Binding af u-landshjælp — med særligt henblik på den danske

Martin Paldam

> I politik er det som i kunst. Det modsatte af godt er ikke ondt, men velment.
>
> *(André Malraux)*

I. *Indledning med sammenfatning af de økonomiske argumenter*

1. Det følgende er et forsøg på en mere rigoristisk analyse af et af de evige stridspørgsmål om u-landshjælp. Nemlig om den bør være bundet til køb af giverlandets varer, eller om den bør være ubundet.

De tre mest almindelige typer af argumenter mod binding er følgende: (1) Bindingen er en politisk påtrykning fra giver til modtager. Da u-lande er særligt følsomme overfor påtrykning, ødelægges herved den »goodwill« og »brotherhood«, som hjælpen skulle skabe. (2) Bindingen giver noget af gaven tilbage til giver ved at forvandle den til kontrakter for giverlandets virksomheder og gør dermed hjælpen moralsk suspekt. (3) Bindingen indskrænker konkurrencen og øger dermed prisen. Det ses, at disse tre argumenter er på hhv. det politiske, det moralske og det økonomiske plan. Nogle er gået endnu længere i argumentationen mod binding, for principielt kunne man tænke sig, at hjælpen ender med kun at blive en fordel (privatøkonomisk) for en enkelt politiker eller embedsmand i modtagerlandet og et privat firma i giverlandet. Bindingstilhængerne argumenterer herimod ved at pege på vores betalingsbalance og ved at vise, at (1)–(3) ikke er så tungtvejende i praksis.

Det er let nok at finde en hel del spredte bemærkninger om binding i litteraturen om udviklingsproblemer; men mest synes de moralske argumenter at have optaget sindene. Jvf. dog appendix II for nogle relevante henvisninger. I det følgende skal hovedvægten lægges på den økonomiske analyse, idet der her kan udledes ret simple og klare resultater. De øvrige sider vil dog ikke blive glemt jvf. afsnit V.

2. Analysen hviler på visse *forudsætninger*. Det er for det første uden videre antaget, at u-landshjælp er noget godt, som bør forøges. For det andet er her kun analyseret én type bindinger, nemlig til køb af varer og tjenester i giverlandet, idet dette er den eneste virkelig relevante binding af den danske hjælp, jvf.

dog II og V for nogle bemærkninger om yderligere binding. I Boserup (66) og Bhagwati (68) gives oversigter over alle de forskellige typer af binding, der anvendes. Endelig er her overalt regnet med, at den relevante valutakurs er en magisk konstant, som ikke kan ændres.

Selv om det er åbenbart dumdristigt, skal jeg sætte tal på alle de diskuterede effekter. Den gunstige læser kan så sætte andre tal på efter sin viden og sine instinkter – man vil dog se, at de fundne resultater er ovenud klare (langt klarere end jeg selv troede, før jeg gik igang), og derfor robuste overfor selv ret betydelige ændringer i tallene.

3. *Rammen* om analysen er to »generaliserede« lande D og A. Giverlandet (eller donorlandet i teknisk terminologi) D er et lille højtudviklet land med en relativ høj kapacitetsudnyttelse og med permanente betalingsbalancevanskeligheder. Den væsentligste årsag til, at kapacitetsudnyttelsen i D somme tider er utilfredsstillende – at der er arbejdsløshed – er hensynet til betalingsbalancen. D ønsker nu at yde et »*offer*« ϕ til u-landene ved at yde nogle *lån* på ialt H på særligt gunstige betingelser til værdigt trængende. Vi kan uden tab af generalitet indskrænke os til at betragte H som ét lån givet til ét land A. Landet A er et »typisk« afrikansk land, som kort skitseret i afsnit II.

Ved at tilbagediskontere renter og afdrag til gavetidspunktet ved hjælp af en eller anden markedsrente fås et beløb, der er mindre end H, fordi lånet som sagt er på særligt gunstige betingelser, Vi kan nu, på sædvanlig vis definere lånets *gaveelement* g[1]), som én minus forholdet mellem det tilbagediskonterede og H. Vi antager at $g = 0.85$.

Umiddelbart tror de fleste, at D's offer ved at yde hjælpen er $\phi = H$ eller mere snedigt, at $\phi = gH$. Som vi skal se i afsnit III, bygger dette på en implicit og temmelig urealistisk forudsætning om en fuldkomment effektiv betalingsbalancetilpasningsmekanisme (BTM) i D. Det er netop ovenfor forudsat, at D har betalingsbalancevanskeligheder, dvs. at BTM ikke virker meget effektivt i D. Herved bliver ofret noget større, idet det også må indeholde omkostningerne ved en betalingsbalancetilpasning.

4. Indenfor denne ramme kan bindingen nu analyseres ved at hævde at:

(B1) Bindingen reducerer g, sådan at $g^b < g^u$.

(B2) Til gengæld gør bindingen hjælpen billigere at yde for D, så det åbner muligheden for, at $H^b > H^u$.

Her betyder toptegnene i begge tilfælde dét, man skulle tro. Da virkningerne er modsat rettede, er det ikke så underligt, at man kan diskutere spørgsmålet.

1. Man kan principielt beregne gaveelementet både set fra A's og fra D's side. Hvilket g, han beregner, afhænger af, om man bruger den rente, som A eller D normalt låner til på verdensmarkedet. Vi skal dog forsimple og antage, at der er en enkelt verdensmarkedsrente. På dette plan er g derfor ens set fra begge sider. Når bindingen nedenfor indregnes i g, ses sagen derimod entydigt fra A's side.

Det er nok mest naturligt at bruge gH som målvariabel, og problemet bliver så at få afgjort, om g^bH^b er større eller mindre end g^uH^u. Der er grund til at begynde med at påpege, at de to forhold (B1) og (B2), der skal vurderes, er af helt forskellig karakter og skal analyseres i hvert af de to lande.

Principielt kan (B1) analyseres ved at sammenligne den indre rente i en eller anden samfundsmæssig betydning af den måde, hvorpå A vil anvende H, hvis H er bundet, og hvis H er ubundet. I afsnit II vil der blive argumenteret for, at der næppe er ret stor forskel på g^b og g^u, og vi skal anslå, at $g^b \sim 0.9 g^u$.

Her overfor er (B2) af en helt anden karakter. Vi skal først (i III) vise, at D har råd til at yde betydeligt mere (i det mindste 50 % mere) bundet hjælp end ubundet. Dernæst skal der (i IV), bl. a. ud fra en diskussion af den finanspolitiske beslutningsproces i D, argumenteres for, at man sandsynligvis også vil give mindst 50 % mere bundet end ubundet hjælp. Resultatet af III og IV bliver dermed, at $H^b \sim 1.5H^u$.

Dette medfører, at g^bH^b bliver 1.4 gange så stort som g^uH^u, så konklusionen bliver altså klart til fordel for binding, og dette alene af hensyn til A[2]).

II. *Hvordan afhænger modtagerlandet A's adfærd m.h.t. lånet af bindingen?*

Modtagerlandet som et »typisk« afrikansk land

1. Det er sværere at generalisere om A end om D. Vi skal imidlertid antage, at A er et middelstort afrikansk land, dvs. 3/4 mio km², 5 mio indb. og et BNP som Lolland-Falsters. Ligesom D har også A permanente betalingsbalanceproblemer, men har reageret på en helt anden måde, nemlig ved at indføre importrestriktioner og valutakontrol. Formålet med disse udenrigshandelsrestriktioner er bl. a. at afbryde forbindelsen mellem det indenlandske aktivitetsniveau og betalingsbalancen.

Blandt A's mange problemer er især den lave effektivitet i administrationen relevant for vores formål. Den skyldes først og fremmest, at der er en betydelig mangel på veluddannet og erfarent administrativt personel (denne mangel præger også den private sektor). Desuden har A en række forskellige nationer (kaldet stammer) indenfor sine grænser, og de altdominerende fordelingspolitiske problemer drejer sig om, hvordan de offentlige goder skal fordeles mellem stammerne (ligesom i Jugoslavien, Belgien osv.) – dette gælder såvel ydelserne (veje, skoler, o.l.) som fremfor alt jobbene. A's befolkning opfatter med nogen ret embedsmændene som repræsentanter for hver sin stamme. Endelig har A's befolkning samme forestillinger om hæderlighed i offentlige anlig-

2. Den teoretisk interesserede vil se, at der er tale om en kvantificering af et specialtilfælde af det klassiske transfereringsproblem jvf. del II af Caves og Johnson (68) og Bhagwati (65). Pointen er i det aktuelle tilfælde, at H opfattes asymetrisk i A og D, og at de to landes økonomier er så forskellige, at reaktionen også bliver hel asymetrisk. Bemærk den væsentlige forudsætning om, at valutakursen er fast.

gender, som D's havde for små 200 år siden. Man regner altså vidt og bredt den embedsmand, der ikke kan gøre noget for sin »fætter« (og stamme), for et ringere menneske end den, der begår lidt underslæb eller lignende. Kort sagt: Mange projekter ender med at komme andre til gode, end de var beregnet på.

Den lave beslutningseffektivitet i forhold til erklærede formål betyder bl. a., at udenrigshandelsrestriktionerne kun er delvist effektive – til gengæld konsumerer de en hel del administrativ kapacitet. Desuden udgør den lave effektivitet en vanskelighed for D's u-landshjælp, idet beretninger om »misbrug« af hjælpen udgør en af de værste trusler mod offerviljen.

2. Et andet nødvendigt træk til forståelse af den institutionelle baggrund er, at man i A sondrer meget stærkt mellem de løbende driftsbudgetter og udviklingsbudgetterne, dvs. mellem kapital- og driftsbudgetterne. Sondringen gennemføres både på udgifts- og på indtægtssiden. Driftsbudgetterne styres af fagministerierne og Finansministeriet. Udviklingsbudgetterne af fagministerierne og Planlægningsministeriet. Udviklingsbudgettet burde i princippet være dén del af A's 5-års plan, som skal udføres det pågældende år, men den revideres hen ad vejen. Planen er således en mere eller mindre velkoordineret og realistisk liste over de udviklingsprojekter, som man i A regner med at kunne udføre i en periode på 5 års varighed[3]).

Det er vist helt generelt, at planen er lidt større, bedre og mere rationel end »menneskene« i A (jvf. også D's love). Den indeholder altså en skildring af, hvordan man gerne ville gøre, om alt går vel, og dersom man var så god, som man gerne ville være. Afvigelserne skyldes dels forhold på indtægtssiden og dels forhold på udgiftssiden af den allerede antydede karakter: Dvs. planen indeholder typisk lidt flere behandlingshjem for de spedalske og lidt færre mercedeser ex ante end ex post. Det system af små klinikker ude i busken med »barfodslæger«, som står i planen, bliver implementeret noget langsommere end det moderne hospital med udenlandske læger, der er placeret i hovedstaden, hvor alle beslutningstagerne bor. Osv.

