

Projektvurdering i u-lande

Finn Tarp

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: Quantitative project analysis drifted out of focus in academia during the 1980s. Nevertheless, discrete projects remain the bulk of international development assistance. The present state of affairs is outlined; the application of basic principles is examined in case-context; and serious shortcomings are identified. A number of recommendations for the future conclude the article.

1. Indledning

Udvikling kommer ikke af sig selv. Det kræver bevidst handling fra motiverede entreprenører og en aktiv statsmagt. Disse handlinger må udmøntes i konkrete initiativer i tid og rum, dvs. i projekter. Projektvurdering under en eller anden form spiller derfor en vigtig rolle i mange udviklingsøkonomers daglige arbejde.

Allerede i 1950'erne blev en række simple metoder til økonomisk cost-benefit analyse (CBA) bragt i anvendelse i u-landssammenhæng. I 1960'erne og 1970'erne tog teoriudviklingen fart, og elegante analytiske metoder blev udarbejdet. Meget tyder imidlertid på, at arbejdet med at planlægge og vurdere projekter ikke er blevet bedre, måske snarere tværtimod.

I denne artikel opsummeres grundprincipperne, og det diskuteres, hvorledes de er blevet benyttet i praksis. Et konkret Verdensbankprojekt undersøges som eksempel, og endelig drages en række konklusioner. Artiklen er anvendelsesorienteret, men teori og praksis hverken kan eller bør adskilles.

2. Principper og praksis

Det overordnede formål med systematisk cost-benefit analyse er at bidrage til en mere optimal allokering af samfundets ressourcer. Der må derfor specificeres en målsætningsfunktion. Herfra kan udledes en måleenhed (*numéraire*). Indtil midten af 1960'erne blev en stigning i nationalindkomsten betragtet som tilstrækkelig specifikation. Dvs. der blev ikke taget hensyn til, hvem ekstra indkomst tilfaldt, og al indkomst blev betragtet som lige værdifuld uanset dens anvendelse. Denne praksis blev udfordret i de banebrydende bidrag af Little og Mirrlees (1969 og 1974) og UNIDO (1972). Med udgangspunkt heri kan grundidéerne bag udformningen af en cost-benefit analyse identificeres:¹

1. De nævnte CBA-manualer anbefaler at kvantificere både fordele og ulemper ved en given aktivitet og er specielt møntet på u-lande. De af Finansministeriet nyligt udsendte principper for CBA-analyse i Danmark (Budgetministeriet, 1990) svarer dog nøje til retningslinjerne i standardværkerne.

Projektvurdering i u-lande

Finn Tarp

Økonomisk Institut, Københavns Universitet

SUMMARY: Quantitative project analysis drifted out of focus in academia during the 1980s. Nevertheless, discrete projects remain the bulk of international development assistance. The present state of affairs is outlined; the application of basic principles is examined in case-context; and serious shortcomings are identified. A number of recommendations for the future conclude the article.

1. Indledning

Udvikling kommer ikke af sig selv. Det kræver bevidst handling fra motiverede entreprenører og en aktiv statsmagt. Disse handlinger må udmøntes i konkrete initiativer i tid og rum, dvs. i projekter. Projektvurdering under en eller anden form spiller derfor en vigtig rolle i mange udviklingsøkonomers daglige arbejde.

Allerede i 1950'erne blev en række simple metoder til økonomisk cost-benefit analyse (CBA) bragt i anvendelse i u-landssammenhæng. I 1960'erne og 1970'erne tog teoriudviklingen fart, og elegante analytiske metoder blev udarbejdet. Meget tyder imidlertid på, at arbejdet med at planlægge og vurdere projekter ikke er blevet bedre, måske snarere tværtimod.

I denne artikel opsummeres grundprincipperne, og det diskuteres, hvorledes de er blevet benyttet i praksis. Et konkret Verdensbankprojekt undersøges som eksempel, og endelig drages en række konklusioner. Artiklen er anvendelsesorienteret, men teori og praksis hverken kan eller bør adskilles.

