

Cost-benefit analyser: løsningen på den danske ulandshjælps problemer?

Thorkil Casse, forsker, Center for Udviklingsforskning

1. Virker dansk ulandshjælp ikke og hvordan kan det gøres bedre?

I en kritisk analyse af dansk ulandshjælp (Dansk ulandshjælp – Altruismens politiske økonomi) konkluderer Martin Paldam (MP), at den væsentligste grund til at den samlede rating af 37 af ham undersøgte bistandsprojekter er så lav, er at Danida sjældent gennemfører fulde cost-benefit analyser (s. 154-155). I tilfælde med rene sociale projekter fremhæver MP at cost-effectiveness analyser bør anvendes. Den gennemsnitlige rating af de 37 projekter er 2,2 ud af et maksimum på 4. MP siger på denne baggrund, at Danida fungerer *halvgodt* (s. 392- MPs understregning). Verdensbanken er mere tilbøjelig til at anvende cost-benefit analyser i deres projektforberejdelse (s. 167), og Danida bør tage lære heraf. Ved fulde cost-benefit analyser forstår MP både den finansielle og økonomiske analyse af et givet bistandsprojekt. I kun et enkelt tilfælde ud af de 37 projekter er der gennemført en fuld cost-benefit analyse (s. 155). Summa summarum, gør Danida det til en standardregel at anvende cost-benefit metoden ved alle forundersøgelser af bistands-

projekter vil problemerne blive minimeret ifølge MP (s. 390). I den politiske debat har bogen været brugt af flere politiske partier (Venstre og Det Konservative Folkeparti) til at foreslå nedskæringer i ulandshjælpen. Det til trods for at MP snarere konkluderer:

»Jeg håber meget, at denne bog vil medvirke til at øge realismen på det store og vanskelige område. Og at dette vil føre til, at den store danske ulandshjælp kan bevares og drejes, sådan at den kommer til at hjælpe mere« (s. 413).

Man kunne diskutere hans måde at analysere de 37 projekter på, troen på at Verdensbankens tilgang er den rigtige og hans delkonklusion at projekterne i Afrika klarer sig værre end andre steder i verden. Kun en enkel observation om hans projektanalyse skal nævnes her. Mange økonomer ansat i konsulentbranchen udfører cost-benefit analyser på bestilling for Danida. At MP alligevel kun har fundet et enkelt Danida projekt, der har været genstand for fuld cost-benefit analyse, blandt de 37 udvalgte bistandsprojekter, må undre.

I det følgende diskuteres validiteten af hans konklusioner imidlertid ikke, og denne artikels eneste formål er at diskutere hans løsningsforslag. Er det rigtigt at blot vi gennemfører nogle flere fulde cost-benefit analyser vil man få bedre bistandsprojekter? Artiklen er ikke en anmeldelse af MPs bog, men hans argumenter vil blive refereret undervejs.

Efter en kort diskussion af nogle væsentlige teoretiske og metodiske kritikpunkter af cost-benefitanalysen fokuseres i resten af artiklen på de praktiske problemer med at gennemføre cost-benefit analyser udfra konkrete eksempler fra forundersøgelser Danida har gennemført.

2. Nogle teoretiske kritikpunkter af cost-benefit analysen

Specielt hvad angår miljøprojekter er der stor debat om hvorvidt det overhovedet er muligt at værdiansætte miljøgoder. Eftersom Danida sjældent går ind og støtter rene naturbevarelsesprojekter kunne man indvende, at værdiansættelse af miljøgoder ikke er centralt. Imidlertid har mange bistandsprojekter en mulig negativ virkning på miljøet og værdiansættelse af alternativet bør beregnes i en fuld cost-benefit analyse. Danida går dog også ind i forskellige skovprojekter og forureningsbekæmpende projekter.

