

Nogle bemærkninger om kriterier for u-landsbistand

Kjeld Philip

Rungsted Kyst

SUMMARY. This article discusses criteria for yielding aid to developing countries. Especially (1) to what extent project-tied aid is less efficient than non-tied aid, (2) problems arising from conflicts between different groups in recipient countries, e.g. different rates of discount when comparing future values to present ones, (3) the need for special attention to projects involving two or more recipient countries but with asymmetrical distribution of costs and benefits, and (4) criteria for distributing aid between different recipient countries.

1. I årene siden den anden verdenskrig har en ny form for samarbejde mellem nationerne udviklet sig: bistand til udviklingslandene. For Danmarks vedkommende betyder det, at ca. 800 mill. kr. årligt af statens midler anvendes i andre stater til formål, som vi for den helt overvejende dels vedkommende betragter som statsformål. Disse forehavender gennemføres nu altid ved et nøje samarbejde mellem donorland eller donorinstitution og modtagerlande. (Jeg ser hermed bort fra den særlige form for bistand, der gives til modstandsbevægelser i f.eks. de portugisiske kolonier m.m.). Der opstår ved dette samarbejde en række problemer, der har deres tydelige paralleller i det hjemlige samarbejde mellem staten og kommunerne, hvor også ét offentligt organ bidrager med finansiering til et andet offentligt organs aktiviteter. Men samarbejdet mellem donorstater og udviklingslande har unægtelig også sider, som ikke eller næsten ikke kendes i det indenlandske samarbejde.

Bistanden til udviklingslandene består dels i finansiell bistand, hvoraf langt den største del består i billige statslån og dels i faglig bistand (etablering af projekter, udsendelse af eksperter og frivillige, modtagelse af stipendiater, afholdelse af kurser, seminarer etc.). Bortset fra nogle få bemærkninger imod slutningen handler denne artikel alene om den faglige bistand; men en del af de betragtninger, der anføres nedenfor, kan overføres med visse modifikationer til også at gælde den finansielle bistand.

Nogle bemærkninger om kriterier for u-landsbistand

Kjeld Philip

Rungsted Kyst

SUMMARY. This article discusses criteria for yielding aid to developing countries. Especially (1) to what extent project-tied aid is less efficient than non-tied aid, (2) problems arising from conflicts between different groups in recipient countries, e.g. different rates of discount when comparing future values to present ones, (3) the need for special attention to projects involving two or more recipient countries but with asymmetrical distribution of costs and benefits, and (4) criteria for distributing aid between different recipient countries.

1. I årene siden den anden verdenskrig har en ny form for samarbejde mellem nationerne udviklet sig: bistand til udviklingslandene. For Danmarks vedkommende betyder det, at ca. 800 mill. kr. årligt af statens midler anvendes i andre stater til formål, som vi for den helt overvejende dels vedkommende betragter som statsformål. Disse forehavender gennemføres nu altid ved et nøje samarbejde mellem donorland eller donorinstitution og modtagerlande. (Jeg ser hermed bort fra den særlige form for bistand, der gives til modstandsbevægelser i f.eks. de portugisiske kolonier m.m.). Der opstår ved dette samarbejde en række problemer, der har deres tydelige paralleller i det hjemlige samarbejde mellem staten og kommunerne, hvor også ét offentligt organ bidrager med finansiering til et andet offentligt organs aktiviteter. Men samarbejdet mellem donorstater og udviklingslande har unægtelig også sider, som ikke eller næsten ikke kendes i det indenlandske samarbejde.

Bistanden til udviklingslandene består dels i finansiell bistand, hvoraf langt den største del består i billige statslån og dels i faglig bistand (etablering af projekter, udsendelse af eksperter og frivillige, modtagelse af stipendiater, afholdelse af kurser, seminarer etc.). Bortset fra nogle få bemærkninger imod slutningen handler denne artikel alene om den faglige bistand; men en del af de betragtninger, der anføres nedenfor, kan overføres med visse modifikationer til også at gælde den finansielle bistand.

I det følgende vil jeg gå ud fra:

(a) At det pågældende modtagerland har en redelig regering, der selv foretager en økonomisk planlægning, der i alt fald giver sig udslag i årlige budgetter, men desuden ofte tillige i »femårsplaner« e.l., og at den pågældende regering ved denne planlægning foretager en rimelig afvejning af *costs* og *benefits*, førend den beslutter sig til, hvilke offentlige investeringer, der skal nyde fremme. Denne forudsætning er ved at være opfyldt i mange udviklingslande¹.

Ved en analyse af *costs* og *benefits* skal i denne artikel alene forstås, at omkostningerne gøres omhyggeligt og redeligt op, at fordelene og ulemperne opregnes, at de kvantificerbare størrelser kvantificeres, at fremtidige størrelser neddiskonteres til nutidige størrelser, og at man gør sig klart, hvordan man har gjort det, at man gør sig klart hvilke samfundsorganer eller -grupper, der får fordelene eller ulemperne, at man, hvis man tillægger de forskellige kvantificerede fordele og ulemper vægte, gør sig klart, at man gør det.

(b) At modtagerstaten har meget begrænsede finansielle ressourcer til rådighed. Der findes enkelte lande, som har næsten alle et udviklingslands karakteristika, men som takket være at naturforekomster såsom olie og undertiden kobber kan sælges til priser, der ligger langt over fremdragningsomkostningerne, er rige finansielt. Hovedeksemplerne er Libyen, Kuwait, men Iran, Irak, Venezuela etc. kan også nævnes.

(c) At donorerne alene handler ud fra formålet at gavne modtagerlandene. Denne forudsætning er ikke opfyldt for alle donorer, for hvem der ofte foreligger blandede motiver. Den er vel i meget stort omfang opfyldt for de internationale organisationer og de nordiske lande.

2. Figur 1 skal tjene til at illustrere en planlægning. Et planlægningsministerium fordeler de til rådighed stående midler mellem en række fagministerier (i dette tilfælde ministerierne A til I). Hvis de tilgængelige midler er som symboliseret ved cirklen x, vil fordelingen mellem disse fagministerier blive som vist ved størrelsen af fladerne, der inden for x tilfalder A til I. Man må selvsagt tænke sig en lang række underinddelinger inden for hvert fagministeriums sektor. Skulle denne stat nu få større midler til rådighed, vil den i stedet fordele sine midler, som angivet ved figuren; har den fx. y til rådighed bliver fordelingen som vist ved de forskellige flader inden for y-cirklen. At linierne, der deler

1. Ved en redelig regering forstås én, der søger at varetage folkets og ikke en klikes interesser, og hvor bestikkelser, tribalisme, nepotisme og andre former for korruption holdes inden for nogenlunde snævre grænser. Redelig betyder således noget i retning af det, den københavnske antikvitethandler mente, da han ved nedgangen til sin butik satte skiltet: Forholdsvist ærlig.

sektorerne ikke er rette, symboliserer, at med større indkomster, vil nogle sektorer vokse relativt stærkere end andre. At figurens sektorgrænser ved et statsbudget langt større end det aktuelle, y , er stiplede, angiver, at det bliver meget urealistisk at illustrere, hvordan man vil bære sig ad i en situation, som forekommer planlæggerne ganske urealistisk. Figuren skal opfattes som statisk, d.v.s. på et vist tidspunkt visende en række forskellige muligheder. Den viser således ikke, hvordan udviklingen vil blive, hvis over en årrække staten får flere midler til sin rådighed.