2. Principper og praksis

Det overordnede formål med systematisk cost-benefit analyse er at bidrage til en mere optimal allokering af samfundets ressourcer. Der må derfor specificeres en målsætningsfunktion. Herfra kan udledes en måleenhed (*numéraire*). Indtil midten af 1960'erne blev en stigning i nationalindkomsten betragtet som tilstrækkelig specifikation. Dvs. der blev ikke taget hensyn til, hvem ekstra indkomst tilfaldt, og al indkomst blev betragtet som lige værdifuld uanset dens anvendelse. Denne praksis blev udfordret i de banebrydende bidrag af Little og Mirrlees (1969 og 1974) og UNIDO (1972). Med udgangspunkt heri kan grundidéerne bag udformningen af en cost-benefit analyse identificeres:¹

1. De nævnte CBA-manualer anbefaler at kvantificere både fordele og ulemper ved en given aktivitet og er specielt møntet på u-lande. De af Finansministeriet nyligt udsendte principper for CBA-analyse i Danmark (Budgetministeriet, 1990) svarer dog nøje til retningslinierne i standardværkerne.

(i) Skyggepriser benyttes, så et givet projekts vigtigste inputs (costs) og outputs (benefits) bringes til at afspejle "sande" samfundsmæssige værdier;

(ii) "Sande" værdier må i princippet tage højde for alle eksterne økonomiske effekter, inklusive prisændringer forårsaget af ikke-marginale projekter;

(iii) Sociale fordelingsmålsætninger inddrages eksplicit ved brug af fordelingsvægte;

(iv) Inputs og outputs opsplittes i handlede og ikke-handlede varer. Skyggeprisfastsættelsen på handlede varer baseres på prognosticerede internationale priser justeret for indenlandske transportomkostninger mv. (de såkaldte "border prices"), og ikke-handlede varer værdisættes på basis af skyggepris-beregnete sociale omkostninger;²

(v) En standard konverteringsfaktor (SCF) anvendes som genvej til justering af markedspriserne i de tilfælde, hvor skyggepriserne ikke beregnes direkte;³

(vi) En skyggerente specificeres til diskontering af fremtidige costs og benefits;⁴

(vii) Indstilling til beslutningstagen udarbejdes ud fra overvejelser om projektets samlede nutidsværdi (NPV), den interne rente (IRR) og benefit-cost forholdet (B/C ratio).

På ovenstående basis fremføres (se f. eks. Squire og van der Tak, 1975), at værdien af et projekt bør opgøres i såvel markeds-, økonomiske som sociale priser. Disse indgår i henholdsvis (i) den finansielle privatøkonomiske kalkule, (ii) den traditionelle økonomiske (eller efficiens) beregning (CBA) og (iii) den sociale cost-benefit analyse (SCBA). Den økonomiske vurdering fremkommer altså ved at modificere den finansielle gennem (i) eliminering af skatter og subsidier, (ii) brug af skyggepriser, der afspejler "sande" alternativomkostninger, og (iii) indkalkulering af eksternaliteter. Den sociale analyse udarbejdes ved at indbygge fordelingsvægtede skyggepriser i den økonomiske analyse.

I løbet af 1970'erne adopterede en række internationale institutioner med Verdensbanken i spidsen SCBA, og der er blevet gjort mange forsøg på at oversætte de teoretiske principper til operationelt brugbare og meningsfulde beregninger. I praksis er SCBA imidlertid stødt på mange vanskeligheder og er stort set blevet opgivet i 1980'erne.

Fordelingsvægte og sociale priser benyttes ikke, så økonomiske snarere end sociale priser er i fokus. Der skelnes desuden ikke mellem forskellige former for indkomst, og hvad denne bruges til. Hertil kommer at estimeringen af skyggelønninger er usystema-

2. Opsplitningen på handlede og ikke-handlede varer nødvendiggøres af, at u-landene ofte har meget overvurderede valutakurser. Bestemmelsen af skyggelønnen spiller en central rolle i prisfastsættelsen af ikke-handlede varer. I en situation med skjult arbejdsløshed kan skyggelønnen sættes lavt, men hvor lavt er et meget debatteret emne.

