

Danmarks bilaterale samarbejde med udviklingslandene

Kjeld Philip

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene

SUMMARY: This lecture concerns Denmark's bilateral co-operation with developing countries. 1-5: Economic background, 6-13: Principles for bilateral assistance, 14-17: New economic worldorder.

1. Målt med historiens alen er vor deling af verden mellem højt udviklede industrilande og udviklingslande forholdsvis ny. I det halvtrediehundrede år, der ligger mellem de store opdagelsesrejser og begyndelsen på den industrielle revolution, havde man en ganske anden deling. Kina og Indien opfattedes som rige industrialiserede lande, der havde industrivarer at sælge til Europa. Herfra fik man kostbare tekstiler lavet af silke og af bomuld, og herudover leverede de kostbare landbrugsvarer såsom krydderier. Europa havde meget lidt at sælge til disse lande. Når vi overhovedet kunne købe derudefra, skyldtes det først og fremmest, at vi købte ved hjælp af guld og sølv, som enten plyndredes eller købtes for vin og hvede, altså ikke industrivarer, i Latinamerika. De eneste industrielle produkter, vi var i stand til i lidt større mængde at levere til de fjerne lande, var våben.

Mellem midten af det 18. århundrede og midten af det 19. århundrede skete der en omvæltning. Europa industrialiseredes; og de industrialiserede lande, England, Frankrig, Holland-Belgien, nogle enkelte punkter i Tyskland, blev i stand til at eksportere industrivarer til det, vi nu kalder udviklingslande. Og udviklingslandene kommer over til i højere grad at levere råvarer til den industri, der udvikler sig i Europa. Langt de fleste råvarer kom imidlertid dengang, som nu, fra industrilandene.

Omkring 1850 er verdens deling i industrilande og udviklingslande således nogenlunde gennemført. Det var imidlertid meget få lande, man omkring 1850 kunne betragte som egentlige industrilande. Forskellen mellem nogle få rige lande i Europa og nogle fattige oversøiske lande var imidlertid klar. Siden da er kredsen af rige lande vokset. Forskellen mellem vor rigdom og deres fattigdom voksede først og fremmest ved, at rigdommen blev større i de rige lande, medens fattigdommen i de fattige lande

Forkortet gengivelse af foredrag i Nationaløkonomisk Forening d. 8. dec. 1980.

Danmarks bilaterale samarbejde med udviklingslandene

Kjeld Philip

Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene

SUMMARY: This lecture concerns Denmark's bilateral co-operation with developing countries. 1-5: Economic background, 6-13: Principles for bilateral assistance, 14-17: New economic worldorder.

1. Målt med historiens alen er vor deling af verden mellem højt udviklede industrilande og udviklingslande forholdsvis ny. I det halvtrediehundrede år, der ligger mellem de store opdagelsesrejser og begyndelsen på den industrielle revolution, havde man en ganske anden deling. Kina og Indien opfattedes som rige industrialiserede lande, der havde industrivarer at sælge til Europa. Herfra fik man kostbare tekstiler lavet af silke og af bomuld, og herudover leverede de kostbare landbrugsvarer såsom krydderier. Europa havde meget lidt at sælge til disse lande. Når vi overhovedet kunne købe derudefra, skyldtes det først og fremmest, at vi købte ved hjælp af guld og sølv, som enten plyndredes eller købtes for vin og hvede, altså ikke industrivarer, i Latinamerika. De eneste industrielle produkter, vi var i stand til i lidt større mængde at levere til de fjerne lande, var våben.

Mellem midten af det 18. århundrede og midten af det 19. århundrede skete der en omvæltning. Europa industrialiseredes; og de industrialiserede lande, England, Frankrig, Holland-Belgien, nogle enkelte punkter i Tyskland, blev i stand til at eksportere industrivarer til det, vi nu kalder udviklingslande. Og udviklingslandene kommer over til i højere grad at levere råvarer til den industri, der udvikler sig i Europa. Langt de fleste råvarer kom imidlertid dengang, som nu, fra industrilandene.

Omkring 1850 er verdens deling i industrilande og udviklingslande således nogenlunde gennemført. Det var imidlertid meget få lande, man omkring 1850 kunne betragte som egentlige industrilande. Forskellen mellem nogle få rige lande i Europa og nogle fattige oversøiske lande var imidlertid klar. Siden da er kredsen af rige lande vokset. Forskellen mellem vor rigdom og deres fattigdom voksede først og fremmest ved, at rigdommen blev større i de rige lande, medens fattigdommen i de fattige lande

Forkortet gengivelse af foredrag i Nationaløkonomisk Forening d. 8. dec. 1980.

formentlig forblev på nogenlunde samme niveau. Hollis Chenery har for Verdensbanken beregnet antallet af udviklede lande i 1950 og 1970. Han kommer til henholdsvis 14 og 23 – altså en ganske betydelig vækst i antallet på blot tyve år, og væksten er så meget mere betydningsfuld, som den omfatter to store lande, Japan og Sovjetunionen. Hvis min opfattelse, at der omkring 1850 var 5 udviklede lande i verden, er rigtig, kommer vi til, at fra 1850 til 1950 er der en tilvækst på 9 lande, deriblandt Danmark, fra 1950 til 1970 påny en tilvækst på 9 lande. Man kan således ikke påstå, at der i vor tid ingen udvikling finder sted. Hertil kommer, at de fleste latinamerikanske og fjernøstlige lande har en per capita vækst, der mange år er oppe på 3-4% p.a. og således udvikler sig stærkt.

2. Den udvikling, der i forrige århundrede fandt sted i den atlantiske kulturkreds, var præget af, at man havde ét arbejdsmarked og ét kapitalmarked. Vi ved alle, hvordan der fandt en enorm emigration sted fra Europa til USA. Den mulighed, som landsmænd – navnlig landmænd – havde for at emigrere til Amerika, lagde bund under indkomsterne i Europa.

Hvad nok er mindre kendt, er, at der også fandt en vandring af højt kvalificerede folk sted fra udviklede lande til de mindre udviklede lande. Der var således en indvandring, f.eks. til Danmark, af engelske og tyske ingeniører. Det var datidens form for ekspertudsendelse.¹

Der var endvidere ét kapitalmarked; der var ingen legale grænser for kapitalens mobilitet; f.eks. finansieredes en stor del af investeringerne i USA ved engelsk kapital. Den vækst, der fandt sted i denne kreds af lande i forrige århundrede, var derfor forholdsvis ensartet og stærk. Situationen er i dag ganske anderledes. Vi har ikke noget fælles arbejdsmarked, og vi har kun med store begrænsninger et fælles kapitalmarked.

