DANSKE STATSLÅN SOM UDVIKLINGSHJÆLP

MOGENS BOSERUP

Skal man kort og i store træk karakterisere den danske udviklingshjælps størrelse og sammensætning kan man sige at det for indeværende finansår (1966/67) drejer sig om forventede samlede udbetalinger på omkring 180 mill. kr., og at dette beløb fordeler sig med omtrent lige store dele på hver af de fire rubrikker der fremkommer når man sondrer efter de to vigtigste kriterier, nemlig multilateral kontra bilateral bistand, og »teknisk bistand« kontra finansiel bistand. Groft taget er den procentvise fordeling på disse fire hovedgrupper af statslig bistand som vist i første kolonne i nedenstående oversigt:

	Danmark		Samtlige OECD-lande a)
	Nuværende fordeling	Anslået fremtidig fordeling	
	(1966/67) pct.	(f. eks. 1970/71) pct.	(1965) pct.
Teknisk bistand			
Multilateralt	28	20–25	2
Bilateralt	22	10–15	16
I alt	50	35	18
Finansiel bistand			
Multilateralt	22	20–25	8
Bilateralt	28	40–45	74
I alt	50	65	82
Tilsammen	100	100	100
Heraf bilateralt	50	55	90

a) Kilde: *Development Assistance Efforts and Policies, 1966 Review*, OECD, Paris 1966, s. 30 og 157.

En sammenligning med tabellens sidste kolonne viser at den danske bistands nuværende fordeling i to henseender er utypisk for de europæiske og nordamerikanske donorlande – som det jo hedder i fagets jargon. For det første er den multilaterale andel med sine 50 pct. usædvanligt høj; for alle bistandsydende lande taget under eet er det tilsvarende tal kun 10 pct. For det andet udgør den såkaldte tekniske bistand en usædvanligt

stor andel af de samlede udgifter til bilateral bistand, nemlig ca. 45 pct. mod et gennemsnit for alle lande på kun 18 pct. (i 1965). Begge disse ejendommeligheder har Danmark fælles med Norge og Sverige.

Den førstnævnte ejendommelighed – at en stor andel ledes gennem FN og andre internationale organisationer – vil forhåbentlig kunne bevares under den forventede stærke ekspansion af de samlede udgifter i de kommende år. Den anden ejendommelighed – den store andel af teknisk bistand – må derimod betragtes som et midlertidigt fænomen som det hverken er muligt eller ønskeligt at fastholde fremover.

I oversigtens anden kolonne er der gættet på en fordeling over de fire hovedgrupper som den kan tænkes at ville tage sig ud om nogle få år når de samlede danske statsudgifter til udviklingshjælp har nået et omfang af – lad os sige – tre gange det nuværende. Efter dette løselige og ganske private anslag skulle der ske en stærk forskydning i bistandens struktur: Den bilateralt arrangerede tekniske bistands andel af de samlede udgifter skulle falde til mellem 10 og 15 pct., og til gengæld skulle den bilaterale finansielle bistand stige særlig stærkt og komme til at udgøre op mod halvdelen af de samlede statslige udgifter til udviklingslandene.

Denne artikel handler alene om den sidstnævnte gruppe – den af staten ydede bilaterale finansielle bistand – som ventes at stige særlig hastigt. Formålet er at diskutere de principper og fremgangsmåder som gælder for ydelsen af de danske statslån til udviklingslandene, at drøfte motiverne bag den praksis som har udviklet sig i de fire år siden bistandslovens vedtagelse, og at pege på nogle mulige fremtidslinjer.

I tillægget til denne artikel gengives ordlyden af bistandslovens paragraf om statslån til udviklingslandene, og tillige gives der en oversigt over de hidtil ydede låns størrelse og betingelser. Det fremgår at det samlede lånebeløb til enkelte lande fra det første lån i maj 1963 til udgangen af januar 1967 udgjorde 152 mill. kr. Heraf var pr. 1. januar 1967 udbetalt ca. 49 mill. kr.

Man kan ikke nævne disse tal uden at gøre opmærksom på hvor beskeden den begyndelse er som her er gjort. Tanken om at de højtudviklede lande skal stille en del af deres opsparing til rådighed for udviklingslandene – som lån eller tilskud – måtte vel logisk føre til at et økonomisk så velstillet land som Danmark blev netto-eksportør af kapital. Men som bekendt er forholdet ganske anderledes idet Danmark normalt er netto-importør af kapital. For de tre år 1963–65 var det årlige gennemsnit af kapitalimporten til Danmark således af størrelsesordenen 6–700 mill. kr.

Danmark lægger altså i ret stort omfang beslag på andre landes opsparing, og i forhold til den kapitaltilførsel fra udlandet Danmark derved nyder godt af er strømmen af kapital, statslig og privat, fra Danmark til

udviklingslandene nærmest en klatskilling. Men det må være tilladt at gå ud fra at vi kun står ved begyndelsen til en meget kraftig vækst i denne udgående kapitalstrøm, særlig i form af lån og tilskud fra staten, og det må derfor være af interesse nærmere at undersøge de principper som har været fulgt ved denne ganske vist beskedne långivning og som allerede har udkrystalliseret sig i en ret fast praksis.

Disse nærmere regler om statslånene til udviklingslandene er bestemt af to forskellige hensyn: på den ene side ønsker man at långivningen vil indebære en håndgribelig fordel for danske eksporterhverv, og på den anden side ønsker man at sikre at denne sammenknytning med en dansk erhvervsinteresse kan blive så harmløs som muligt set fra det låntagende lands synspunkt.

Den type af udviklingslån man herved er kommet frem til kan rent foreløbigt karakteriseres således: Lånene er »bundet« til brug ved indkøb i Danmark, men de nærmere regler om denne binding er milde. Betingelserne med hensyn til forrentning og afdrag er overordentlig gunstige.

Først skal »bindingens« problematik undersøges.

1. FORSKELLIGE FORMER FOR BINDING AF LÅN OG TILSKUD

Diskussionen om fremgangsmåder ved långivning til udviklingslandene, og navnlig om tilladeligheden af at *binde* lånene, forvirres ofte af en utydelig problemstilling og sammenblanding af begreber. Som en indledning til drøftelsen af det danske system skal derfor først nævnes nogle hovedbegreber vedrørende binding af lån. Hvad her siges om lån gælder også om rene tilskud. Som nærmere drøftet i slutningen af denne artikel er der inden for udviklingsbistanden ingen skarp skillelinje mellem lån og gaver.

Der må stedse sondres mellem to former for binding.