Til finansiering af planen regner man dels med overskuddet af planlagte skatteindtægter over de forventede driftsudgifter, dels er visse offentlige indtægter reserveret til udviklingsbudgettet. Endelig er alle lån, på forhånd reserveret hertil. Dette gælder altså også u-landshjælp, som i øvrigt udgør et af de mest vanskelige områder at spå om, når planen skal laves.

Takket være effektivitetsproblemerne er det svært at få de forventede skatter ind, og ligesom i D har man heller ikke i A fantasi (eller mod) til at forudsige konsekvenserne på driftsbudgettet af de allerede gennemførte beslutninger på anlægsbudgettet. Det betyder, at der sjældent bliver helt det overskud fra driftsbudgettet at overføre til planens finansiering, som man havde planlagt. Der kan også komme misvækst og tørke.

3. Jeg har givet en langt grundigere skildring af »landet A« og dets planlægning i Paldam (76).

Anvendelse af hjælp:

3. Alt dette har den klare konsekvens, at det er udviklingsbudgettet, der bliver det nødlidende og marginale budget. Hvis der kommer et »windfall« tab eller gevinst, så vil det altså blive fordelt med hovedparten på planen og resten på driftsbudgettet. Selv om man har budgetteret med u-landshjælp i planen, vil den faktiske modtagelse af et konkret lån naturligvis være et »windfall gain« for året. Da lånet principielt allerede optræder som planfinansiering bliver Finansministeriets mulighed for at »sætte sig« på noget af lånet usædvanlig ringe. Dvs. hvad enten lånet er bundet eller ubundet, kan vi antage, at det vil blive brugt til at finansiere planen. Hvor meget af budgettets øvrige midler Finansministeriet i den anledning kan »spare« til anden anvendelse, er vist også ret uafhængigt af bindingen.

I praksis betyder dette, at også et fuldkomment ubundet lån vil blive anvendt til at igangsætte et eller flere projekter i planen. Lad os først rent formelt anføre aktivitetsvirkningen i A af udgiften som $(1-m_i)HM$, hvor m_i er den primære importkvote for projektet, og M er den multiplikator, hvormed resten af H påvirker A's økonomi. Det siger sig selv, at A's økonomis struktur, importreguleringen i A o.m.a. indgår i M[4]). I praksis må man forvente, at m_i er meget høj, f.eks. på 0.6–0.8.

Er lånet bundet, betyder det, at en delegation fra D's hjælpeadministration besøger A's Planlægningsministerium og efter en diskussion finder et eller flere projekter i planen, hvor D antages at være konkurrencedygtig. Her hjælper D's embedsmænd A's til at finde frem til de relevante firmaer i D, som kan levere varerne[5]). Det ligger i låneaftalen, at en del ($a^b_A = 0.25$) af H anvendes til finansiering af indenlandske dele af projektet. For denne del bliver der nu også en aktivitetsvirkning $a^b_A \cdot HM$:

Man må nok forvente, at a^b_A er en smule mindre end $(1-m_i)$; men at forskellen skulle være mere end 0.1, er lidet troligt. Dvs. er H^b blot 30 % større end H^u, så er aktivitetsvirkningen i A større af det bundne end af det ubundne lån. Det primære formål med lånet er imidlertid ikke at øge aktiviteten i A på kort sigt, men at øge kapaciteten.

4. Her er der brug for et lille indskud, idet en løftet pegefinger desværre trænger sig på. Sagen er nemlig, at i forhandlingerne mellem A's Planlægningsministerium og D's hjælpedelegation om at finde det »rigtige« projekt at anvende hjælpen på, er der nogle interessekonflikter af en egenartet »moralistisk« karak-

4. Bemærk at denne formel ikke er helt analog med den tilsvarende i D. Det er nemlig vanskeligere at udtale sig om multiplikatorerne i A end i D, da D's økonomi er langt mere homogen end A's. Vi får heldigvis ikke brug for at beregne M, men kun for at skønne over m_i.

5. Disse låneanvendelsesforhandlinger kan såvel opfattes som en kontrolforanstaltning fra givers side med om bindingsreglerne opfyldes som en serviceydelse overfor modtager. Som vi skal se, kan man også opfatte disse forhandlinger som et yderligere element af binding, jvt. også her afsnit V og pkt. 4 nedenfor.

ter. A's forhandlere håber naturligvis at få så meget hjælp som muligt i denne, såvel som i næste, omgang – man vil derfor være tilbøjelig til at trække de særligt »gode« projekter i planen frem, og i det hele taget være så imødekommende som muligt. D's forhandlere vil tit være meget idealistiske mennesker selv, og desuden vil de som oftest mere eller mindre bevidst søge at finde frem til nogle projekter, der appellerer mest muligt til D's skatteyderes allervarmeste følelser og forestillinger om, hvad A's befolkning har brug for. Talrige giverlande vil således hellere end gerne levere andelsbevægelsesprædikanter, udstyr til barfodslæger, præventive midler o.l. Dette betyder alt i alt, at A's myndigheder vil have en stærk tilskyndelse til at reservere den slags »halleluja-projekter« til den forventede hjælp. Dvs. at kommer der så meget hjælp som forventet, bliver der udført den planlagte mængde af den slags projekter ellers ikke. Disse problemer er en del diskuterede i litteraturen om u-landshjælp, se f.eks. Boserup (66 og 67) og Philip (73) samt afsnit V nedenfor.

Seks faktorer (F1–F6), der påvirker bindingsomkostningerne

5. Idet vi nu skal forsøge at skønne over, hvor meget bindingen i alt koster modtageren, kan vi først dele de faktorer, der påvirker bindingsomkostningerne, i to grupper. For det første er der tre faktorer, som følge af at bindingen bringer D's myndigheder (og offentlighed bl.a. i form af journalister) ind som godkendende eller på én eller anden måde kontrollerende instans overfor ét eller et par projekter i A's plan:

(F1): Disse projekter får et bias henimod dét, som man i D mener er særligt godt for A's befolkning. Dette vil typisk være et negativt bias.

(F2): Kontrolelementet reducerer korruption og andre »usaglige« elementer i administrationen af de relevante projekter. Det er typisk et positivt bias, ofte større end (F1) og kan evt. også opveje (F3) og (F4).

(F3): Hjælpeprojekterne kræver takket være bindingen en tidsrøvende administrativ særbehandling. Administrativ kapacitet er som nævnt en alvorlig flaskehals i A, så dette er en helt reel udgift.

For det andet bliver der nogle påvirkninger som følge af, at bindingen tvinger A til at anvende leverandører fra D i stedet for de sædvanlige leverandører, der typisk vil være fra A's forhenværende kolonimoderland (dette gælder især de tidligere franske kolonier).

(F4): Man mister stordriftsfordele (f.eks. på reservedelsområdet), har en masse besvær og evt. misforståelser ved at handle med nye samhandelspartnere.

(F5): Der opstår ofte en monopolsituation for hjælpeprojekterne, idet kun en enkelt eller et par virksomheder i D kan levere det ønskede udstyr i A[6]).

6. Jeg har personligt hørt en forhandler fra et sådant »monopolfirma« slå ud med hånden og sige: »Nå-ja, projektet er måske lidt dyrt, men tænk så på, at lånet er næsten gratis«. Dette er altså en helt reel faktor. På den anden side er det bemærkelsesværdigt, hvor stor en rolle denne ene faktor spiller i litteraturen i forhold til de øvrige.

(F6): Overfor andre projekter i A vil den styrkede nærværelse af virksomheder fra D evt. forøge konkurrencen. Det ses, at (F6) er positiv, og da A's marked af historiske grunde er præget af en relativ høj monopolgrad for mange moderne varers vedkommende, kan (F6) evt. reducere det negative bias (F5) til en vis grad.

Alt i alt ses det, at bindingens reduktion af gaveelementet næppe kan være ret stor. Vi skal anslå det samlede tal til 10 %, som et groft skøn. Dvs. var $g^u = 0.85$ bliver $g^b = 0.75$.

Om reformforslag og andre analyser

6. Det er ret nemt at forestille sig en reform af det udbredte system med binding af hjælpen.

Dersom en række giverlande samtidig kunne overflytte dele af deres bundne hjælp til en eller anden organisation (IBRD eller lignende), der udbød samtlige kontrakter i forbindelse med hjælpen i fri international konkurrence, kunne alle håbe, at de fik deres rimelige andel af de kontrakter, der flød af hjælpen. Hermed kunne man i princippet opnå næsten alle fordele. Dvs. uden skade for D's betalingsbalance kunne man forøge hjælpens effektivitet. Der er naturligvis mange problemer involveret i en sådan samtidig overflytning, og forslaget har da også været fremført ofte før uden held. Hvorfor skulle f. eks. de gl. kolonimagter være interesseret i en sådan aftale? Og ville D's skatteydere mon ikke savne synet af deres flag, som vajer i vinden over nogle af A's allermest gode projekter?

7. Der findes en række studier af bindingsomkostningerne[7]), som giver tal mellem 12 % og 30 %, dvs. omkring det dobbelte af det her anslåede. De er desværre ikke direkte sammenlignelige med vores analyse. Dels er der først og fremmest tale om analyser af den amerikanske hjælp, der er bundet på en betydelig mere vidtgående måde, og dels er der tale om væsentligt mere udviklede modtagerlande end A. Dvs. modtagerlande, der har en mere effektiv administration end A og langt mere velorganiserede markeder. Dette betyder, at man kan basere analysen på en nogenlunde realistisk antagelse om fuldkomment konkurrence på modtagerlandets marked og så anvende resultater fra teorien om udenrigshandelsrestriktioner. Desuden bliver det muligt at inddrage så mange hjælpeprojekter, at der ikke bliver tale om spredte observationer, men om egentlige estimerbare gennemsnit.

7. Det første empiriske studie er Haq (67). Det hidtil mest avancerede er uden tvivl Hutcheson og Porter (72), der også giver en grundig oversigt over litteraturen på området.

III. *På hvilken måde afhænger giverlandet D's offer ved at yde hjælpen H af bindingen?*

Problemstilling og størrelsesordener

1. Problemet i dette afsnit er som allerede nævnt, at H gives delvis i udenlandsk valuta, sådan at ofret afhænger af den betalingsbalancetilpasningsmekanisme – herfra *BTM* – som anvendes i D[8]). Vi kan altså sige, at ofrets størrelse Φ afhænger af H,g og af BTM's effektivitet. Vi skal først behandle de to grænsetilfælde, at BTM er fuldkommen effektiv og at BTM er fuldkommen ineffektiv. Dernæst diskuteres de mere realistiske mellemtilfælde. Det er først til allersidst, vi når frem til et skøn over *det sande offer* Φ og det sande offer i *det lange løb* $\hat{\Phi}$.