3. Verden er i dag delt op i en lang række nationale arbejdsmarkeder. Som regel er der ikke alvorlige restriktioner for vandring fra det ene sted til det andet inden for det enkelte land. Dette fører i udviklingslandene til en balance mellem landbrugere, som tjener yderst lidt, og byboere, som, hvis de har arbejde, tjener noget mere, men som har en betydelig arbejdsløshedsrisiko, således at forskellene i indkomster ikke er så store, som de nominelt ser ud til at være. Hertil kommer et utal af små, oftest

1. Som eksempel kan det nævnes, at dansk industris nu lidt havarerede flagskib oprindeligt startedes af tre herrer ved navn Baumgarten, Burmeister og Wain. Først senere skulle det komme i hænderne på gode danske navne som Nielsen og Madsen.

underbeskæftigede, mindre næringsdrivende. Lidet kapitalkrævende fag som rickshaw kørsel, syning og markedshandel overfyldes med stor underbeskæftigelse og lave indkomster til følge.

Mellem de mange nationale arbejdsmarker er der imidlertid kun få, smalle og regulerede kanaler. Der findes næppe noget land, hvortil nogen ønsker at vandre, som ikke har indvandringsrestriktioner og er i stand til stort set at håndhæve disse.

Fra lande som England og Norge udvandrede i forrige århundrede ca. 1% af befolkningen om året. Fra Danmark blev det vel aldrig mere end ca. $\frac{1}{3}\%$. Dette er meget store tal sammenlignet med de vandringer, der finder sted i øjeblikket. Vi taler i disse år om de store vandringer til Middle East, men vi glemmer undertiden, at det drejer sig om vandringer på korttidskontrakter, der tvinger de vandrende til at vende tilbage. I øjeblikket er nettoudvandringen fra lande som Pakistan, Bangladesh og Indien formentlig yderst beskedne – fra Pakistan antagelig lig nul. Antallet af mennesker, der er ude fra disse lande, udgør næppe mere end $\frac{1}{2}\%$ af den samlede befolkning. Det drejer sig således om en størrelsesorden, der er bagatelagtig sammenlignet med det, vi oplevede i forrige århundrede.

Forskellene i indkomst beror imidlertid langt fra alene på, at arbejdskraften i udviklingslandene er lukket inde på de nationale arbejdsmarkeder. Med økonomisk udvikling følger, at en større del skal beskæftiges inden for industri og handel. På grund af vandring fra land til by vokser arbejdskraften i byerne i udviklingslandene ofte med ca. 6% om året, medens den på landet som regel vokser med 2 à 3%. Store dele af byernes arbejdskraft er set ud fra den urbane produktions side helt ufaglært. Begreberne faglært og ufaglært må altid ses i relation til, hvortil arbejdskraften skal anvendes. Mange landbrugere i udviklingslandene er særdeles dygtige som landbrugere, men deres viden er uden praktisk betydning den dag, de skal beskæftiges i industri eller i handel, og deres manglende skolegang gør det vanskeligt for dem at tilegne sig ny viden.

I et land, som er ved at absorbere de udviklede landes produktionsformer, opstår der da en betydelig mangel på faglærte folk og på folk, der kan styre og lede, managers. Det er da ikke ualmindeligt, at en faglært arbejder tjener f.eks. fem gange mere end en ufaglært. I Østafrika tjente en departementchef ca. 25 gange mere end et postbud, og så er frynsegoderne nok størst for departementchefen. Desto kraftigere væksten er, jo større bliver knapheden på uddannede, og jo større bliver lønforskellene.

Drejes et underudviklet land ind i en økonomisk udvikling, opstår der let en vandring til det underudviklede land af højere kvalificerede folk: Egyptiske lærere til hele den arabisktalende verden, indiske og pakistanske fagarbejdere til Middle East, europæiske og amerikanske ingeniører og forretningsfolk, eksperter og frivillige, til alverdens udviklingslande.

4. På kapitalmarkedet er forholdene nærmest de modsatte af på arbejdsmarkedet. Der findes i dag ét stort internationalt kapitalmarked, som også omfatter en ganske stor del af udviklingslandene. Ikke mindst i tiden efter oliekrisen, hvor oliekapitalerne kom til og gjorde markederne likvide, er store kapitalmængder søgt til den kreds af udviklingslande, der er rigest og mindst risikofyldte. Kapitalen er således gået til Latinamerika og Det fjerne Østen, medens de fattige lande på Det indiske Subkontinent og Afrika syd for Sahara kun har modtaget lidt.

Medens der normalt er ét nationalt arbejdsmarked, er der ofte ikke noget nationalt kapitalmarked. Dette gælder særligt de fattigere blandt udviklingslandene. Storindustrien vil kunne låne på det internationale kapitalmarked, eventuelt gennem fremmede bankers afdelinger og filialer i udviklingslandet. Den store del af befolkningen, som arbejder i småindustri, småhandel og landbrug, har imidlertid ringe mulighed for at få lån i den moderne sektors pengeinstitutter. Der findes imidlertid også et kapitalmarked for dem. I de asiatiske lande er der en vrimmel af pengeudlånere, men markederne er opsplittede i et utal af delmarkeder uden nogen synderlig indbyrdes forbindelse.

På dette marked består den enkelte långivers sikkerhed i, at han kender låntageren og har et vist hold på ham. Låntageren har normalt kun én enkelt långiver – eller højst et par stykker – at henvende sig til. Hvis långiveren overhovedet arbejder med fremmede penge, stammer de oftest fra pengeudlånerens kunder. Markedet er således lille, lokalt og isoleret fra andre markeder. Der er rige muligheder for forskelle fra det ene lokalmarked til det andet, og pengeudlåneren kan endda føre en stærkt individualiseret udlånspolitik.

Billedet kompliceres af, at det nationale marked ofte er præget af prisdiskriminering. Der tillfyder landet udviklingslån fra udlandet til meget lave rentesatser, de danske således til renten nul. De videreudlånes til industrien til favørrenter, f.eks. til 4 %. Man kan have statsfinansierede udviklingsbanker, som låner ud til måske 6% eller 9%, medens de kommercielle banker forlanger f.eks. mellem 12% og 15%. Den store del af befolkningen, som ikke har adgang til det moderne pengemarked, og som ikke kan stille bankmæssige sikkerheder, må låne hos pengeudlånere til renter, der måske ligger mellem 60% og 200%.