3. Dvs. standardkonverteringsfaktoren (SCF) anvendes, når der ikke beregnes vare- eller sektorspecifikke konverteringsfaktorer til brug ved ændringen af markedspriserne til skyggepriser. SCF svarer principielt til den inverse af skyggevalutakursen (se Brent, 1990, kap. 8).

4. Hvis øget forbrug er *numéraire*, kan skyggerenten opfattes som forbrugernes tidspræference. Der kan alternativt specificeres en samfundsmæssig kalkulationsrentefod (ARI) til opprioritering af investeringerne.

tisk, og skyggepriserne for ikke-handlede varer baseres i almindelighed på blot én enkelt konverteringsfaktor. Der tages med andre ord ikke højde for, at priserne på ikke-handlede varer sjældent er "lige forvredne". Sektorelle konverteringsfaktorer beregnes næsten aldrig, og derved påvirkes skyggeprisfastsættelsen på handlede varer, der kommer længere væk fra de "sande" økonomiske knaphedsværdier.⁵

Dvs. mindre elegante, men simplere og langt mere pragmatiske projektvurderingsmetoder har vist sig vanskelige at erstatte. De mere komplekse metoder behøver i praksis mange arbitrære antagelser, og deres resultater er vanskelige at formidle til beslutningstagerne. Det eneste område, hvor der kan siges at være sket et vist gennembrud, er idéen om at anvende internationale priser for handlede varer.⁶

Cost-benefit analysens teoretiske ufuldkommenheder har bidraget til ovennævnte udvikling,⁷ men hertil kommer som påpeget af Little & Mirrlees (1990, s. 363) at der er blevet "mindre plads" til projektanalysen på grund af flere programlån og anden ikke-projekt bistand. At styrken i det interesseskift, der har fundet sted i den akademiske verden, er helt ude af dimension med de respektive ressourcestrømmes relative betydning kan vække til eftertanke.⁸ Little & Mirrlees understreger desuden, at reorganisation i Verdensbanken i 1980'erne klart har bidraget til cost-benefit analysens "fald". Denne vigtige udviklingsinstitution, der på mange måder er normsættende for andre organisationer, har ikke længere nogen central projektenhed til sikring af fælles metodeanvendelse og kvalitetskontrol.

3. Et konkret projekt

Mozambique er blot et af mange afrikanske u-lande, der er ved at implementere et makroøkonomisk tilpasningsprogram. Følgelig identificeres og udformes konkrete projekter i princippet inden for en ramme, hvori der lægges afgørende vægt på sparsommelighed og en hurtig stigning i produktion og beskæftigelse. Samtidig erkendes det, at tilpasningsprogrammet har haft uønskede virkninger for de fattigste, og at miljømæssige hensyn ikke bør tilsesættes trods mere kortsigtede økonomiske problemer.

På denne baggrund bistod Verdensbanken i 1987-88 den mozambikanske regering med formuleringen af et "urban household energy supply project" til et samlet beløb på US\$ 80.8 millioner. Projektet kunne umiddelbart forekomme interessant. Det erklære-

5. De sektorelle konverteringsfaktorer er nødvendige for at skyggeprisfastsætte handlede varer, idet der må tages højde for disses forskellige indhold af ikke-handlet input.

6. Det bør dog huskes, at brugen af internationale priser bestemt ikke er fri for principielle såvel som praktiske vanskeligheder (se f. eks. Tarp, 1990).

7. Den mere tekniske, velfærdsteoretiske debat, som fulgte i kølvandet på de oprindelige forslag, har været koncentreret om (i) vurderingen af costs og benefits (dvs. beregningen af skyggepriser), (ii) valget af diskonteringsfaktor og (iii) brugen af de forskellige beslutningskriterier. Se f. eks. Brent (1990), Squire (1989) og Dréze og Stern (1987).