Der er nu en vigtig pointe vedrørende tidshorisonten, for medens det under analysen af A var rimeligt at antage, at lånet opfattes som en éngangsbegivenhed, gælder dette ikke for D. Man vedtager nemlig normalt ikke blot at yde en hjælp *i år,* men derimod fra i år *og i de følgende år.* Det er mere præcist typisk en vedtagelse om at indføre et *niveau* f = H/Y for hjælpen, der er tale om. De fleste relevante lande har allerede et hjælpeniveau, og det interessante at analysere må derfor være de ændringer af hjælpeniveauet, som ligger inden for det politiske mulighedsområde. Det følgende skal derfor opfattes som analysen af en sådan beslutning om at forøge hjælpeniveauet fra i år og fremover. Analysen må også kunne anvendes symmetrisk til analysen af en formindskelse. Bemærk desuden at alt principielt »ses« fra beslutningspunktet.

2. De størrelsesordener, der er tale om, er nyttige at have i baghovedet under den videre læsning. Hjælpens andel af D's BNP er på $f = H/Y \sim 0.5–1\,\%$. De ændringer af f, som man erfaringsmæssigt beslutter sig til årligt, er på måske 0.05–0.1 % af Y. Sådanne tal synes umiddelbart at være helt ubetydelige; men det er værd at betænke, at de betalingsbalancevanskeligheder, som i høj grad er en plage for D's økonomiske politik, »kun« er af størrelsesordenen 1–2 % af Y.

I D har man rent faktisk ofte reageret med næsten panikagtige økonomiske stramninger (jvf. afsnit IV) overfor en udvikling, der truede med at forværre betalingsbalancen med yderligere 0.5–1 % af Y. Det betyder, at når man skal beregne, hvor meget man skal justere sin økonomiske politik af hensyn til be-

8. Vi har allerede forudsat, at valutakursen ikke justeres i forbindelse med BTM. Desuden skal vi af flere grunde se bort fra en række andre mulige selektive indgreb. Det ville dels være meget omfattende at behandle alle mulighederne, og dels har de fleste i-lande indgået en lang række aftaler, der medfører, at de gensidigt har givet afkald på at anvende den slags midler. Tilbage er – stort set – kun de generelle midler, der alene er betragtet ovenfor. Hvorledes en sådan generel økonomisk stramning tænkes at påvirke betalingsbalancen er ofte skildret f. eks. i en række af rapporterne fra Det økonomiske Råd. De nærmere mekanismer er forsøgt specificeret og analyseret empirisk for Danmarks vedkommende i de to større danske modeller Andersen (75), Hansen og Paldam (73) og Rosted, Schaumann og Sørensen (74).

talingsbalancen[9]), så indgår de årlige ændringer i hjælpen typisk med noget i retning af 10 % af justeringen.

BTM helt effektiv:

3. Er BTM fuldkommen effektiv, betyder det, at beskæftigelsen kan opretholdes uafhængigt af, om lånet bruges til at købe danske eller udenlandske varer for. Købes der udenlandske varer, så medfører det blot, at disse eller andre udlændinge køber så mange desto flere varer i D. I alle tilfælde er det, der sker, at delen f = H/Y (eller i det lange løb gf = gH/Y) af D's samlede produktionskapacitet *omstilles fra* at producere varer til D's egne borgere *til* i stedet at producere til udlandet.

I dette tilfælde bliver ofret ϕ^e (hvor toptegnet tjener til at adskille ofret fra det sande ϕ) derfor uafhængigt af, om lånet er bundet eller ej – i begge tilfælde bliver $\phi^e = H^b = H^u$ og $\hat{\phi}^e = gH^b = gH^u$. Kun, dersom bindingen giver en højere pris for de leverede varer, fås, at ofret ϕ_b^e bliver tilsvarende mindre.

Man kan spørge om, under hvilke omstændigheder dette kan tænkes at være realistisk. Har D en meget god konkurrenceevne og virker markedet meget perfekt i D, så kan man måske tænke sig, at tilpasningen kan gennemføres så hurtigt, at det ligner dette tilfælde.

Tilfældet kan imidlertid også opfattes som en kvasistatisk sammenligning af to adskilte tidspunkter. Nemlig situationen *før* H gives, med situationen *efter* at D's økonomi er tilpasset (eller har tilpasset sig) den vedvarende gave. Hvor hurtigt dette går, afhænger altsä af BTM's træghed. Det er her, vi har brug for vores forudsætning om, at D har betalingsbalancevanskeligheder.

BTM helt ineffektiv – der sondres mellem tilfældene (i)–(iii)

4. Det er en hel del vanskeligere at behandle det andet grænsetilfælde, hvor BTM er helt ineffektiv. Det betyder nemlig, at man må *spare* sig til den relevante betalingsbalanceforbedring. Her er det så, at det bliver væsentligt, om H er bundet eller ej.

Selve ydelsen af lånet betyder, at D's statsbudget på kort sigt forringes med H, og det gør D's betalingsbalance også. På meget længere sigt bliver forringelsen begge steder kun gH, idet (1-g) af lånet betales tilbage til D evt. med renter. Efter at lånet er indgået til A, anvender A pengene, idet én del $a_D H$ bruges i D, og en anden del $a_A H$ anvendes i A. Bemærk at $a_D + a_A \leq 1$.

Selv om lånet er ubundet, vil dets anvendelse give anledning til en mereksport

9. Når der her tales om betalingsbalancen, tænkes der på dens autonome poster. Det er antaget, at det er dette centrale begreb, der indgår i den økonomisk-politiske beslutningsproces. Vi skal endvidere antage, at beslutningsprocessen simpelthen styres af ønsket om at undgå, at dette underskud bliver større end en vis grænse. Sagen er uden tvivl en hel del mere indviklet; men en mere indviklet reaktionsfunktion vil næppe give afgørende anderledes resultater, blot gøre analysen meget mere kompliceret.

fra D, så $a^u_D > 0$; men som vi har set under vor omtale af A, må a^u_D være ret lille, nok kun ca. 0.05. Vi skal dog antage, at $a^u_D = 0$ indtil (iii).

Omvendt er et lån sjældent helt strengt bundet til køb i D, idet man normalt tillader, at visse udgifter til projektet afholdes i A og alligevel finansieres af H. Dvs. $a^b_A < 1$, f.eks. $a^b_A \sim 0.75$. Indtil (iii) skal det dog forudsættes, at $a^b_A = 1$. Dvs. først i (iii) korrigerer vi beregningerne for de realistiske afvigelser i a'erne.

Vi skal kalde tilfældet, hvor $a^u_D = 0$ og $a^b_A = 1$ for *streng* binding og det mere realistiske tilfælde for *svag* binding; men først må vi se på situationen, hvor H er ubundet:

(i) BTM ineffektiv – lånet ubundet

5. Er lånet helt ubundet, og $a^u_D = 0$, bliver forringelsen på D's betalingsbalance fuldt ud H. Forudsætningen om, at BTM er ineffektiv, betyder nu, at hele denne forringelse må modvirkes ved en tilsvarende formindskelse af importen. Denne kan bringes i stand på to måder:

Foretages hele stramningen ved en forøgelse af skatterne, skal de altså forøges så meget, at borgernes indkomster reduceres så meget, at deres forbrug nedskæres, indtil importen er faldet med H[10]). Kaldes forbrugets importkvote for m_c, bliver forbrugsafkaldet $\phi^s_c = H/m_c$. På længere sigt falder dette til $\hat{\phi}^c_s = gH/\hat{m}_c$, hvor m_c skal erstattes med langtidsimportkvoten $\hat{m}_c$.

Man kan også vælge at reducere de offentlige udgifter med det nødvendige beløb. Her påvirker »førsteomgangseffekten« økonomien med m_o, men i de næste »omgange« er det også her m_c. Dvs. $\phi^s_o < H/m_o$ og $\hat{\phi}^s_o < gH/\hat{m}_o$, hvis $m_o < m_c$.

Den arbejdsløshed, der evt. var i forvejen i D, påvirker kun beregningen af ϕ^s for så vidt, som den influerer m'erne. Vi ved, at importkvoterne falder lidt, når kapacitetsudnyttelsen bliver mindre, og går imod 1, når økonomien går imod »fuld« kapacitetsudnyttelse. For et bredt »normalt« område er m'erne imidlertid erfaringsmæssigt ret konstante. Heller ikke forbrugernes opsparingskvote indgår i beregningen af ϕ^s.

Det afgørende er altså de to importkvoter m_c og m_o, som det ikke er så helt let at beregne. Det er uden videre klart, at m_c er noget større end m_o, da det offentlige forbrug indeholder et betydeligt større element af de mest rene hjemmemarkedsprodukter end privat forbrug. Besparelser på transfereringerne fra den offentlige sektor indtager en mellemstilling. Vi skal antage[11]), at $m_c \sim .33$ og

10. Der ligger heri den noget skrappe forudsætning, at det alene er forbruget og ikke investeringerne, der giver sig, når der strammes. Man kan dog også sige, at det blot er antaget, at i det omfang de private og offentlige investeringer reduceres, er deres marginale importkvoter så nær de to konsumkomponenters, at disse kun skal korrigeres marginalt. Man kunne også lægge tabet af opsparing til det anførte velfærdstab, om man ville.
11. De mest direkte relevante beregninger på danske tal er nok kap. V i SMEC II rapporten. Desuden må der henvises til SU nr. 30 og 31 om input-output tabellerne for 1966 og kap. 5 i Andersen (75).

$m_o \sim .2$, som begge antages at vokse med 25 %, når vi ser på det lange løb.

Vi uddrager heraf følgende konklusion om det ukorrigerede spareoffer:

(K1) $\Phi_u^s/H \sim 3\text{–}5$ og $\hat{\Phi}_u^s/H \sim 1.67\text{–}2.5$.

Eller rent verbalt, så er ofret ved ubundet hjælp, på kort sigt 3 til 5 gange større end lånet. Det falder til 1.67 til 2.5 gange, når man tager afbetalinger og renter i betragtning. Bemærk at disse beregninger implicerer »normal« arbejdsløshed, og at ofret bliver en smule større, hvis arbejdsløsheden i forvejen var relativt stor. Derimod bliver ofret klart mindre, når arbejdsløsheden i forvejen er lille; men det er først ved ekstremt lave arbejdsløsheder, at Φ_u^s virkelig nærmer sig H.

(ii) BTM ineffektiv – lånet strengt bundet

6. Er lånet strengt bundet ($a_D^b = 1$), svarer den indenlandske virkning af lånet til, at staten øger sit køb af varer og tjenesteydelser med H og destruerer det købte. Det er dog ikke normale statskøb med deres relativt lave importindhold, der her er tale om, men derimod (iflg. sagens natur) eksportvarer der købes. Dvs. at vi skal se på eksportvarernes importkvote i vores beregninger. Den er nok lidt højere end m_c. Vi skal antage at $m_x \sim 0.4$. Dvs. at det, vi skal korrigere for med vores politik, kun er 0.4H. På længere sigt må man antage, at m_x er faldende, jvf. nedenfor.

Igen fås, at jo højere beskæftigelsen er, jo højere bliver også m_x, og dermed det, der skal korrigeres for. Den nødvendige korrektion kan enten gennemføres ved at sætte skatterne op eller ved at reducere de øvrige offentlige udgifter. Dvs. at vi kan anvende resultatet fra pkt. 8 direkte på de 0.4H i stedet for på hele H.