5. Hvis målet er at maksimere produktionen, er det afgørende, at produktionsfaktorerne er mobile og søger hen til de anvendelser, hvor de opnår maksimalt udbytte, d.v.s. at de i alle anvendelser opnår samme marginale udbytte, der samtidig er det maksimale. Denne forudsætning er langt fra opfyldt i nutiden, hverken internationalt eller nationalt.

Den manglende opfyldelse er medvirkende til, at der i udviklingslandene råder en

»dual economy«; og renteforskellene over deres indflydelse på valg af teknik. Det er klart, at for den, der kan låne til 4%, er den teknik, der maksimerer profitten, en ganske anden end for den, der skal betale 16% – for slet ikke at tale om dem, der skal af med 60%. Vi får da kapitalintensive og kapitalekstensive industrier til at arbejde ved siden af hinanden. Hertil kommer, at industrierne i den moderne sektor ofte må anvende relativt dyr arbejdskraft, medens man i småvirksomhederne kan anvende de traditionelle arbejdsmetoder – og altså bruge billig arbejdskraft. Disse forskelle kan i udviklingslandene holde sig i forholdsvis lange tider. Det er imidlertid klart, at også dér sættes der kræfter ind på at nedbryde forskellene.

6. Af forskellige grunde er således skabelsen af et verdensmarked for arbejde og kapital blokeret. Arbejdsmarkedet er blokeret af politiske grunde, kapitalmarkedet af tekniske grunde. Kapitalmarkedet er ved at blive mere og mere internationalt, medens arbejdsmarkedet i disse år bliver mindre og mindre internationalt. Vi vil og kan således ikke det, der virkelig kunne løse ulighedens problemer.

Da det imidlertid er blevet følt som politisk ønskeligt i al fald at gøre noget for at udligne forskellen mellem de rige og de fattige nationer, har vi fået udviklingsbistand, visse handels- og investeringspolitiske foranstaltninger; og nogle drømmer om en ny økonomisk verdensorden.

I udviklingsbistandens barndom var der en tilbøjelighed til at mene, at det afgørende var at forsyne udviklingslandene med kapital. Man ræsonnerede ud fra nogle enkle betragtninger: landene havde betydelige mængder af arbejdskraft, landene var præget af lave indkomster, og følgelig måtte opsparringstilbøjeligheden være yderst beskedent. Altså måtte det være hensigtsmæssigt at forsyne landene med kapital. Nogle mente, at så ville udviklingen komme mere eller mindre af sig selv. Mange drog en parallel til Marshall-hjælpen til Europa efter den anden verdenskrig, men overså, at denne hjælp blev givet til udbedring af skader i et samfund, der iøvrigt var højt udviklet.

Man måtte imidlertid konstatere, at vel var landene fattige på kapital, men kapitalen kunne ikke komme frem til folkets masser, der levede i en traditionel sektor; og var de i stand til at udnytte kapitalen, hvis den kom frem? Man kom da snart ind på overvejelser over, at der måtte investeres ikke blot i materielle goder, men tillige i »human resources«. Kapitalbølgen blev da fulgt op med en uddannelsesbølge. »Financial assistance«, lån, blev suppleret med »technical assistance«, gaver, og det afgørende blev, at man flyttede arbejdskraft fra én kategori til en anden gennem uddannelse. Man ville udvide flaskehalse. Var der mangel på dyrlæger, skulle man uddanne dyrlæger. Var der mangel på smede, skulle man uddanne smede, o.s.v. Ved at udvide flaskehalsene ville man fremme udviklingen

imod moderne og rigere samfund. Desuden ville en udvidelse af flaskehalsene føre til en formindskelse af indkomstforskellene. De to bølger vendte sig således mod hvert sit af de to store markeder for produktionsfaktorer.

Som tiden er gået, er den nævnte sondring mellem lån, der supplerer kapitalmarkedet, og faglig bistand, der ændrer sammensætningen på arbejdsmarkedet, blevet mindre og mindre konsekvent gennemført. Vi har i øjeblikket en del »financial assistance«, der i virkeligheden tjener uddannelsesformål, og vi har omvendt »technical assistance«, hvorved et land forsynes med kapital. Vi har f.eks. dansk teknisk bistand til Bangladesh, hvorved landet forsynes med råjern. Sondringen går nu ikke på, hvilke markeder de henvender sig til, men på den måde, hvorpå bistanden administreres og de betingelser, der er knyttet til den. Efterhånden som forskellen mellem »technical assistance« og »financial assistance« forsvinder, er det imidlertid et spørgsmål, om ikke administrationen og vilkårene må tilpasses og efterhånden blive de samme for de to slags bistand.

Oprindeligt overlod vi det næsten helt til modtagerne at administrere vore lån. De skulle jo forrentes og tilbagebetales; dette forhold skulle tvinge landene til at økonomisere. Men når renten er blevet nul, og gældsafgivelse for de fattigere blandt modtagerne hører til dagens orden, er lånene blevet til gaver. Vi tvinges da inden længe til at være lige så aktive i administrationen af lånene som af den faglige bistand.

7. Vore lån gives nu til renten 0 og videreudlånes af modtagerstaterne til f.eks. private industridrivende til en rentesats, hvis størrelse vi ikke blander os i. Denne rentesats synes i langt de fleste tilfælde at ligge langt under den, hvortil de pågældende kunne låne på det almindelige kapitalmarked. Dette rejser to spørgsmål: Hvilken virkning har rentesubsidieringen? og hvad sker der med den rentemarginal, der tilfalder modtagerstaten?

At renten for industrivirksomheder er lav, må påvirke virksomhedernes kalkuler, således at industrierne bliver »for« kapitalintensive. Man får industrier inden for brancher, hvor landet ikke har de økonomiske forudsætninger for uden subsidier at kunne klare sig, og man får et teknologivalg, der er uøkonomisk under landets priser på produktionsfaktorerne. Et af formålene med at bistå til etablering af industrier må være, at den pågældende virksomhed skal følges op af flere sådanne, finansieret over de almindelige markeder. Det sker imidlertid kun, hvis prisen på kapital ikke påvirker branche- og teknologivalget, men det gør det. Det spørgsmål kan med god grund rejses, om vi ikke af hensyn til u-landet burde stille som en betingelse for vore lån, at de genudlånes på markedsvilkår.

