerikanske overskudslagre destrueret – det kan være højst skadeligt som en regelmæssig, langsigtet politik¹.

En konklusion af ovenstående som der skulle kunne blive enighed om er at det ville være en stor forbedring om den nuværende ordning med gratis fødevarerleverancer blev afløst af en ordning hvor udviklingslande med akut knaphed på levnedsmidler fik en finansiell bistand anvendelig til køb i markedet, uden binding til bestemte eksportørlande. Forslag om en sådan adskillelse mellem den finansielle og den varemæssige bistandsydelse ville vel lyde politisk naivt i tider med store og stigende amerikanske overskudslagre, men burde have deres chance i en situation som den nuværende hvor omfanget af disse er stærkt reduceret.

Evnen til at udnytte bistand.

Det er nærliggende ved overvejelser om udviklingshjælpens omfang at gøre det tankeeksperiment at al den kapital som kan finde fornuftig anvendelse i udviklingslandene er til rådighed – f.eks. som rene tilskud – hvorefter man så kan spørge: hvor meget kan udviklingslandene i det hele taget bruge? Det er det vanskelige og meget diskuterede spørgsmål om *absorptive capacity*.

Hvis evnen til at udnytte fremmed kapital er lav i mange udviklingslande så må det skyldes mangel på de komplementære menneskelige ressourcer som er nødvendige til opbygning og løbende brug af et moderne kapitalapparat. Selve ideen om »teknisk bistand« bygger jo på denne erkendelse: grænsen for hvor megen udviklingshjælp et land kan fordøje kan udvides ved en passende ændring af hjælpens sammensætning, således at strømmen af fysiske goder ledsages af *know-how* i den ene eller den anden form. Hermed er også sagt at et udviklingsland som af prestigemæssige grunde afviser bistand på sådanne områder som offentlig administration og økonomisk planlægning risikerer at nedsætte sin evne til at absorbere fremmed kapital.

Vi har i Grønland et ekstremt eksempel på hvordan evnen til at absorbere et kapitaltilskud udefra afhænger af denne bistands fysiske sammensætning: Grønlands evne til at absorbere indført kapitaludstyr er overordentlig lav medmindre selve udstyret ledsages ikke blot af udsendte teknikere men også af indfødte byggematerialer, ja endog bygningsarbejdere. Importkomponenten ved investeringer i Grønland nærmer sig således stærkt til 100 procent.

Little hævder, vistnok med rette, at mulighederne for at støtte kapitaleksport gennem teknisk bistand varierer stærkt fra sektor til sektor. Han mener at det er særlig let i energiproduktion og transport at muliggøre moderne investeringer ved at udsende et passende antal ingeniører m.m. sammen med selve kapitaludstyret, og han ser heri en fare for at disse fra bistandssynspunkt nemme sektorer bliver overudviklet.

Det er muligt at Little har ret i at mange afrikanske lande er overforsynet med energi- og transportfaciliteter. Han ser i det hele taget mørkt på erfaringerne fra

1. »It is easy to rationalize our farm surpluses into international assets. But in doing so we deceive no one but ourselves«. (Theodore W. Schultz, i *Journal of Farm Economics*, anf. skr. s. 1020).

Afrika og mener at indtil metoder er fundet til at sikre mere produktiv anvendelse af den statslige finansielle bistand ville det ikke gøre nogen skade om den blev reduceret til fordel for strømmen af kapital til Sydasiens, især Indien og Pakistan. Little er måske for drastisk i sin skildring af fejlinvesteringer i Afrika, men det undgår ikke at gøre indtryk på læseren når han påviser at Sydasiens, trods lavere indkomstniveau og utvivlsomt bedre administrative og politiske forudsætninger for at udnytte fremmed kapital, modtager mindre bistand pr. indbygger end Afrika. Little lægger især et godt ord ind for større hjælp til Indien som efter hans mening let kunne bruge en øjeblikkelig fordobling – fra én til to milliarder dollars om året.

Ræsonnementer og beregninger over udnyttelsesevnen er nødvendige men farlige, og der er grund til at se med skepsis på de beregninger over udviklingslandenes kapitalbehov, hvoraf der allerede foreligger en hel række. Ohlin gør rede for de eksisterende undersøgelser og giver en nyttig sammenstilling af resultaterne af ni forskellige studier (s. 77 ff.). Svagheden ved disse beregninger er at de tager udgangspunkt i et vilkårligt opstillet postulat om en bestemt vækstrate der skal nås (ofte 5 pct. for samlet indkomst, eller 2 pct. pr. indbygger), hvorefter kapitalbehovet beregnes enten som nødvendig investering minus mulig opsparing eller som nødvendig import minus mulig eksport. Det er interessant at bemærke at de fem undersøgelser der søger at bestemme opsparingsmanko kommer frem til langt mindre kapitalbehov end de fire studier der beregner betalingsbalancens deficit. Man kan heri se en slags bekræftelse på det almindelige indtryk at det ofte er således i udviklingslande at en særlig træghed hindrer den forøgelse af eksporten og/eller formindskelse af importen som nødvendigvis må ledsage en formindskelse af det interne opsparingsdeficit, med det resultat at opsparing og indkomst holdes under det niveau som kunne have været muligt hvis udenrigshandelen havde været mere fleksibel. Vanskelighederne accentueres ofte ved udviklingslandenes utilbøjelighed til at devaluere.

Som allerede sagt, selve begrebet kapitalbehov, udnyttelsesevne eller hvad man nu kalder det, er temmelig udflydende. Sammenlignende overvejelser om landenes absorptionsevne kan være nyttige med henblik på bedst mulig fordeling på modtagerlande af givne bistandsmidler, men overfor forsøgene på at måle udviklingslandenes samlede kapitalbehov fristes man til at give Benham ret i at forestillingen om en begrænset absorptionsevne er noget af en myte: »Faktum er jo at de fleste lande behøver al den hjælp de kan få, og meget mere end de sandsynligvis vil få. Det virkelige spørgsmål er hvor meget industrilandene kan overtale til at give«¹.

*Mogens Boserup**

OVERGANGSORDNINGER FØR KILDESKAT UDEN SKATTEFRADRAGSREGEL

Problemstillingen.

Det må nu anses for givet, at der vil blive indført et nyt regelsæt for den direkte beskatning, således at man fremover skal betale skat samtidig med, at indkomsten tjenes, samt at det ikke længere vil være tilladt at fratrække betalte skatter på selvangivelsen. Da beskatningsgrundlaget i fremtiden bliver den aktuelle ind-

1. F. Benham, anf. skr. s. 110.

* Lektor ved Københavns Universitet, cand. polit.