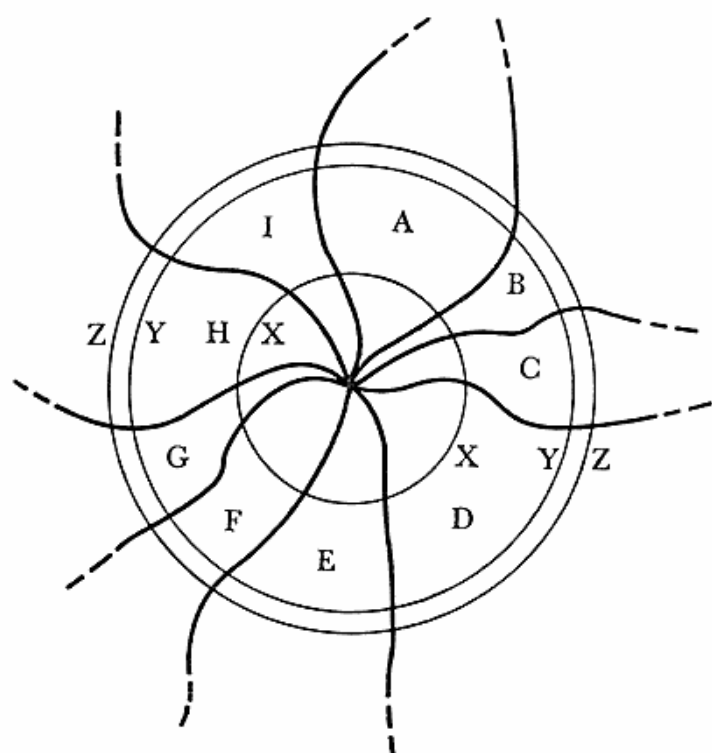


FIG. 1.

Man kan opfatte figuren som et snit i en pølse. Snittet viser situationen, som den er nu. Ville man skære pølsen over et stykke længere fremme, ville man få et snit, der angiver den nu planlagte fordeling for et år, der ligger et stykke ind i fremtiden. Det kan tænkes, at y for det næste år er større (pølsen bliver tykkere), og man må regne med, at fordelingen mellem de forskellige sektorer næppe er helt den samme.

I forhandlingerne mellem modtagerlande og donorer spille frasen *high priority* en vis rolle. Donorerne ligesom forventer, at modtagerne skal angive, at det, de begærer, har *high priority*. Det er lidt af en trylleformular, der åbner

for pengepungen. Men, hvad vil det i grunden sige, at noget er af high priority. Hvilken relation har det til landets egen planlægning. Man kan definere det, som det, man ville have gennemført alligevel, som altså i vor figur ligger inden for y-cirklen. Man kunne yderligere til high priority henføre de projekter, man netop ikke havde råd til, hvis man skulle financiere det selv, men som man selv ville have gennemført, hvis man havde haft et beløb svarende til donationen ekstra til rådighed. Det vil altså sige, at high priority omfatter de forehavender, modtagerne selv ville placere i det supermarginale og marginale område. Det vil sige, at high priority er sådanne projekter, som på figuren ligger inden for z-cirklen. For planlæggerne at konstatere hvilke forehavender, der ligger på marginen vil ikke være vanskeligt; der vil jo altid være projekter, man på et sent tidspunkt under planlægningen har måttet skubbe ud på grund af manglende finansieringsmuligheder.

Der er imidlertid ingen tvivl om, at mange projekter i tidens løb er blevet givet prædikatet high priority, uden hverken at være supermarginale eller marginale. Hvad menes der da med, at de er af high priority.

3. Den bedste måde til at sikre, at noget virkelig er af high priority, er at forlange, at det ligger inden for det supermarginale eller eventuelt i det marginale område. Giver en donor noget, som enten er optaget i den pågældende modtagers finanslov eller »5-års plan« som noget, man selv har villet financiere, er det givet, at det efter modtagerens opfattelse er et nyttigt projekt. Financieres nu noget sådant af en donor, er den reelle virkning, at gaven virker som et finansielt tilskud til statens virksomhed, og at modtagerstaten nu sættes i stand til at gennemføre noget marginalt i stedet. Set med donors øjne giver man et seminarium eller en forskningsinstitution eller, hvad det nu er; set med modtagers øjne sættes man nu i stand til at gennemføre noget marginalt, f.eks. bygge en landevej, anlægge en kloak eller købe nogle tanks til militæret. Hvis man er sikker på, at ens donation ligger inden for det supermarginale område, må det rationelle være, hvis man da holder fast ved, at gaven skal bestå i et projekt, at man vælger få, store projekter, der for noget nær 100 %'s vedkommende betales af donor. Få, store projekter giver mindre besvær og mindre administration for donor, og fører til færre justeringer af modtagers planer. Og i alle tilfælde er det i virkeligheden noget andet, man giver, nemlig noget marginalt.

Den yderste konsekvens af, at projektet skal have så high priority er, at man sender en check på beløbet og ikke specificerer, hvortil beløbet skal anvendes. Dette svarer ganske til, hvad man i forholdet mellem stat og kommu-

ner kalder bloktilskud. Pengene bliver da anvendt til noget marginalt, ligesom den reelle virkning af et supermarginalt projekt. Under sådanne forhold har en projektbinding af donationen alligevel så godt som udelukkende den virkning at tilfredsstille stemninger i donorlandet.

Så længe man imidlertid finder, at ydelserne bør gives i form af projekter c.l., vil der hos modtagerne opstå en tendens til at »overlade« til donorerne projekter af en sådan art, som man i giverlandene gerne vil give, hvilket ofte er det samme som sådanne projekter, som man er leveringsdygtig i. Man søger da om lærere, seminarier, kvægforædlingsprojekter i Danmark, om erhvervsskoler og børnebegrænsningsprojekter i Sverige o.s.v. Til Verdensbanken henvender man sig om store vejanlæg, anlæg af havne og jernbaner o.s.v. Landet selv kommer let til at hænge på det, der ikke er populært noget sted. Det gør jo i grunden ikke noget. På denne måde sikrer man, at alle bliver glade, og tillige, at gaverne virker ganske som finansielle tilskud.