8. Af Verdensbankens udlån skal f. eks. ca. 75% ydes i form af projekter.

de primære formål var nemlig at reducere de sociale omkostninger ved tilpasningsprogrammet. Dette skulle opnås dels ved at øge den lokale elproduktion og dels ved at importere forskellige former for brændsel (kerosen, flaskegas og kul) til madlavning. Det blev ydermere fremført, at fordelene ved projektet specielt ville komme de fattigste indkomstgrupper til gode. Endvidere blev den samlede økonomiske forrentning angivet til ca. 50%, idet projektets enkelte komponenter varierede mellem 14% for elproduktionen og 100% for flaskegasimporten. Endelig forventedes ekstra benefits i form af en reduktion i skovødelæggelsen som følge af mindre træfældning. En nærmere evaluering af dette projekt (Danida, 1989) afslørede imidlertid en række fundamentale problemer.⁹

Det første iøjnefaldende problem var, at kun familier med en relativ høj pengeindkomst ville kunne få gavn af projektet. De fattigste grupper af befolkningen har nemlig ikke den nødvendige købekraft til at betale for den kommercielle energi, projektet skulle levere. Det kunne måske teoretisk tænkes, at de fattige, som er afhængige af træ, kunne få indirekte gavn af projektet, hvis forsyningen med moderne former for brændsel fik efterspørgslen efter træ og prisen herfor til at falde. Denne mulighed er i praksis imidlertid ikke særlig interessant. De fattigste køber ikke træ til madlavning – de samler det selv.

For det andet er hovedparten af de fattigste omkring byområderne flygtninge. De har næsten ingen erfaring med elektricitet og forsøger så vidt muligt at bevare en rural levevis. Desuden kan mange traditionelle madretter ikke koges ordentligt på elektriske varmeplader. Forsyning med importeret kul ville være mere acceptabel for de fattige end elektricitet. Det skal imidlertid understreges, at denne del af programmet forudsatte en ekstraordinært hurtig introduktion af nye kulovne. Forskellige pilotstudier har opnået resultater, der klart viser, at projektdesignet var helt urealistisk på dette punkt. At afbrænding af kul desuden har uheldige miljømæssige konsekvenser, havde Verdensbanken heller ikke taget i betragtning.

For det tredje, når folk først bor i mere permanente boliger og har adgang til elektriske apparater og andet nødvendigt udstyr, er de naturligvis potentielt interesseret i elektricitet. I lav- og mellemindkomstgrupperne i Mozambique skyldes dette imidlertid først og fremmest behovet for lys og adgangen til at høre radio. Dette kan nemt verificeres, for de noget dårligere stillede familier i byperiferien, som trods alt er relativt veletablerede og har adgang til elektricitet, benytter i stor udstrækning træ og ikke el til madlavning. Årsagen hertil er, at elektricitet allerede ved de aktuelle satser, som Verdensbanken iøvrigt med rette prøver at hæve inden for rammerne af reformprogram-

9. Evalueringen blev udført af en Danida-mission i august-september 1989. De øvrige medlemmer udover forfatteren til denne artikel var Isobel Endreesen, Gerald Foley, Ester Lønstrup og Bjarke Wiese, der takkes for godt samarbejde.

met, klart er en relativt dyrere form for energi end træ. Endvidere er omkostningerne til træ (når det endelig købes) nemmere at styre fra dag til dag. Der stilles nemlig ikke de samme krav til periodevise udbetalinger af relativt store kontantbeløb som ved elforsyning, der betales på måneds- eller kvartalsbasis.

Dvs. den ønskede "switching" fra træ til elektricitet i madlavningen ville ikke finde sted. I bedste fald ville den foregå langsomt over en meget længere periode end projektets femårige levetid. En vis substitution til andre formål (lys) ville heller ikke kunne kontrolleres. Dette er der selvsagt ikke i sig selv noget galt i, men en seriøs projektanalyse må tage eksplicit stilling til, om en sådan alternativ anvendelse af elektricitet (og kerosen) fremfor til det erklærede formål (madlavning) er samfundsmæssigt ønskværdig.