Vatn og Bromley stiller spørgsmålstejn ved om adspurgte i betalingsvillighedsundersøgelser (WTP) overhovedet er i stand til at værdiansætte miljøværdier i pengestørrelser (Vatn og Bromley, 1994: 134). De citerer eksempler på analyser fra New England, hvor også eksistensværdien er den vigtigste forskel. Bateman et al. (1995) noterer, at hvor værdiansættelsen rent faktisk finder sted er der meget stor forskel mellem de tilfælde, hvor spørgsmålet er helt åbent (open-ended) modsat tilfælde, hvor spørgeren nævner et bestemt beløb overfor interview personerne (dichotomous choice question). Interview

personerne tenderer til at værdiansætte meget lavere i det første tilfælde.

Et andet spørgsmål er overhovedet om værdiansættelse af bestemte arter kan trækkes ud af dets habitat sammenhæng. Miljøet er at forstå som en helhed, der ikke kan opdeles i enkeltarter, og derfor bliver det centrale begreb snarere miljøets funktionsværdi i forhold til de omkringliggende menneskeskabte værdier (Vatn og Bromley, 1994:137-138). Miljøets funktionsværdi er endnu vanskeligere at værdisætte. Munda (1996:166) noterer, at implicit i cost-benefit analysen er forudsat, at man kan substituere mellem maskiner osv. (menneskeskabt kapital) og naturkapital. Er fuld substitution mulig gælder den svage definition på bæredygtighed; et emne der er meget omdiskuteret (Daly 1997; Hinterberger et al., 1997).

Et konkret eksempel vil sætte problemerne med værdiansættelse i relief. En industri forurener en by i et uland. Der er forskellige tekniske muligheder for at reducere udslippet: bygge en højere skorsten eller sætte et filter på udslipskanalen. I en cost-benefit analyse skal man nu vurdere fordelene ved en reduktion i luftforureningen. Dette kun sagtens være et projekt finansieret af Danida. Appraisal missionen kunne forsøge sig med at aflede effekterne af luftforureningen på befolkningen i byen. Det største problem ville være at isolere de tilfælde af luftvejssygdomme som er en direkte årsag af den forurenende industri. Befolkningen kunne få luftvejssygdomme af mange andre årsager, bl.a. fra dieseldrevne motorcykler og biler. Eller pga. dårligt isolerede huse (for så vidt temperaturen varierer meget) som giver anledning til bronkitis. Det er en yderst vanskelig analyse at isolere specifikke årsag-virkning af en bestemt mulig sygdomskilde. Analyser af luftforurening og påvirkning på sygdomme er kun foretaget ganske sjældent i ulandene. I de fleste tilfælde bruges amerikanske analy-

ser af dosis -reaktion på mennesker, som så »oversættes« til ulandene (se f.eks. Dixon et al., 1986 – eksempel fra Jakarta).

Et alternativ til årsag-virkning analysen ville være at gennemføre en betalingsvillighedsundersøgelse: hvor meget vil befolkningen være parat til at betale for at slippe for luftforureningen. Disse betalingsvillighedsundersøgelser giver mening, når man ser på f.eks. vandprojekter. Vand er nødvendigt for at overleve. Imidlertid er det næppe sandsynligt, at fattige vil være parat til at betale for at mindske luftforureningen, selvom virkningen var klart påviselig. For mange fattige er det et spørgsmål om overlevelse her og nu. Det kunne indvendes, at luftforurening kun er et problem i mellemindkomstlande. Ikke desto mindre er luftforurening et betydeligt problem i mange byer i Asien, bl.a. Indien. Indien er et af Danida samarbejdslande.

Umiddelbart er der ingen problemer med at anvende betalingsvillighedsundersøgelser ved vandprojekter. Et udmærket eksempel gives af MP fra et projekt i Kenya (s. 299-301), men cost-benefit analysen er helt afhængig af de efterspørgselsundersøgelser, der er foretaget forud for data behandlingen. Ofte spørges om hvad befolkningen i projektområdet er parat til at betale, ikke om der evt. var andre projekter, de hellere ville have. F.eks. en sundhedsklinik, hvis vand faktisk findes ikke langt fra den udspurgte landsby. Efterspørgselsundersøgelser er et yderst vanskeligt felt i forbindelse med cost-benefit analyser, hvilket der gives et konkret eksempel på i afsnit 2.

