

Hjælper ulandshjælpen – nok?

Sven Riskær

Industrialiseringsfonden for udviklingslandene

SUMMARY: The article deals with development aid mainly from a Danish perspective. Firstly, it argues that, compared to other income transfers and to real needs, ODA transfers are small and likely to increase strongly. The second part considers development results during 1960–85 and underlines the importance of adequate policies. Thirdly, the role of foreign direct investments are described with emphasis on the experience of the Danish Industrialization Fund for Developing Countries, IFU. Results from an analysis of selected IFU projects are presented. Finally, suggestions for improving development aid are presented stressing the advantages of multilateral assistance.

Indledning

»Ulandshjælp« er en upræcis, men populær betegnelse for det spektrum af instrumenter, der indgår i det internationale udviklingssamarbejde. Det vigtigste og finansielt altdominerende element er den »officielle udviklingsbistand«, som i Danmark forvaltes af DANIDA, og for hvilket der foreligger en af OECD udarbejdet definition. Denne artikel behandler nogle aspekter af ulandshjælpen overvejende set fra en dansk synsvinkel og hovedsagelig i betydningen »officiel udviklingsbistand«, selv om også andre aspekter af det internationale udviklingssamarbejde berøres. Artiklen falder i fire dele, hvoraf den første består af nogle refleksioner omkring ulandshjælpens størrelse og betydning i relation til andre økonomiske parametre på henholdsvis giver- og modtagerside. I artiklens andet afsnit redegøres summarisk for nogle af de udviklingsresultater, som måske kan godskrives ulandshjælpen, og for nogle af de fremadrettede spørgsmål, der må stilles, ud fra erfaringer indhøstet under tre årtiers internationalt udviklingssamarbejde. I artiklens tredje afsnit berøres kort nogle aspekter vedrørende de private direkte investeringer i udviklingslandene med særligt udgangspunkt i nogle erfaringer fra de første 20 år af IFU's aktiviteter, og endelig gives der i artiklens sidste afsnit nogle bud på, hvorfor og hvordan ulandshjælpen kan gøres bedre. Månedsskriftet *South* takkes for tilladelse til gengivelse af figur 1 og 2.

Hvorfor den store interesse for ulandshjælpen?

Ud fra de industrialiserede donorlandes synsvinkel udgør den samlede officielle udviklingsbistand på ca. 30 mia. USD pr. år mindre end 0,3% af deres samlede bruttona-

Hjælper ulandshjælpen – nok?

Sven Riskær

Industrialiseringsfonden for udviklingslandene

SUMMARY: The article deals with development aid mainly from a Danish perspective. Firstly, it argues that, compared to other income transfers and to real needs, ODA transfers are small and likely to increase strongly. The second part considers development results during 1960–85 and underlines the importance of adequate policies. Thirdly, the role of foreign direct investments are described with emphasis on the experience of the Danish Industrialization Fund for Developing Countries, IFU. Results from an analysis of selected IFU projects are presented. Finally, suggestions for improving development aid are presented stressing the advantages of multilateral assistance.

Indledning

»Ulandshjælp« er en upræcis, men populær betegnelse for det spektrum af instrumenter, der indgår i det internationale udviklingssamarbejde. Det vigtigste og finansielt altdominerende element er den »officielle udviklingsbistand«, som i Danmark forvaltes af DANIDA, og for hvilket der foreligger en af OECD udarbejdet definition. Denne artikel behandler nogle aspekter af ulandshjælpen overvejende set fra en dansk synsvinkel og hovedsagelig i betydningen »officiel udviklingsbistand«, selv om også andre aspekter af det internationale udviklingssamarbejde berøres. Artiklen falder i fire dele, hvoraf den første består af nogle refleksioner omkring ulandshjælpens størrelse og betydning i relation til andre økonomiske parametre på henholdsvis giver- og modtagerside. I artiklens andet afsnit redegøres summarisk for nogle af de udviklingsresultater, som måske kan godskrives ulandshjælpen, og for nogle af de fremadrettede spørgsmål, der må stilles, ud fra erfaringer indhøstet under tre årtiers internationalt udviklingssamarbejde. I artiklens tredje afsnit berøres kort nogle aspekter vedrørende de private direkte investeringer i udviklingslandene med særligt udgangspunkt i nogle erfaringer fra de første 20 år af IFU's aktiviteter, og endelig gives der i artiklens sidste afsnit nogle bud på, hvorfor og hvordan ulandshjælpen kan gøres bedre. Månedsskriftet *South* takkes for tilladelse til gengivelse af figur 1 og 2.

Hvorfor den store interesse for ulandshjælpen?