Et fjerde problemkompleks vedrørte den økonomiske cost-beregning. De direkte omkostninger burde ikke være svære at estimere, da inputs i stor udstrækning skulle importeres. Alligevel fandt Danida-evalueringen anledning til at påpege, at en række udgifter såsom ledningsarbejdet var sat ret lavt. Det centrale kritikpunkt i denne sammenhæng var imidlertid skyggevaluatkursen. Da Verdensbankens analyse blev udarbejdet, var den officielle kurs på 450 meticaís/US\$, mens sortbørsprisen lå tæt på 2.000 meticaís / US\$. Kursen på det sorte marked kan ikke uden videre tages som udtryk for den "sande" økonomiske værdi af udenlandsk valuta. Parallelmarkedet er relativt lille, og transaktionerne er i Mozambiques tilfælde meget påvirket af specielle gruppers behov for udenlandsk valuta til kapitaleksport. Men det falder unægtelig i øjnene, at der i Verdensbankens analyse blev anvendt en kurs på kun 580 meticaís/US\$ (dvs. 29% af parallelkursen). En mere realistisk kurs ville have gjort projektet helt urentabelt. På trods heraf var der ingen følsomhedsberegninger inkluderet i analysen.¹⁰

Der var for det femte også problemer på benefit-siden. Her blev den faktiske markedspris på træ til madlavning (22 meticaís/kg) anvendt som indikator for forbrugernes betalingsvillighed for energi. Dvs. projektets outputs (el, gas, kerosen og kul) blev konverteret til energienheder og værdisat, som om de ville erstatte en tilsvarende mængde træ opkøbt på det lokale marked til de aktuelle priser. Det fundamentale spørgsmål, enhver CBA må besvare ved vurderingen af benefits er imidlertid, hvad forbrugerne ville gøre i fraværet af de relevante outputs. Svaret er, at de vil lede efter substitutter, og det er disses værdi, der må findes. I Mozambique vil folk som allerede nævnt i almindelighed gå ud og samle træ, hvis de behøver mere brænde til madlavning. Kun en mindre gruppe af bedrestillede vil ikke gøre dette. De vil i stedet bl. a. nedsætte deres elforbrug.

10. Da Danida-missionen besøgte Mozambique i 1989 var et officielt "gråt" obligationsmarked ved at blive indført, hvor kursen af den mozambikanske regering kort efter blev fastsat til 1.800 meticaís/US\$.

Den oprindelige analyse tog ikke hensyn til sådanne ændringer i forbruget. Desuden blev det end ikke overvejet, at værdien af den arbejdstid, som folk sparer ved ikke at skulle indsamle træ, er en mere relevant skyggepris end markedsprisen for træ. Denne pris (skyggelønnen) er om ikke nul så dog meget lav under mozambikanske omstændigheder. Danida-missionen fandt endelig anledning til at påpege, at Verdensbankens analyse var baseret på en meget lav 8% udnyttelseskoefficient for træ. Tilsvarende aktiviteter i Mozambique opererer med koefficienter på op til 17%, og koefficienter på 12% må betragtes som normale. Det er oplagt, at dette er endnu en måde, hvorpå projektets fordele kan overvurderes ganske betragteligt.

Det skal for det sjette påpeges, at givet Mozambiques aktuelle økonomiske misere er det uhyre svært at begrunde et projekt, hvori der udelukkende lægges vægt på forbrug. Verdensbankens analyse indeholdt ikke bare én reference til eventuelle produktive eller udviklingsorienterede effekter. I forlængelse heraf kan det nævnes, at en intern rente på 10% blev helt ukritisk anvendt som "cut-off point". Dette er ikke noget ukendt fænomen i Verdensbankens projekter, hvor diskonteringsfaktoren som oftest holdes konstant over tid og mellem lande. Men i situationer som den mozambikanske, hvor udviklingen på kort sigt er afgørende, bør det som et minimum overvejes, om en højere rate er at foretrække. Atter andre kritikpunkter, inklusive en serie spørgsmål relateret til projektets implementering i praksis, skal ikke omtales nærmere her.

Den overordnede konklusion på vurderingen af dette konkrete Verdensbankprojekt er derfor, at kun helt systematiske skævheder (for ikke at sige manipulationer) gjorde det muligt at nå et acceptabelt niveau for de benyttede beslutningsvariable.