Dette fører frem til næste spørgsmål om, hvad der sker med rentemarginalen. Som

det er nu, tilfalder forskellen mellem 0% og gendulånssatsen modtagerstaten. Denne forskel er helt ubunden og i realiteten et budgettilskud.

8. Hvad vi vil nå med vor u-landsbistand, er på ingen måde klart eller selvfølgelig. Så meget har der hos os været talt om, at u-landsbistanden skulle nå de 0,7% af bruttonationalproduktet, at man næsten kunne få det indtryk, at målet var at give penge ud. Målet må imidlertid være at nå ét eller andet fysisk, enten i udviklingslandene eller eventuelt hos os. Når man er havnet i det sære pengemål, beror det nok på, at behovet derude er så uendelig mange gange større, end dét, vi er rede til at ofre.

Loven om Internationalt Udviklingsarbejde rummer i sin §1 en formålsparagraf, der siger, at »Målet for Danmarks statslige bistand til udviklingslandene skal være igennem et samarbejde med disse landes regeringer og myndigheder at støtte deres bestræbelser for at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang og politiske uafhængighed . . .«. Denne målsætning spejler sikkert ganske godt, hvad mange i Danmark finder, man skal nå. Den er imidlertid meget bred i sin formulering; når jeg i det følgende gennemgår den kritisk, er det ikke for at foreslå den ændret, men for at vise nogle af de problemer, man i praksis må tage stilling til.

Paragraffen begynder med at slå fast: At bistanden skal ydes i samarbejde med modtagerlandenes regeringer og myndigheder. Det er en selvfølgelighed, for ikke noget sted tillades det fremmede – stater eller private – at yde bistand uden tilladelse fra modtagerlandets regering.

Målsætningen anser det for givet, at modtagerne har bestræbelser for at opnå økonomisk vækst. Dette mål deles formentlig af næsten alle udviklingslandes regeringer, selv om det nok ikke føles helt selvfølgelig i flere af de muslimske lande.

Problemer dukker imidlertid op, når vi kommer til spørgsmålet om økonomisk vækst for hvem. Paragraffen siger, at vi skal støtte dem i deres bestræbelser for at opnå økonomisk vækst for derigennem at medvirke til sikring af deres sociale fremgang. Hvad menes der imidlertid med social fremgang? Vi tolker vel dette på i hvert fald tre forskellige måder: (1) højere levestandard for de dårligere stillede, (2) indkomstudjævning, og endelig (3) at et vist mål af »basic needs« opfyldes. Sådanne mål er nok i de fleste tilfælde fuldt så meget vore mål, som det er deres.

De fleste u-lande styres nu engang af en lille elite med støtte af et bureaukрати. Disse ledere har en interesse i økonomisk vækst, har næppe noget imod social fremgang, men vil ikke betale ret meget af væksten for at opnå social fremgang. Den politiske situation er en anden, end hos os.

Mange udviklingslande har f.eks. relativt store militære udgifter. Vil et militært

regime undgå at blive styrtet af en anden klike inden for militæret, må det gøre noget for militæret. Det samme kan i øvrigt gælde et civil styre, der frygter et militærkup.

Der er her lagt op til divergerende interesser. Hvis man ved social fremgang blot forstår vækst for de fattigere, er der næppe mange former for økonomisk vækst, der ikke i hvert fald efter nogen tids forløb fører til højere indkomster også for de fattigere dele af befolkningen. Menes der imidlertid ved social fremgang en ligeligere indkomstfordeling, er dette næppe på u-landsstatet muligt, uden at det går ud over den økonomiske vækst. Og eventuelle sociale foranstaltninger for dem, hvis fattigdom skærpes af, at de tilhører bortstrømningsfag, vil fastholde nogle af dem i disse fag og dermed svække den økonomiske fremgang.

Heller ikke en målsætning som »basic need«-målet er uden interesse modsætning. Et vist mål af »basic needs«, såsom rent vand, skoler til børn, tålelige boliger til alle, en vis elementær sundhedstjeneste, kræver enorme investeringer. Der er således meget andet, man ikke kan gennemføre. Interessen for »basic need« synes større, når der vedtages resolutioner, end når det kommer til praksis. Vi står her over for en klar modsætning mellem det korte og det lange løb. Det forekommer sandsynligt, at uden opfyldelsen af »basic needs« kommer udviklingen ikke rigtigt igang, men udbyttet viser sig først om en menneskealder og ikke hos dem, der bestemmer nu. Og så må det ikke glemmes, at de goder, der omfattes af »basic needs«, i forvejen står til rådighed for bureaukratiet og mellemlassen. De samme beløb investeret i andet vil give dem en helt anderledes økonomisk vækst i det korte og det mellemlange løb.

Vi i disse decennier synes, social velfærd er vigtigt. Deres ledere har såmænd i almindelighed ikke noget herimod, men de er ikke særlig interesserede, og de ønsker næppe at betale med ret meget af deres økonomiske vækst for at opnå det. Den modsætning, der med hensyn til dette mål kan være mellem udviklingslandene og os, kan også udtrykkes, som at de har en anden diskonteringsfaktor for de fremtidige goder, end vi har.

Man kan med en vis ret sige, at der er noget kulturimperialistisk over vor målsætning. Såvel indkomstudjævning, det overordnede hensyn til de fattige og de fattigste, interessen for »basic needs«, er typiske udslag af det 20. århundredes europæiske kultur. Vi havde ikke mange af den slags idéer i det 19. århundrede, og de svarer hverken til magtmønsteret eller kulturmønsteret i de fleste u-lande.

9. At der er uoverensstemmelser mellem deres ønsker til bistanden og vore idéer om dens indhold, må føre til, at det er et vigtigt spørgsmål, hvem der skal bestemme, hvor meget der skal gives til hvert enkelt land, og i hvilken form bistanden skal gives.

Ét må vi nok nødvendigvis afgøre suverænt, nemlig hvor meget hvert enkelt

modtagerland højst skal have i bilateral bistand. Derimod har modtagerlandet et veto imod enhver form for bistand.