Ud fra de industrialiserede donorlandes synsvinkel udgør den samlede officielle udviklingsbistand på ca. 30 mia. USD pr. år mindre end 0,3% af deres samlede bruttona-

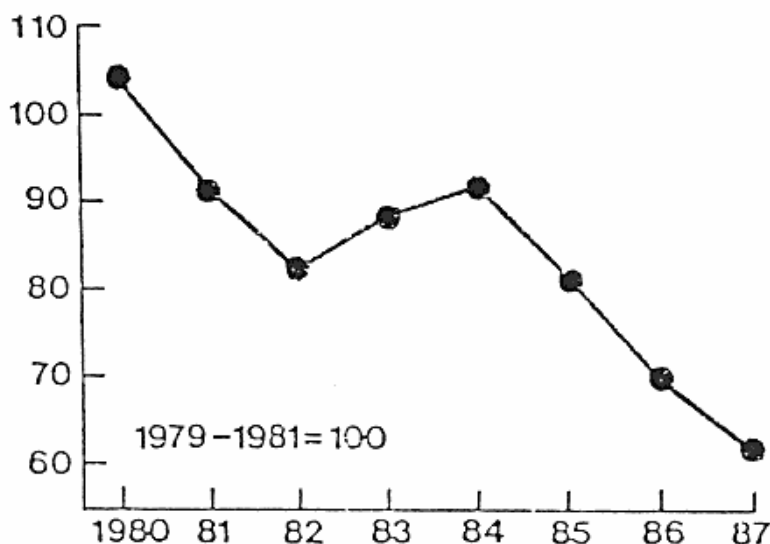
Tabel 1. Nogle økonomiske størrelser (Alle tal i mia. – alle beløb er afrundede 1985-USD)

	Ulande	I-lande
Befolkning	4	1
Bruttonationalprodukt	3.000	10.000
Totale vare-eksport	500	1.500
Hvoraf råvareeksport	300	150
Officiel udviklingsbistand	30	30
Direkte private investeringer	10	10

Kilde: IBRD.

tionalprodukt, og selv om de direkte private investeringer på 10 mia. USD pr. år lægges til, er tallet fortsat uimponerende (smlgn. tabel 1). Måler vi ulandsbistanden i relation til industrilandenenes samlede vareeksport, når vi kun op på 2% – fortsat en ganske negligerbar størrelse. Ud fra ulandenes synsvinkel vejer bistanden på de 30 USD mia. heller ikke tungt, idet den kun udgør ca. 1% af ulandenes samlede bruttonationalprodukt. Her er der dog tale om meget store forskelle, idet lande som Indien og Kina må notere sig, at de rige landes hjælpeorganisationer trods behjertede forsøg kun formår at yde bistand for lidt over 0,5% af bruttonationalproduktet i disse kæmpelande. I relation til bruttonationalproduktet i et »almindeligt« uland når bistandsmidlerne kun sjældent over 10% – og da først og fremmest i de lande, hvor der er tale om en betydelig donor-koncentration, som det f.eks. gælder for fransk og belgisk bistand til tidligere franske, respektive belgiske, kolonier i Afrika, arabisk bistand til Sudan, australsk bistand til Papua New Guinea samt bistanden til nogle af landene i det sydlige Afrika fra Norden m.fl.

Derimod kan der med udgangspunkt i ulandenes samlede vareeksport på ca. 500 mia. USD – eller endnu vigtigere – med udgangspunkt i ulandenes samlede råvareeksport på 300 mia. USD være rimeligt belæg for at hævde, at den ydede ulandsbistand på 30 mia. USD – eller ulandshjælp på 40 mia. USD, hvis man tillægger de private direkte investeringer – udgør et betydningsfuldt tilskud fra de rige industrilande. Billedet forplumres imidlertid kraftigt, hvis man betragter den forværring, der over en ganske lang periode er sket i bytteforholdet mellem de råvarer, som ulandene eksporterer, og de industriprodukter, som de handler sig til. Det dramatiske fald i bytteforholdet alene i perioden 1980–87 er illustreret i figur 1. Hvis man sammenligner forholdene i begyndelsen og slutningen af perioden, kan man sige, at ulandene gennem forværrede handels- og bytteforhold er blevet frataget et beløb, som på årsbasis svarer til ca. 3–4 gange størrelsen af ulandshjælpen. Ud fra denne synsvinkel er ulandshjælpen et meget lille pla-



Figur 1. Realværdi af råvarer. Deflateret med pris på industriprodukter.