Udfra en mere overordnet synsvinkel er der yderligere to aspekter, der bør omtales. Cost-benefit analysen kan ikke stå alene men bør altid sættes i forhold til andre hensyn, f.eks. fødevarerikkerhed eller fordelingsaspektet. Der er ingen der siger, at cost-benefit analysens resultater bør have en højere status end

andre hensyn (se bl.a. Martin, 1991). Pudsigt nok skriver MP om et industriprojekt i Nicaragua, der som det eneste har været udsat for fuld cost-benefit analyse (viste en positiv nutidsværdi), at

Virksomheden er herunder (revolutionen – TC) blevet kørt helt ned pga. den revolutionære politik, og der er opstået et behov for hjælp. Endelig er hjælpen til privatøkonomisk gavn for en kreds af inden-og udenlandske ejere. Det er meget rimeligt, at de får kompensation for den konfiskation, de har været ude for, men det er ikke en opgave for Danida. I hvert fald ikke uden at et er klart, at det er det, man har gjort. Havde Danida vidst, hvad vi ved nu, var projektet næppe blevet vedtaget. (s. 333)¹.

Nødvendigheden af inddragelse af andre aspekter i projektvurderingen omtales dog ikke i MPs hovedkonklusion. Her bliver det alene et spørgsmål om i højere grad at anvende cost-benefit analyser (s. 390).

Det kan også være svært at sammenligne mellem projekter på tværs af sektorer og måske endda indenfor en given sektor. Det kræver at nutidsværdien er udregnet efter nøjagtig samme princip, f.eks. skyggepriserne i den økonomiske analyse. Er der forskellige konsulenter og måske endda forskellige donorer indblandet er det på ingen måde sikkert, at denne betingelse er opfyldt. Situationen kompliceres yderligere hvis andre hensyn skal varetages, såsom ejendomsforhold i ovenstående eksempel. Her kan det blive svært at sammenligne mellem projekter. Nu indgår også kvalitative overvejelser, og det er ikke længere muligt at sammenligne alene ved mængdetal udfra nutidsværdien. Det er hvad O'Neill kalder forskellen mellem »commensurability« (cost-benefit analyser kan anvendes) og »comparability« (O'Neill, 1993). Kun i de tilfælde, hvor alt er direkte målbart og kan vurderes i pengestrømme kan

cost-benefit analysen anvendes til at vurdere forskelle i forskellige projekters »ønskværdighed«.

2. Praktiske problemer ved

gennemførelse af cost-benefit analyser

Størstedelen af litteraturen, der går udover en ren grundbogsdiskussion af principperne for cost-benefit analysen, relaterer sig alene til de teoretiske forudsætninger. Der er undtagelser (f.eks. Martin og delvis også nogle grundbøger som ODA, 1988), men så drejer diskussionen sig snarere om advarsler mod dobbeltregning og typiske fejl ved beregningerne. Disse bemærkninger er særdeles relevante, men der er et andet niveau, der tit overses. Nemlig mulighederne for større beregningsfejl og endnu vigtigere fejltolkning af primært den økonomiske analyse. Det er ingenlunde sikkert, at den økonomiske analyse er så neutral, som den umiddelbart fremstår. Tre områder vil blive omtalt i det følgende :

- efterspørgselsundersøgelser
- tolkningen af den økonomiske analyse i forhold til den finansielle
- anvendelse af alternative analysemetoder som erstatning eller sammen med cost-benefit analysen

For så vidt angår de to første områder vil rene økonomiske projekter blive omtalt. Ifølge MP skulle der være basis for fulde cost-benefit analyser i disse ikke sociale projekter.