Har vi bestemt, hvor meget de enkelte lande skal have – hvem skal så bestemme, hvad de skal have? Mange vil hævde, at de derude ved bedst, hvad de har brug for – det er altså dem, der skal prioritere. Hvis vi ville bestemme, ville det være neokolonialisme, neo-imperialisme eller noget andet fælt med neo. På den anden side er det de danske skatteydere, der betaler, og de vil dét, der er udtrykt i formålsparagraffen, mener vi.

Den yderste konsekvens af det første synspunkt er budgettilskuddet, der jo samtidigt bliver et valutatilskud. En konsekvent følge af det andet synspunkt må være, at vi bestemmer, sådan som forældre bestemmer julegaver til deres børn.

I u-landsbistandens barndom var det i stort omfang os, der i vor bedreviden bestemte. Vi tog det for givet, at vi vidste bedre, og vi dryssede milde gaver ud, ofte i form af helt dansk administrerede projekter. Så for en halv snes år siden vendte billedet. Mange følte, at i princippet burde modtageren bestemme, hvortil pengene skulle anvendes. Vi kom ind på inden for en af os fastsat økonomisk ramme at lade dem prioritere. Helt konsekvente blev vi imidlertid aldrig. Vi har således hele tiden ment, at det var os, der skulle bestemme fordelingen over hovedkategorierne – finansiel bistand, faglig bistand, eksperter, frivillige o.s.v. Havde vi virkelig villet lade dem bestemme, skulle de også have bestemt fordelingen mellem disse kategorier. Også på anden måde har vi været formynderiske. Vi har således for såvel den finansielle som dele af den faglige bistand forlangt, at den i princippet skulle anvendes i Danmark. Det skete ikke ud fra overbevisningen om, at alt var bedst i Danmark, men ud fra et motiv, der ingen plads har fundet i loven, nemlig at danske økonomiske interesser også skulle varetages.

At de skal prioritere, er imidlertid ikke så problemfrit, som det lyder. Lad os sige, at de ønsker etableret en ny secondary school. Skal de da også bestemme enkeltheder? Hvem skal f.eks. bestemme, hvor skolen skal ligge? Sæt de danske eksperter finder elevunderlaget bedre et andet sted, end myndighederne i landet gør det. Men sæt nu, at grunden til, at man placerer den, hvor man ønsker det, er, at der i dét område er et mindretal, man gerne vil please. Dette vil vi sandsynligvis godtage fra dansk side. Men det kan jo også tænkes, at grunden til, at den skal placeres et sted, hvor elevunderlaget er relativt ringe, er, at undervisningsministeren tilhører samme stamme som befolkningen i den egn. Dette vil vi antagelig kvie os ved at acceptere; men i begge tilfælde er det imidlertid led i landets politik. Hvem skal bestemme, om skolen skal have fladt tag, hvad de lokale myndigheder finder kønnest, eller højt tag, som eksperten finder mest praktisk, men måske også er tilbøjelig til at vælge, fordi man i Danmark bygger med højt tag. Hvem skal bestemme, om det skal

være en drengeskole eller pigeskole eller blandet skole. Sæt de er mere viktorianske, end vi er, og ikke på det område er kommet længere, end vi var i tyverne eller trediverne. Og er det landets eller de udenlandske pædagoger, der skal bestemme de pædagogiske metoder? Mange danske lærere har lidt under at skulle undervise efter regler, de fandt pædagogisk forkerte. Princippet siger, at de lokale skal bestemme, men hvorfor sende andet end penge, hvis eksperterne ikke må anvende deres ekspertise.

Man kan ikke forvente, at de altid vil prioritere i overensstemmelse med vor formålsparagraf eller med danske stemninger. Der findes nok et par af vore modtagerlande, der er i sådanne valutariske vanskeligheder, at de helst vil have råjern, cement eller andre råvarer til deres industri. Eller de vil have gødning til deres grøntrevolutionerede større landbrug. Men selv de, der ikke er i en desperat situation, vil ofte noget delvist andet, end stemningerne herhjemme vil. De har nu engang en anden politisk struktur.

Argumentet, at vi skal give til folkene derude og ikke til regeringerne, kommer da til overfladen. Hvorfra ved vi imidlertid, hvad befolkningerne vil; er det ikke vor ønsketænkning, vi tillægger deres befolkninger?

Medens der for en halv snes år siden, som nævnt, var en klar stemning blandt de interesserede for at lade modtagerne bestemme, er stemningen påny ved at vende. Vi kommer nu så småt ind på at ville danne en modstrøm til deres politik, tilgodese de grupper, som de overser. Vi forsøger ligesom at blæse en sidevind, der skal få de af dem tilladte aktiviteter til at bevæge sig i en lidt anden retning, end de havde tænkt sig.

10. I modtagerlandets planlægningsministerium vil man foretage en prioritering af de mange projektforslag, der kommer ind fra egne fagministerier m.v. og tage hensyn til de forslag, der kommer fra donorer. Man kan for vort formål dele forslagene i tre grupper: der er først de projekter, der af planlægningsministeriet gives en så høj prioritet, at man vil gennemføre dem i alle tilfælde. Hvis de ikke betales af udenlandske midler, betaler man dem med egne midler. Hertil hører en gruppe af projekter, der ligger lige på grænsen, de marginale, som man lige eller lige ikke får råd til at gennemføre. Herunder kommer de submarginale projekter, man nok anser for nyttige, men ikke for så nyttige, at man ved egne ressourcer vil gennemføre dem, men gerne ser dem gennemført af udlændinge. Endelig kan der være en gruppe projektforslag, som planlæggerne i modtagerlandet anser for skadelige. De ligger således under en nullinie i prioritetsrækken. Denne fremstilling er måske lidt vel trekantet. Et projekt kan således være højt prioriteret i modtagerlandet, men blive udformet på en måde, der gør dele af det mindre attraktivt for myndighederne i modtagerlandet.

Hvis et donorfinansieret projekt for modtagerne er marginalt eller supermarginalt, gives der i virkeligheden noget i modtagernes øjne marginalt, som landet nu takket være donationen sættes i stand til. Finansierer vi en skole, som landet i alle tilfælde ville have finansieret, er resultatet i virkeligheden, at vi giver noget andet. Vi ved ikke, hvad dette marginale er. Det er meget muligt, at, skønt vist intet vestligt land har givet militær bistand til Tanzania, vi ved vore store, rige gaver af noget supermarginalt har været med til at muliggøre dette lands ikke helt ubetydelige militære investeringer. Hvor man giver noget supermarginalt, kunne man lige så godt have givet et budgettilskud, eventuelt bundet til anvendelse i donorlandet.