Den ene form er *leveringsbindingen* (»procurement tying«), hvor der er knyttet den betingelse til lånet at det helt eller delvist skal anvendes til betaling af leverancer fra det långivende land. Modsætningen hertil er lån i fri valuta.

Den anden form er *projektbindingen* (»project tying« eller »projectization of loans«) hvor lånet gives på den betingelse at det anvendes til bestemte, af det långivende land ønskede eller godkendte investeringsopgaver. Modsætningen hertil er de såkaldte »programlån« eller (bedre) »planlån«.[1])

[1]) Der kan endnu ikke siges at være enighed om en fast terminologi. Udtrykket »program-lån« bruges sommetider om projektlån omfattende en helhed af flere indbyrdes sammenhængende projekter. »Planlån« er nok den klareste betegnelse for ikke-projektbundne lån, idet denne betegnelse angiver at lånet ikke er hægtet på bestemte projekter, men ydes som støtte til gennemførelse af det låntagende lands udviklingsplan taget som helhed.

Ud fra denne sondring mellem to former for binding kan man skelne mellem fire hovedtyper af udviklingslån, alt efter om begge bindingsformer, kun den ene, eller ingen af dem bringes i anvendelse. Alle fire typer forekommer i virkeligheden:

(1) *Leveringsbundne projektlån* (»dobbelt-bundne lån«). Dette er vel den mest udbredte form for udviklingslån.

(2) *Leveringsbundne planlån*. Dette er stort set den af Danmark praktiserede type; også de engelske planlån til f. eks. Indien hører til denne gruppe.

(3) *Leveringsfri projektlån*. Hertil hører eksempelvis det svenske system, jfr. nedenfor.

(4) *Leveringsfri planlån*, d. v. s. lån i konvertibel valuta til fri anvendelse.

Endvidere er det vigtigt ved en diskussion om binding af lån stadig at have klart for sig hvilken af tre forskellige *aspekter* ved bindingen man taler om: Bindingens *formål* fra det långivende lands synspunkt, bindingens *effektivitet* m. h. t. virkeliggørelse af disse formål i det långivende land, eller bindingens *faktiske virkning* for det låntagende lands økonomi.

Hvad særlig angår det långivende lands *formål* med at binde lånet må man atter skelne mellem to helt forskellige motiver. De udelukker ikke hinanden, men oftest vil dog det ene være ganske dominerende:

For det første kan det långivende lands formål med at binde lånet være at sikre at lånet anvendes på den måde som bedst svarer til det låntagende lands økonomiske interesse (som den opfattes i det långivende land).

For det andet har vi de tilfælde hvor formålet med bindingen er at støtte det långivende lands eksportindustri og/eller betalingsbalance. Man kan ganske vist spørge om bindingen af udviklingslån virkelig er så vigtig for eksporterhvervene – eller for giverlandets økonomi som helhed – i en tid med fuld beskæftigelse og fuld kapacitetsudnyttelse i eksportindustrierne. Dette spørgsmål drøftes dog ikke nærmere her. Det afgørende fra denne artikels synspunkt er at bindingen faktisk anses for at have eksportmæssig interesse og således kan bidrage til at skabe sympati omkring den statslige långivning til udviklingslandene.

Ved en mere fuldstændig drøftelse af de bundne låns problematik måtte tredjelands interesser også tages i betragtning, og under denne videre synsvinkel er det unægtelig vanskeligere at forsvare bindingen af lån. Det er imidlertid ikke formålet med denne artikel at sammenligne de totale økonomiske virkninger af bunden international långivning med virkningerne

af en ubunden långivning af samme omfang[2]). Formålet er alene at sammenligne forskellige faktisk forekommende bindingsmåder og at belyse deres formodede og virkelige virkninger for det långivende og det låntagende land, med særligt henblik på långivningen inden for det danske bistandsprogram.

2. LEVERINGSBINDING OG PROJEKTBINDING

Bindingens nærmere form – som leveringsbinding, projektbinding eller »dobbeltbinding« – må bero på hvilket af de to lige nævnte formål der dominerer i motiveringen for binding af statslånene til udviklingslandene.

Først betragtes det tilfælde – som må siges at gælde for Danmarks vedkommende – hvor motivet til at binde lånene alene er at fremme det långivende lands eksportinteresse. Her er binding til *levering* fra det långivende land i alle tilfælde nødvendig, og man kunne mene at leveringsbindingen også må være tilstrækkelig, idet det långivende land, under den gjorte forudsætning, ikke har noget motiv til også at binde til bestemte, foretrukne *projekter*. Så enkel er sagen dog ikke; der er to forskellige hensyn der kan begrunde at leveringsbindingen, for at den effektivt kan tjene sit eksportfremmende formål, må suppleres med en binding til bestemte varer eller bestemte projekter.

For det første kan der være et ønske i det långivende land om at få lånet udnyttet til eksport inden for områder hvor der foreligger et varigt afsætningsproblem for en overskudsproduktion. I dette tilfælde – hovedeksemplet er naturligvis de amerikanske leverancer af landbrugsvarer under Public Law 480 – må leveringsbindingen af lånet eller tilskuddet suppleres med en binding til bestemte vareleverancer.

For det andet har vi det danske tilfælde hvor leveringsbindingen suppleres med hvad jeg vil kalde en *uegentlig projektbinding*, nemlig et krav om at lånet knyttes til bestemt angivne, men af modtagerlandet frit valgte projekter. Formålet med en sådan uegentlig projektbinding – som Danmark vistnok er ene om at praktisere, i hvert fald som et bevidst fulgt princip – er da alene at hindre at leveringsbindingen gøres illusorisk (set fra det långivende lands synspunkt) fordi modtagerlandet anvender lånet til betaling af en import fra det långivende land som ville have fundet sted selv om intet lån var ydet. Hvis leveringsbindingen blot består i en klausul om at lånet skal bruges til køb i det långivende land, så bliver det nemlig let en vane for det låntagende lands myndigheder at nægte at give import-

[2]) For en mere fuldstændig diskussion af lånebindingens problemer henvises til I. M. D. Little og J. M. Clifford, *International Aid*, London 1965. Ved læsning af Little's tekst må man dog erindre at han navnlig har de store donorlandes forhold for øje og hans betragtninger synes ikke altid relevante for et lille donorland som Danmark.

licens for nogen import fra det långivende land som ikke kan finansieres over statslån, og leveringsbindingens eksportfremmende virkning er da gjort illusorisk.