Ligger imidlertid de donorfinansierede projekter inden for det submarginale område - mange gør det utvivlsomt - opstår spørgsmålet, hvordan sikre, at de ikke er alt for submarginale. Der synes i visse tilfælde at have rådet en særlig tilbøjelighed til at ville gå ind i det submarginale område. Modtagerne har kviet sig ved at anmode om noget, de ville skaffe sig i alle tilfælde; og en del givere har villet give noget, som modtagerne ikke selv ville skaffe sig. Gaven skulle bestå i noget ekstraordinært. Hvordan nu end forholdene er, må det være rimeligt at undersøge, hvordan man kan sikre, at submarginale projekter ligger rimeligt nær opad det marginale.

Der synes i praksis at være to metoder: procentmetoden og tidsmetoden. Forlanger donor, at modtager selv skal bidrage med et beløb til projektets gennemførelse, sikrer han sig dermed, at modtageren »sætter pris på« projektet. Jo større andel modtageren bidrager med, jo mere sikker er man på, at det submarginale ikke ligger alt for langt fra det marginale. Atter finder vi en tydelig parallel til forholdet mellem stat og kommuner, hvor procentmetoden unægtelig også har fundet anvendelse. Hvad der reelt sker i et sådant tilfælde, hvor modtager bidrager til noget submarginalt er, at modtager betaler med noget marginalt, som nu må opgives, for at få noget, der så længe man selv skulle betale, blev anset for at være submarginalt. Dette submarginale rykker nu takket være, at det i modtagers øjne er blevet billigere, op til at blive højere værdsat end det marginale.

Vil man sikre sig, at projekterne er så lidt submarginale som muligt, bør man lade donorydelsen være en ringe del af de totale udgifter; man kunne f.eks. tænke sig en donorydelse på 10% og en modtagerydelse på 90%. Donor vil,

hvis han har et vist beløb til rådighed, komme til at yde tilskud til mange projekter, få en meget stor administration. For modtager kan det komme til at betyde mange omrokeringer; for hver million donor giver, skal modtager flytte 9 millioner fra noget marginalt til noget submarginalt. Det er netop disse mange omrokeringer, der skal sikre at det submarginale er noget »omtrent marginalt«. I stedet for 10%-90% kunne man naturligvis tænke sig alle mulige andre forhold - ikke helt sjældent er man havnet i en fifty-fifty-regel, en praksis der også er velkendt fra forholdet mellem stat og kommuner; det er klart, at en sådan regel ikke i særlig grad sikrer, at det submarginale er omtrent marginalt. Ved de store donorprocenter får man selvsagt færre sager, men mindre sikkerhed for, at donationen består i noget højt prioriteret.

Man kunne tænke sig, at man anvendte en genvej. Man kunne stille kravet, at modtageren var rede til at yde en høj procent, f.eks. 90%, men dernæst, når dette var konstateret, at donor faktisk ydede det hele. Man ville da få færre projekter, skabe færre forstyrrelser i modtagerstaternes planer. Imidlertid kan det være vanskeligt at skabe tilstrækkelig sikkerhed for high priority ved et sådant regnestykke. En erklæring om, at man godt ville betale 90%, bliver let af ikke meget større værdi end erklæringer om high priority. Det er nu engang noget andet, når man faktisk skal betale. Det turde også være klart, at holdes det hele på et hypotetisk plan, stilles planlægningsministeriet i en svag stilling over for fagministerier, jvf. nedenfor.

I stedet for procentmetoden kan man anvende tidsmetoden, d.v.s. gå ind i sådanne projekter, som landet har planlagt selv at gå ind i, men på et senere tidspunkt. Har landet en »femårsplan«, kan donor pille nogle projekter ud, som ligger nogle år inde i fremtiden. Man sætter da landet i stand til på dette senere tidspunkt at gennemføre noget marginalt, som det ellers ikke ville have råd til. For modtagerne har denne metode den store fordel, at justeringerne af egne planer gælder fremtidige tidspunkter, som ligger så langt inde i fremtiden, at der er god tid til at gennemføre tilpasningerne. Metodens svaghed er selvsagt, at den ikke tillader os at gå ret langt ind i fremtidige projekter, uden at vi nærmer os det rene gætværk. Dertil kommer, at denne metode ikke giver os samme sikkerhed for at komme frem til en rimelig prioritering som procentmetoden. Årsagen til, at et projekt er placeret f.eks. fem år inde i fremtiden behøver ikke at være, at man først da får råd til det; det kan være, at man først da får brug for det. Man har f.eks. først interesse i en læreanstalt for højere uddannelse, når man har tilstrækkeligt med elever, der har gennemgået de nødvendige foruddannelser. I et sådant tilfælde at »tyvstarte« med at bygge den højere læreanstalt, forsyne den med lærere etc. ville være ganske meningsløst.

De to metoder fører nok i mange tilfælde til omtrent de samme resultater. Sættes en modtager ved procenttilskud i stand til at gennemføre noget submarginalt, vil dette ofte være noget, som man havde tænkt sig inden for et begrænset åremål selv at ville gennemføre. Hvad der sker gennem donationerne er jo i mange tilfælde, at man »speeder op« en udvikling, som ville finde sted i alle tilfælde.

I enkelte tilfælde kan donor have en interesse i, at genstanden, der gives, er noget submarginalt. Donor kan have lidt af den samme interesse, som bevæger os andre, når vi giver jubilæums- eller julegaver. Vi stiler da imod at give noget, som glæder modtagerne, men som tillige består i noget, modtageren ikke selv ville købe. Skal der gives noget i anledning af et lands selvstændighed, må det næsten blive noget af den slags. Det skal netop fremstå som noget, der er afvigende fra, hvad landet selv ville financiere. Det skal være et monument.

Min foreløbige konklusion er, at det mest rationelle er til lande, der producerer redelige planer, at give en sum penge til fri afbenyttelse. Vil man give til projekter, bør man så vidt muligt gennemføre nogle, landet selv ville have været rede til at gennemføre.

Forholdene er imidlertid ikke så simple som det ovenstående giver indtryk af.

4. Modtagerne kan have interne konflikter, som kan komme til at påvirke prioriteringerne. Dette behandles i denne og på en måde også i den næste paragraf. I disse to paragraffer indføres der således visse modifikationer til den første af de i § 1 nævnte forudsætninger.

Muligheden for at få fremmed bistand bliver let en brik i fagministeriers og institutioners kamp for, at deres andel af kagen skal være større. Donorer kan nok så meget fastholde princippet, at alle aftaler skal træffes med et planlægningsministerium, man vil ikke desto mindre i praksis få en lang række kontakter til de involverede fagministerier e.l.; disse kontakter er dels en følge af detailplanlægningen af bevilgede projekter og dels af problemer, der opstår ved driften af sådanne. Mange kontakter opstår ved et projekts overgang til nationalt eje eller ledelse. Ved sådanne kontakter er det uundgåeligt, at spørgsmål om nye projekter drøftes. Man føler sig for, om der er chancer for støtte til dette eller hint. Undertiden drejer det sig om udbygning af igangværende, støttede projekter, hvad der gør det så meget rimeligere, at man begynder på dette plan at drøfte nye forhavender. Repræsentanterne fra donorstaten vil ofte have en vis forhåndssympati for de foreslåede projekter; de repræsentanter, donorerne sender ud til et sådant samarbejde med et fagministerium, vil i rege-

len være fagfolk på det pågældende område og følgelig normalt have sympati for netop den slags projekter.