Der er imidlertid andre projekter, der kan gennemføres, nemlig de, der i prioritetsrækken ligger over marginalen i giverlandet, men under i modtagerlandet, dog over nullinien. Modtagerlandet ville hellere bruge pengene til noget andet, men ville man ellers ikke få noget, er man positivt indstillet også over for disse projekter.

Der er således flere veje, ad hvilke vi kan påvirke deres aktiviteter. Vi kan give forholdsvis meget til de lande, hvis prioritetsrække falder nogenlunde sammen med vor; og vi kan give noget, der i deres øjne er positivt, men submarginalt. I praksis sker det navnlig ved, at vi i nogle af dem stærkt ønskede og højt prioriterede projekter ændrer visse dele, således at projektet bliver mere i overensstemmelse med vore intentioner.

11. Hvordan bestemmer vi imidlertid vor egen prioritetsrække? Er der overhovedet en prioritetsrække? Det er klart, at formålsparagraffens vendinger kun sætter en upræcis ramme for, hvad man kan gøre. Endvidere sætter den næsten faste kutyme, at initiativ til et projekt skal komme udefra, en anden begrænsning for, hvad man gør. Fastsættelsen af vor prioritetsrække sker imidlertid ikke uden hensyntagen til hjemlige grupper. Selve Styrelsens sammensætning kunne tyde på, at dette også er hensigten. Man kan nok blandt de hjemlige pressure-grupper sondre mellem to grupper: Lad mig kalde dem de varmhjertede og de koldsindige.

Vi har haft velmenende mennesker, der har ment, at hvad der havde været godt for os, måtte også være godt for dem derude: Højskolen, landbruget, der ville udbrede det røde danske malkekvæg, men endelig ikke vore svin, og andelsbevægelsen, der mente, at Kooperationen kunne løse mange problemer derude. Og i dag har vi kvinderne, der vil bistå kvinder, og os alle, der vil bistå de fattigere. Noget godt er der kommet ud af det. Om ikke andet, har vi vundet erfaringer.

Så er der de varmhjertede, der har ideer om den politiske udvikling ude i modtagerlandene, og som mener bedre end de selv derude at vide, hvem der skal støttes. Det er dem, der vil støtte oprørsbevægelser, socialisme eller jordløse.

Og så har vi endelig de koldsindige, som mener, at vel skal vi hjælpe derude, men vi

skal gøre det på en sådan måde, at resultatet også bliver til gavn for os selv. Det er de lavmælte i u-landsdebatten. Deres synspunkter har ikke fundet nogen plads i formålsparagraffen, men deres indflydelse er nok alt i alt så stor som de varmhjertedes. Det er industrien og arbejderne, der finder, at det ikke er nogen skade til, hvis der falder indkomst af til dem. Der er akademikernes og funktionærernes organisationer, der gerne ser deres folk ude som eksperter; og der er landbruget, som mener, at fødevarerbistand må være det rette. Alle er det lykkedes at påvirke vor bistand. Vore lån er således for mindst 75% vedkommende bundet til anvendelse i Danmark. I det omfang, hvori faglig bistand ydes i form af eksperter og frivillige, kommer de næsten med 100% fra Danmark. Det er klart, at det var bedre for u-landene, om denne bistand var ubundet, så de kunne bruge midlerne, hvor de ville.

Det er blevet påstået, at lånene ville være 20% mere værd for dem, hvis de var ubundne. Tallet er vist grebet ud af den blå luft, men der kan ikke være nogen tvivl om, at det ville være en fordel for dem, hvis de havde en større valgfrihed, end de har nu. Hvis man kan få fire indiske eller pakistanske eksperter for hver dansk – og det er næppe urealistisk – er det langt værre, at den faglige bistand i form af eksperter de facto er bundet.

At alle disse pressure groups øver deres indflydelse, vil ofte bevirke, at hjælpen bliver mindre effektiv, kommer til at afvige fra, hvad modtagerlandene helst ville have. Hvis man imidlertid bøjede sig mindre for de hjemlige stemninger, ville opbakningen i folket og folketingsret være mindre. Vi havde næppe fået tilnærmelsesvis så meget at gøre gavn med, som vi nu har, hvis vi havde søgt at handle fuldstændig rationelt og helt tilpasse os det, der bedst ville opfylde lovens målsætning for dansk u-landsbistand. Og så er spørgsmålet det gamle, om det er bedre at give lidt på en rationel måde end noget mere på en mindre rationel måde.

12. Man har i Danmark i de senere år haft en vis forkærlighed for græsrodsprojekter. Vore eksperter skal ikke længere arbejde i ministerier med planlægning eller undervise ved højere uddannelser. De skal i stedet ud i landsbyerne og i direkte kontakt med folket. Dette er både i takt med ideerne om, at det er folket, ikke regeringerne, vi skal hjælpe, og med, at det er de fattigere lag, vi skal bistå.

Gavner vi imidlertid de fattigere lag ved selv at gå til græsrodderne i stedet for at uddanne lokale folk, der så tager sig af de lokale opgaver? Er vi ikke bedre egnet til at uddanne folk på et højere niveau end til selv at tage ud? Det er ikke blot et sprogligt problem, men også et forståelsesproblem. Har vi eksperter, der ikke blot er fagligt dygtige, men som også har tilstrækkelig indlevelsessevne til at forstå lokale traditioner, lokale tænkemåder?

Ved projekter af denne art løber man i øvrigt en risiko for, at der er

uoverensstemmelse mellem, hvad de centrale myndigheder vil, og de lokale finder rimeligt. Det sker let, at projektplanlæggerne arbejder i medvind i hovedstaden, medens eksperterne møder modvind i distrikterne.

Og så er der spørgsmålet om spredningseffekten. Uddanner vore eksperter landbrugskandidater eller dyrlæger eller ingeniører, udrydder dette måske langt mere fattigdom, end vi gør ved selv at gå ud i marken, men virkningen viser sig langt senere, nemlig først, når de af os uddannede selv kommer til at virke. Ved græsrodsprojekterne må man sætte sit håb til en efterligningseffekt.

Udviklingsinteresserede ynder at citere, at det er bedre at give et fiskenet end fisk. Nu giver vi teknikere i stedet for skoler til at uddanne teknikere.

Det er vel rigtigt, at vi som et eksperiment er gået ind i disse græsrodsprojekter, og at vi ad den vej vinder erfaring. Vi har før lært ved en try-and-error metode og kan gøre det igen.