Den uegentlige projektbinding der således praktiseres i Danmark består da i et krav om at modtagerlandet skal anvende lånet til import fra det långivende land af kapitaludstyr til identificerbare, mere eller mindre »hele« investeringsopgaver inden for landets udviklingsplan. Tanken er at dette skulle give i det mindste en formodning for at lånet medfører en *ekstra* eksport fra det långivende land, udover den eksport der i alle tilfælde ville have fundet sted. Når denne fremgangsmåde her betegnes som »uegentlig« projektbinding er det fordi det långivende land udtrykkeligt afstår fra medbestemmelse ved valget af projekter. – Følgelig påtager det långivende lands myndigheder sig heller ikke noget medansvar for at netop de projekter som lånet hægtes op på er fornuftigt valgt, og navnlig er den låntagende stats forpligtelse til tilbagebetaling (og forrentning, hvis der kræves rente) ganske uafhængig af om de projekter hvortil lånet er brugt viser sig at være rentable.

Det følger heraf også at det er naturligt, ja nødvendigt, at arrangere lån af denne art som lån *fra stat til stat*. Hvis der bliver tale om en videregivning af lånet til en offentlig eller privat virksomhed i modtagerlandet må denne transaktion i princippet være det långivende lands myndigheder uvedkommende. Dette spørgsmål drøftes nærmere i afsnit 4 nedenfor.

Vi betragter dernæst det tilfælde hvor det långivende lands motiv til at binde lånet alene er at sikre dets bedst mulige anvendelse i det låntagende lands interesse.

I dette tilfælde, hvor det altså antages at ingen eksportinteresse gør sig gældende, er en *leverings*binding selvsagt formålsløs, og spørgsmålet er da alene om en *projekt*binding kan sikre en anvendelse af lånet som er bedre – set ud fra modtagerlandets egen velforståede interesse – end den anvendelse et ganske frit lån ville få[3]).

Først må man da spørge om giverlandet har bedre muligheder end modtagerlandet selv for at bedømme forskellige investeringsprojekters fordele og mangler. Besvarelsen af dette spørgsmål må falde forskelligt ud alt efter om man tænker på de store donorlande – det vil sige USA, UK, Frankrig og Tyskland – eller på de små lande.

Tag som eksempel det franske bistandsprogram for det fransksprogede Afrika. Her vil det i reglen være sådan at det franske ministerium for sam-

[3]) Det nærliggende eksempel er, som allerede nævnt, den svenske praksis som går ud på at yde lån til bestemte projekter, men uden leveringsbinding. Denne linje blev angivet allerede i den officielle svenske udredning *Aspekter på utvecklingsbiståndet*, SOU, 1962:12, side 99 ff.

arbejde med udviklingslandene har bedre indsigt i det enkelte afrikanske lands økonomiske forhold og behov – også i detailler – end landets egne planlæggere, som forøvrigt ofte vil være franske eksperter stillet til rådighed af det nævnte ministerium i Paris, og ved selve sit omfang bliver den franske finanshjælp da en afgørende faktor i vedkommende udviklingslands investeringsbalance. – Helt anderledes ligger det naturligvis i små donorlande som Danmark eller Sverige. Her har bistandsadministrationen i virkeligheden intet fast grundlag for at bedømme hvilke projekter der bør nyde godt af det lille tilskud af kapital som et mindre udviklingslån betyder. Der kan måske være tilfælde hvor det lille donorlands administration med held kan udøve en slags vetoret ved at dekretere at et foreslået projekt *ikke* er egnet, men det ville være en farlig illusion at tro at man også på ansvarlig måde kan foretage en positiv udvælgelse af investeringsopgaver.

Dernæst må man spørge om et sådant indgreb i modtagerlandets egen allokering af investeringsmidler, selv om det antages at være baseret på en korrekt bedømmelse af modtagerlandets behov, også vil være *effektivt*.

Lad os for argumentets skyld forudsætte – lidt urealistisk – at det långivende lands myndigheder har fuldstændig indsigt i projekternes rette prioritering i modtagerlandet. Man kan da skelne mellem tre forskellige tilfælde[4]).

Først kan man tænke sig at det långivende land forlanger lånet bundet til et projekt A der har meget høj prioritet også i landets egen plan, d. v. s. et projekt som modtagerlandets egne planmyndigheder anser for så vigtigt, at det ville blive gennemført med landets egne ressourcer hvis intet fremmed lån var blevet givet. Dette er den mest naive form for projektbinding af udviklingslån, hvor det långivende land, i sin iver efter at binde lånet til noget rigtig vigtigt, gør bindingen illusorisk, idet det modtagende land selvfølgelig vil anvende de sparede ressourcer til investering i et andet projekt B efter dets eget hovede. Det er da dette projekt B, som det långivende lands myndigheder måske ikke interesserer sig særligt for, der i virkeligheden finansieres af lånet.

Dernæst kan man tænke sig et modsat tilfælde hvor lånet kræves anvendt til et projekt C som står meget langt nede på det modtagende lands egen rangliste for investeringsopgaver. Også i dette tilfælde kan projektbindingen være illusorisk, thi modtagerlandet har gerne en mulighed for i al stilhed at foretage kompenserende ændringer i sin planlægning, således at lånet, skønt officielt »øremærket« til et projekt af arten C, i virkeligheden tjener til gennemførelse af et projekt D som i det modtagende lands planlæggeres øjne har et stærkere begrundet krav på de ekstra investerings-

[4]) Sml. med delvis tilsvarende betragtninger i Hans W. Singer: »External Aid: For Plans or Projects?«, *Economic Journal*, September 1965.

midler der stilles til rådighed ved lånet. Hertil kræves blot at modtagerlandets myndigheder, samtidig med at de med tak accepterer et lån til et projekt af arten C, der står lavt på ranglisten, sletter et andet C-projekt der står højere oppe på investeringsplanen og anvender det således sparede beløb til selv at finansiere projektet D. Det långivende lands bestemmelse om hvad lånet skal bruges til er derved gjort illusorisk.

Der må dog gøres en undtagelse for det tilfælde hvor det långivende land kræver lånet anvendt til et projekt af en art som ellers ikke forekommer i udviklingslandets investeringsprogram. Hvis lånet bindes til bygning af den *eneste* C-fabrik inden for vedkommende planlægningsperiode, er bindingen effektiv, i den forstand at modtagerlandet ikke kan foretage en kompenserende manøvre i sin plan.