4. Hvorfor gik det så galt?

Der er flere årsager til, at det gik så galt. I praktisk projektvurdering afhænger alt for meget fortsat af den enkelte analytikers sunde fornuft. Desuden findes der (jvf. Baum og Tolbert, 1985) i alle lande indbyggede sociale og politiske mekanismer, der trækker i retning af dårlig planlægning. Et par konkrete emner fortjener dog en uddybende kommentar. De understreger nemlig betydningen af at afdække de underliggende udviklingsproblemer, et givet land står overfor, inden man går igang med talarbejdet i de enkelte projekter.

Forslaget til "the urban household energy supply project" havde som udgangspunkt en antagelse om, at der er udbredt mangel på træ i Mozambique til madlavning, specielt i hovedstaden Maputo. En række beregninger af dette gab, baseret på oversigter over skovmængden og befolkningsstørrelsen, synes at vise, at det ligger på 10-20%. Problemet med sådanne beregninger er imidlertid, at de ikke tager højde for forskellen mellem fysisk og økonomisk knaphed på brændsel. Der forudsættes uændret efterspørgsel uafhængigt af pris og udbud. Dvs. der tages ikke højde for, at priserne vil stige i mangelsituationer, og at folk vil økonomisere med brændselsforbruget, skaffe sig sub-

stitutter ved f. eks. at øge indsamlingen af grene, blade og andet brændbart materiale mv. Brændselsknaphed kan med andre ord ikke ses uafhængigt af husholdningernes andre begrænsninger, og det er alle disse faktorer, der tilsammen bestemmer den måde, hvorpå husholdningerne allokerer deres ressourcer. At knaphed på brænde skulle give anledning til ødelæggende træfældning med deraf følgende miljøskader er altså kun én blandt flere mulige effekter.

Det er vanskeligt at kvantificere den økonomiske knaphed på brændsel i Mozambique præcist. Der mangler pålidelige data, og udviklingen i priserne kendes ikke med sikkerhed. Der er dog en del, der tyder på, at de reale priser ikke steg i Maputo i anden halvdel af 1980'erne. Dette kan forekomme paradoksalt og er i al fald ikke foreneligt med en antagelse om øget fysisk knaphed på brænde. Også en række mere kvalitativt baserede observationer peger i retning af, at der i Mozambique ikke er så stor brændselsknaphed, som Verdensbanken lagde til grund for sin analyse.

De sociale aspekter blev ikke inddraget i den kvantificerede analyse, og det samme gælder de miljømæssige overvejelser. Dette kan beklages, men er almindeligt og måske forståeligt i lyset af problemerne med at tage højde for miljøet i den traditionelle økonomiske projektanalyse. Det er imidlertid klart uacceptabelt, at den samlede vurdering ikke tog højde for, at skov ikke primært ryddes for at få brænde. Skovødelæggelse er et problem i Mozambique som andre steder i Afrika. Men det er presset for at skaffe jord til landbrugsformål, der er den primære årsag til miljøproblemerne. Knaphed på brænde er med andre ord en konsekvens og ikke en årsag til skovfældningen. Alene af den grund ville det omtalte energiforsyningsprojekt ikke kunne afhjælpe miljøproblemerne.

5. Konklusion

Mange økonomer og andre fagfolk har altid set på C/B området med en vis tvivl, for ikke at sige direkte fjendtlighed. Der er som påvist i denne artikel grund til skepsis. Det er klart urovækkende, at et 80 millioner dollar projekt i et af verdens fattigste lande kan baseres på en defekt pseudo-teknisk analyse. Trods sådanne eksempler og selvom den teoretiske CBA-litteratur ikke er særlig "levende" for tiden, er cost-benefit analysen bestemt ikke "afgået ved døden". Og det bør den heller ikke være. Det ville være at negligere et potentielt vigtigt input i beslutningsprocessen.