13. Lad os antage, at modtager og donor er enige om at stile efter økonomisk vækst, og at vælge de investeringer af materielle eller menneskelige ressourcer, som vil maksimere væksten. Med hvilken diskonteringsfaktor skal vi da neddiskontere de fremtidige indkomster, når vi vil beregne den maksimale vækst? Fattige folk, nødlidende folk regner med en meget høj diskonteringsfaktor.

14. For en del år siden anbefaledes det i De forenede Nationer, at de rige stater skulle give 0,7% af deres bruttonationalprodukt som statslig bistand til udviklingslandene, og at dette mål skulle nås ved tressernes udgang. Tallet havde ikke nogen relation til u-landenes behov, men var nok sat som noget, man håbede var realistisk at stile efter. Faktisk sattes målet for højt. Kun fire lande, de tre nordiske og Holland, har taget det så højtideligt, at de har nået eller passeret de 0,7%. De øvrige vestlige lande samler sig omkring 0,3-0,5 niveauet. Officielt bliver vi naturligvis rost for vort storsind. Jeg gad nu vide, om man ikke i de andre regeringer finder os lidt blåøjede.

At landene ligger så langt fra dét, man dog vel dengang fandt rimeligt, kunne skyldes deres nuværende finansielle krise. Men det skyldes nok også, at der er opstået en vis tvivl om værdien af det hele. Er det noget, vi gør mere for at please de nye stater, end fordi vi tror på det som et middel til udvikling og afspænding?

Med undtagelse af olielandene har modtagerne i højeste grad brug for tilskud til deres finanser og for fremmed valuta. Alle ivrer de for fortsat at få finansiell bistand, og hvad de måske i virkeligheden ville foretrække, udvidede trækingsrettigheder i International Monetary Fund. Mit gæt er imidlertid, at bistand, navnlig faglig bistand, som vi kender det, nu har kulmineret, og over det kommende par decennier

vil stagnere. De er ved at blive ganske velforsynede med akademikere til de poster, de nu engang magter at finansiere. Så forskellene mellem deres opfattelser og vore kommer ikke så meget til at bero på forskelle i sagkundskab som i den politiske målsætning.

Det er da ikke så underligt, hvis de derude mere og mere vil presse på for at få stærkt udvidede trækningsrettigheder på IMF og højere priser for deres eksportvarer.

15. Samtidigt med, at tvivlen om midlernes hensigtsmæssighed bliver større og større, er der fortsat forståelse for problemernes størrelse. Vi oplever da i disse år en søgen efter andre og mere effektive midler til problemernes løsning.

I daglig tale bruger vi ordene industrilande, rige lande, udviklede lande for den samme kreds af lande. Ved selvstændigheden følte mange u-lande, at en af årsagerne til, at de rige lande var rige, var, at de havde industri. Det blev til det traditionelle beskyttelsestold. Først efterhånden blev man klar over, at det løste ikke mange problemer at forsyne sig selv til højere priser, f.eks. verdensmarkedsprisen plus 40% told, når forbruget af industrivarer var minimalt, i mange lande ikke mere end mellem 3% og 5% af vort forbrug per capita.

Mange af disse lande har imidlertid store muligheder for at få en betydelig industriel produktion. De har billig arbejdskraft, og mange har råstoffer tæt ved. Man synes, at de i mange henseender må have de komparative fordele på deres side. De har da rejst krav om nye regler vedrørende patenter og overførsel af teknisk viden. Internationale organisationer har planer om en vidensbank. Alt dette hører imidlertid ikke til de fundamentale spørgsmål. Patentlovgivning er ingen hjælp til for et udviklingsland, når man ingen opfindere har. Og adgang til viden er ligegyldig, hvis man ikke har udbytte af denne viden. Det centrale problem er mangel på folk, teknikere, administratorer og folk med kendskab til et verdensmarked. Af grunde, der ikke her skal analyseres nærmere, er udviklingslandene hurtigere blevet forsynet med administratorer til offentlig virksomhed end med teknikere etc. til det private næringsliv.

I en del u-lande er disse problemer imidlertid ved at blive løst. Det sker på en anden måde, end man ventede ved frigørelsen. De multinationale selskaber er ved i ganske stort omfang at anbringe datterselskaber eller filialer i u-landene. Det kan se ud, som om dette kun i ringe omfang sker som noget, der er politisk planlagt, men vokser frem af sig selv. Det er imidlertid en misforståelse at tro, at dette udelukkende sker ved kræfternes frie spil. I virkeligheden opmuntrer staterne i stort omfang de internationale selskaber til at etablere sig i deres lande. Men det, der sker, har ikke noget med en økonomisk verdensorden at gøre.

Førend et datterselskab af en multinational koncern etableres i et udviklingsland, skal der næsten altid opnås en række tilladelser. Mange lande gør meget for at tiltrække sådanne virksomheder, og den virksomhed, der kan etablere sig i forskellige lande, vil have rige muligheder for at drage fordel af, at landene konkurrerer med hinanden for at få de multinationale til landet. Problemet er sjældent så meget at få tilladelse til at etablere sig som at sørge for, at man får alle begunstigelser med.

Når et multinationalt selskab har lettere end et nationalt ved at udnytte u-landets fordele, skyldes det, at det multinationale har folkene med, der har teknisk viden, forbindelser og kendskab til verdensmarkedet. De kan forsyne den lokale virksomhed med netop den ekspertise, der mangler på dét sted. Det for udviklingslandet vigtigste er måske, at det i nogle få år får tilført højt kvalificeret arbejdskraft, som det ellers ikke ville kunne få tilført. Den tekniske viden kunne i stort omfang erhverves ad anden vej, men hvad hjælper adgang til viden, hvis der mangler folk til at udnytte den.

De lande, hvor de multinationale først og fremmest slår sig ned, er ikke udviklingslande med særlig lave lønninger, men lande med et stabilt politisk styre, en nogenlunde veluddannet og stabil arbejdskraft, og om hvilke den almindelige forventning er, at ingen nationaliseringer vil finde sted.

Fra nogle sider har der været udtalt store betænkeligheder ved denne bevægelse. Der er fremsat tanker om en Code of Conduct for multinationale virksomheder. Der er givetvis brug for visse internationale regler, bl.a. af skattemæssige grunde. Men så længe udviklingslandenes regeringer slås om at få de multinationale til landet, har det nok lange udsigter med at få den slags regler overholdt.