Der opstår da let følgende situation: Fagministeriet, der føler, at det planlagte projekt er betydningsfuldt, men også ved, at planlægningsorganet ikke deler denne opfattelse, argumenterer over for planlægningsorganet med, at den eller den donor utvivlsomt vil give et betydeligt bidrag til projektet, hvis den blot bliver spurgt. Man har i virkeligheden allerede skaffet pengene, forstår man. Er der blot nogen mening i projektet, er det herefter overordentlig vanskeligt for planlægningsorganet at undlade at spørge denne donor. Efter måske lange underhåndsforhandlinger mellem modtagers fagministerium og givers fagfolk, får man så en officiel anmodning fra planlægningsministeriet til donorstaten. Måske er donor slet ikke klar over situationen i modtagerstaten. Der kan også hos donor opstå en følelse af, at her er ikke andet at gøre end at gå med; sagen er kørt for langt på underhåndsniveau, og der er skabt forventninger.

Den foran nævnte kamp mellem fagministerium og planlægningsorgan kan også blive ført af andre kombattanter. Det er sket, at en gruppe inden for et fagministerium spiller på mulighederne for at få gaver imod andre dele af samme ministerium.

Hvordan kampen end føres og mellem hvem, står man her over for typiske tilfælde på såkaldte modtager-pets.

Det er næppe muligt helt at undgå den slags. Men et par metoder kan hjælpe til at holde dem på et minimum. Den ene metode består i at forlange en stor modtagerydelse, som jo i praksis ofte vil gå fra det pågældende fagministeriums budget. Skal det gå ud over andre fagministeriers budgetter, tvinges fagministeriet til at fremføre sådanne argumenter for sagen, at det kan overvinde de andres modstand.

En anden metode består i på forhånd at have fastlagt, hvor stort et beløb, det pågældende land kan forvente at modtage, altså have fastlagt et bloktilskud til pågældende land. I så fald giver man planlægningsorganet det argument, at, hvad der gives til dette projekt, går fra, hvad der gives til andre projekter. Dette starter da i modtagerlandet en alles kamp imod alle om pengene, hvad selvsagt giver planlægningsministeriet en stærk position. Forholdene for gaverne er da næsten analoge med forholdene ved kampen om de nationale midler. Har man ikke sådanne på forhånd fastlagte og ufravigelige kvoteringer til de enkelte lande, føles det let hos en modtager som om, at det, at man giver efter over for et fagministerium, ikke koster noget eller i alt fald ikke koster så meget, som fagministeriet får; det kan jo lige så godt gå ud over donationerne til et

andet land. De fleste giverlande er ikke kommet frem til kvoteringer på lande, men arbejder dog med visse beløbsrammer for de enkelte modtagere; disse er ikke ufravigelige, holdes kun så som så og er ikke meddelt som noget bindende til modtagerne, som ofte kun vil have visse fornemmelser for, at der er større sandsynlighed for, at gennemførelsen af et pet-projekt vil gå ud over dem selv end over andre lande. En fast og ufravigelig kvotering vil gøre det klart for modtagerne, at gennemfører de et pet-projekt, er der et tilsvarende beløb mindre til rådighed for dem til andre formål. Der er meget, der kan tale imod faste kvoter; dette moment taler imidlertid afgjort for sådanne.

Ved siden heraf kan donor selvsagt sørge for, at dets udsendte fagfolk holder sig hundrede procent til de opgaver, de er sendt ud for at varetage, men det er ikke så let eller så hensigtsmæssigt i praksis.

Det blev foran forudsat, at landets planlægningsorgan foretog en forholdsvis grundig analyse af costs benefits. En sådan analyse kan imidlertid give anledning til divergerende tolkninger hos donor og hos modtager. Det er ikke så meget costs-siden, der giver anledning til uoverensstemmelser; sådanne uoverensstemmelser klares nok ved at gå dybere ned i problemerne. Men benefits-siden kan give anledning til uoverensstemmelser, der beror på forskellige opfattelser af, hvad der er vigtigt: Benefits for hvem, og benefits hvornår?

En sontring, der uvægerlig spiller en rolle på modtagersiden er sontringen mellem benefits for staten og benefits for borgerne. En fattig stat med næsten altid høje skattesatser og dog fantastisk lavt provenu vil næsten altid have større sympati for benefits, der tilfalder staten, end for dem, der tilfalder borgerne. En række investeringer har den egenskab, at de giver staten indkomster; det gælder investeringer i jernbaner, hvorimod investeringer i veje kun indirekte giver staten nogle indkomster. Investeringer i posthuse og lufthavne giver staten indkomster, medens investeringer i skoler, hospitaler eller sociale institutioner intet eller næsten intet bidrager til statskassen. Det er forståeligt, hvis et planlægningsministerium giver benefits, der viser sig i form af indkomster for staten, en større vægt, end den giver benefits, der alene viser sig som større indkomst eller større velfærd af anden art for borgerne. Det er imidlertid også forståeligt, hvis en donor tillægger indkomster, der tilfalder borgerne direkte, stor vægt, måske samme vægt som den indkomst, der går vejen via statskassen.

Denne forskel i opfattelse accentueres måske af en intern konflikt i modtagerlandet. Et fagministerium vil nok først og fremmest se på dets borgers indkomster, et landbrugsministerium på landbrugernes etc. Derimod vil et planlægningsministerium, der ofte er i nært samarbejde med eller er direkte underlagt finansministeriet, have en ganske anden opfattelse. Donors centrale

myndigheder, der måske ellers frygter fagministeriernes kamp for særinteresser, kan i denne konflikt have en sympati for fagministeriets synspunkter.

Det blev ovenfor nævnt, at der kunne være en konflikt mellem de benefits, der primært tilfalder staten, og dem, der tilfalder borgerne. Der kan imidlertid også være en konflikt mellem de benefits, der tilfalder visse grupper af borgere og andre grupper. Det er ikke ualmindeligt, at staten tillægger de benefits, der tilfalder nationale eller racemæssige mindretal ringe betydning, måske nærmest giver dem vægten nul. Der er næppe den donor, der ikke har været ude for, at modtagerne har foretrukket én lokal placering i stedet for andre af grunde, donor finder »usaglige«. Det kan tænkes, at den placering giver fordelene til den politisk dominerende stamme, hvis benefits altså tillægges en større vægt end goder, der tilfalder andre stammer. Dette betyder ofte, at de relativt bedst stillede får, og at de dårligere stillede ikke får. Dette kan selvsagt være vanskeligt for donor at acceptere. Det er også sket, at projektet partout skal ligge i den besluttende ministers valgkreds. Den, der skal forklare vore nu nedlagte privatbaners sving, vil vide, at vi selv bor i et glashus. Man kan omvendt - men nok sjældnere - komme ud for, at der skal gøres noget for en utilfreds gruppe; dette kan politisk være lettere at gennemføre, når det drejer sig om gaver end om almindelige statsbevillinger².