(K2) $\Phi_b^s/H = m_x\,(\Phi_u^s/H) \sim 1.2\text{–}2.0$ og $\hat{\Phi}_b^s/H = \bar{m}_x\,(\hat{\Phi}_u^s/H) \sim 0.6\text{–}0.7$

Der er flere yderligere grunde til at forvente, at den nederste linie i (K2) giver mindre tal end den øverste, for ret beset er en binding en foranstaltning, der på kort sigt formindsker eksportsektorens kapacitet ved at tage noget af produktionen og forære den væk. På længere sigt øger bindingen naturligvis sektorens kapacitet, giver den erfaringer på nye markeder osv. Disse effekter er strengt taget ikke effekter på m_x; men for vores formål virker de, som om de var – dvs. at her blot er skiftet »hat« på m'et, sådan at $\bar{m}_x$, der indeholder disse ting, erstatter $\hat{m}_x$, der er den rigtige langtids-importkvote.

Heraf følger så det selvklare resultat at:

(K3) $\Phi_u^s / \Phi_b^s \sim 1/m_x = 2.5$ $\qquad$ $\hat{\Phi}_u^s / \hat{\Phi}_b^s \sim 1/\bar{m}_x = 3$

(iii) BTM ineffektiv – lånet svagt bundet

7. Hvis vi gør sagen lidt mere realistisk og tager hensyn til, at $a^u_D = 0.05$ og $a^b_A = 0.75$, så fås, at der skal bruges sammenvejede udgaver af både (K1) og (K2) i såvel tæller som nævner. Dette reducerer naturligvis forskellen noget, og desuden er der forskellige usikkerhedsmomenter pga. indflydelsen af arbejdsløshedsprocent m.m. Antager vi også, at skatter bruges i lidt højere grad end offentlige besparelser til de nødvendige reguleringer, fås altså alt i alt flg. 3 realistiske udgaver af (K1)–(K3) for spareofret:

(R1) Ubundet hjælp koster på kort sigt befolkningen i giverlandet forbrugsafkald på lidt over dobbelt så meget som hjælpen og omkring halvanden gange hjælpen på lidt længere sigt. $\phi^s_u/H \sim 2.5–3$ og $\hat{\phi}^s_u/H \sim 1.5–2$.

(R2) Bundet hjælp koster på kort sigt befolkningen i giverlandet forbrugsafkald på omkring halvanden gange hjælpen og lidt under hjælpen på længere sigt $\phi^s_b/H \sim 1.4–1.8$ og $\hat{\phi}^s_b/H \sim 0.8–1.0$.

(R3) Ubundet hjælp koster derfor giverlandets befolkning næsten dobbelt så meget som bundet.

Mellemtilfældet – BTM er træg

8. Dvs. hvis BTM er meget træg, bliver ofret betydeligt større end H – der bliver et »meroffer« ψ udover H – og dét er ydermere dobbelt så stort for ubundet som for bundet hjælp. Vi ved, som nævnt, af smertelig erfaring, at BTM er notorisk træg. Desuden er, som allerede anført, D's betalingsbalance svag. Det betyder, at tilpasningen må ske hurtigt. Der er dog ingen tvivl om, at selv om BTM arbejder langsomt, så arbejder den rent faktisk.

Her er vi så kommet til det vigtige spørgsmål om det relevante tidsforløb for hjælpen, hvor to forhold kommer ind. For det første giver man som sagt ikke kun hjælp ét år; men stemningen er at nå op til og fastholde et årligt niveau f = H/Y for hjælpen, sådan at der først bliver en optrapningsperiode og siden en fastholdelsesperiode. Rent teoretisk kunne man meget vel tænke sig, at optrapningsperioden blev anvendt til en systematisk ressourceoverførelse, så BTM kunne arbejde helt effektivt, takket være at optrapningen gav den nødvendige tid. Som argumenteret i IV er dette lidet troligt – D har netop betalingsbalancevanskeligheder, fordi man kun anvender BTM, når man er tvunget dertil[12]). Vi antager altså, jvf. nedenfor, at »merofret« ψ bliver det samme uanset optrapningen, men blot fordelt over lidt flere år takket være optrapningsperioden.

12. En anseelig del af de gode fortsætter, der er medgået som brolægning på den brede vej, der har ført til D's dårlige betalingsbalance, består netop i en henvisning til, at BTM arbejder langsomt og smertefuldt. Man skal derfor ikke gøre noget lige nu, men må have en 5 eller 10 års plan for en opretning af betalingsbalancen osv.

Vi skal imidlertid – for klarhedens skyld – se bort fra optrapningsperioden i det følgende.

9. Det andet forhold er derimod væsentligt. Hvis vi betragter fig. 1 a og b, er der i første omgang set bort fra væksten i Y, og vi tænker os, at H indføres på én gang i året $t = t_o$. Da man i D har den dårlige betalingsbalance i forvejen, er man altså tvunget til at begynde med at spare sig til H; men efterhånden som BTM arbejder, vil man kunne få sat ofret ned til H. På fig. 1 sker dette efter n perioder. Man kan f. eks. tænke sig at *måle BTM's effektivitet ved n*[13]). Det er umiddelbart klart, at n afhænger af en masse forskellige forhold (D's konkurrenceevne, de internationale konjunkturer etc.) – som et skøn skal vi antage, at $n \sim 5$–7 år i dagens Danmark.

Det, vi har vist i fig. 1, er, at hvis BTM er fuldkommen effektiv, afgiver D ofret Γ, der naturligvis principielt er uendeligt stort; men da hovedparten heraf ligger ude i det uendeligt fjerne, må man forestille sig, at velfærdstabet $U(\Gamma)$ er endeligt. Vi behøver næppe at gå mere end h = 10 år ud i fremtiden, før velfærdstabet set fra beslutningspunktet er forsvindende.

Vi kan kalde *tidspunktet h for vores beslutnings- eller velfærdshorisont*[14]). Den punkterede linie antyder, hvordan $U(\Gamma)$ bliver endelig.

Har vi en (realistisk) træg BTM, har vi derudover et tilpasningstab, som kommer ovenpå Γ. Dette tab er endeligt, idet det er faldet til 0 efter n år. Dette meroffer Ψ afhænger som tidligere diskuteret stærkt af, om lånet er bundet eller ej. Det er tegnet som Ψ^u og Ψ^b. Med de punkterede linier er igen antydet, hvordan $U(\Psi^u)$ og $U(\Psi^b)$ må tænkes at blive reduceret, fordi dele heraf vedrører fjerne år.

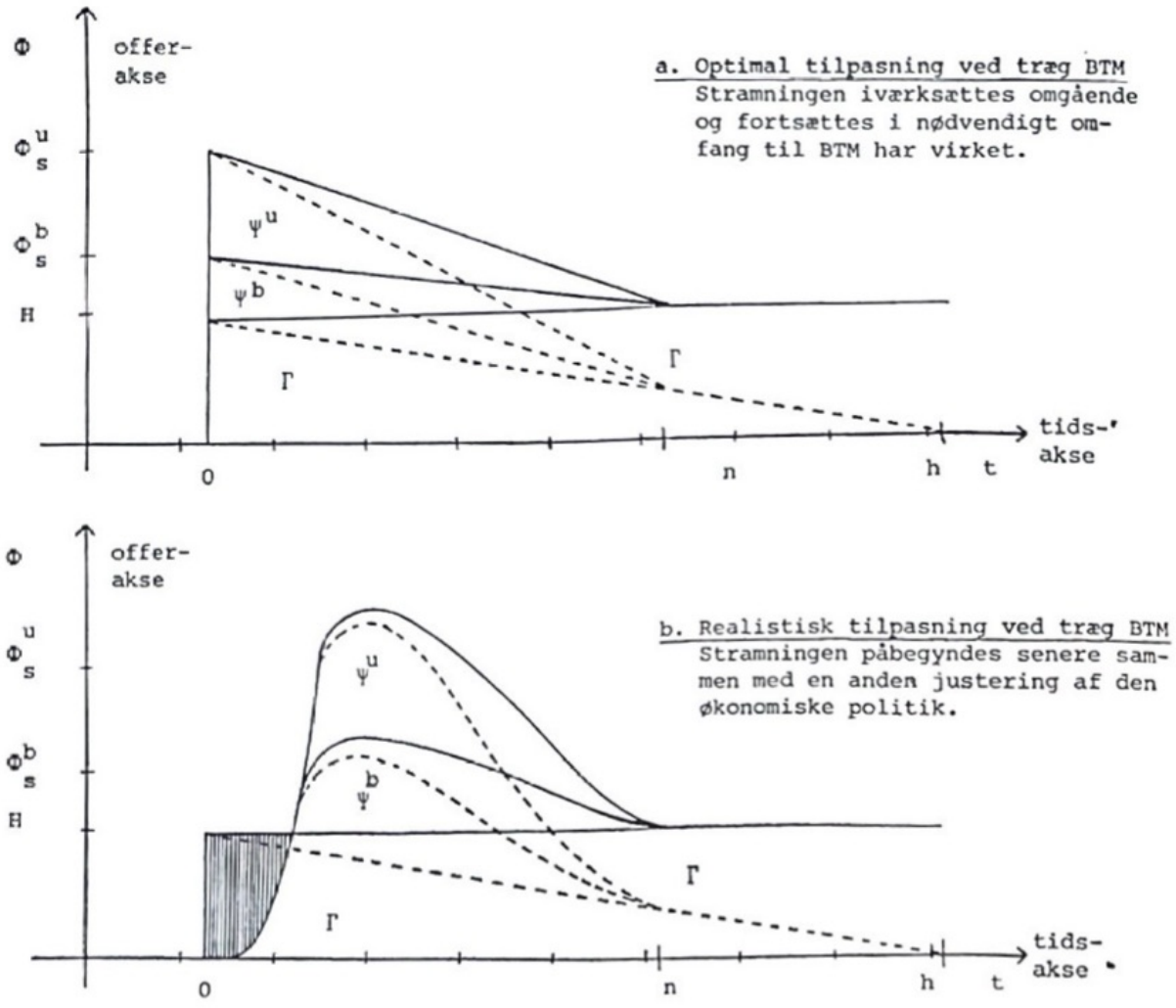
Det sande offer Φ.

10. Argumentationen er desværre allerede ret vidtløftig. På den anden side er det vist klart, at her kun er medtaget det helt nødvendige teori. For vi kan nu beregne *det sande offer* Φ (der ikke må forveksles med nogen af de to tidligere Φ'er), som D's befolkning yder ved at indføre en årlig hjælp H. Det er $\Phi = U(\Gamma) + U(\Psi)$.

13. Mere rigtigt, men også mere kompliceret, kunne man bruge merofret i forhold til H – dvs. Ψ/H – som et mål for BTM's effektivitet. Vi skal dog nøjes med at anvende n som et simpelt effektivitetsindex for BTM.