Kilde: IBRD. Gengivet fra *South Magazine* (13 Floor, New Zealand House, 80 Haymarket, London SW1Y 4TS), January 1988.

ster på et meget stort og meget blødende sår. På den baggrund bliver ulandenes slogan »Trade Not Aid« indlysende klart, og Ugandas præsident Museveni udtrykte så sent som i 1987 – efter et besøg til Capitol Hill i Washington – at han »ikke var kommet for at bede om hjælp«. Hans regering troede ikke på, at hjælp kunne udvikle et land. Han var mere interesseret i gode handelsordninger end i hjælp. Og så er der endda ikke taget hensyn til, at 3–5 mia. USD af bistandsmidlerne bruges til ekspertlønninger, hvorved den effektive finansielle effekt naturligvis nedbringes tilsvarende.

Ud fra en ulandssynsvinkel kan ulandshjælpen altså forekomme som en beskedent afladsbetaling, og denne fornemmelse bliver yderligere bestyrket, når man vurderer de relative forhold set fra en giversynsvinkel. Blandt giverlandene er Danmark – lige i hælene på Norge, Holland og Sverige – klart i spidsen med en ulandsbistand, der i 1988 vil nå op på 0,88% af bruttonationalproduktet, og som om 4 år ifølge Folketingets vedtagelser skal udgøre 1% af bruttonationalproduktet. Med et OECD-gennemsnit for ulandsbistand på 0,3% af det aggregerede bruttonationalprodukt ligger Danmark sandelig flot placeret i førerfeltet. Men hvis man betragter ulandsoverførslerne i relation til andre indkomstoverførsler inden for det danske samfundssystem, bliver perspektivet noget anderledes. Af tabel 2 fremgår det, at vor »bistand« i form af renter og udbytter til andre lande uden for ulandsgruppen er ca. 7 gange så stor som udviklingsbistanden, medens de danske interne indkomstoverførsler til private er ca. 18–20 gange så store som ulandsbistanden, og »indkomstoverførslen« til offentligt konsum er i Danmark

Tabel 2. Indkomstoverførsler fra og i Danmark

Modtagergruppe	Andel af BNP
Ulande	1%
Renter og udbytter til udlandet	7%
Private danskere	18%
Offentligt »forbrug«	28%

Kilde: Statistisk 10-års oversigt 1986.

ca. 28-30 gange så stor som ulandsbistanden. I dette perspektiv bliver ulandsbistanden pludselig mere beskeden, og man må spørge sig selv om, hvad der kan være årsagen til, at dette lille hjørne af de danske indkomstoverførsler er værdigt til en så fremtrædende plads i vor offentlige debat, som det er tilfældet. Mon ikke andre områder af de danske indkomstoverførsler turde være fortjent til lige så hyppige og omhyggelige evalueringer og revisioner som ulandsbistanden? Og mon ikke de høje krav, som vi alle – med rette – stiller til ulandshjælpens effektivitet, med fordel kunne overføres til andre områder af de danske indkomstoverførsler?

Når ulandshjælpen trods sin beskedne relative størrelse, målt i penge både på modtager- og giverside, har en så stor og berettiget interesse, er en del af forklaringen nok, at vi intuitivt forstår, at det internationale udviklingssamarbejde i et lidt længere perspektiv har større betydning for vor fælles fremtid på alle pletter af kloden end de andre indkomstoverførsler, hvormed vi så rundhåndet tilgodeser hinanden inden for i-landenes velbeskyttede kreds. Dertil kommer heldigvis, at den pengemæssige del af ulandshjælpen kun er »toppen af isbjerget«. Sammen med de finansielle midler tilgodeses ulandene nemlig med vigtige ingredienser som teknologi, uddannelse og konkret samarbejde inden for en række områder som f.eks. sundhed, transport, forskning og – i hvert fald til en vis grad – handel. Dertil kommer at der gennem ulandshjælpen skabes politisk opmærksomhed og forhåbentlig velvilje hos befolkningerne i de rige lande, således at man i længden kan imødesee en fortsat vækst – både i ulandshjælpens størrelse og i internationalt samarbejde og handel i bred forstand.

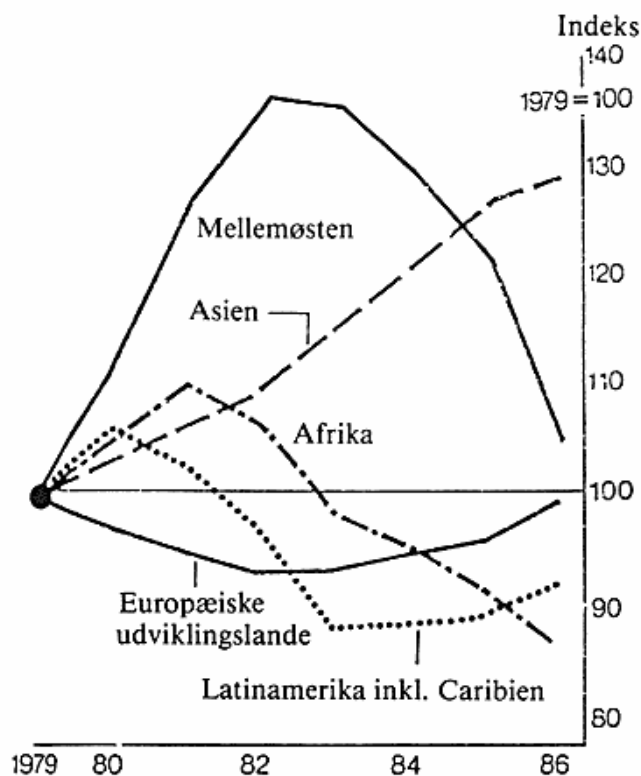
Har ulandene udviklet sig?