2.1 Efterspørgselsundersøgelser

I det konkrete eksempel fra industriprojektet (Grasca) i Nicaragua viser projektrapporten en positiv nutidsværdi for projektet og en intern rente der er højere end den rente, der sammenlignes med (diskonteringsfaktoren). Projektet fremstår som en succes, når man bortser fra spørgsmålet om ejendomsforholdene. Den afgørende komponent er den indenlandske efterspørgsel på margarine, som udgør fabrikkens hovedproduktion. Til grund

for forundersøgelsen er foretaget et antal ekstrapoleringer af den på det givne tidspunkt kendte efterspørgsel (1987-88). Den afsatte tid tillod ikke en egentlig efterspørgselsundersøgelse. For så vidt at der havde været mere tid afsat til at gennemføre en mere tilbunds-gående efterspørgselsundersøgelse, havde resultatet ikke nødvendigvis være kvalitativt bedre. I et land som Nicaragua, der er præget af økonomisk og politisk ustabilitet før som nu, kan brugbare efterspørgselsundersøgelser være yderst vanskelige at gennemføre.

Efterspørgselsundersøgelser er en vigtig delkomponent i cost-benefit analysen. I dette tilfælde gik det godt med fremskrivningerne trods den store usikkerhed som hersker i lande som Nicaragua.

I et andet projekt også fra Nicaragua, et havneprojekt (Puerto Sandino), er udviklingen derimod ikke gunstig. Projektet bliver en hvid elefant og bliver på et tidspunkt omtalt en del i pressen. Der har været skrevet en del om konsulentens rolle. På et tidspunkt hvor økonomien allerede har vist tegn på afmatning, anmoder den rådgivende konsulent om en udvidelse af projektet. Som omtalt i pressen og gengivet af MP burde konsulenten havde påvist de samfundsmæssige forandringer, der allerede da ville have gjort projektet urentabel. Under implementeringsfasen af et bistandsprojekt er det i mange tilfælde kun teknikere, der er ansat. Specielt ved projekter, der er kapitaltunge. Teknikkerne har hverken den samfundsmæssige baggrund for at foretage disse undersøgelser, eller hvilket er endnu vigtigere en interesse i at forkorte firmaets arbejdsindsats som rådgivende ingeniør. Det var en centralt problem ved implementeringen af havneprojektet i Nicaragua².

Spørgsmålet om havneprojektets rentabilitet kan dog i sidste ende skæres ned til udviklingen i efterspørgslen. En sensitivitetsanalyse viste, at selv hvis den eksisterende import

blev opretholdt (ingen stigningstakt i importen af kunstgødning) var projektet rentabelt. Den kritiske faktor var imidlertid landets bomuldsproduktion. Verdensmarkedsbetingelserne ændrede sig og da bomuldsproduktion ikke mere var en god forretning, faldt efterspørgslen på kunstgødning i landet. Som følge af den almindelige økonomiske krise i Nicaragua, kunne en anden havn i landet omlade hele landets importmængde, og nødvendigheden af at have Puerto Sandino faldt væk.

Sammenlignes de to bistandsprojekter fra Nicaragua er der to konklusioner man kan drage:

- det er på ingen måde en garanti for et projekts succes, at der gennemføres en fuld cost-benefit analyse.
- selv om begge forundersøgelser er gennemført samtidigt (foråret 1988) er udfaldet meget forskelligt. Det rejser spørgsmålet om grundlaget for at realisere efterspørgselsundersøgelser. Kan det overhovedet lade sig gøre i denne type økonomier, og er universitetsuddannede økonomer specielt egnede til at stå for dem? Uddannelsen lægger i hvert fald ikke op til denne jobfunktion. Skal der gives mere tid til at gennemføre sådanne undersøgelser eller skal Danida helt afstå fra projekter, hvor der hersker stor usikkerhed om den fremtidige efterspørgsel? Hvis sidste spørgsmål besvares bekræftende, hvad er så mindre problematiske bistandsprojekter?