14. Det er noget af et filosofisk spørgsmål, hvordan man skal forstå h, det skal nærmere diskuteres i pkt. 1 og 2 i afsnit IV. Principielt kan man udlede h ved at studere, hvordan hhv. (P) det politiske system og (B) befolkningen i snit vurderer et engangsoffer nu i sammenligning med et permanent offer fra nu af. De to løsninger, altså hhv. h_P og h_B, behøver naturligvis ikke være lige store, og man kan opfatte en forskel, som en irrationalitet i systemet. I dette afsnit skal vi antage, at $h_P = h_B = h$; men i afsnit IV skal vi argumentere for, at h_P er mindst – måske så lille som 4–5 år.

Fig. 1 a og b. Indpasning i D's økonomi af den fortsatte gave H



Noter til figurerne (jvf. i øvrigt teksten, herunder afsnit IV pkt. 1–3):

(1) Det er antaget, at $dY/dt = 0$, jvf. fornote 15 for ophævelse af denne antagelse.

(2) Bemærk at arealet Ψ^u indeholder arealet Ψ^b. De til arealerne Ψ^u, Ψ^b og Γ svarende arealer under de stiplede linier kaldes $U(\Psi^u)$, $U(\Psi^b)$ og $U(\Gamma)$ i teksten og viser de relative velfærdstab set fra t_o, beslutningstidspunktet.

(3) Der er set bort fra afdrag og renter på tidligere ydede H'er, dvs. $g = 1$ i figuren. Det styrker naturligvis konklusionen, hvis $g < 1$, idet de får H-linien til at falde til gH over tiden.

(4) BTM's effektivitetsindeks n behøver ikke være lige stort for de to Ψ'er, men er tegnet omtrent sådan for at lette fremstillingen.

(5) Højdepunkterne for Ψ'erne er principielt lig de respektive spareofre ϕ_s^u og ϕ_b^s i fig. a, men de behøver dog ikke blive helt så store.

(6) Det lodret skraverede område i fig. 1b er det betalingsbalancetab, der når at kummulere sig op, inden den nødvendige stramning bliver iværksat og virker.

Når vi diskuterer binding eller ej, er det altså, når det kommer til stykket, disse sande ϕ'er, vi skal sammenligne. Dette skal gribes intuitivt an, for det ses umiddelbart af figuren, at det område nær t_o, der er vigtigst for U'erne, er just der, hvor ψ'erne er store. Det betyder, at kun hvis m er meget større end n, begynder Γ's »uendelighed« at veje afgørende, så $\phi_u / \phi_b \sim 1$. Er derimod m lille, så er $\phi_u / \phi_b \sim 2$. For realistiske værdier af m og n, f. eks. n = 6 og m = 8, er forholdet nærmere ved 2 end ved 1. For at være på den sikre side, skal vi i det følgende regne med, at $\phi_u / \phi_b \sim 1.5$[15]).

Det er klart, at det foregående indeholder meget, der er temmeligt usikkert. Når jeg alligevel har været dumdristig nok til at hævde, at det sande offer ved at yde ubundet hjælp er 50 % større end ved at yde bundet, så skal dette forstås som et meget groft skøn. Dog tror jeg, at det er overvejende sandsynligt, at det sande tal ligger mellem 75 % og 25 %.

Vi kan derfor sige, at $\phi_u / \phi_b \sim 1.5 \pm .25$, hvad der betyder, at D har råd til at yde mellem 25 og 75 % mere bundet end ubundet hjælp.

IV. *På hvilken måde afhænger giverlandet D's faktiske hjælp af omkostningerne ved at yde hjælp?*

Et relevant rationalitetsbegreb og et irrationalitetsmål

1. U-landsbistands karakter af gave betyder, at de vigtigste *beslutninger træffes af giver.* Selv om vi har antaget, at det principielt er beslutninger fra nu af og i al fremtid, vi analyserer, er der ikke desto mindre i praksis *omgørlige beslutninger,* der er tale om. Altså beslutninger, der gælder, fra nu af og indtil andet besluttes. I dette afsnit ses tingene fra den vigtigste beslutningstagers side – altså D's – der er derfor kun ét g. Vi skal nu nærmere diskutere forholdet mellem de tre beslutninger, D skal træffe: Hjælpens størrelse, gaveelementets størrelse og om hjælpen skal være bundet eller ej. Udtrykt ved hjælp af de anvendte variable er det forholdet mellem størrelsen af H^b, H^u og g, der skal diskuteres.

Resultatet af analysen i afsnit III var, at med en given beslutningshorisont (h = 8) og for et givet g – samt med en række forbehold – medfører H^b og H^u samme offer for D's befolkning, hvis $H^b = 1.5 H^u$. Vi kan derfor sige, at D's beslutningstagere handler rationelt, dersom de er indifferente overfor H^b og H^u, hvis $H^b = 1.5 H^u$ og ellers ikke. Heri ligger, at beslutningstagerne har samme beslutningshorisont h_P som befolkningens gennemsnitlige h_B. Desuden impli-

15. Dette er udledt for et konstant Y og H. Vokser Y og dermed H, sådan at det er f = Y/H, der fastholdes, og ikke H, må resultatet korrigeres. Korrektionen afhænger af, hvordan velfærdsfunktionen U er indrettet. Det er rimeligst at antage, at der er en vis faldende grænsenytte, når Y vokser – dette reducerer korrektionen. Evt. kan det ligefrem være f og ikke H, der indgår i U, og så bliver der slet ingen korrektion. Under alle omstændigheder er denne korrektion nok ikke ret stor.

ceres, at beslutningstagerne »ser på« befolkningens sande offer, når beslutningerne træffes.

2. En praktisk måde at formulere dette rationalitetsbegreb på er: Rationelle beslutningstagere vil *nedvælte ophævelsen af en binding med 33 %* i långivningens størrelse og omvendt *overvælte indførelsen* af en binding *med 50 % i H*. I denne betragtningsmåde ligger et relevant og simpelt *rationalitetsmål,* idet vi kan spørge, om det er realistisk at forvente, at ned- eller overvæltningen bliver større eller mindre end rationelt.

Nu er der naturligvis et vist element af irrationalitet i den måde, hvorpå beslutningerne træffes i alle samfund. Vi kan sige, at beslutningerne i praksis træffes ved hjælp af »halvrationelle beslutningsprocesser«.

Rationaliteten varierer fra område til område, og studiet af de forskellige økonomiske beslutningsprocesser er naturligvis et omfattende fag fra økonomiens grænseområder.

Specielt for vores område er det dog så heldigt, at de mest velkendte irrationaliteter – så vidt jeg kan se – alle peger samme vej: En bindingsophævelse vil blive *nedvæltet mere end rationelt.*

Vi skal kort se på et par af de mest kendte irrationaliteter. Den første er, at beslutningstagernes tidshorisont er meget kort. Den skal diskuteres som led i en mere generel diskussion af tidsdimensionen i analysen i pkt. 3–6. Den anden er »de økonomiske interessers« rolle i pkt. 7, hvor det marxistiske synspunkt kommer ind som et specialtilfælde. Slutteligt skal et forsøg gøres på at skitsere nogle elementer til en mere generel model af den finanspolitiske beslutningsproces i landet D.

Tidspræferencen μ og tidshorisonterne h_B og h_P

3. Et væsentligt element i hele diskussionen er, om det er realistisk at operere med én tidshorisont på h = 8 år. Ser vi kun på selve gaven – altså arealet Γ på fig. 1 – er det vist intuitivt klart, at man velfærdsmæssigt vil vurdere det årlige offer stadig lavere set fra beslutningstidspunktet, indtil det er blevet helt betydningsløst efter et antal på h år. Man kan diskutere om det falder lineært som tegnet, om det falder eksponentielt med en fast brøk μ kaldet tidspræferencen, eller måske på en helt tredie måde.

For så simpel en fremtidig »profil« som Γ bliver sammenhængen mellem det samlede offer ved de to specificerede »velfærdsnedskrivninger« også simpel. Den lineære nedskrivning giver: $\Phi = Hh/2$. Den eksponentielle giver: $\Phi = H/\mu$. Det betyder, at h = 8 svarer til $\mu = 0.25$. Det er min erfaring, at vel ankommet til dette sted i fremstillingen begynder læserens tanker at vandre i to helt forskellige retninger – vi har nemlig nået et paradox.

4. Den ene retning er, at *h er alt for høj.* Det er vist en generel erfaring for alle, der har fulgt beslutningsprocessen i det politiske liv på nært hold – og det

er vist ikke engang noget specielt for vores samfundssystem – at man handler, som om man har en meget kort tidshorisont. Det er måske ikke engang muligt at forestille sig, at nedskrivningen foregår efter en »pæn formel« – f.eks. er det næppe særligt urealistisk at påstå, at beslutningstagernes nedskrivning udviser nogle markante diskontinuiteter i de forventede valgår.

Uden at gå i detaljer med sådanne diskontinuiteter, kan man mere generelt betragte konsekvenserne af tilfældet, hvor beslutningstagerne har en *irrationel kort tidshorisont*, dvs. at $h_P < h_B \sim 8$. Her er resultatet umiddelbart klart, for denne irrationalitet betyder naturligvis, at *nedvæltningen bliver større* end rationelt.

5. Den anden retning er, at μ *er alt for høj*. Man kan nemlig give sig til at sammenligne μ med forskellige markedsrenter og med de indre renter, som man anvender ved offentlige anlægsbeslutninger, f.eks. ved cost-benefit analyser af veje, skoler, broer osv. Til en vis grad er der uden tvivl tale om et helt reelt paradox her, nemlig at tidshorisonterne overfor forskellige typer af offentlige beslutninger er alt for forskellige; men visse forskelle kan meget vel være rationelle. Der er da også typisk klare forskelle på de beslutninger, hvor beslutningstagerne handler med en kort, og de hvor man handler med en lang tidshorisont – man kan næsten tale om, at beslutningerne falder på to planer (som næsten er de samme, som genfindes i afsnit V).

Den korte horisont anlægges fremfor alt overfor de usikre og omgørlige beslutninger. Den bliver kortere, jo mere den angår de makroøkonomiske styringsbeslutninger af det generelle aktivitetsniveau. Den lange bruges især ved valget mellem projekter af samme slags og med samme kortfristede aktivitetsvirkninger. Sådanne beslutninger er typisk også relativt svære at gøre om.

Hermed er sagen også klar, hvad angår det relevante h; for de beslutninger, vi diskuterer, er jo rent faktisk nærmere ved det første end ved det andet plan. De er frem for alt lette at omgøre, og de har, som vi har set, klare konsekvenser for de generelle styringsbeslutninger. Dvs. at jeg nærmest anser $h = 8$ for at være et overkantsskøn, og det er valgt, fordi selv en så lang horisont giver fuldt ud tilstrækkeligt klare resultater.