Endelig kan man tænke sig det ideale tilfælde hvor lånet kræves bundet til netop *det* marginale projekt E som under en perfekt planlægning i udviklingslandet står for tur – eller som burde stå for tur – ved den lille forøgelse af de samlede investeringsressourcer som lånet repræsenterer. Bindingen er da effektiv og nyttig, men tilfældet er næppe videre realistisk, thi som *Singer* siger[5]) kræver det en betydelig grad af *sophistication* hos det långivende lands myndigheder at kunne slå ned netop på et sådant marginalt projekt og at kunne overbevise modtagerlandets myndigheder om at dette er det rette valg som ikke bør annulleres ved en kompenserende slettelse af et andet projekt af arten E.

Overfor denne negative vurdering af projektbindingens effektivitet med hensyn til at forbedre investeringsvalget i modtagerlandet vil man måske indvende at bindingen til bestemte projekter dog i det mindste kan sikre at lånet medfører en effektiv forøgelse af de samlede investeringer i modtagerlandet og ikke frivolt anvendes til en udvidelse af forbruget. Men dette kan ikke være rigtigt, thi modtagerlandets lige nævnte muligheder for at gøre en projektbinding illusorisk må også gælde allokeringen af ressourcer mellem investering og forbrug. Man støder ofte på den opfattelse at et fremmed lån bidrager til at hæve den samlede investerings omfang i modtagerlandet hvis og kun hvis det anvendes til import af kapitalgoder[6]). Dette er naturligvis urigtigt, thi det afhænger af modtagerlandets interne økonomiske politik og ikke af importens sammensætning på kapitalgoder og forbrugsgoder om et udviklingslån effektivt forøger investeringen i modtagerlandet. Det långivende land kan altså ikke ved projektbinding (men

[5]) Anf. skr. s. 542.

[6]) Denne misforståelse kom f. eks. til udtryk i Verdensbankens låneregler, hvorfter der kun kunne gives lån til betaling af de pågældende projekters importudgifter. Først fra 1964 har Verdensbanken forladt denne praksis, som jo er urimelig for en international långiver der ikke kan have et fornuftigt motiv for en leveringsbinding.

måske nok ved andre midler) hindre at modtagerlandet neutraliserer udviklingslånenes virkning på investeringernes samlede omfang ved en kompenserende reduktion af den indenlandske opsparing, f. eks. ved en ændret skattepolitik. Hvis det långivende land vil være på den sikre side i denne henseende er der derfor ikke andet at gøre end at give lånene til de lande der vides at føre en ansvarlig og aktiv udviklingspolitik.

I mange tilfælde vil projektbindingen således være ineffektiv. I andre tilfælde kan den være ligefrem skadelig, og det gælder måske navnlig for lån fra de mindre donorlande. Der er især den fare ved projektbindingen at det lånsøgende lands myndigheder bruger deres viden om de potentielle långiveres forkærlighed for bestemte arter af investering som et middel til at tiltrække kapital. Har man i det lånsøgende land først fået en fornemmelse af hvilken art af projekter det långivende lands bistandsmyndigheder betragter med særlig milde øjne, så er der en fristelse til at sætte sådanne projekter højt på planens prioritetsliste. Vedkommende udviklingslands myndigheder får således et motiv til at vælge bestemte investeringer, ikke fordi de er de nyttigste i og for sig, men fordi man mener – med rette eller med urette – at de er særlig egnede til at hidlokke kapital fra udlandet. Dette er desto værre fordi fremgangsmåden jo ikke er irrationel, set fra det låntagende lands eget synspunkt: *Hvis* det er rigtigt at der kan fås et fremmed lån (eller endnu bedre: et fremmed tilskud) til et bestemt projekt *men ikke til andre formål,* så kan det meget vel være fornuftigt for det lånsøgende land at gå ind for dette projekt, som jo kan siges at medbringe sin egen finansiering, selv om det i og for sig er mindre fordelagtigt end mange andre projekter.

Konklusionen må da være at en binding hvorved udviklingslån fra mindre donorlande gøres betinget af at de anvendes til bestemte *af långiveren udpegede projekter* ofte har uheldige virkninger for modtagerlandet uden at give det långivende land virkelige fordele.

Denne mod projekt-bindingen vendte konklusion er ikke gyldig – eller i hvert fald langt mindre gyldig – for den »uegentlige projektbinding« der som nævnt praktiseres i Danmark og som blot består i et krav om at lånet skal hægtes til udtrykkeligt nævnte, men *af modtagerlandet frit valgte projekter.*

3. NÆRMERE OM LEVERINGSBINDINGEN

En leveringsbinding som ikke er ledsaget af en egentlig projektbinding kan udformes på en sådan måde at den er ret uskadelig set fra modtagerlandets synspunkt. Det er dog en forudsætning at det långivende land har en nogenlunde stor og alsidig industri. Denne betingelse må siges at være opfyldt i Danmarks tilfælde, og den danske praksis har da som nævnt

søgt frem til et balancepunkt hvor bindingen på den ene side er såpas fast at det er troligt at lånet anvendes – i hvert fald i hovedsagen – til en import fra det långivende land som ikke ville have fundet sted hvis der intet lån havde været, og hvor bindingen på den anden side er såpas mild at det låntagende land ikke nødsages til at købe varer der er nævneværdigt dyrere og/eller dårligere end hvad man kunne have fået fra andre lande.

Leveringsbindingen kan have meget forskellige grader af strenghed, alt efter om bindingen blot går ud på at lånet skal bruges til køb i det långivende land, eller om det tillige er foreskrevet hvilke varer der skal købes, eller endog fra hvilken leverandør[7]).

Et lån der skal bruges til køb af bestemte varer fra en bestemt leverandør er så hårdt bundet at det låntagende land med rette vil betænke sig på at modtage det, thi der vil være en stærk formodning for at der bydes låntageren høje priser og/eller dårlig kvalitet. En smule bedre, set fra låntagerens synspunkt, er det tilfælde hvor låntageren selv kan vælge leverandør – forudsat naturligvis at der er effektiv konkurrence mellem leverandørerne af den vare lånet skal bruges til.

Det arrangement som praktiseres af den danske bistandsadministration er en hel del mildere end dette. Som allerede nævnt kan det låntagende land frit vælge over et ret stort felt idet det eneste krav er at lånet skal anvendes til køb af dansk kapitaludstyr for projekter som det låntagende land fra starten har udpeget til finansiering under lånet. Dette forekommer at være et passende kompromis: Låntageren har store valgmuligheder, og långiveren har en vis sikkerhed for at lånet afsætter sig i ekstra eksport ud over den som ville have fundet sted også uden et lån. Man kan også udtrykke det således: Når det långivende land kræver at lånet bruges til bestemt udpegede projekter bliver det nødvendigt for det låntagende land nøje at undersøge om det långivende lands industri dog ikke skulle være leveringsdygtigt på områder hvor man i det låntagende land rent vanemæssigt er tilbøjelig til at tænke på den tidligere kolonimagt som leverandør.