Dette er selvsagt yderst ømtålelige spørgsmål, fordi forslag om at lægge institutioner andet sted end foreslået af modtagerregeringen let - og med rette - føles som indblanding i landets indre politik. Og man kommer let til at træde på nogle politiske ligtorne.

En analyse af costs og benefits vil ofte, hvis de forskellige benefits vejes på samme måde føre til projekter til fordel for modtagerlandets relativt rige grupper. Man kan selvsagt tænke sig, at de, der skal anvende sådanne analyser, tillægger de benefits, der tilfalder fattige grupper, en større vægt end dem, der tilfalder de velstillede. En sådan tankegang møder man imidlertid ikke ofte. Socialpolitiske ræsonnementer forlanger ligesom en baggrund af velstand. Hvor noget sådant sker, vil det ofte møde sympati fra donorernes side. Men det er selvfølgelig en ligeså politisk og »tilfældig« indstilling som den modsatte. Denne »given vægte« må altid indeholde megen vilkårlighed.

Ved en cost-benefits-analyse har man altid problemet, hvordan fremtidige costs og fremtidige benefits skal neddiskonteres til nutidige værdier. For costs kan det være nærliggende at bruge den almindelige lånerente. (Den kan ganske

2. Forf. har i Iran konstateret, at en af UN financeret *Industrial Estate* var placeret i et fattigt og tyndt befolket område uden store industrielle muligheder, men beboet af en befolkning, som følte sig mere knyttet til Irak end til Iran, og som førte en »Hjem-til-Irak«-politik.

vist være vanskelig at konstatere i et udviklingsland, hvor der samtidigt kan være flere, stærkt divergerende lånesatser, og ingen »almindelig« lånerente). At problemet for omkostningernes vedkommende ikke er så alvorligt, beror tilige på, at den overvejende del af omkostningerne i almindelighed vil ligge i periodens begyndelse.

For benefits vedkommende er sagen langt mere kompliceret; mange vil kunne ligge langt inde i fremtiden; det kan være et stort spørgsmål, hvor langt man skal prøve at se ind i fremtiden, og dermed ofte hvor usikre goder, man skal tage med i sine overvejelser. Men også den rente, hvorved fremtidige benefits neddiskonteres kan give anledning til stærkt divergerende opfattelser. Fatigede folk lever ofte i nuet og vil se resultater straks. De ønsker skoler til deres børn og veje til deres landsby. De har derimod ringe forståelse for højere læreanstalter eller forskningsinstitutioner³, hvis resultater man først rigtigt ser om en menneskealder. Det er muligt, at embedsmænd og udenlandske eksperter, anvendende en eller anden rimelig diskonteringsfaktor (f.eks. den almindelige lånerente), kommer til en vis fordeling mellem de forskellige kategorier af investeringer, men at mange folk finder denne fordeling aldeles urimelig, fordi de - uden at vide, at de gør det - anvender en langt højere diskonteringsfaktor. Modtagerlandenes politikere kan komme i en vanskelig situation, fordi de på den ene side repræsenterer folket og dets meninger, men på den anden side også forstår embedsmændenes synspunkter, indser det berettigede i at se et stykke ind i fremtiden, anvender altså selv den lavere diskonteringsfaktor.

Det kan i en sådan situation være en »for alle« tilfredsstillende løsning, at en fremmed donor giver til de projekter, hvis resultater først viser sig ad åre, medens lokale midler anvendes til de projekter, hvis resultater er mere umiddelbare. Dette kan føles så meget naturligere, som donorerne vil være stater, hvis befolkninger er rige og har vænnet sig til at anvende en relativt lav diskonteringsfaktor. Projekterne, der bliver følgen af en sådan arbejdsdeling, vil derfor ikke føles unaturlige i donorstaterne.

5. En analyse af de til et planlagt projekt hørende omkostninger og fordele vil ofte afsløre, at en del af benefits vil tilfalde borgere eller offentlige myndig-

3. Forfr. har i Iran vurderet et institut, der foretog jordbundsundersøgelser over hele Iran og i denne henseende kortlagde landet. For den fremtidige gødskningspolitik og for beslutningen om, hvilke afgrøder, der skulle dyrkes i landets forskellige dele, forøvrigt også for vejpolitik etc. var dette institut af den allerstørste betydning. Det var forfr.s opfattelse, at man næppe fandt nogen anden institution, hvor forholdet mellem costs og benefits var gunstigere. Men, man kan selvsagt ikke forvente, at der hos folk i almindelighed skal være megen forståelse for nytten af en sådan institution.

Ved bestemmelsen af, om man vil gå igang, medregner den stat, der overveje kun de benefits, der tilfalder borgere og myndigheder i den stat, der overvejer og som skal betale omkostningerne. Selve den politiske opdeling fører således til, at visse grupper af projekter ikke gennemføres, som det ville være fundet økonomisk ønskeligt at gennemføre, hvis verden var én stat.

For en donor må imidlertid denne sondring mellem, hvilke benefits det initiativtagende land selv modtager, og hvilke der tilfalder andre lande, være helt eller så godt som helt uden interesse, blot de andre lande er udviklingslande.

Der er flere veje til løsning af dette problem. En meget nærliggende er, at den række af udviklingslande, som vil få gavn af foranstaltningen finder sammen om at bære omkostningerne, så at costs og benefits kommer til at vedrøre samme eller omtrent samme geografiske område. Det sker i et vist omfang. Det er imidlertid også klart, at et sådant samarbejde kan være vanskeligt at etablere.

En anden løsning er, at donorer i særlig grad går ind i den slags projekter. Dette rejser imidlertid visse problemer. Ligeså lidt som en modtager har lyst til at bruge egne midler til et sådant formål, er modtageren interesseret i, at en donor bruger af sine midler, hvis det betyder så meget mindre til pågældende modtager. Man kan derfor ikke forvente, at anmodninger om den slags projekter kommer frem på det tidspunkt, hvor de er økonomisk forsvarlige. Finansieringen af den slags projekter må derfor ske uden at berøre de nationale kvoteringer.

Dette vanskeliggøres imidlertid af en anden af tidens tendenser. Netop for at få landene til i deres planlægning at anlægge en fornuftig prioritering også for deres donorfinansierede aktiviteter, er man inden for UN kommet ind på, at hvert enkelt modtagerland skal vide, hvor meget det kan råde over som bidrag, og selv skal foreslå, hvortil beløbet skal anvendes. De bilaterale donorer er hidtil kun yderst tøvende gået igang med at anvende dette system. Under et sådant system vil selvsagt modtagerstaterne ved forhandlingerne presse på for at deres kvoter hver for sig skal blive så store som muligt. Resultatet er selvsagt blevet, at det beløb, der er sat af til regionale foranstaltninger, er blevet lille, fordi ingen har kæmpet for det.