6. Vi kan nu også besvare spørgsmålet angående det velfærdsmæssige »tradeoff« mellem H'erne og g. Analysen af dette forhold hænger nemlig udelukkende på de diskuterede tidshorisonter. Da hovedparten af afdrag og evt. renter må komme efter h, vil vi antage, at der nok kun vil være en svag nedvæltning i H'erne af en beslutning om at forøge g. Der er meget, der tyder på, at dette er rigtigt, og dette giver os en vis tillid til rigtigheden af vores antagelse om h's ringe størrelse. Det er f.eks. let at pege på en lang række udtalelser fra beslutningstagerne, der ligesom »glemmer« de (1-g) af H'et. Man kan også studere, om der er nogen afspejlinger i H'erne for forskellige giverlande af de betydelige svingninger i det internationale renteniveau i de sidste 10 år, for disse sving-

ninger har naturligvis slået kraftigt ud i g'erne. Resultatet af sådanne studier ville vist tyde på et endnu kortere h end 8 år.

Økonomiske interesser

7. Der er som bekendt to former for manglende realisme – den naive afvigelse, der tilskriver for få af denne verdens beslutninger til beslutningstagernes mest snævre egeninteresser – og til den anden side den kyniske, der tilskriver for mange. Medens naiviteten giver anledning til almindelig munterhed, påkalder kynismen mærkeligt nok altid en vis respekt, så lad os da vende os fra det førstnævnte til det sidstnævnte.

Man kan nemlig opfatte binding som en metode at sammenfatte u-landshjælp og økonomiske interesser. Bindingen giver en helt klar sammenhæng mellem u-landshjælp og kontrakter til virksomheder i giverlandet. Dvs. af bindingen følger profit til kapitalister og beskæftigelse til arbejdere m.m. Afbinding overflytter evt. disse kontrakter til konkurrenter i andre i-lande.

Kynikerne har det nemt rent analytisk, for naturligvis må en afbinding for en sådan betragtning nedvæltes meget kraftigere end rationelt evt. med 100 %. F.eks. ville marxister kun få det problem at få udfundet størrelsesordenen af den nationale og internationale kapitals andel af den samlede beslutningsmasse, hvis de interesserede sig for at finde nedvæltningsgraden.

Pseudokriserationalitet (i): En halvrationel politisk model

8. Vi skal nu tage det afgørende skridt væk fra den økonomiske analyse og anskue forholdet mellem tre beslutninger som resultatet af en egentlig politisk proces. Vi bruger stadig vores naive rationalitetsmodel som referenceramme, men lægger den kyniske snak bag os. Her skal de relevante beslutninger altså betragtes som endogeniserede sådan at forstå, at vi forestiller os, at der (exogent) produceres en beslutning om at afbinde hjælpen, og vi skal så se på, hvorledes denne beslutning nedvæltes i H's størrelse.

Vi får her brug for en model over den finanspolitiske beslutningsadfærd, og det vil naturligvis være et meget omfattende projekt at opstille en sådan. Her skal blot skitseres – med løs hånd – begyndelsen til en sådan model for det idealiserede land D.

9. En af det politiske livs mest grundlæggende kendsgerninger er som bekendt, at der ikke er nogen klar og entydig forbindelse mellem de makroøkonomiske styringsbeslutninger og nogen som helst af de enkelte udgiftslove. Økonomer argumenterer altid for, at denne forbindelse bør gøres klarere, men politikerne véd bedre. De er fuldt ud klare over, at den dybe afgrund mellem de to typer beslutninger er afgørende for at kunne skabe det tågeslør, som, båret på begge skuldre, forener det nyttige med det behagelige. I D er der nemlig en halv snes politiske partier, som hele tiden nødvendigvis må indgå forlig med hinanden,

så ansvarsbevidste politikere har hårdt brug for en hel del velberegnet uklarhed.

Selv om der i princippet kun skal afholdes valg hvert 4. år i D, sker dette i praksis langt hyppigere, og politikerne véd, at de når som helst kan blive tvunget til at skulle »stå til regnskab« overfor deres vælgere. En vælger antages af politikerne at være et væsen, der »interesserer sig« for 2–5 af udgiftslovene, og som om nødvendigt vil flytte sin stemme bort fra sin »normale« politiker, dersom han er »imod« disse udgiftslove. »Imod« vil i denne forbindelse sige, at politikeren udtaler sig imod (stemmer imod) udgiftens stigningstakt. De embedsmænd, der er sat til at administrere udgiften og propagandere for dens stigningstakt, udgør sammen med de organisationer og enkeltpersoner, der i øvrigt kæmper for udgiftens forøgelse, dens »pressionsgrupper«. Desuden er mange af parlamentsmedlemmerne naturligvis personligt stærkt interesserede i specielle udgiftsområder.

Ved hver udgiftslovs revision nedsætter parlamentet et udvalg af de af dets medlemmer, der er mest interesserede i loven. Udgiftens pressionsgruppe bearbejder nu udvalget, og den opad reviderede udgiftslov vedtages derefter, idet intet af partierne kan desavouere sit udvalgsmedlem. Der er altså en udpræget tendens til, at parlamentet vedtager »*ideelt set ønskelige love*« i D.

10. For at korrigere resultater af den her skitserede proces, dvs. for at styre D's økonomi, har man en særlig institution, som kaldes »kriseforlig«. Sådanne foretages altid i forbindelse med den årlige finanslov, samt mindst én gang i løbet af året – dvs. i snit hvert halve år. Her gennemfører skiftende koalitioner af de mange partier »runder« af udgiftsbesparelser og skatteforhøjelser. Da halvdelen af de samlede indtægter passerer de offentlige kasser, er man mere og mere kommet ind på, at udgiftsbesparelserne og skatteforhøjelserne også så nogenlunde skal være lige store.

De »kriser«, som bevirker, at kriseforlig bliver nødvendige, er i 4 ud af 5 tilfælde en følge af, at man har vedtaget for store udgiftsforhøjelser siden sidste »krise«. Kriserne kan dog også have andre årsager, såsom særlig store lønforhøjelser (fremkaldt f. eks. af den lønførende offentlige sektor eller af skatteforhøjelser, der overvæltes i lønkrav), eller krisen kan være af mindre selvskabt karakter og f. eks. skyldes en udefra kommende bytteforholdsforringelse. I de fleste tilfælde er det, som politikerne reagerer på, at den altid dårlige betalingsbalance truer med at blive *for* dårlig, dvs. at den overskrider en eller anden reaktionsgrænse.

11. Hvis man analyserer resultatet af de utallige kriser, dvs. hvis man analyserer D's økonomiske udvikling, så er der med enhver historisk og international målestok tale om en særdeles stabil fremgangslinie[16]).

16. Sammenligner man Danmarks og en række andre små OECD-landes økonomiske udvikling med nogle tilsvarende østeuropæiske, ser man snart, at de faktiske økonomiske udsving ingenlunde er mindre i de »krisefri centralplanlagte« end i de »krisehærgede liberalistiske« økonomier, jvf. f. eks. Bajt (71). Det samme præg af fremgang og relativ stabilitet fremgår ved historiske analyser.

Der er et forunderligt misforhold mellem de utallige kriser og den faktiske udvikling i økonomien. Vi kan udtrykke det ved at sige, at der er tale om en tåleligt succesrig styring af D's økonomi ved hjælp af institutionaliserede pseudokriser. Der ligger ikke heri nogen påstand om, at dette er den bedst tænkelige styring; men det viser dog, at det ikke er uberettiget at tale om *pseudokriserationalitet*. Herfra kan der spindes mange ender, hvoraf dog kun én skal tages op.

Man kan nemlig spørge, om de bestandigt udråbte kriser ikke bevirker en helt almindeligt proportionsforvrængning, som bibringer alt folket en helt forvrøvlet og frustrerende opfattelse af politik og politikere. Måske er denne proportionsforvrængning en væsentlig årsag til, at så mange partier kommer og går i D. Man kan også spørge, om den bestandige råben »ulv« mon ikke giver dette farlige rovdyr en usædvanlig god camouflage, når det endelig kommer.

Dette var altså pseudokrisens funktion, og nogle af dens ubehagelige langtidsvirkninger for det politiske system, lad os herefter se på, hvordan en »krise« forløber:

12. Det afgørende er at få skabt så kraftig en *pression* som muligt. Den frembringes ved, at alle ansvarlige kræfter – ministre, ledende embedsmænd, oppositionspolitikere[17]) osv. – giver sig til at råbe »ulv«, så højt de kan, medens de rasler med betalingsbalancen. Dernæst begynder man at afholde møder på »højt plan« og på så mærkelige tider af døgnet som muligt. Alle, der har nogen indflydelse, véd, hvad det gælder, og drager ud på rov. Alle har dragne »knive« og medbringer købs- og salgslister over besparelser og skatteforhøjelser skjult i ærmerne. Overalt ses journalister på jagt efter besparelsesforslag, som de kan viderebefordre til deres læsere til venlig ihukommelse på valgdagen – og mange er de, der gerne sælger lidt ugustig omtale af andre for lidt gunstig omtale af sig selv. Det siger derfor sig selv, at alle har en fundamental interesse i at blive færdig med forhandlingerne så hurtigt som muligt. For at nogen kan og vil kæmpe, kræves altså dels, at udgiftens grundlæggende logik er i orden, og dels at der er nogle klare interesser i sagen.

Alt dette betyder naturligvis også, at selv om der på kort sigt ikke er nogen synderlig sammenhæng mellem, hvad man har råd til på de enkelte områder, og hvad man foretager sig, så vil der på lidt længere sigt være en betydelig tilbøjelighed til, at der indstiller sig et »balanceniveau«. Dvs. at en pressionsgruppe udmærket kan få held til at få et eller andet *ideelt* forslag igennem under almindelig velvilje; men hvis det så samtidig glider ind på manges (hemmelige) sorte liste over spareforslag til brug ved de næste pseudokriser, så kan man

17. Regeringens interesse i »krisen« er allerede nævnt. Oppositionens er ikke mindre, for dels kan man understrege »regeringens helt forfejlede politik«, og dels har man endnu mere brug for en undskyldning for at opføre sig ansvarsbevidst. Endelig medvirker pressen ihærdigt til proportionsforvrængningen, da kriser er mere interessante end blot rutinemæssig styring af økomien.

meget vel have vundet sig en pyrrhussejr. Måske venter man ikke engang til næste kriseforlig, måske skærer man allerede, når der opstår den første »affære« indenfor området.

»Affærer« spiller nemlig en vis rolle i dette mønster. Det er de tilfældige historier, som opstår indenfor ethvert udgiftsområde, og som bliver til avisomtale – til offentlige sager. Hvis »alle« er klar over, at et udgiftsområde er kommet for højt op, vil en sådan sag kunne bruges, som den bekendte »liden tue«.

Pseudokriserationalitet (ii): Konsekvenser for hjælpen

13. Dette var vores model for halvrationel adfærd – den upretentiøse form skulle tjene som undskyldning for det alt for pretentiøse og uprofessionelle i indholdet. Modellen forklarer vist umiddelbart, hvordan nedvæltningen foregår. Dette sker, selv om befolkningen (heldigvis) ikke er klar over offerets størrelse. Ja, det er nok også kun et fåtal af politikerne, der har disse forhold helt på det rene; men det er heller ikke væsentligt for mekanismens arbejde. Bemærk også hvordan den skildrede adfærd giver en meget kort tidshorisont i beslutningsprocessen i D, og hvordan der indgår et vist element af snævre egeninteresser. Der indgår ligeledes forsinkelser, et element af stokastisk karakter og endelig en betydelig grad af rationalitet i processen. Nedvæltningen foregår altså uklart og langsomt, men den bliver noget større end rationelt.