Man kan gøre leveringsbindingen endnu mildere ved blot at fastholde kravet om at lånet skal anvendes til køb – hvilkesomhelst køb – i det långivende land. En sådan liberalisering er naturligvis ønskelig set fra låntagerens synspunkt, men som allerede nævnt er en så lempelig binding fra långiverens synspunkt nærmest formålsløs som eksportfremmende foranstaltning, idet man da ikke har nogen sikkerhed for at lånet anvendes til ekstra import fra det långivende land[8]).

[7]) Se herom også min artikel i *Nationaløkonomisk Tidsskrift* nr. 5-6, 1965.

[8]) En undtagelse kan gøres for det tilfælde hvor der hidtil ikke har været nævneværdig handelsforbindelse mellem de to lande således at en hvilkensomhelst eksport ifølge sagens natur er ekstra eksport.

4. LÅN TIL STATEN ELLER TIL BESTEMTE VIRKSOMHEDER

Som nævnt må udviklingslån af den beskrevne danske type tage form af lån fra *staten* (eller halv-officielle organer) i det långivende land *til staten* i modtagerlandet – eller eventuelt til særlige udviklingsbanker eller lignende offentlige finansieringsinstitutter.

Da imidlertid den indførsel som betinger udbetalingen af lånet oftest skal foretages af bestemte *virksomheder* i modtagerlandet kan der blive tale om finansiering i to trin: et lån gives i første instans til den offentlige myndighed i modtagerlandet som leder det videre til de virksomheder eller organisationer, private eller offentlige, som skal foretage den pågældende import og investering. Et sådant to-trins arrangement gør det muligt for det långivende land at byde meget gunstige lånebetingelser – eventuelt fuldstændigt bortfald af krav om forrentning – uden at det får de uheldige økonomiske virkninger som ville være knyttet til de meget »bløde« lån hvis de blev givet direkte til de importerende virksomheder[9]).

Under en sådan to-trins finansiering bør den offentlige myndighed i det låntagende land naturligvis ganske frit kunne fastsætte lånebetingelserne ved videregivelsen af lånet til de investerende virksomheder. Det normale bør være at lånet videregives på de betingelser m. h. t. forrentning m. m. som gælder på det låntagende lands kapitalmarked, ganske uden hensyn til de muligvis langt mere fordelagtige betingelser staten har opnået for sit lån fra udlandet. Det vil i øvrigt ofte være sådan at modtagerlandets stat lader låneprovenuet gå i statskassen og blot udsteder import- og investeringslicenser svarende til lånebeløbet til de investerende virksomheder som så selv må skaffe sig den interne finansiering, kort eller lang, fra deres sædvanlige finansieringskilder. I disse tilfælde er der altså ikke tale om en videregivelse af selve lånet.

Ønsket om at kunne byde milde lånebetingelser og ønsket om at undgå egentlige projektlån tilsiger altså at lånene gives fra stat til stat, således at staten i det långivende land kun kender det låntagende lands stat som debitor for lånet.

Det er vigtigt at den statslige bistandsadministration i det långivende land således kan undgå direkte engagement med de *virksomheder* i udviklingslandene til hvilke det låntagende lands regering fordeler lånebeløbene eller de dertil svarende importlicenser. Uden en sådan afskærmning

[9]) Verdensbankens afdeling for særlig »bløde« udviklingslån, *International Development Association* (IDA), har tilsvarende regler. I de tilfælde hvor IDA's næsten rentefri og meget langfristede lån til staterne skal anvendes til finansiering af virksomheder som drives forretningsmæssigt og normalt ventes at kunne forrente sig skal disse have lånene på normale betingelser, uanset de langt mildere betingelser der gælder på første »trin«, altså ved IDA's lån til staten i vedkommende udviklingsland.

bliver den långivende stat impliceret i et medansvar for de pågældende investeringers forretningsmæssige succes, og det er et ansvar som bistandsadministrationen ikke kan påtage sig uden at udsætte sig for berettiget kritik for at fuske i bankvirksomhed og indvikle statsfinanserne i slet definerede ansvar for at dette eller hint erhvervsforetagende i udviklingslandene trives[10]). Den danske långivning til udviklingslandene implicerer således ikke en bedømmelse af projekters og virksomheders rentabilitet eller øvrige fortrin og mangler, og det bliver stedse understreget at forpligtelsen for staten i det låntagende land til at tilbagebetale (og eventuelt forrente) lånet er uafhængig af om de virksomheder som er blevet udstyret med maskiner m. v. under lånet viser sig at være levedygtige eller ej.

At der således lægges afstand mellem det långivende lands *stat* og den investerende *virksomhed* i det låntagende land udelukker ikke et arrangement mellem denne virksomhed og privat virksomhed i det långivende land. Som eksempel på en klar rollefordeling mellem fire faktorer – de to stater og private virksomheder i de to lande – kan man nævne det danske statslån til Malawi og den dermed sammenhængende, men dog uafhængige plan om oprettelse af et bryggeri i Malawi: Den danske stat yder et lån til staten Malawi. Samtidig besluttes det at oprette et bryggeri i Malawi hvis kapital for 40 pct.'s vedkommende tegnes af en offentlig »Development Corporation« som til denne anvendelse får en del af det danske lån stillet til rådighed af Malawis regering. De resterende 60 pct. af bryggeriets aktiekapital tegnes af Carlsberg Bryggerierne som samtidig påtager sig den tekniske ledelse af det planlagte bryggeri. Endvidere er det tanken at bryggeriet skal have et fast lån til normal rente fra den omtalte Corporation, hvilket lån – ligesom de 40 pct. af aktiekapitalen – vil hidrøre fra det danske statslån. Endelig er det en forudsætning for arrangementet at Carlsberg Bryggerierne skal kunne få dansk statsgaranti for den politiske (men ingenlunde for den kommercielle) risiko ved denne investering.