16. Ikke mindst inspireret af OPEC-landenes oliemonopols succes² fables der i disse år om en ny økonomisk verdensorden. Det er en fælles etikette for en række forskellige foranstaltninger. Skal man finde et fælles element i forslagene, skal det søges i ordet »orden«. Det er tanken om planøkonomi, om at man ved politiske beslutninger kan ændre verdens økonomi, der dominerer. Planøkonomi forlanger imidlertid nogen, der kan gennemtvinge planerne. Og verdensregeringen ligger just ikke ved næste korsvej.

Det er i u-landene en udbredt opfattelse, at priserne på deres varer er lave og svingende. Ikke sjældent møder man den tankegang, at deres folks lave indkomster skyldes de lave priser på råvarerne. Vi vil jo nok vende ræsonnementet om og sige, at det er takket være deres lave produktionsomkostninger og indbyrdes konkurrence, at

2. En løselig beregning viser, at OPEC-landene fra Danmark har en overførsel til sig i form af »monopolrente« på mindst tre gange vor samlede u-landsbistand.

de må sælge til lave priser. Tanken om ad politisk vej at opnå stabilere og højere priser på eksportvarerne fører frem til ønsker om aftaler om priser på 18 råvarer; til dette formål ønskes oprettet støttefonde, således at man kan købe op, når priserne truer med at blive lave, og sælge, når de begynder at blive høje. Forslagsstillerne synes at have to mål i tankerne, dels en udjævning af priserne og dels højere priser.

En prisudjævrende politik forlanger, at man har gode muligheder for at forudse udviklingen. Priserne på råvarer bestemmes imidlertid ikke alene – og slet ikke først og fremmest – af produktionscykler, men i høj grad af konjunkturerne i Vesten og af naturbegivenheder såsom frost i Brasilien eller begivenheder som krig, oprustning eller afspænding.

Stabile priser løser imidlertid ikke indkomstproblemerne i udviklingslandene. Mange af os andre aner, at dette bliver en gentagelse af landbrugsordningerne i EF, hvor allerede forgængeren »den grønne plan« stiledede imod stabile priser, men hvor det hele udviklede sig til priser, der er højere end de, der skaber ligevægt mellem udbud og efterspørgsel.

Vil man imidlertid have højere priser og således føre en egentlig monopolpolitik, rejser dette en lang række problemer, som her blot skal antydes. For det første produceres råvarer af mange andre lande end udviklingslandene. En monopolpolitik på disse områder vil være af højst forskellig interesse for de forskellige udviklingslande. Gennemførelse af en monopolpolitik forlanger mulighed for at kunne begrænse udbuddet. En sådan kan det i alle tilfælde være vanskeligt at gennemføre, men for nogle af de foreslåede varer forekommer den næsten umulig. Der er f.eks. millionvis af producenter af kaffe og the. Det forekommer næsten umuligt at gennemføre en rationering, der skal gå ud til millionvis af småbønder. Vi ved fra Europa, at man i virkeligheden har måttet opgive noget sådant over for de europæiske bønder og dét til trods for, at vor administration på en helt anden måde har muligheder for at gribe ind, end deres har.

Man kan ikke påtvinge landene en sådan politik. Der vil altid være lande, der vil stå udenfor, og som vil nyde godt af de højere priser uden at være tvunget til at rationere. Produktionen glider da tildels over på dem, der står uden for ordningen.

En formindskelse af udbuddet blandt de deltagende landes producenter kan i princippet gennemføres ad to forskellige veje. Man kan rationere udbuddet eller sætte prisen ned for producenterne, selv om man holder den højt for konsumenterne. Dette kan f.eks. gennemføres ved en eksporttold. Medens en rationering af produktionen fører til, at monopolgevinsten viser sig hos producenterne, vil en gennemførelse af reduktionen ved lave priser udadtil føre til, at producenterne tjener mindre, medens staten tager differencen mellem prisen indadtil og udadtil. Det kan naturligvis være til fordel for staten og på en måde for hele landet, men for producenterne løser det ikke

problemet; de bliver ved med at være lavindkomstnydere, der nu endda får lavere priser for mindre mængder. En monopolitik har været forsøgt adskillige gange, og de fleste forsøg er brudt sammen. Der er næppe nogen grund til at tro, at det nu er blevet lettere at gennemføre en politik af den art.

17. For nogle udviklingslande foregår udviklingen i disse år meget stærkt. Ser vi bort fra eksporten af olie er u-landenes samlede eksport af industrivarer nu større end af råvarer, og den stiger langt stærkere. En del af de højst udviklede u-lande er da ved at få de samme interesser som industrilande. Dette er i det hele taget et område, hvor det må blive meget svært at holde sammen på u-landene, hvis det nogensinde skulle komme til realiteter i stedet for planer og ønsker.

Et vigtigt led i denne nye økonomiske verdensorden er en central råvarefond. Der er noget typisk ved, at det er den centrale fond, man ivrer for. Man ved ikke, hvilke varer den kommer til at støtte; altså kan alle være med. Derimod må alle de specielle fonde, som den centrale fond skal arbejde igennem, være til gavn for nogle og skade for andre, og linien mellem positiv og negativ virkning falder kun i ganske få tilfælde helt sammen mellem skellet mellem u-lande og i-lande.

Den internationale økonomiske verdensorden interesserer dem, der tror, tingene sker ved internationale konferencer, at resolutioner ændrer noget. Det meste af det, det dækkes af etiketten, er såvel politisk som økonomisk noget, der næppe realiseres. Det er imidlertid egnet til at rumle med. Foreløbig har man anbefalet, men er langt fra at få realiseret, etablering af en fælles råvarefond, der er alt for lille til at klare de opgaver, u-landene ønsker klaret, og etablering af en ny fond til at yde bistand, men som ikke forøger den samlede bistand.

Men der sker noget.

Den økonomiske udvikling, som den bestemmes ved millionvis af beslutninger, fører ikke blot til vækst af de multinationale virksomheder. I landene udbygges i disse år infrastrukturen, og dermed muliggøres åbningen af enorme områder. Nye opfindelser såsom de nye højtydende kornsorter har sat præg på hverdagen for millioner af mennesker og ført dem fra nød til fattigdom. I de bedrestillede u-lande etableres der i disse år fabrik efter fabrik, og langsomt flyttes folkene til noget rigere vilkår.