Little og Miirlees (1990, s. 363) argumenterer, at kendskab til skyggepriserne er en absolut forudsætning for optimal offentlig intervention i økonomien. Man behøver ikke være enig i denne skarpt optrukne konklusion for at mene, at selve den proces, der ligger til grund for udarbejdelsen af en cost-benefit analyse, kan føre til en uhyre nyttig afdækning af centrale problemstillinger og konflikter mellem forskellige grupper i samfundet. Der er tidligere blevet gjort meget ud af at understrege, at god projektvurdering ikke er mekanik. Dette er stadig tilfældet. C/B principperne er ikke nogen ma-

gisk formel og kan på ingen måde tage højde for alle de betragtninger, en beslutningstager må tage stilling til. Det er desuden uhyre svært at estimere benefits i sociale projekter. Dette understreger, at det ofte ikke er meningsfyldt at sammenligne analyseresultater på tværs af sektorer.

Enklere metoder opfylder ikke altid kravet om teoretisk skarphed. Alligevel må det konkluderes, at der ville være store fordele forbundet med at forenkle og afmystificere CBA. Svære beregninger, hvor alt udtrykkes i ét tal, kommer nemt til at sløre fundamentale udviklingsproblemer og politiske, sociale og moralske valg. "Tal-gymnastikken" bør med andre ord være af mere sekundær betydning i forhold til afklaringen af de mere betydningsfulde begrundelser for et givet projekt. Skyggeprisfastsættelse er endvidere kun interessant, når den er af virkelig kritisk betydning. Brugen af CBA kunne altså uden tvivl fokuseres mere effektivt på at "opfange" store (snarere end alle) forvridninger i ressourceallokeringen. Simplere analyser kan altid suppleres med en række separate, men specifikke, oplysninger om et givet projekts forventede effekt på centrale målvariable som fattigdom og indkomstfordeling, betalingsbalance, miljø mv.

Dette betyder også, at der fremover bør lægges større vægt på at udvikle anvendelsen af C/E analyser. Disse har indtil nu ikke fået nær så megen opmærksomhed i den teoretiske litteratur som C/B analyserne. Men de er simplere, mere intuitive og ligger på mange måder bedre i den ramme, som ofte er den fremtrædende i praksis, nemlig at analysere forskellige måder hvorpå et givet output kan produceres billigst muligt.

Denne artikel har endelig vist, at der er behov for forbedret kontrol med udarbejdelsen af cost-benefit analyser i internationale organisationer som Verdensbanken. God projektanalyse udføres af mennesker, som påvirkes af deres omgivelser. Når kontrollen med faglige kvalitetsnormer sænkes, og simple let gennemskuelige regler savnes, får irrelevante hensyn mulighed for gennemslagskraft og dilletanten større spillerum. En af Verdensbankens stærke sider skulle være en række indbyggede institutionelle mekanismer til sikring af, at forskellige interesser og faglig viden bringes i en form for balance. Det kan selvsagt konkluderes, at de bestemt ikke altid fungerer efter hensigten. Bilaterale donorer som Danida har derfor en vigtig selvstændig rolle at spille.

Litteratur

- Baum og Tolbert. 1985. *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience*. Oxford.
- Brent, R. J. 1990. *Project Appraisal for Developing Countries*. London.
- Budgetdepartementet. 1990. *Vejledning i Samfundsøkonomisk projektvurdering*. København.
- Danida. 1990. *Mozambique Appraisal Mission Report on Proposed Danida Involvement in Urban Electrification Component, vol. I synthesis*. København.
- Deweese, P. A. 1989. The Woodfuel Crisis Reconsidered: Observations on the Dynamics of Abundance and Scarcity. *World Development* 17:1159-1172.
- Dréze, J. og N. H. Stern. 1987. The Theory of Cost-Benefit Analysis. I *Handbook of Public Economics*, red. A. Auerbach og M. Feldstein. Amsterdam.
- Little, I. M. D. og J. A. Mirrlees. 1969. *Manual of Industrial Project Analysis in De-*

gisk formel og kan på ingen måde tage højde for alle de betragtninger, en beslutningstager må tage stilling til. Det er desuden uhyre svært at estimere benefits i sociale projekter. Dette understreger, at det ofte ikke er meningsfyldt at sammenligne analyseresultater på tværs af sektorer.