På tværs af alle gode principper har vi nok her et tilfælde, hvor initiativ til projekter nu og da bør udgå fra donorerne. For små donorer er det imidlertid vanskeligt for ikke at sige umuligt at sidde inde med tilstrækkelig viden til mere systematisk at tage et sådant initiativ. De store donorer vil ofte være de gamle kolonimagter; de vil sikkert ofte have en yderst positiv indstilling til disse spørgsmål, så længe det drejer sig om deres »egne« lande, men er isolationist

heder i andre stater. Dette vil særligt blive tilfældet, hvor staterne er små, således som tilfældet ofte er i Afrika. Der kan være tilfælde, hvor hovedparten af benefits tilfalder fremmede. En vej gennem Ghana til Upper Volta vil give befolkningen i Upper Volta en lang række fordele, men måske knap give Ghana nogle, værd at nævne. Skal Ghana træffe bestemmelse om, hvorvidt en sådan vej skal bygges, vil den medregne alle costs, men kun de få benefits, der tilfalder Ghanas stat og dens borgere. Selvom de samlede benefits måske langt overstiger omkostningerne, bliver vejen, hvordan vi end neddiskonterer fremtidige poster til nutidige, måske alligevel ikke bygget, fordi Ghana kun medregner de ghane-siske fordele. Det er muligt, at, hvis man i stedet overvejede en jernbane, ville den blive bygget, for ved hjælp af takstpolitik sættes Ghana da i stand til at overflytte en del af fordelene fra Upper Volta til sig selv. Man kommer således til, at den fra et økonomisk synspunkt tilfældige og irrelevante opsplitning i stater har investeringspolitiske konsekvenser.

Dette problem er alvorligt. Et meget stort antal transportanlæg har således betydning for mere end et land. Et blik på kortet vil vise i hvilken grad veje og jernbaner i Afrika er nationale, men også, at medens der findes enkelte internationale jernbaner, står det endnu langt dårligere til med veje, der forbinder indlandsstaterne med kysten. Floderne er, hvor mærkeligt det lyder, også nationale, idet sejlbarhed forudsætter opmudring m.m., og det stopper ofte op et stykke fra grænsen. Indlandslandene, der næsten altid hører til de mindst udviklede, hører til denne gruppe bl.a. og ikke mindst, fordi omkostningerne ved at give dem adgang til søen og dermed til verdensmarkederne påhviler kyststaterne, der ingen eller næsten ingen fordele har af at skaffe indlandslandene disse forbindelser. Analoge forhold foreligger på en række andre områder, såsom forsyning med havne, oprettelse af postruter, anlæg af telekommunikation, civil aviation etc. Megen forskning er fuldt så meget til gavn for de andre. Plante- sygdomme, husdyrsygdomme, gødskningsproblemer er de samme eller stærkt beslægtede inden for samme region. Forskning f. eks. omkring hele den problem- kreds, der går under betegnelsen *appropriate technology*, spiller, trods den store betydning efterhånden alle sagkyndige tillægger denne forskning, næsten ingen rolle i praksis. Det er imidlertid klart, at fordelene ved en sådan forskning vil tilfalde en meget stor kreds af udviklingslande. I endnu højere grad end ved andbrugsforskning, vil denne forskning have et globalt anvendelsesområde. Det er næppe tilfældigt, at det navnlig er de største udviklingslande, først og fremmest Indien, der er gået ind i denne forskning; her vil dog en ret stor del af resultaterne tilfalde landet selv. Det gælder om alt dette, at fordelene tilfalder en langt større kreds af lande end det område, der betaler omkostningerne.

ske, så snart det drejer sig om kontakter på tværs af de gamle kolonigrænser. Mig forekommer det, at hvis størstedelen af tropisk Afrika skulle blive associeret til Fællesmarkedet, vil EF her kunne have en særlig opgave for Afrikas vedkommende.

6. Ved samarbejdet mellem modtagerne og giverne opstår der let en vis tradition for, hvad hvert enkelt land fortrinsvis kommer til at yde. Landene modtager anmodninger, en del af disse må man afslå, ikke fordi giverne ikke finder projekterne støtteværdige, men ganske enkelt fordi man ikke kan finde ekspertisen i sit eget land. I Danmark har det f.eks. længe været forholdsvis let at finde eksperter inden for landbrug og skovbrug, der var interesserede i at tage ud; men det har i lange perioder været yderst vanskeligt at finde egnede ingeniører. Altså får vi forholdsvis mange ekspertudsendelser og forholdsvis mange projekter inden for land- og skovbrug og få inden for infrastruktur, industriel udvikling, appropriate technology etc. Det gør ikke så meget, hvis blot andre lande formår at bistå med det, vi ikke kan. Der kan endda være visse specialiseringsfordele, forbundet hermed. Man skal blot være sig imod at drage vidtgående konsekvenser af udviklingspolitisk art ud fra denne specialisering.

Der er imidlertid andre tilfælde end disse, hvor det er giverlandets forhold, der er bestemmende for den bistand, der gives.

Der er f.eks. tilfælde, hvor donorerne ikke finder, at regeringerne repræsenterer folkene. Vi finder således ikke, at regeringerne i Angola, Mozambique eller Rhodesia repræsenterer befolkningerne i de pågældende lande. Ingen hos os drømmer om at give disse lande teknisk bistand gennem deres regeringer. Tværtimod er vi rede til at bistå modstandsbevægelser i de pågældende lande. Men hvem er folket? Repræsenterer modstandsbevægelserne folket mere, end regeringerne gør det? Vi tror det, men strengt taget ved vi intet derom. Måske er det i det hele taget i sådanne tilfælde meget svært at tale om folkets mening.

Hvordan hvis der er borgerkrig i et land (Congo, Nigeria, Rwanda, Burundi, Sudan, Øst-Pakistan), repræsenterer regeringerne da folket? De repræsenterer vel i alt fald ikke den del af befolkningerne, de bekriger. Men donorerens opgave er ikke at holde et bestemt styre ved magten, heller ikke at styrte det, men at gavne folkene. I almindelighed mener vi at gøre det ved et samarbejde med de landes regeringer, men der er åbenbart tilfælde, hvor denne metode fører til uønskede resultater.

Repræsenterer et selvbestaltet diktatur folket? Det kan naturligvis tænkes, at det varetager folkets interesser ligeså godt som en demokratisk valgt regering. Men vi har ingen garanti herfor. Vil vi imidlertid ikke godkende at så-

danne diktaturer repræsenterer folket, er der meget få regeringer i udviklingslandene, som repræsenterer folkene.