På samme måde som betegnelsen »ulandshjælp« er noget upræcis og altfavnende, kan man sige, at begrebet »ulande« dækker over en meget heterogen samling af økonomier. Verdensbanken forsøger at holde styr på begrebet og har klassificeret ulandene i forskellige grupper efter deres per capita-indkomst, men selv denne systematik er »løs i kanterne«. For det første bevæger landene sig ind og ud af Verdensbankens landegrupper – på det seneste har en række østeuropæiske lande således ansøgt om status

som bistandværdige i Verdensbanksforstand. For det andet er der naturligvis kolossal forskel på teknologisk set højt avancerede lande med store befolkninger som f.eks. Indien og Kina – og andre lavindkomstlande som f.eks. Nepal, Tchad eller Bhutan, som er små og teknologisk set meget tilbagestående. At søge at beskrive »ulandenes udvikling« uden nærmere præcisering kan derfor ofte give anledning til overfladiske forenklinger, fejlagtige generaliseringer og deraf følgende voldsom uenighed. I klar erkendelse af disse farer kan det alligevel være interessant at fremdrage nogle af »ulandenes« positive udviklingstræk, som bl.a. Verdensbanken og den tyske Kreditanstalt für Wiederaufbau har fremdraget, og som vedrører perioden 1960–85:

1. Bruttonationalproduktet i ulandsgruppen voksede realt med 5% p.a. i perioden.
2. I perioden blev ulandenes reale per capita-indkomst fordoblet trods en befolkningstilvækst på over 50%.
3. Gennemsnitslevetiden i ulandene voksede fra 40 til 60 år, og børnedødeligheden blev mere end halveret i perioden.
4. Det relative antal børn, som får mindst ét års skolegang, er vokset fra 50% til 94% igennem de 25 år.
5. Der er sket ubestridelige fremskridt på væsentlige »basic needs-områder« som sundhed og bolig samt produktion og distribution af fødevarer; bl.a. har lande som Kina, Indien og Indonesien i løbet af de 25 år opnået selvforsyning med fødevarer.

At fremgangen har haft et svingende forløb og været ujævnt fordelt, fremgår med al tydelighed af figur 2, som illustrerer udviklingen i ulandenes levestandard (målt ved den reale disponible per capita-indkomst) i de forskellige geografiske ulandsregioner i perioden 1979–86. Det fremgår, at Mellemostens kraftige initiale fremgang baseret på høje olieindkomster er afløst af lige så kraftige fald efter olieprisens sammenbrud, medens Latinamerika og Afrika stort set konstant har oplevet tilbagegang gennem de senere år. Kun ulandene i Asien – og her vejer Kina, Indien og visse nyindustrialiserede lande som Korea, Taiwan, Thailand og delvis Malaysia stærkt til – har set en vedvarende stabil fremgang. Ikke mindst sammenligningen mellem Latinamerika og Asien viser, at det ikke blot er de eksterne faktorer, herunder bytteforhold m.v., som har betydning for ulandenes udvikling. Til syvende og sidst er det den politik, som ulandenes regeringer selv iværksætter, der bestemmer, hvorledes udviklingsforløbet vil blive. Det skal dog fremhæves, at ulandene i Afrika, som har kort selvstyretid, meget lav per capita-indkomst og et svagt teknologisk udgangspunkt, naturligvis har været langt mere sårbare over for eksterne faktorer som f.eks. voldsom forringelse i bytteforhold end nogle af de relativt rige og udviklede lande i Sydamerika, som nærmest bevidst har ladet sig forgælde og dermed mistet muligheden for effektivt at styre deres egen udvik-



Figur 2. Levestandard i den 3. verden. Real disponibel indkomst per capita (Real BNP minus estimeret real betalingsbalance).

Kilde: IMF. Gengivet efter *South Magazine* (13 Floor, New Zealand House, 80 Haymarket, London SW 1 Y 4TS), January, 1988.

ling. Et syndrom, som enhver dansker med passende gysen bør kunne nikke genkende til.