2.2 Den økonomiske analyse

Der argumenteres ofte i litteraturen for at den økonomiske analyse er den vigtigste, hvor alle ikke internationalt handlede produkter er omregnet til skyggepriser. Dette skulle være en måde at omgå problemer med forvridninger i ulandsøkonomier. Mange kræfter bruges på at finde den rette måde at beregne skyggepriserne på, ikke mindst værdien af

arbejdskraften kan give anledning til heftig debat. MP er mindre entydig om hvilken kalkule – den finansielle eller økonomiske – er den bedste, men skriver dog at

»Standardanalysemetoderne bruger skyggepriser til at korrigere for disse forvrængninger. Der ville altså være taget højde for disse ting i projektanalysen, hvis Danida brugte standardmetoderne, men det gør Danida ikke. Det har to konsekvenser:

I. Der er en række projekter, der er gået dårligt netop pga. omlægningen. Det problem vil blive mindre i fremtiden.

II: Med markedsrettede økonomier er projektanalysen blevet lettere« (s. 406).

Han referer hertil ISI-strategien (importsstitutionsstrategien).

Nu er det ikke sådan at man generelt kan hævde, at den økonomiske analyse udviser et mere konservativt skøn end den finansielle. I tilfælde hvor produkter, der er underlagt en forvredet pris³, indgår på benefitsiden bliver den interne rente og nutidsværdien højere under den økonomiske analyse end under den finansielle. Selvfølgelig under forudsætning af, at prisen er kunstig lav, hvilket oftest er tilfældet.

Lad os se på et konkret eksempel:

Et siloprojekt i et givet uland har til formål at opbevare importeret korn i en central silo fremfor at transportere det til forskellige udelingssteder. Her bliver kornet blot smidt på jorden og presenninger lagt over kornet. Besparelsen fremkommer ved at transporten undgås og opbevaringen af korn i siloer har en positiv virkning på reduktion af korntabet (pga. rotter, fugle og fugt). Eftersom transportudgifter og kornpriser er subsidierede priser, udviser den økonomiske kalkule en

højere intern rente end den finansielle. I det konkrete tilfælde er den økonomiske interne rente på 25%, den finansielle 10% og diskonteringsfaktoren, der sammenlignes med på 12%.

Spørgsmålet er nu hvilken intern rente, der er den »rigtige« eller om man skal forlange, at begge skal være højere end 12% (da er nutidsværdien af projektet positiv ved den givne diskonteringsfaktor). Hvis det sidste er tilfældet, er den økonomiske analyse i virkeligheden overflødig i siloprojektet. Med andre ord bør man altså se bort fra den økonomiske kalkule, når forvredne priser optræder med mere vægt på benefitsiden end på costsiden. I sidste ende siger den økonomiske kalkule vel kun, at forvredne, typisk politisk bestemte, prissystemer er tilstede i det givne land. Den økonomiske kalkule kan aldrig i sig selv danne grundlag for en egentlig beslutning om at iværksætte et projekt. Hvis de forvredne priser er større på costsiden end på benefitsiden, vil den økonomiske interne rente være mindre end den finansielle, og bruges således til måske at afvise iværksættelsen af et givet projekt. En undtagelse for reglen om den økonomiske interne rente som underordnet kunne dog være infrastruktur projekter, hvor det på forhånd vurderes, at det ikke er afgørende om de giver overskud i dagens priser (der indgår i den finansielle analyse).

At blot acceptere den økonomiske kalkule som den afgørende i siloprojektet ville medføre, at man påførte den organisation, der havde ansvaret for opbevaringen af kornet, en potentiel tabsforretning. Eller i det mindste et projekt, der ville være dårligere end at sætte pengene i banken. Hvad værre er at man indirekte ved at lægge for megen vægt på den økonomiske analyse kan komme til at retfærdiggøre en økonomisk politik, der kunstigt holder f.eks. landbrugspriser nede. Accepteres siloprojektet under de givne prissystemer, giver donororganisationen også indirekte et

signal om, at det er mindre væsentligt at landbrugspriserne er stærkt subsidierede. Man kan jo vise via den økonomiske kalkule, at projektet er rentabelt i skyggepriser.