Hvad gør man i øvrigt, hvis et helt demokratisk valgt styre fortrinsvis varetager de velstillede interesser, medens vi finder, at vore aktiviteter fortrinsvis bør have et vist socialpolitisk sigte. Hvem skal i det hele taget afgøre de fordelingspolitiske konsekvenser af vore aktiviteter. Det er jo muligt - der er dem der vil sige, at det er mest sandsynligt - at den hurtigste vej til økonomisk vækst går via ujævn indkomstfordeling, og at de fattige får en hurtigere fremgang under ulige vækst, end hvis man søger at få en ligelig vækst. Skal vi sætte os til dommere over, om modtagerlandene vælger den ene eller den anden vej til fremgang?

Hvis man vil til at sondre mellem folket og regeringen, bliver resultatet meget let, at nogle velmenende mennesker i donorstaten mener, at de repræsenterer modtagerlandets folk og ved bedre, hvad der er til modtagernes gavn. Dette bliver mest sandsynligt til det rene vrøvl.

For den praktiske handlen er der ikke andet at gøre end enten at gå ud fra, at regeringen repræsenterer folket, eller at undlade at yde noget til de pågældende lande. Som forholdene er i dag kan man næppe noget sted få tilladelse til nogen som helst form for aktivitet, værd at nævne, uden i nært samarbejde med modtagerlandets regering.

Skulle det være aldeles åbenbart, at en regering ikke repræsenterer folket, således som tilfældet kan være det under borgerkrig, må konsekvensen være, at bistanden begrænses til det rent humanitære.

Bistandsarbejde forlanger en opbakning hjemmefra. Mange vil mene, at de ved bedst, hvad landene derude trænger til. Højskolefolk mener, at det er højskoler, kooperationsfolk, at det er andelsbevægelse, landbrugere, at det er rødt dansk malkekvæg, o.s.v. Det kan tænkes, at de har ret, men det behøver ikke at være tilfældet. Bag dette ligger ofte en tro på, at hvad der var godt for os, er også godt for dem. Interesserede rejser ud, får kontakter med kolleger derude. En museumsmand møder museumsfolk og kommer hjem med et indtryk af, at der er en stærkt interesse for museer derude og presser på, for at man skal give bidrag til oprettelsen af museer. Eller én, der hjemme arbejder med frivillige, tager ud, taler dér om frivillige, og kommer hjem med opfattelsen, at man derude er stærkt interesseret i at modtage frivillige. Alle disse grupper overser, at man må prioritere. Selvfølgelig vil de gerne have museer, frivillige, hospitaler, P-piller eller benproteser; det afgørende er imidlertid: vil de hellere have dette end noget andet, det er muligt at få?. Disse grupper, der har stillet forkerte spørgsmål, og derfor også fået forkerte svar, kan imidlertid hjemme

udgøre en pressionsgruppe; og man kan ikke se bort fra, at sådan bedreviden kan øve en vis indflydelse på den faktiske politik. Den første tid, vi i Danmark gav os af med bistand, var vel stærkt præget af sådanne giver-pets. Og vi er vel ikke helt kommet fri af dem.

Midlet til at komme bort fra denne form for pets er helt at overlade planlægningen og prioriteringen til modtagerlandene. Men selv under sådanne forhold, kan personlige kontakter af denne art få virkninger. Der kan skabes en vis fornemmelse i modtagerlandene for, hvad vi er interesserede i at give, og hvad der er muligheder for at få. Igen må det anføres, at bloktilskud nok er det bedste middel til at komme bort fra denne som de andre former for pets.

Nogle sætter spørgsmålstegn ved, om modtagerlandene nu også selv ved, hvad der er bedst for dem. Foretager de faktisk alvorlige cost-benefits-analyser? Er det netop ikke karakteristisk for mange beslutninger i de lande, at de tages hurtigt af politikerne uden de grundige undersøgelser, der efter vor opfattelse bør gå forud for store investeringer? Er det ikke, hvis vi føler et ansvar over for donorlandenes skatteydere og modtagerlandenes befolkninger, nødvendigt og rimeligt, at vi, som både har større personelle og finansielle ressourcer, går ind i arbejdet og deltager i modtagerlandets arbejde med at prioritere? Vi skulle da være med til at se til, at omkostningerne beregnes realistisk, at de mange slags benefits klart fremstilles, at der sluttelig finder afvejning sted, hvorved alle *pros* og *cons* kommer med. Man kan måske også tilføje, at selve vor medvirken kan hindre visse former for modtager-pets, måske også visse former for korruption.

Det er muligt, at noget sådant kunne og burde ske. Det må da ske ved, at repræsentanter for donorerne anbringes i modtagerlandenes planlægningsorganer, hvor deres opgave dels kan være helt analog med en normal eksperts, men hvor de eventuelt desuden kan forberede samarbejdet mellem modtager og donor. Skal noget sådant blive af værdi for de to parter, må der være tale om en langtidsudstationering, og der må sikres de udsendte en central placering i modtagerlandet. Det må frem for alt sikres, at de udsendte kommer dybt nok ind i tingene til at komme bort fra deres hjemmefra forudfattede meninger. Det må tillige være klart, at et sådant samarbejde sker helt på embedsmandsniveau. Den endelige beslutning må ligge hos modtagernes politiske organer.

7. Ydelsen af bloktilskud til udviklingslandene vil gøre et spørgsmål, der allerede eksisterer, mere brændende, nemlig fordelingen af donors midler mellem de forskellige modtagere. Dette spørgsmål er antagelig for alle donorer vanskeligt. Det har været almindeligt at påstå, at der foreligger ingen forde-

lingsnøgle, men at hvert enkelt projekt vurderes ud fra dets meritter. Det afgørende for spørgsmålets løsning bliver da, hvilke kriterier man lægger vægt på ved projektbedømmelsen.

Man kunne tænke sig, at man for fordelingen over lande anvendte de samme kriterier, som det enkelte land anvender, og som de fleste donorer sikkert også anvender ved valg mellem forskellige projekter inden for samme land, nemlig at fremme de projekter, der har det bedste forhold mellem benefits og costs. Anvendes dette kriterium helt uden modifikationer, ville resultatet nok blive, at en stor del af investeringerne burde foretages i Schweiz - eller i Danmark - eller, hvis man stillede som krav, at det skulle dreje sig om udviklingslande, ville det blive lande som Hong-Kong, Singapore, Argentina, Brasilien o.l., der fik hovedparten af bistanden⁴. Det er åbenbart, at dette resultat ville være i strid med hele formålet for aktiviteten. Man kan naturligvis også her klare sagen ved at tillægge benefits, der tilfalder fattige, en større vægt end benefits, der tilfalder mindre fattige. Denne vægttildeling er i sig selv altid noget vilkårligt. Sker den inden for et land, og foretages den af landets politiske myndigheder, er den et led i landets politik. Og det er netop politikernes sag at gøre noget sådant. De vægte, der skal tillægges ved sammenligninger mellem benefits, der tilfalder folk i flere forskellige lande må imidlertid foretages af donorerne. Har de egentlig noget som helst mandat til at foretage en sådan fordeling? En sådan fordeling må imidlertid foretages; det sker sikkert ofte ved hjælp af meget tilfældige kriterier.