Når debatten om ulandshjælpen trods umiskendelige tegn på generel fremgang i gruppen af ulande ofte tenderer imod at handle om katastrofeafhjælpning i Myrdahlsk forstand, er årsagen naturligvis, at fremgangen har været så ulige fordelt, og at mængden af absolut fattige, underernærede og uuddannede fortsat er stor – og i de afrikanske lande syd for Sahara nærmest har tendens til at vokse. Uanset de (bort)forklaringer, der kan gives ved henvisninger til tørkekatastrofer, krige o.l. i Afrika, er der næppe tvivl om, at vi her fortsat står over for en udviklingsmæssig udfordring af voldsomme dimensioner. Det er ikke urimeligt at formode, at ulandsbistanden i stadig stigende grad må orienteres imod og koncentrerer om de afrikanske lande syd for Sahara. Dette må naturligvis ikke ske derved, at vi opgiver at støtte og dermed afbryder det mere gunstige udviklingsforløb i andre ulande. Hvis ulandshjælpen skal have mening, må en massiv vækst i bistanden til Afrika derfor tilvejebringes – ikke gennem en omlægning af

ulandsmidlerne inden for fastlåste rammer – men gennem en tilvækst i de samlede bistandsmidler.

I erkendelse af de lokale regerings afmagt med hensyn til at løse fattigdomsproblemerne – både i Afrika, men også i mange asiatiske lande som f.eks. Indien, Bangladesh, Pakistan, Sri Lanka og Nepal – har mange bistandsorganisationer, herunder DANIDA, udviklet en strategi om, at ulandsmidlerne bør dirigeres ud til områder, hvor de direkte kan komme de allerfattigste til gode. På dette område har der gennem årene været tale om en væsentlig ændring i strategi fra de første års »nedsivnings«-forhåbninger til den nuværende, mere direkte indsats, som mere og mere tager præg af en totalindsats for visse udvalgte geografiske områder, »fattigdomslommer«, hvor man gennem en koordineret indsats på alle væsentlige samfundsmæssige områder søger at tilrettelægge udviklingen på en måde, der primært hjælper de allerringest stillede befolkningsgrupper. Heri ligger en erkendelse af, at nedsivningseffekten i bedste fald virker for langsomt, og at den snævert orienterede fattigdomsindsats for hurtigt mister effekt, når bistanden fjernes. Tilbage står en erkendelse af, at opgaverne kun kan løses ved en større, mere kostbar og samlet indsats, uden at bistandsmidlerne dog er vokset tilsvarende.

Kan de private direkte investeringer hjælpe?

De mange og store opgaver, som trænger sig på i ulandene – stillet over for de begrænsede bistandsmidler – har ført til en erkendelse af, at ulandshjælpen skal administreres effektivt. Hvad enten der er tale om store integrerede projekter, som oftest vil være formidlet af eller i samarbejde med store multilaterale organisationer som Verdensbanken, eller der er tale om mindre industrielle projekter, som kan have form af private direkte investeringer, er der enighed om, at der må stilles krav om både driftsøkonomisk levedygtighed, samfundsøkonomisk forsvarlighed og socio-kulturel acceptbarhed, dersom projekterne skal få varig, gavnlig indflydelse.

Der er i dag en voksende erkendelse af, at de private direkte investeringer i udviklingslandene, hvis de tilrettelægges og styres efter disse principper, udgør et positivt og betydningsfuldt supplement til den offentlige ulandsbistand. Fra ulandsside er der en række klare tilkendegivelser herpå, f.eks. Kina's »åben-dør-politik« for udenlandske private investorer, privatiseringsbølgen i de afrikanske lande syd for Sahara og de meget væsentlige lempelser og forbedringer af regler for udenlandske investorer, som løbende pågår i de latinamerikanske lande. De private direkte investeringer må naturligvis være kommercielt orienterede og dermed forudsætte mulighed for overskudsgivende drift. Dette er sandsynligvis forklaringen på, at de private direkte investeringer i overvejende grad søger mod de relativt velstillede ulande, som er inde i en vækstperiode i forvejen. Dermed bidrager de til at styrke og stimulere den positive ud-