Flere analyser synes at pege på, at IMF og Verdensbankens strukturalpasningspolitik ikke har haft den nødvendige positive virkning på landbrugsproduktionen i Afrika (Gibbon, 1992; Mosley et al., 1995)⁴. En væsentlig årsag er at småbønderne ikke har kunnet klare prisstigningerne på inputs (såsæd, gødning og pesticider) modsat de kommercielle (større) bønder (Reed, 1996:306). Selvom sidstnævnte forfatter ikke nævner det, er det muligvis time-laget mellem indkøb af input og salg af salgsafgrøder (som også er steget i pris), der er en afgørende hindring for småbønder i at udnytte markedet. Man kunne også kalde det et likviditetsproblem. Andre analyser peger på, at i visse lande er tidligere statslige opkøbssentraler blevet overtaget af private, men at monopoliet består (Barrett, 1994: 467-68). Det har betydet meget store prisvariationer mellem de forskellige regioner (i dette tilfælde Madagaskar).

I en generel økonomisk situation i Afrika med timelag, prisvariationer og monopolsituationer er en given donororganisation ikke særligt godt hjulpet ved at anvende sig af cost-benefit analyser for at vurdere et specifikt projekt. Både den finansielle og økonomiske analyse forudsætter, at markedet fungerer eller at det alene er forvredne priser der forhindrer en »clearing«. En del tyder på, at liberaliseringen af de afrikanske økonomier ikke har skabt grundlaget for en egentlig markedsdannelse⁵. Om cost-benefit analyser overhovedet kan anvendes i en sådan sammenhæng kan diskuteres, men i hvert fald kan denne analyseform ikke stå alene.

2.3 Alternativer eller supplement til cost-benefit analysen

Man kunne let forledes til at tro, at cost-benefit analysen er det eneste redskab en økonomisk analyse af projekter kan benytte sig af. MP synes ikke det er ulejligheden værd at nævne alternativerne. Værre er nok, at mange donororganisationer ignorerer eksistensen af alternative metoder eller metoder, der supplerer cost-benefit analysen.

Verdensbanken har i en analyse af den overordnede planlægning af elektricitetsforsyningen i Sri Lanka anvendt Multiple Criteria Decision Making (MCDM) sammen med en standard cost-benefit analyse af rentabiliteten på de enkelte potentielle elektricitetsværker. Udover rentabiliteten var ønsket at minimere de uheldige miljøkonsekvenser på CO₂ udslip, effekter på sundhedstilstanden af partikeludslip, ødelæggelse af vigtige biodiversitetsområder, temperaturforandringer i floderne og forekomsten af syreregn. Endelig var det også tanken at maksimere anvendelsen af lokal arbejdskraft (Munasinghe, 1993). Ideen var nu at vælge de bedste elektricitetsværker ud fra en formodet efterspørgselsudvikling.

For hvert af disse kriterier blev der opstillet et index. For biodiversiteten f.eks. var indekset baseret på en kvalitativ vurdering af forskellige habitaters biodiversitetsværdi. Jo højere indexværdi, jo højere bevarelsesværdi. De andre faktorer forudsættes nu konstante. Man kan nu illustrere valgmulighederne i et to-dimensionalt diagram med f.eks. biodiversitetsindexet ud af en akse og marginal omkostningerne (per kWh) ud af en anden. Ideen er at frasortere de løsninger, som er direkte uacceptable enten fordi de er meget dyre eller ødelæggelserne på miljøet er for stort. I sidste ende kan man tegne en trade-off kurve for de løsninger, hvor der er modsætninger mellem opfyldelse af de forskellige målsætninger. Disse løsninger på trade-off kurven er ikke fuldstændig uacceptable ud fra hverken

det ene eller andet kriterium. Men det er et værdibaseret valg at prioritere et eller flere fremfor andre.

Denne eksercits gentages for alle kriterier. Til slut har man et sæt af trade-off løsninger, og en mulighed var at vælge de løsninger, hvor trade-offs er mindst, hvis ikke de er indbyrdes udelukkende. Analysen kan selvfølgelig kritiseres fra forskellige synsvinkler. Alligevel viser den et forsøg på erkendelse af at den optimale løsning ofte er et subjektiv valg, der ikke kan reduceres til et spørgsmål kun om økonomisk rentabilitet ud fra en cost-benefit analyse.