Enklere metoder opfylder ikke altid kravet om teoretisk skarphed. Alligevel må det konkluderes, at der ville være store fordele forbundet med at forenkle og afmystificere CBA. Svære beregninger, hvor alt udtrykkes i ét tal, kommer nemt til at sløre fundamentale udviklingsproblemer og politiske, sociale og moralske valg. "Tal-gymnastikken" bør med andre ord være af mere sekundær betydning i forhold til afklaringen af de mere betydningsfulde begrundelser for et givet projekt. Skyggeprisfastsættelse er endvidere kun interessant, når den er af virkelig kritisk betydning. Brugen af CBA kunne altså uden tvivl fokuseres mere effektivt på at "opfange" store (snarere end alle) forvridninger i ressourceallokeringen. Simplere analyser kan altid suppleres med en række separate, men specifikke, oplysninger om et givet projekts forventede effekt på centrale målvariable som fattigdom og indkomstfordeling, betalingsbalance, miljø mv.

Dette betyder også, at der fremover bør lægges større vægt på at udvikle anvendelsen af C/E analyser. Disse har indtil nu ikke fået nær så megen opmærksomhed i den teoretiske litteratur som C/B analyserne. Men de er simplere, mere intuitive og ligger på mange måder bedre i den ramme, som ofte er den fremtrædende i praksis, nemlig at analysere forskellige måder hvorpå et givet output kan produceres billigst muligt.

Denne artikel har endelig vist, at der er behov for forbedret kontrol med udarbejdelsen af cost-benefit analyser i internationale organisationer som Verdensbanken. God projektanalyse udføres af mennesker, som påvirkes af deres omgivelser. Når kontrollen med faglige kvalitetsnormer sænkes, og simple let gennemskuelige regler savnes, får irrelevante hensyn mulighed for gennemslagskraft og dilletanten større spillerum. En af Verdensbankens stærke sider skulle være en række indbyggede institutionelle mekanismer til sikring af, at forskellige interesser og faglig viden bringes i en form for balance. Det kan selvsagt konkluderes, at de bestemt ikke altid fungerer efter hensigten. Bilaterale donorer som Danida har derfor en vigtig selvstændig rolle at spille.

Litteratur

- Baum og Tolbert. 1985. *Investing in Development: Lessons of World Bank Experience*. Oxford.
- Brent, R. J. 1990. *Project Appraisal for Developing Countries*. London.
- Budgetdepartementet. 1990. *Vejledning i Samfundsøkonomisk projektvurdering*. København.
- Danida. 1990. *Mozambique Appraisal Mission Report on Proposed Danida Involvement in Urban Electrification Component, vol. I synthesis*. København.
- Deweese, P. A. 1989. The Woodfuel Crisis Reconsidered: Observations on the Dynamics of Abundance and Scarcity. *World Development* 17:1159-1172.
- Dréze, J. og N. H. Stern. 1987. The Theory of Cost-Benefit Analysis. I *Handbook of Public Economics*, red. A. Auerbach og M. Feldstein. Amsterdam.
- Little, I. M. D. og J. A. Mirrlees. 1969. *Manual of Industrial Project Analysis in De-*

- veloping Countries*. Paris.
- Little, I. M. D. og J. A. Mirrlees. 1974. *Project Appraisal and Planning for Developing Countries*. London.
- Little, I. M. D. og J. A. Mirrlees. 1990. Project Appraisal and Planning Twenty Years on. I *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1990*, red. Stanley Fisher, Dennis de Tray og Shekhar Shah, s. 351-382.
- Squire, L. og H. G. van der Tak. 1975. *Economic Analysis of Projects*. Baltimore.
- Squire, L. 1989. Project Evaluation in Theory and Practice. I *Handbook of Development Economics*, vol. II, red. Hollis Chenery og T. N. Srinivasan, Amsterdam.
- Tarp, F. 1990. Prices in Mozambican Agriculture. *Journal of International Development* 2:172-208.
- UNIDO. 1972. Guidelines for Project Evaluation. *New York*.