Selv den modvillige læser vil sikkert nikke genkendende til en række af de her skildrede forhold i D. For med en hel del forbehold, som det vil føre for vidt at komme ind på, råder der en slags pseudokriserationalitet her i landet. Der er tilmed en række grunde til at tro, at de omtalte mekanismer vil arbejde relativt hurtigt og effektivt netop i de relevante tilfælde, vedrørende binding af u-landshjælp.

Vi ved nemlig, at u-landshjælp står på mindst ét dansk parti's sorte liste. Vi véd også, at u-landshjælp er mere populær blandt politikere end i befolkningen. (Der har dog på det seneste været et par meningsmålinger, der tyder på en stigende popularitet). Endelig véd vi, at noget af den støtte hjælpen har, skyldes, at dele af industrien og dennes arbejdere har fordel af hjælpen takket være bindingen. Det er derfor oplagt for mig, at selv om vi venner af hjælpen måske kunne få held til at få ophævet bindingen ved en af de næste lovrevisioner, så vil dette på lidt længere sigt udgøre en meget alvorlig trussel imod dens størrelse.

14. Dertil kommer, at u-landhjælp er et område, som er overordentligt svært at administrere (jvf. afsnit II og V), så »affærer« vil med jævne mellemrum dukke op. Der har været forskellige sager allerede nu; men lad os tænke os, hvilke former for sager, der kunne opstå med ubundet hjælp: A køber en måned efter, at vi har ydet det ubundne lån på H, for et lignende beløb bombefly eller måske en ganske fredelig cementfabrik i sit forhenværende kolonimoderland. Adspurgt af vores altid vågne dagspresse svarer danske fabrikanter af ce-

mentfabrikker, at de kunne have leveret et både bedre og billigere anlæg – der er sikkert også nogle arbejdsløse i den branche. Bemærk at det er ét fedt, om fabrikanternes svar er rigtigt eller forkert. Enhver kan let lave en masse yderligere eksempler; men mon ikke moralen allerede er klar nok?

Alt i alt er der derfor alle gode grunde til at tro, at H^u vil blive lig .67 H^b eller endnu lavere i løbet af kortere eller længere tid, hvis bindingen ophæves.

Et par forhold der påvirker offerviljen ϕ.

15. I hele det foregående er spørgsmålet om, hvad der bestemmer »offerets« størrelse – dvs. den absolutte størrelse af ϕ – ikke diskuteret. Det er heller ikke et område, hvor man som økonom kan bidrage ret meget; men i lyset af den foregående analyse kan et par bemærkninger gøres. Vi bemærkede nemlig, at politikernes offervilje på alles vegne, iflg. de fleste undersøgelser, er betydeligt større end befolkningens offervilje på dette område. En væsentlig årsag til, at politikerne har kunnet komme af sted med at fastholde et støt stigende niveau for denne udgift, er formentlig, at der hidtil har været *bred politisk enighed* om området og om det nødvendige oplysningsarbejde overfor befolkningen. (Vi kan sige, at området har været af upolitisk karakter). Bliver hjælpen »politiseret«, dvs. lykkes det nogen gruppe, der ikke er bredt placeret omkring det politiske livs centrum, at tage »patent« på hjælpen, bliver dette uundgåeligt anderledes. Det bliver så næppe til at undgå, at hjælpen får en langt højere placering på alle indflydelsesriges sorte lister, og dermed på lidt længere sigt reduceret.

V. *Binding set i relation til hjælpemotiverne – en slutmorale*

Hjælpemålsætninger: De klassiske vækstmål

1. Det foregående er allerede sammenfattet i indledningen, for så vidt angår de rent økonomiske argumenter, der da også er relativt lette at sammenfatte. Dette gælder ikke de moralsk-politiske sider af sagen, som på en måde endda er de vigtigste. For at diskutere dem, må man nødvendigvis inddrage motiverne for at give hjælp, og de er langt fra at være klare og entydige.

Et synspunkt i tilbagegang, men et klart og operationelt synspunkt, er, at hjælpens formål er at styrke den økonomiske udvikling i A, sådan at A bringes i stand til bedre at løse alle sine problemer selv. Dvs. at hjælpen først og fremmest drejer sig om en igangsættelse eller forstærkning af en økonomisk vækstproces. Dette leder i princippet frem til relativt simple cost-benefit kriterier, når det skal afgøres, hvad der er »godt«, og hvad der er »dårligt« i hjælpen.

En væsentlig pointe er, at hermed bliver der lagt op til forholdsvis kontante og tekniske forhandlinger om hjælpen, hvor D's forhandlere, politikere m.m. *ikke* kommer til at blande sig ret meget i A's indre forhold. Alligevel er der gode muligheder for at undgå de to værste problemer for al hjælp.

På den ene side kan D undgå at komme til at finansiere nogle af A's »hvide elefanter« (f. eks. de bekendte firsporede veje med gadebelysning mellem lufthavnen og præsidentpaladset). På den anden side kan A undgå at få presset nogle af D's »hallelujaprojekter« (andelsbevægelsesprædikanter o. l.) ned i halsen.

Høje mål

2. Der er naturligvis dem, der hele tiden har hævdet, at vækstmål aldrig kan være mål i sig selv – og at de egentlige mål var af en langt højere karakter. Hermed tænkes ikke blot på, at vækstmål dybere set »dækker over« et produktionsomfordelingsmål mellem landene, dvs. at der heri indgår et indkomstfordelingssynspunkt. Man er ofte gået videre og har nævnt, at hjælpen skulle skabe international solidaritet, venskab mellem folkene og fred i verden. I argument (1) i afsnit I pkt. 1 ovenfor blev ordene »goodwill« og »brotherhood« anvendt, og de rummer vist i deres uoversættelige uklarhed netop dét, der tænkes på[18]).

Alle de erfaringer, jeg kender til, og gode velkendte psykologiske grunde taler deres tydelige sprog om, at man næppe opnår ret meget af den slags med u-landshjælp. Ja, det er vist tilmed sådan, at jo mere anmassende-idealistisk man angler efter den slags, jo mere sandsynligt er det, at man netop modvirker de nævnte høje formål og i stedet kommer til at skabe modvilje og mistillid. Dette gælder i meget mindre grad åbenlyse og letforståelige kommercielle interesser, som efter mine erfaringer ikke skaber synderlig forargelse. F. eks. bliver de italienske og de østeuropæiske hjælpeprogrammer ikke kritiseret ret meget. De er, så vidt jeg kender dem, meget beskedne og kommercielle (lille gaveelement, skrap binding og dyre reservedele).

Det burde være let at forstå, at det er sådan, både ud fra de omtalte psykologiske grunde og helt konkret institutionelt, når man betænker, at hjælpen kommer ud til folk gennem A's politikere og topembedsmænd. Hvis der er noget, sådanne mennesker forstår sig på – og det ganske uanset politisk system, hudfarve og religion – så er det at vurdere og afveje rimeligheden af krav, der udspringer af naturlige interesser. Og hvad kan være mere naturligt at kræve for et giverland end, at de kontrakter til udenlandske firmaer, der udspringer af en given bistand, også skal gå til giverlandets og ikke til andres landes firmaer?

Hermed er det oprindelige spørgsmål besvaret for så vidt angår, om binding skader de høje formål med hjælpen.

18. Desuden må de ganske mange udgaver af teorien om den »racistiske skyldbyrde« nævnes. Relevant for vores formål er den grundliggende forestilling (fra grænseområdet mellem kristendom og marxisme) om, at den hvide mand har pådraget sig en kollektiv skyldbyrde overfor den sorte, som sones gennem hjælpen. Dette spiller uomtvisteligt en stor rolle i mange hjælpediskussioner jvf., f. eks. argument (2) i afsnit I pkt. 1 ovenfor. Man vil se, at disse forestillinger implicit blev afvist allerede i afsnit I, idet problemstillingen hele tiden har været at få ydet så meget effektiv hjælp til A som muligt, for så lille et offer for D som muligt (og ikke omvendt, som det måtte blive, hvis soning var hovedsagen).

Nye brede politisk-sociale mål

3. Der er som antydet ved at opstå andre mål som følge af de sidste 10 års kraftige antimaterialistiske intellektuelle strømninger i de rige (OECD) lande, jvf. her ODM (75) og de mange diskussioner i fagpressen af forholdet mellem vækst og fordeling som f.eks. sammenfattet af Chenery m.fl. (74). Strømninger, der vist helt generelt opfattes med den største mistillid i de fattige lande. Det er fremfor alt vækst- og effektivitetsmålene, der reageres imod i disse strømninger, og det er just, hvad de fleste u-landes regeringer sætter højest på ønskesedlen. Det er naturligvis netop, fordi man ikke har haft tilstrækkelig vækst, og fordi man producer med en meget lav effektivitet, at man er et u-land.

De nye og altså kontroversielle mål, som trænger sig på, er af bredere social karakter og vel især sådanne, som har med indkomstfordelingen at gøre. Disse nye mål vedrører altså de mest delikate politiske forhold i modtagerlandet. Samtidig er indkomstfordelingen et mangesidigt, dynamisk fænomen, som næppe kan måles med et eller et par klare tal. Indkomstfordelingskriterier bliver derfor uundgåeligt uklare. Jeg har i hvert tilfælde ikke kunnet komme i tanke om noget hjælpeprojekt, der kan tænkes at påvirke flg. relevante fordelinger på samme måde: Den personlige fordeling, formuefordelingen, den funktionelle fordeling, den tribale fordeling, den regionale fordeling, fordelingen mellem land og by, fordelingen mellem mænd og kvinder m.m. Disse fordelinger påvirkes endvidere hyppigt på forskellig måde på kort og langt sigt.

Det siger sig selv, at der med de nye mål netop ikke menes, at cost-benefit analyser tit vil vise, at flere mindre projekter ude i »busken« bør foretrækkes fremfor store skinnende projekter i hovedstaden, noget, der vist næppe skaber megen trætte. Problemet er, at man søger efter helt nye kritirier, der principielt skal erstatte de upolitisk-tekniske diskussioner af de enkelte projekter med noget, der indbefatter bredere og mere alment politiske vurderinger. Resultatet er efter min erfaring allerede nu en faretruende opblomstring af hjælpekriterier, der forener det uklare, det anmassende og det irrelevant-velmenende. Dvs. kriterier, der af A's administration (og dermed befolkning) føles som en særlig neo-paternalistisk retning i bistandsarbejdet, som tilmed optræder indpakket i noget, som man opfatter som en hyklerisk anti-vækst ideologi.