En af de mest oplagte kritikpunkter er metodisk. Kan man forsvare i et diagram at illustrere på en gang et rent kvantitativt mål (marginal omkostninger per kWh) ud af den ene akse og et kvalitativt mål (index for biodiversitet) ud af den anden akse? I en praktisk ulandssammenhæng er der dog et spørgsmål, der er endnu vigtigere. Planlægningen af elektricitetsværker i et givet uland er tydeligvis en kompliceret opgave, som eksemplet fra Sri Lanka viser. På dette projekt var der eksempelvis ni lokale konsulenter udover i hvert fald studiets to forfattere. Man kan let komme i en situation med at skulle foretage en cost-benefit analyse af om det overhovedet kan betale sig at gennemføre en så omfattende total analyse, som den i eksemplet. Er det en rimelig anvendelse af bistandsmidlerne, og i afkræftende tilfælde hvad er alternativet dertil? Men en ting er sikkert:

Endnu engang har den rene cost-benefit analyse vist sin begrænsning.

3. Konklusion

Artiklen tog udgangspunkt i en teoretisk diskussion af grundlaget for cost-benefit analysen. I bedste tilfælde kan den ikke stå alene, men sættes i relation til andre hensyn, såsom

fordeling og fødevarer sikkerhed. Endnu sværere bliver det at sammenligne mellem projekter på tværs af sektorer. Kun for så vidt den samme metode (skyggepris opgørelse) er anvendt i de forskellige tilfælde og ikke andre hensyn inddrages, er cost-benefit analysen tilstrækkelig som redskab.

I en efterfølgende diskussion blev spørgsmålet om efterspørgselsundersøgelser rejst. To konkrete tilfælde blev omtalt. De blev gennemført samtidigt, men i det ene tilfælde var slutresultatet positivt. I det andet tilfælde var det negativt. Det kan være yderst vanskeligt at foretage fremskrivninger i ustabile økonomier, og der er intet *a priori* argument for at økonomer skulle være specielt gode dertil.

Et andet problem i cost-benefit analysen er »troen« på den økonomiske kalkule som orakelsvar. I et konkret tilfælde blev det omtalt at den økonomiske interne rente var højere end den finansielle, som igen var lavere end diskonteringsfaktoren. Her ville det være absurd at acceptere projektet. Kun i visse infrastruktur projekter ville man måske kunne acceptere, at projektet rent faktisk var tabsgivende. I den nuværende post-stabiliseringsperiode i Afrika med timelag, manglende retssikkerhed, prisvariationer og monopolsituationer er det spørgsmålet om cost-benefit analyser er særlig anvendeligt ved specielt rurale projekter.

Konklusionen på denne artikel er, at man skal være varsom med at gøre cost-benefit analysen til det endelige svar på problemerne med dansk ulandshjælp. Der er udenfor denne artikels sigte at diskutere om MPs konklusion om et halvgodt Danida er korrekt. Men hvis det er rigtigt, at dansk ulandshjælp kun har haft begrænset succes må man gøre sig nogle andre mere fundamentale overvejelser. Det er vigtigt at fastholde at der er mange hensyn at tage for Danida ved udvælgelser af bistandsprojekter eller sektorprogrammer: fat-

tigdom, økonomisk vækst, forbedring af kvindernes situation og respekt for miljøet samt danske erhversinteresser.

En mulighed er at ulandsglasklokken erkender, at det kan være vanskeligt i alle tilfælde at opfylde alle hensyn. Denne erkendelse skal så anvendes til at diskutere om Danida på visse områder skal prioritere nogle hensyn højere end andre evt. med en rating system. Denne diskussion bør føres åbent i offentligheden, så alle danskere forstår, at ulandshjælp er en kompliceret affære, hvor der ikke eksisterer snupagsløsninger. Den åbne diskussion kunne kombineres med en mere »ekspert« relateret arbejdsgruppe, der ser på hvilke redskaber, der kan anvendes. Herunder cost-benefit analysen men aldrig som eneste redskab. MCDM (Multiple Criteria Decision Models) er et andet arbejdsredskab, som også kræver kvantificering blot mere subjektivt.