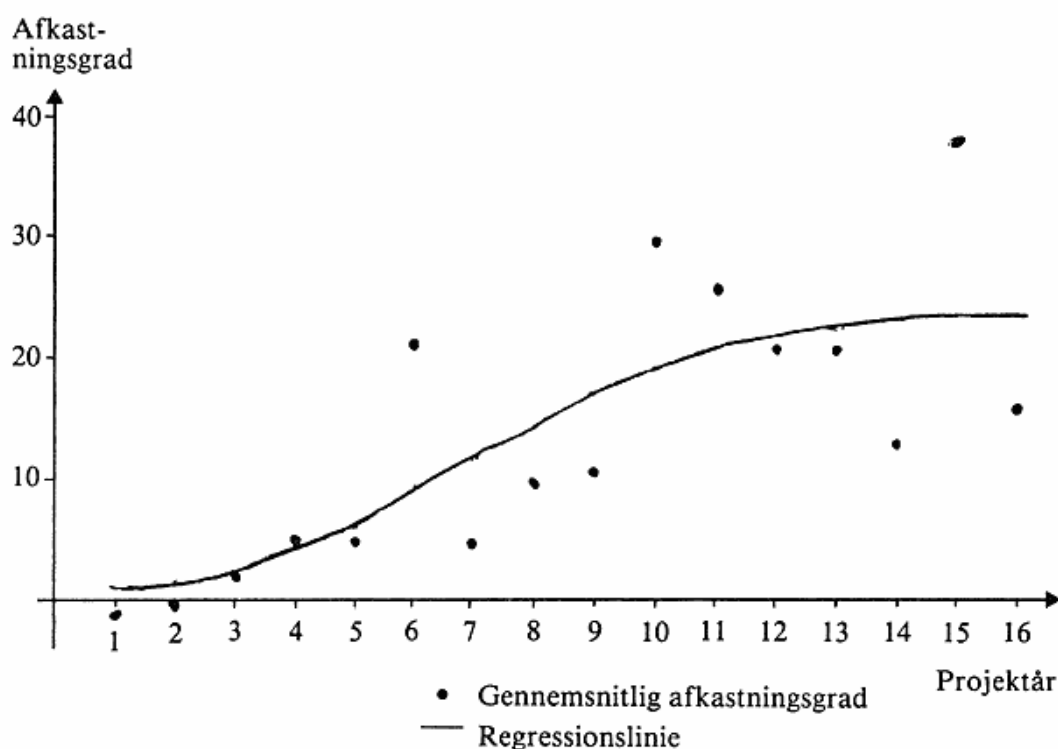
Tabel 3. Overskudsgraden i 25 IFU-projekter

	Antal projekter	Overskudsgrad realiseret	Overskudsgrad forventet	Afvigelse pct. point
<i>Kontinent</i>				
Europa	2	1.9	7.4	- 5.5
Afrika	7	-4.5	16.1	-20.6
Latinamerika	10	-2.0	13.2	-15.2
Asien	6	11.0	14.7	- 3.7
Total	25	1.2	14.4	-13.2
<i>BNP pr. capita (USD)</i>				
0-400	3	-28.9	9.9	-38.8
401-1635	14	2.0	29.3	-27.3
1636-4300	8	3.6	14.8	-11.2
4301-	0	n.a	n.a.	n.a.
Total	25	1.2	14.4	-13.2

Kilde: IFU.

vikling, som allerede er i gang, hvorimod de fattigste lande lades i stikken. Det er på den baggrund betydningsfuldt, at der i en række industrilande – bl.a. Danmark – findes investeringsfremme-institutioner, som kan bidrage til at identificere lønsomme investeringsmuligheder i de fattigste ulande og medvirke til at realisere disse i samvirke med lokale igangsættere og industriforetagender fra i-landene.

På internationalt plan har Verdensbanken i 1956 etableret en sådan organisation til fremme af de private investeringer i ulandene, den såkaldte International Finance Corporation (IFC). IFC er i dag nået op på – sammen med sine industrielle og finansielle partnere i i-landene – at tegne sig for ca. 15-20% af de samlede direkte private investeringer i ulandene. Industrialiseringsfonden for Udviklingslandene (IFU) er det danske bilaterale modstykke til IFC, og lignende bilaterale finansieringsinstitutioner findes i Sverige, Finland, England, Frankrig, Tyskland, Holland, Belgien og USA. Med etableringen af IFU i 1967 var Danmark et foregangsland i forhold til de øvrige nordiske lande og mange andre europæiske lande. IFU har gennem sit 20-årige virke som »DANI-DA's meget lille lillebror« inden for det internationale udviklingssamarbejde i høj grad bidraget til at orientere danske virksomheder henimod de kommercielle muligheder, der kan ligge i joint venture-etablering i udviklingslandene. I alt har IFU i 20-års-perioden 1967-87 medvirket til etablering af 127 joint venture-firmaer i 48 ulande. IFU selv har bidraget med finansiering i form af aktiekapital og lån på ialt ca. 1 mia. DKK, og



Figur 3. Projektrentabilitet.

de samlede investeringer i projektselskaberne har været ca. 9,5 mia. DKK. Det har afstedkommet direkt dansk eksport i form af know-how, udstyr og andre start-up-leverancer på ca. 2,5–3,0 mia. DKK gennem perioden, og dertil kommer en betydelig dansk afsmitningseksport, hvis størrelse dog kan være svær at gøre op.