Nogle erfaringer med de nye mål og nogle løsningsmuligheder

4. Problematikken viser sig som omtalt i (II.4) i sin mest tilspidsede form i de forhandlinger, der så hyppigt føres mellem hjælpedelegationer og modtagerlande. Jeg har i hvert tilfælde ofte, efter at have taget del i én af den slags seancer, tænkt på, hvor meget mistillid og modvilje det vil lykkes for delegationen at få sået på sin videre færd rundt i Afrika (2 lande om ugen og 3 daglige møder). Ofte virker det som en ny slags missionærer, der ved hjælp af lidt bistand rejser rundt og sælger: social udjævning, kooperation, prævention og almindelig godhed.

Særlig sikker bliver virkningen, når delegationen bestandigt indfletter advarsler til afrikanerne mod økonomisk vækst og industri, der forurener, giver stress etc. Til slut sker det (dette har jeg dog kun oplevet 4 gange), at delegationen begynder at demonstrere sin »rigtige holdning«: Man er skam helt åbne, og især tror man, at man selv kan lære meget mere livsvisdom o.l. af de tilstedeværende afrikanere end de kan lære af delegationen osv.

Dette kan lyde som en parodisk skildring, men er faktisk udtryk for gentagne oplevelser, og jeg mindes mine vanskeligheder, når jeg bagefter skulle forklare mine kolleger, hvilke typer af forestillinger, der lå bag de forskellige udtalelser. Jeg tror, at det er væsentligt at få gjort det helt klart, at mere generelle diskussioner om verdens gang og alskens moralsk-politiske problemer mindst af alle steder hører hjemme under hjælpeforhandlinger.

5. Det væsentlige er, så vidt jeg kan se, at få adskilt de to beslutningsplaner i hjælpen så klart som muligt, sådan som det allerede var gjort i afsnit II pkt. 3. Først er der ydelsen af lånet, der i princippet foregår på ministerplan og helst et par måneder før finansårets begyndelse. Dernæst forhandlingerne om anvendelsen, der altså netop af hensyn til de høje mål bør gøres så klart tekniske som muligt. Selv om jeg som omtalt kun har få erfaringer med den danske hjælp, er det mit indtryk, at disse to planer heller ikke her altid adskilles helt klart. F.eks. foregår de to forhandlingsrunder ofte samtidig, og anvendelsen af lånet specificeres som regel i selve låneaftalen.

Det siger sig selv, at selv om sondringen gennemføres helt konsekvent, vil alle parter naturligvis vide, at resultatet af de tekniske forhandlinger i anden omgang påvirker modtagers muligheder for at få det næste lån. Det er derfor af stor betydning at få gjort helt klart for alle implicerede i disse forhandlinger, hvilke spilleregler der skal følges. Efter mine erfaringer er sådanne regler langt vigtigere at få ind i selve låneaftalen end nogen yderligere projektbinding. Hvis flere lande kunne anvende samme regler, ville meget af modtagerlandets administrations tid kunne spares. Reglerne kunne f.eks. være:

Bortset fra bindingen får modtager principielt anvendelsesretten til lånet, men parterne aftaler en forhandling et par måneder efter lånets indgåelse. Under forhandlingen forpligter giver sig til at assistere modtager med at udpege varer, hvor man er konkurrencedygtig, og modtager forpligter sig til at pege på projekter med en gunstig cost-benefit ratio. Endvidere kunne låneaftalen foreskrive en evaluering af projektet efter f.eks. 3 år. Den kunne udføres af et firma fra tredieland og tilstilles begge regeringer.

6. En så klar fremgangsmåde vil naturligvis ikke være optimal på kort sigt, hvad angår styrkelsen af offerviljen i giverlandet, men måske på længere sigt. Den vil i hvert tilfælde være særdeles gunstig, hvad angår opretholdelsen af et godt forhold mellem giver og modtager, og hvad angår sikring af et højt effektivitetsniveau i hjælpen.

Heri ligger måske også, at modsætningen mellem de forskellige hjælpemotiver i virkeligheden er mere formel end reel. Dette gælder nok især de to førstnævnte, der fortrinsvis retter sig imod hvert sit plan i ydelsen. De høje mål vedrører først og fremmest det første plan, men kan let modvirkes på det andet plan. De klassiske vækstmål vedrører først og fremmest det andet plan. Hvad angår de nye mål, så er sagen nok, når det kommer til stykket, den pudsige, at de hverken vedrører det første eller andet plan, men modtagerlandets økonomiske politik i al almindelighed! Dvs. de er et forsøg på at bruge u-landshjælpen til at »overtale« u-landene til at føre en bestemt slags økonomisk politik.

7. Som vi har set, er det helt centralt at undgå en sådan politisering af hjælpen – og i stedet meget konsekvent opretholde princippet om den upolitiske hjælp. Det vil for det første sige, at lånene ydes til lande med et relativt bredt spektrum af politiske linier, og for det andet gælder det om at få erstattet alle tilløb til politiske diskussioner i forbindelse med de enkelte hjælpeydelser med tekniske analyser af projekterne.

Der er heller ikke meget, jeg kan forestille mig, som vil være mere ødelæggende for et alm. afslappet forhold mellem landene end brede folkelige diskussioner – der munder ud i parlamentsdebatter – i giverlandene af, hvilke potentielle modtagerlande der er gode nok til at modtage hpælp. Her har vi imidlertid bevæget os langt væk fra diskussionen af binding af hjælpen.

Appendix I: Forkortelser og variable

Γ (Store gamma) Det uendelige areal der udgøres af *selve gaven* jvf. fig. 1 s. 188. Γ er et udiskonteret beløb.

Φ (Store fi) *Ofret* ved at yde hjælp. Bruges i flere betydninger med forskellige fod- og toptegn: Φ_e og Φ_s, hvor BTM er effektiv og ineffektiv. Φ_b og Φ_u hvor hjælpen er bundet og ubundet. $\hat{\Phi}$ er for de tilsvarende ofre i det lange løb.

μ (Lille my) *Tidspræferencen.*

Ψ (Store psi) *Merofret* over Γ som følge af BTM's manglende effektivitet. Ψ måles som et udiskonteret beløb, jvf. fig. 1. Bruges med forskellige fod- og toptegn jvf. Φ.

A Et typisk *afrikansk* land, beskrevet i II. 1–2. Bruges som fodtegn ligesom D.

a Den *andel af H,* der anvendes i hhv. A og D. Dvs. bruges med fodtegn ($a_A + a_D < 1$).

B Fodtegn for *befolkningens* gennemsnitlige tidshorisont hB, jvf. IV. 3–5.

b Bruges som fod- eller toptegn for *bunden* hjælp.

BNP *Bruttonationalprodukt,* skrives også som Y.

BTM Forkortelse af ordet *betalingsbalancetilpasningsmekanismen.*

C Privat *konsum* bruges kun som fodtegn.

D *Giverlandet:* et lille højt udviklet land med betalingsbalancevanskeligheder.

H D's hjælp opfattet som ét *lån* givet til ét land A. Optræder med mange top- og fodtegn.

h *Velfærdshorisonten,* jvf. III. 9 incl. note 7 og IV. 3.

f H/Y – giverlandets *hjælpeniveau.*

g *Gaveelementet* i D's hjælp. Se I. 3 for definition. Bruges med top- og fodtegn.

M *Multiplikator* i A, jvf. II. 3 incl. note 4.

m *Importkvoter.*

n *Tilpasningsperiode* for BTM. Dvs. et simpelt effektivitetsindex for BTM.

o Fodtegn for *offentlige* udgifter i III. 5.

P Fodtegn til m for *beslutningstagernes* tidshorisont.

U *Velfærdsfunktion* i D, bruges i III. 9–10.

u Fodtegn for *ubundet* hjælp.

Y Se BNP.

Appendix II: Litteraturliste og note

Adler, J. H. (red), *Capital Movements,* IEA, London 1967.

Andersen, E., *En model for Danmark 1949–1965,* Kbh. 1975.

Bajt, A., *Investment Cycles in European Socialist Economies: A Review Article,* Journal of Economic Literature, vol. IX, No. 1, March 1971.

Bhagwati, J. N., *The Pure Theory of International Trade: A Survey,* fra *Surveys of Economic Theory,* MacMillan, London 1965.

Bhagwati, J. N., *The Tying of Aid,* UNCTAD, GE. 67-22605, Geneve 1968.

Boserup, M., *Danske Statslån som Udviklingshjælp,* Økonomi og Politik, nr. 4, 1966.

Boserup, M., *Hjælper Vi?* Kbh. 1967.

Caves, R. E., & H. G. Johnson (red.), *Readings in International Economics,* AEA, Homewood Ill., 1968.

Chenery H. B., M. S. Ahluwalia, C. L. G. Bell, J. H. Duloy & R. Jolly, *Redistribution with Growth,* Oxford 1974.

Hansen, J. & M. Paldam, *SMEC. En kvartalsmodel af den danske økonomi,* Kbh. 1973.

Haq, Mahbud ul, *Tied Credits – A Quantitative Analysis,* se Adler (67).

Hutcheson Th. L. & R. C. Porter, *The Costs of Tying Aid: A Method and Some Colombian Estimates,* Princeton Studies in International Finance No. 30, 1972.

ODM. (Overseas Developing Ministry), *The Changing Emphasis in British Aid Programmes,* HMSO 1975.

Paldam, M., *Økonomisk Planlægning i Afrika,* Memo 1976-5, Økonomisk Institut, Århus 1976.

Philip, K., *Nogle bemærkninger om kriterier for u-landsbistand,* Nationaløkonomisk tidsskrift 1973, 3.

Rosted, J., A. Schaumann & C. Sørensen, *SMEC II, Måling af finanspolitikkens aktivitetsvirkninger,* Kbh. 1974.

SU (Statistiske Undersøgelser), *Input-output tabeller for Danmark 1966, bind 1 og 2,* hhv. SU 30 og 31, Kbh. 1973.

Noter: Især afsnit II er delvis bygget på egne – skønsomt generaliserede – erfaringer, som »modtager« af u-landshjælp. I de 2 år jeg var FN-rådgiver for Economic Planning Division i NW-state i Nigeria, fik jeg et detaljeret kendskab til 300 udviklingsprojekter, hvoraf knapt 10 % modtog mere eller mindre hjælp; men derudover »hørte« jeg om langt flere hjælpeprojekter. Desuden har jeg modtaget talrige hjælpedelegationer fra forskellige lande og internationale organisationer. »Min« stat er på størrelse med det typiske afrikanske land, omend nok lidt mindre udviklet. Endelig bør det bemærkes, at Nigeria ikke modtager dansk hjælp, og at *ingen* af de fremsatte bemærkninger om forhold i modtagerlandet A, derfor indeholder nogen »skjulte hentydninger« til dansk hjælp og danske virksomheder.

En række af mine kollegaer har læst forskellige tidligere udgaver af manuskriptet. Det følgende ville have indeholdt betydelig flere fejl og uklarheder dersom dette ikke havde været tilfældet, især Karsten Laursen og Jon Vibe-Pedersen har bidraget væsentligt. Endelig bør jeg bemærke, at det anførte motto er citeret efter hukommelsen fra en radio-udsendelse med eller om Malraux.