Man ser at der i dette arrangement er en klart fastholdt sondring mellem den offentlige og den private sfære: Den danske stat »kender« i dette arrangement Carlsberg Bryggerierne som forsikringstager for politisk risiko og den malawiske stat som debitor for et statslån hvis tilbagebetaling er ganske uafhængig af det forretningsmæssige resultat som opvises af bryggeriet og eventuelle andre virksomheder der oprettes i forbindelse med lånet. Om den malawiske del af kapitalen gælder det at skønt dens frem-

[10]) På samme måde bør vel den statslige garanti for politisk risiko ved privat investering i udviklingslandene, som der er åbnet mulighed for ved en nylig tilføjelse til bistandsloven, administreres uden hensyn til den rent kommercielle holdbarhed i de investeringer for hvilke der søges statslig garanti. Man kan vel endog hævde at der ville foreligge magtfordrejning hvis offentlig investeringsgaranti for *politiske* risici blev nægtet med den begrundelse at vedkommende investering efter administrationens skøn er *kommercielt* uholdbar.

komst blev muliggjort ved det danske statslån har den Malawi's stat (ikke den danske stat) som kreditor (resp. aktionær), og den nyder *ikke* godt af den rentefrihed som gælder for statslånet til Malawi.

5. SPØRGSMÅLET OM »LOKALE OMKOSTNINGER«

De låntagende landes ønske om begrænsning af leveringsbindingen tager ofte form af et krav om at en del af lånet skal kunne bruges til finansiering af de såkaldte lokale omkostninger – f. eks. arbejdsløn til byggearbejder i forbindelse med de projekter som tænkes finansieret under lånet. Man kan skelne mellem tre forskellige argumenter for en sådan liberalisering af lånebetingelserne.

For det første kan enkelte udviklingslandes regeringer med en vis ret hævde at de slet ikke har mulighed for selv at finansiere byggeriet og andre lokalt producerede dele af de pågældende investeringer. Landet kan da ligefrem være i den urimelige situation at det må afslå at modtage et fremmed lån, hvis det långivende land fastholder et krav om at hele lånet skal anvendes til import.

Dette argument har vægt i de lande som ikke har et kapitalmarked hvor regeringen kan låne, og ingen centralbank som kan sættes til at finansiere statslige udgifter. Det gælder navnlig de lande som under engelsk kolonistyre levede – og i nogle tilfælde stadig lever – under det såkaldte *currency board system,* som kort fortalt går ud på at pengeforsyningen er baseret på 100 pct. dækning i sterlingtilgodehavender eller anden fremmed valuta. Under et sådant system står det ikke staten frit at finansiere investeringer ved monetær ekspansion selv i de tilfælde hvor resultatet ikke ville være inflation men øget indkomst, og dermed opsparing, fra hidtil ubeskæftigede produktionsfaktorer.

Det andet argument har også vægt skønt det ikke henviser til streng nødvendighed men til økonomisk fornuft: Man hævder at udviklingslån som er helt ud bundne til import for bestemte investeringsopgaver tvinger det låntagende land til – stik mod al sund fornuft for udviklingslande – at foretrække særligt kapitalintensive investeringer og til at importere arter af kapitaludstyr som landets egen industri godt kunne have leveret.

Dette argument har særlig betydning for et udviklingsland hvor en stor del af de samlede investeringsressourcer foreligger i form af »dobbeltbundne« lån eller tilskud udefra. Der kan da blive tale om en farlig forvridning af investeringernes sammensætning i retning af investeringer som er unødvendigt kapitalintensive og som har en unødvendig stor importkomponent[11]). Argumentet har dog ringe vægt i relation til den danske form for binding af lån, idet det ingenlunde kræves at de af lånet finan-

[11]) Se herom Little og Clifford, anf. skr. s. 161 ff.

sierede projekter skal undgå at anvende kapitaludstyr leveret af det låntagende lands egen industri.

For det tredje kan kravet om tilladelse til at anvende lån til betaling af lokale omkostninger simpelthen skyldes ønsket om at få en del af lånet frigjort for leveringsbindingen. I dette tilfælde er kravet om dækning af lokale omkostninger blot en let maskeret og lidt uklar formulering af det krav at en del af lånet skal gives i fri valuta hvilket jo altid vil være ønskeligt for det låntagende land. Det er en uklar formulering fordi et udenlandsk lån kun i uegentlig forstand kan »bruges« til dækning af lokale omkostninger. Lånet gives i fremmed valuta, og den dertil svarende overførsel af reale ressourcer, altså den egentlige anvendelse af lånet, må tage form af øget import og/eller sparet eksport[12]). Heraf følger også at dersom man kommer ind på at undtage en del af lånet fra betingelsen om at det skal ydes i forbindelse med eksport fra det långivende land, så er der ingen fornuftig grund til at fastholde et krav om at denne ikke-bundne del af lånet just skal »bruges« til lokale omkostninger ved de til lånet knyttede projekter. Man kan altså lige så godt udbetale denne ubundne del af lånet i fri valuta, uden nærmere betingelser om beløbets anvendelse.

I den danske praksis er der hidtil kun i eet tilfælde gjort en undtagelse fra regelen om at lånene som helhed skal være leveringsbundne. Det drejer sig om det allerede omtalte lån til Malawi som for en fjerdedels vedkommende kan trækkes uden dansk leveringsbinding. Begrundelsen for at gøre denne undtagelse er den første af de tre ovenfor anførte, altså den rent tekniske vanskelighed for Malawis regering ved at fremskaffe det beløb i Malawi-valuta som skal bruges til den indenlandsk leverede del af projekter hvis udenlandske komponent finansieres under lånet[13]).

6. REGLER OM FORRENTNING OG TILBAGEBETALING

Rentefod. Det første statslån under bistandsloven – et lån til Indien der forrentes og afdrages i indisk valuta – bærer en rente på 5 pct. p. a. De følgende tre lån – til Indien, Tyrkiet og Tunesien – forrentes med 4 pct. Alle de fem senere aftalte lån, til Pakistan, Indien, Jordan, Brasilien og Malawi, er rentefri. Alle lånene har således indeholdt et betydeligt gaveelement idet renten aldrig har nærmet sig det på det danske kapitalmarked gældende niveau. Men først med overgangen til rentefri lån kan man sige

[12]) Der ses bort fra den mulighed at staten i land A til staten i land B udlåner sine indefrosne tilgodehavender i B-valuta. Et sådant lån kan efter omstændighederne indebære en tilførsel af ressourcer til *staten* i landet B, men ikke til B's økonomi som helhed. Problematikken er for øvrigt velkendt fra diskussionen omkring counterpart-midlerne under Marshall-planen.

[13]) Den malawiske regering har kun meget beskedne muligheder for at opkræve skatter. En stor del af statsudgifterne dækkes simpelthen ved et tilskud fra den britiske statskasse, og et kapitalmarked eksisterer ikke.

at betingelserne for de danske statslån er udpræget gunstige i forhold til de rentesatser som almindeligt praktiseres for lån til udviklingslandene[14]).

Man kan nu først spørge om rentesatsen for de danske statslån bør varieres efter modtagerlandets større eller mindre trang.