IFU er for øjeblikket i færd med at foretage en analyse af resultaterne af det 20-årige arbejde med investeringer i ulande, og selvom der er mange usikkerheder, kan der allerede nu henvises til nogle konklusioner, som illustrerer vanskelighederne ved projektarbejdet. Tabel 3 angiver overskudsgraden, realiseret og forventet, for 25 rimeligt repræsentative projekter fordelt på henholdsvis udviklingskontinenter og ulandsgrupper i henhold til per capita-indkomst. For det første viser tallene, at det under alle omstændigheder er vanskeligt at forudsige overskudsudviklingen i en projektvirksomhed, og at der sædvanligvis vil være betydelig tendens til, at de forventede overskud, som beskrives i feasibility-studierne, ikke – eller i hvert fald først med betydelig forsinkelse – realiseres. Dernæst viser tabellen, at vanskeligheder – både med forudsigelse og med at opnå overskud i det hele taget – er langt større i de afrikanske lande end i de asiatiske lande, og at vanskelighederne tilsvarende er større i de fattigere ulandene end i de mere velstillede ulande.

I figur 3 er der angivet nogle aggregerede værdier og en simpel logistisk kurvemodel

(estimeret efter mindste kvadraters metode) for den gennemsnitlige årlige afkastningsgrad i en 16-års periode efter starttidspunktet i 50 regnskabsmæssigt veludokumenterede IFU-projekter. Figuren illustrerer, at indtjeningen ved aktiviteter i ulande sjældent kommer hurtigt, og at man skal have både udholdenhed, dygtighed og tålmodighed, før resultaterne efter en periode på ca. 10 år fra starttidspunktet for alvor begynder at vise sig i form af tilfredsstillende projektrentabilitet. De anførte resultater er behæftet med stor usikkerhed, men de belyser vanskelighederne ved projektarbejde i ulandene. Konklusionen heraf må naturligvis ikke være, at man skal opgive dette arbejde, men tværtimod at man skal gøre mere, både for at orientere investeringerne henimod de fattigere ulande og for at understøtte og stimulere de i-landsvirksomheder, der har egnet teknologi, ledelsesmæssig kapacitet og forretningsmæssig forståelse for at bidrage til udviklingsprocessen gennem investeringer i ulandene.

Hvordan hjælper vi bedre?

Hvis man på den ene side kan acceptere, at ulandshjælpen ikke er et udtryk for misforstået »kollektiv barmhjertighed«, men at den udspringer af en erkendelse af en langsigtet realistisk nødvendighed – og på den anden side må konstatere, at ulandshjælpen i dag er lille, alt for lille – kan det være nyttigt at se på nogle mulige hovedelementer, som kan indgå i en forbedring af indsatsen på dette vigtige område. I den forbindelse kan vi i Danmark begynde med at glæde os over, at vort udgangspunkt er solidt, og at DANIDA, som forvalter den offentlige udviklingsbistand, er én af de mest professionelle og mest effektive bilaterale organisationer af sin art. Det er samtidig en organisation, som har formået at formidle en rimelig samdrægtighed mellem ofte modstridende danske politiske ønsker og holdninger, og der er dermed skabt en bred folkelig opbakning i hvert fald om dette ene lille hjørne af dansk politik.

En første forudsætning for at hjælpe bedre er naturligvis, at vi fortsætter vore bestræbelser på at hjælpe mere – meget mere. Som indledningsvis påpeget er det ironisk, at den mindste post i de danske indkomstoverførsler – og ikke nødvendigvis den, der valutarisk set er dyrest – gøres til genstand for seriøse overvejelser om opbremsninger eller nedskæringer. På langt sigt er der næppe tvivl om, at »indkomstoverførsler« fra rige til fattige lande vil og må – dersom global politisk stabilitet skal oprettes og oprettholdes – nå op på væsentligt større procentsatser end dem, vi kender i dag. Der er a priori ingen grund til at tro, at globale indkomstoverførsler på langt sigt vil holde sig på et niveau, der er lavere end de nationale, som jo når helt op på størrelsesordener som 20–30% af bruttonationalproduktet. I snæver dansk sammenhæng må det naturligvis være en forudsætning for en meningsfyldt indsats i denne retning, at der bringes orden i vor egen økonomi. Så længe vor egen betalingsbalance fortsætter med at være ude af kontrol, vil det fortsat være fristende at skære eller bremse i ulandshjælpen. Hvis dan-

skerne er seriøse i deres holdninger omkring ulandsindsatsen – og der er ingen grund til at betvivle dette – må de også forstå, at den nuværende ubalance i vor egen økonomi ikke kan undskyldes med, at Danmark har påtaget sig rollen som »lokomotiv« i den internationale økonomi. I virkeligheden gør vore fortsatte stærke indhug på de internationale lånemarkeder Danmark til en international »kredittyv« på ulandenes bekostning.