Skal man imidlertid over til at tildele de enkelte lande bloktilskud, kan man selvsagt ikke længere anvende ovennævnte metoder. Man må da fastsætte på kroner og øre, hvormeget hver enkelt modtager skal have. Det kan gøres rent skønmæssigt, eller man kan søge at »objektivisere« sagen ved at anvende formler, hvori indgår f.eks. folketal, kriterier for fattigdom, såsom nationalindkomst pr. indbygger, børnenes andel i totalbefolkningen, landbrugernes andel i den samlede befolkning, skolefrekvens, udbredelsen af analfabetisme o.l. Hvad man end gør, vil en sådan fordeling bære præg af noget ret vilkårligt. Og det er ligeså klart, at, hvad man end gør, vil det blive kritiseret af de modtagere, der finder, at de får for lidt.

For de små donorer, der umuligt kan sprede sig over den hele klode, er der nok ikke meget andet at gøre, end nok så vilkårligt at sætte nogle kvoter, der tilfalder en ret tilfældigt udvalgt kreds af lande.

4. Det er klart, at man ikke i Danmark har anlagt sådanne kriterier. Målt på denne måde ville lande, med hvilke vi har et betydeligt samarbejde, såsom Tanzania, Uganda, Malawi og Botswana, komme noget nær bunden.

Der er en risiko for, at ydelsen af bloktilskud i praksis vil tendere til at fryse fordelingen over lande fast. Sålænge man vurderer projekt for projekt, kan man uden alt for stort besvær reducere samarbejdet med en samarbejdspartner. Han har ingen som helst ret; han ved, at hans projekter vurderes ét for ét og sammenlignes med alle andre indkomne projekter. Har man derimod tilsagt et modtagerland, at det i en nøje defineret periode skal have x kr. om året, vil det være så godt som umuligt at ændre noget i den aftalte periode. Men selv efter tilsagnsperiodens udløb skal det nok vise sig, at man vil få brug for meget stærke argumenter for fremover at give væsentligt mindre end før. Hvis dette er rigtigt, er det formentlig det argument, der mere end noget andet taler imod anvendelsen af bloktilskud. Dette argument er dog formentlig ikke stærkt nok til at opveje de mange goder, der er knyttet til disse tilskud.

8. Man aner en udvikling, der vil gennemløbe følgende fem stadier:

(1) Der tages stilling fra projekt til projekt. Valget af projekter sker i stort omfang af donor.

(2) Projektudvælgelsen glider mere og mere over på modtagerne, der tilkendegiver deres ønsker ved at fremsende anmodninger. Resultatet bliver sjældent store, rene donorfinansierede og -administrerede projekter, men ofte bidrag med dele til nationale projekter, eller projekter, der indgår som led i en national udbygning af f.eks. skolevæsen, hospitalsvæsen e.l.

(3) Der stilles et vist beløb, et bloktilskud, til rådighed for modtageren til projekter efter modtagerens valg. Det kræves, at beløbene skal anvendes til køb af materialer, betaling af eksperter, frivillige o.l. fra donorstaten.

(4) Der stilles et beløb (bloktilskud) til rådighed til projekter m.v. Den nationale binding opgives.

(5) Der gives et bloktilskud til fri afbenyttelse.

Medens denne artikel forklarer udviklingen fra (1) til (3), kræves måske nogle kommentarer til forklaring af udviklingen fra (3) til (5).

Udviklingslandene vil finde, det vil være en fordel, at de får mulighed for at anvende midlerne hvorsomhelst. Det er klart, at enhver binding gør en gave mindre værdifuld. Det er muligt og - for ydelserne fra små donorer - sandsynligt, at skadevirkningen for udviklingslandene ved binding er næsten ikke-eksisterende. Når man hidtil også for den faglige bistands vedkommende har holdt fast ved en betydelig grad af binding, skyldes det, at der har foreligget en interesse heri på donorside. Men med fuld beskæftigelse af arbejde og kapital formindskes denne interesse. Foreligger der på politisk hold ønsker om en afsvækkelse af den økonomiske aktivitet i donorlandet, kan det endog føles som

en fordel, at efterspørgselen efter hjemlige ressourcer bliver mindre. Denne situation synes i Tyskland at have givet sig udslag i handling, således at man bevidst har afbundet bistand for at lette på situationen hjemme. En lignende situation kunne meget vel opstå andetsteds⁵.

Der har været en tilbøjelighed til at forlange, at donationer skal gå til anlægsbudgettet. I virkeligheden er dette et ret tomt ceremoniel. Ved modtagerlandets regering, at den kan regne med at modtage udefra ca. x kr. til dets anlægsprogram, vil det flytte et beløb noget mindre end x fra dets anlægs- til dets driftsbudget. Man tilpasser sig således, og resultatet bliver ganske det samme, som hvis man gav almindelige, helt ubundne budgettilskud.

9. Til sidst nogle bemærkninger, der ligger noget på siden af emnet.

Også den finansielle bistand gennemgår i disse år en udvikling. Renten bliver lavere og lavere, afdragsperioderne bliver længere og længere, også den såkaldte graceperiode d.v.s. den periode, hvori ingen afdrag skal ydes, bliver længere. Danmark, som er gået langt i den retning, er nået til renten nul, afdrag over 25 år, i visse tilfælde 35 år, og en grace-periode på 7 år. Gaveelementet er hermed oppe på ca. 75% (85%). Springet til at give gaver i stedet for lån er da ikke langt. Disse gaver kunne gives som rene pengegaver, og kan, om man vil, stadig være bundne til køb i Danmark.

Danske statslån er, som bekendt, stadig bundne til køb i Danmark. Om denne binding gælder næsten ord til andet, hvad der er anført foran om binding af den faglige bistand. Med fuld beskæftigelse i Danmark er der hverken fra en beskæftigelsesmæssig eller fra en valutarisk synsvinkel noget, der taler for en binding til køb i Danmark.

Man aner da, at den dag ligger ikke så langt borte, hvor man giver gaver i stedet for lån, og hvor bindingen, om vi ellers bevarer vort høje beskæftigelsesniveau, efterhånden ophæves. I sin yderste konsekvens bliver statslånene da til budgettilskud. Forskellen mellem faglig bistand og finansiell bistand er da udvisket.

Hensynet til stemninger i donorlandene vil sinke denne udvikling. Mistillid til modtagerlandenes muligheder for at administrere pengene vil trække i samme retning. I en række lande hersker der ved siden af den interesse, der her alene er taget i betragtning, politiske interesser for at binde nogle af modtagerne til donoren. Hvor noget sådant foreligger, vil en sådan udvikling kun langsomt finde sted.

5. Set ud fra Danmarks økonomiske situation i dag ville det vel, idet der ses bort fra de midlertidige forhold, der skyldes olickrisen, være rimeligt, om vi opgav enhver binding til Danmark af bistanden.