I Danmark har man anlagt den betragtning at det er både mest rationelt og enklest at alle udviklingslånene gives til samme rentefod (tidligere 4 pct., nu nul, som lige nævnt). Man undgår derved ufrugtbare diskussioner om graden af fattigdom i de forskellige udviklingslande, og det er også tvivlsomt om der kan lægges en fornuftig mening ind i en sådan rentedifferentiering når man i alle tilfælde opererer med rentesatser som ligger langt under markedsrenten. Det er nemlig kun under forudsætning af en given hovedstol at man kan sige at f. eks. et lån til 4 pct. er mindre gunstigt for det låntagende land end et rentefrit lån. Det står jo frit at variere *enten* størrelsen af det lån der tilbydes *eller* rentesatsen, og vil man hævde at nogle af de låntagende lande der kan betragtes som relativt velstillede bør have mindre gunstige låneforhold end de meget vanskeligt stillede lande, så kan dette hensyn lige så godt tilgodeses ved at man giver lån med en mindre hovedstol end man ellers ville have givet.

Det kan ret let regnes ud hvilke ændringer i lånebeløb der skulle til for således at opveje en given renteforskel. Antag at den »subjektive diskontosats« for modtagerlandets planmyndigheder er 8 pct. Et 4 pct. lån på 20 mill. kr. (med de for danske statslån sædvanlige regler om tilbagebetaling) kan da siges at have en »gaveværdi« på 30 pct. eller ca. 6 mill. kr.[15]).

---

[14]) For de 15 lande som deltager i OECD's komité for udviklingshjælp blev det vejede gennemsnit af rentefoden ved statslig bilateral långivning i 1965 opgjort til 3.6 pct. (*Development Assistance Efforts and Policies,* anf. skr., s. 160.

[15]) Gaveelementet, set med modtagers øjne, i et lån på favorable vilkår kan passende defineres som forskellen mellem lånets hovedstol og den med anvendelse af modtagerens »subjektive diskontosats« til nutidsværdi neddiskonterede værdi af samtlige fremtidige rente- og afdragsbetalinger. Gaveelementet – eller offeret, om man vil – fra långivers synspunkt kan beregnes på tilsvarende måde, men med neddiskontering med den rentesats hvortil den långivende stat selv kan låne. Det vil ses at efter denne definition bliver gaveelementet nul når lånets rente svarer til den anvendte diskonteringssats og der ikke gives nogen rentefri initialperiode. En mindre svaghed ved denne definition er det at forlængelser af lånets løbetid udover det normale ikke registreres som indeholdende et gaveelement medmindre rentefoden også er under det normale.

På grundlag af den nævnte definition kan gaveelementet eksempelvis beregnes at udgøre de nedenfor anførte procentdele af lånets hovedstol når rente og diskonteringssats er som anført, og reglerne om tilbagebetaling er som under de danske statslån, d. v. s. en afdragsfri (men ikke rentefri) initialperiode på fem år hvorefter lånet afbetales over 15 år.

Rente pct.	Diskonteringssats 6 pct.	8. pct.
4	17	30
2	34	46
0	51	62

Se herom nærmere Göran Ohlin, *Development Aid Reconsidered,* OECD, Development Centre, 1966, s. 101 ff.

Ved rentefrihed (og stadig samme afdragsvilkår) nås samme »gaveværdi« af 6 mill. kr. allerede ved et lån på ca. 10 mill. kr. Mener man at et givet modtagerland ikke bør have så gunstige lånebetingelser som dem man byder det typiske udviklingsland, ja så kan man markere dette ved at give et lån som er rentefrit (ligesom statslånene til de andre udviklingslande) men hvis hovedstol kun er forholdsvis beskeden[16]).

Den korte konklusion er da at ingen vægtige argumenter taler mod den enkle løsning, nemlig at lade *alle* statslån under bistandslovens paragraf 7, stk. 1. pkt. 1 og 3, være rentefri. For lån m. v. til internationale eller nationale finansieringsinstitutter (paragraf 7, stk. 1, pkt. 2) vil der ofte være statut- eller sædvanemæssige regler om rente eller udbytte som bør følges.

Man kan dernæst spørge om renten bør varieres efter de finansierede projekters art. Fra andre lande kendes mange eksempler på en sådan forskelsbehandling, oftest således at lån til forholdsvis kortvarige investeringer i erhvervsmæssigt drevne virksomheder – de såkaldte selvlikviderende investeringer – må betale en højere rente end lån til udbygning af transportvæsen, til kraftstationer o. l.[17]). Der kan ikke gives nogen god økonomisk begrundelse for denne fremgangsmåde.

Lånenes løbetid. Den nu oftest fulgte regel for de danske udviklingslån er tilbagebetaling over 15 år i 30 lige store halvårlige rater begyndende efter en afdragsfri periode på 5 år. Den samlede løbetid er således 20 år. Der er indlysende forhandlingsmæssige fordele ved at fastholde en sådan regel ved alle låneaftalerne.

Der kan ikke anføres nogen særlig præcis begrundelse for at man har valgt netop denne halvlange løbetid på i alt 20 år. Det hensyn at lånenes løbetid skal stå i et rimeligt forhold til levetiden for det maskineri m. v. der leveres under lånet spiller ikke ind så længe man holder sig strengt til stat-til-stat lånet, således at eventuel intern videregivelse af finansieringen er det långivende land uvedkommende. Hovedbegrundelsen for at vælge en nogenlunde kort løbetid har vel været ønsket om at sikre en ret hurtig omsætning og dermed en vis fleksibilitet for hele lånemassen, således at dens fordeling på lande kan ændres inden for et overskueligt åremål. Dette kræver måske en nærmere forklaring:

Den statslige långivning fra Danmark til udviklingslandene er kun lige

16) Det kan vises (og er forresten ret indlysende), at hvis den diskonteringssats som er relevant ved beregning af giverlandets offer ved finansiel bistand er højere end den sats, som er relevant ved beregning af modtagerlandets fordel (en situation, der sandsynligvis foreligger, når giverlandet er Danmark), så opnås *en given fordel* for modtagerlandet på den for giverlandet billigste måde, når ydelsen præsteres som en ren gave og ikke som lån. Se Wilson E. Schmidt: »The Economics of Charity: Loans versus Grants« i *Journal of Political Economy, August 1964.*

17) Se f. eks. *Aspekter på utvecklingsbiståndet,* anf. skr., s. 99.