For det andet bør vi fra dansk side fortsætte vor nuværende stærke satsning på den multilaterale bistand. Danmark kanaliserer i dag ca. halvdelen af sine bistandsmidler gennem de multilaterale organisationer, først og fremmest Verdensbanken og UNDP, medens den multilaterale andel for OECD-landene som helhed kun er ca. 25%. Når den multilaterale bistand er så betydningsfuld, hænger det sammen med flere faktorer. For det første skabes der herved betydelige påvirkningsmuligheder, så der kan etableres virkningsfulde »policy-dialoger« på et højt, professionelt plan mellem ulandenes regeringer og bistandsorganisationerne. Dette styrker ulandenes regeringer i deres politiske beslutninger, og der gives samtidig basis for en god synergieffekt mellem den multilaterale bistand og den bilaterale, f.eks. danske hjælp til ulandene. Dertil kommer, at de multilaterale organisationer bedre end de bilaterale kan mobilisere en lang række supplerende aktiviteter og indsatser, som øger effekten af den samlede ulandsindsats. Det er således velkendt, at Verdensbanken faktisk via de private lånemarkeder mobiliserer ca. 10 gange så store beløb til fordel for ulandene som dem, der effektivt indbetales fra donorlandenes side i form af aktiekapital i Verdensbanken. Også på en lang række andre områder inden for sundhed, industrielt samarbejde, forskningssamarbejde etc. åbner de multilaterale organisationer op for muligheder for internationalt samarbejde på en måde, som det ellers ikke ville kunne gøres. For at opnå optimal effekt fra de multilaterale organisationers indsats – set fra en dansk synsvinkel – er det imidlertid vigtigt, at vi bevidst øger vores indsats for at få placeret danske medarbejdere i disse organisationer. Vi er normalt for pæne og tilbageholdende i forhold til andre lande, når det gælder om at anbringe kvalificerede kandidater på posterne. Her er et område, hvor vi ikke behøver hverken at være tilbageholdende eller have faglige mindreværdskomplekser. Men det forudsætter, at vore politiske og diplomatiske repræsentanter i disse organisationer øger presset.

For det tredje bør vi i vort internationale udviklingssamarbejde systematisk øge satsningen på at bruge vor private sektor, d.v.s. vore industrielle og erhvervs-mæssige virksomheder mere og bedre. Dette må ikke ske ved, at vi øger tvangsbindingerne på vore bistandsmidler, men ved at vi langt bedre hjælper erhvervslivet til at få indsigt i muligheder og forhold i ulandene, og ved at give øget støtte til uddannelse og træning – både af de danske medarbejdere, som skal ud til ulandene – og af de ulandsborgere, der involveres i de danske projekter. På det teknologiske område er det næppe realistisk at

forestille sig, at Danmark – selv om det kunne være ønskeligt ud fra andre synsvinkler – bliver en højteknologisk spydspids på internationalt plan. Derimod er der meget, der kunne tyde på, såvel ud fra størrelsen som arten af vore virksomheder, at Danmark i endnu højere grad kunne blive en effektiv formidler af teknologi fra de industrialiserede lande til ulandene. Det vil derfor være velkomment og stimulerende for vor internationale udviklingsindsats, dersom vi tilvejebringer bedre muligheder og kår for udvikling og tilpasning af dansk teknologi med henblik på systematisk overførsel og anvendelse i ulandssammenhæng. Akademiet for de tekniske Videnskaber har i en rapport fra marts 1988 påvist mange områder, hvor en sådan indsats kunne komme på tale, og indsatsen vil – rigtigt styret – kunne blive til stor gavn og glæde både for ulande og dansk erhvervsliv.

Endelig må det tilstræbes, at vort internationale udviklingssamarbejde i endnu højere grad koordineres, og at fleksibiliteten øges. Selv om DANIDA ubestrideligt er den helt afgørende faktor i ulandssamarbejdet, er der tale om en række andre organisationer og virksomheder, som er med til at udbrede og frugtbar gøre ulandshjælpen både i landemæssig, sektormæssig og mellemfolkelig henseende. Det er vigtigt, at i hvert fald en betydelig del af de danske ulandsmidler fortsat er til rådighed for en fleksibel indsats i det størst mulige antal ulande, at disse midler kan kombineres med sædvanlige eksportfinansieringsmidler for derved at skabe blandede kreditter med deraf følgende »multiplikatoreffekt« for den danske indsats, og at de egentlige bistandsmidler derudover i videst mulig udstrækning kan bruges synergetisk med de private direkte investeringer og de mange andre former for privat baseret samarbejde og solidaritet, som trods alt udgør en helt essentiel del af Danmarks ulandshjælp.