Er der muligt at operationalisere begreberne som fattigdom, kvindernes situation og miljø? Hvis ikke, hvordan skal man så vurdere succes og hvordan skal man vægte de forskellige hensyn i forhold til hinanden?

Noter

1. At Danida måske var klar over ejendomsforholdene omtales slet ikke som en mulighed. Et interview med ansatte i det firma, der udførte forundersøgelsen for Danida, ville havde afklaret dette spørgsmål.
2. MP skriver, at havde konsulentfirmaet foretaget en sammenligning af to handelsmønstre, med og uden Sovjet som største handelspartner, havde analysen vist at havneprojektet var urentabelt (s. 188). Halvdelen af den importerede kunstgødning kom fra Sovjet. Det er korrekt, men selv med en 50% reduktion i importen ville havneprojektet havde været rentabelt.
3. Landbrugspriser er ofte holdt kunstig lave af mange ulandsregeringer for at begrænse leveomkostningerne for befolkningen. At bønderne

betaler omkostningerne ved landbrugspolitikken er mindre vigtigt, specielt hvis den politiske støtte kommer fra byerne.

4. I sidstnævnte tilfælde er det snarere BNP end blot landbrugsproduktionen, der diskuteres. Men de fleste afrikanske lande er primært landbrugsproducerende.
5. Pinstrup-Andersen, direktør for IFPRI (International Food Policy Research Institute) bemærkede i et foredrag i København i 1996, at bøndernes manglende retssikkerhed overfor private opkøbere var en af de helt afgørende hindringer for landbrugsudviklingen i Afrika.

Litteratur

- Christopher B. Barrett, 1994, Understanding uneven agricultural liberalisation in Madagascar, *The Journal of Modern African Studies*, Vol. 32, 3, s. 449-476
- Herman E. Daly, 1997, Efter væksten, Hovedland
- John A. Dixon, Louise Fallon Scura, Richard A. Carpenter, Paul B. Sherman, 1986, Economic analysis of environmental impacts, Earthscan, London
- Peter Gibbon, 1992, A failed agenda? African agriculture under structural adjustment, with special reference to Kenya and Ghana, *Journal of Peasant Studies*, Vol. 20, 1, s. 50-96
- Friedrich Hinterberger, Fred Luks, Friedrich Schmidt-Bleek, 1997, Material flows vs. «natural capital». What makes an economy sustainable? in *Ecological Economics*, Vol. 23, s. 1-14
- Klaus Lindeneg, 1993, Prioritering & styring, Akademisk Forlag, København
- Fernand Martin, 1991, Faiblesses, embûches et abus dans les analyses avantages-coûts de projets, *Canadian Journal of Development Studies*, Vol. 12, 1
- Peter Meier og Mohan Munasinghe, 1993, Incorporating Environmental Costs into Power Development Planning: A Study of Sri Lanka in Mohan Munasinghe, *Environmental Economics and Natural Resource Management in Developing Countries*, World Bank, Washington
- Paul Mosley, Turan Subasat, John Weeks, 1995, Assessing Adjustment in Africa, *World Development*, Vol. 23,9, s.1459-1473
- Guiseppe Munda, 1996, Cost-benefit analysis in integrated environmental assessment: some methodological issues, *Ecological Economics*, Vol. 19, p. 157-168
- John O'Neill, 1993, Ecology, Policy and Politics: Human Well-Being and the Natural World, Routledge, London
- Martin Paldam, 1997, Dansk ulandshjælp. Altruismens politiske økonomi, Århus universitetsforlag
- ODA, 1988, Appraisal of projects in developing countries – A guide for economists, Her Majesty's Stationery Office, London
- David Reed (ed.), 1996, Structural adjustment, the environment, and sustainable development, Earthscan, London
- Arild Vatn og Daniel W. Bromley, 1994, Choices without prices without apologies, *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 26., s. 129-148