begyndt. I denne første periode udgør strømmen af afdrag kun ubetydelige beløb, men som årene går vil de løbende afdrag på den gamle lånemasse komme til at udgøre et langt større beløb i forhold til de årlige udbetalinger på nye lån. Man må nu antage at det beløb der år for år af de bevilgende myndigheder stilles til rådighed for ny lån og finansielle gaveydelser vil være større jo større den årlige strøm af afdrag på gamle lån er, idet den bevilgende myndighed ganske naturligt vil hæfte sig ved størrelsen af den årlige nettoudbetaling til udviklingslandene (dvs. nye træk på lån og gaveydelser minus indkommende afdrag på gamle lån). Det betyder at hvis vi undgår de meget lange lån, så får vi i det lange løb en mere fleksibel, mere »åben« lånevirksomhed, hvor det långivende land nogenlunde hurtigt kan ændre den geografiske fordeling af den udestående lånemasse. Dette ønske om et relativt hurtigt »omslag« i lånemassen strider ikke mod modtagerlandenes interesse, thi fra deres synspunkt (når de betragtes som en samlet gruppe) er det størrelsen af den årlige *netto*strøm (ny udbetalinger minus afdrag) det kommer an på, og under den ovenfor angivne forudsætning om kriteriet for bevillingerne i det lange løb vil denne størrelse være upåvirket af om der gives lange eller korte lån[18]).

Denne argumentation krydses dog af et andet hensyn: Der er i stigende grad enighed om at se udviklingsbistanden som en langtidsopgave. Det drejer sig ikke om dækning af et kapitalbehov over en kortere årrække, hvorefter udviklingslandene, sat i gang ved denne kapitaltilførsel, kan klare sine vækstproblemer og præstere et eksportoverskud til dækning af tilbagebetaling og forrentning af tidligere importeret kapital. Den model, hvor det kapitalimporterende land i tidens fylde bliver et *mature debtor country,* med et eksportoverskud af varer og tjenester, er måske realistisk for et mindre antal af de lande – især i Latinamerika – som nu klassificeres som udviklingslande; men for den langt overvejende del af den underudviklede verden drejer det sig om at organisere en kapitaloverførsel år for år i en lang fremtid og det forekommer højst tvivlsomt om der nogensinde vil blive tale om effektiv tilbagebetaling, dvs. en tilbagebetaling som ikke i virkeligheden finansieres af ny lån.

Vi har altså den uholdbare situation at der gives relativt kortfristede lån, hvilket forudsætter en evne til tilbagebetaling som ikke er til stede, hvorfor tilbagebetalingen muliggøres ved ny lån som måske også er relativt kortfristede. Man kommer herved ind på meget store bruttotal for ny lån og løbende afdrag, thi det er klart at så længe man arbejder med lån der tilbagebetales må de årlige afdrag efter nogle års forløb komme til at udgøre samme beløb som den årlige bruttoudlåning, med mindre denne er stadig

[18]) Dette forhindrer ikke at det enkelte modtagerland har en interesse i længst mulig afdragstid for *sit eget* lån, idet det derved kan sikre sig en større andel af den samlede kapitalhjælp over en fremtidig årrække.

stigende[19]). I stedet for at arbejde med stadigt og stærkt stigende indbetalinger og udbetalinger brutto synes det derfor mere hensigtsmæssigt at lade kapitaloverførslen tage form af rene tilskud der hverken forrentes eller afdrages – stadig under forudsætning af at det drejer sig om overførsel fra stat til stat.

Konklusionen af disse betragtninger om statslånenes løbetid er da ikke entydig: På den ene side kan man argumentere for en relativt kort løbetid med den begrundelse at der herved sikres det långivende land en vis fleksibilitet. På den anden side kan man sige at der er noget illusorisk ved at fastholde at lånene i det hele taget skal tilbagebetales, og fra dette synspunkt må man da konkludere at de rentefri statslån bør forvandles til rene tilskud. Den nærliggende løsning er da at lade en passende del af kapitalstrømmen tage form af rene tilskud medens resten gives som lån med ret kort løbetid.

Denne slutning kan ikke betragtes som opsigtvækkende. Marshallplanen bestod af en temmelig pragmatisk blanding af lån og tilskud, og ser man på det nuværende amerikanske program for bistand til udviklingslandene finder man at en meget stor del består af tilskud. Disse *grants* omfatter ikke blot den egentlige »tekniske bistand« hvor den rene gaveform er ret nærliggende, men også en væsentlig del af den finansielle hjælp.

7. FRA LÅN TIL TILSKUD

I det foregående afsnit fandt vi at den finansielle bistand til udviklingslandene, fordi den vil være et langtidsfænomen, klarere og nemmere kan arrangeres som tilskud end som lån der ventes tilbagebetalt.

Man kommer til samme konklusion når man – ad en lidt anden tankebane – spørger hvordan vi i Danmark skal kunne virkeliggøre den meget betydelige stigning i den samlede danske bistand som gentagne gange er blevet stillet i udsigt af regeringen og bekræftet ved debatter i Folketinget, og som vil være nødvendig hvis den danske indsats skal nå et niveau hvor den blot nogenlunde kan tåle sammenligning med hvad andre økonomisk fremskredne lande præsterer.

Lad os antage – i tillid til de givne forsikringer – at den rent bevillingsmæssige side ved denne stigning i den samlede danske bistand ikke vil frembyde problemer. Vi kan da samle opmærksomheden om fordelingen af de stærkt forøgede udgifter på de forskellige former for bistand.

Det blev nævnt i indledningen til denne artikel at den ventede forøgelse af de samlede bistandsudgifter nødvendigvis må gå hånd i hånd med en forskydning i bistandens sammensætning, fra teknisk bistand til finansielle

[19]) Om sammenhængen mellem bruttoudlåning, nettooverførsel og lånebetingelser se G. Ohlin, anf. skr. s. 105 ff.

ydelser. Når den finansielle bistand således skal flerdobles i løbet af få år kan man regne med et fortsat pres for yderligere lempelse af låne reglerne, og her synes der at være to forskellige veje at gå. Man kan lempe eller helt ophæve reglerne om lånenes binding til danske leverancer, eller man kan gå over til at yde en større eller mindre del af den finansielle bistand som rene tilskud. Det vil blive nødvendigt at træffe et valg mellem disse to former for lempelse, eller at foretage en afvejning, idet de to fremgangsmåder jo ikke udelukker hinanden[20]).

Om leveringsbindingen gælder det, som allerede nævnt, at den hjælper til at fastholde den almindelige tilslutning til tanken om lån (og tilskud) til udviklingslandene, og dette må vel være en messe værd – i hvert fald så længe man med rette kan sige at leveringsbindingen kun i ringe grad nedsætter lånenes og tilskuddenes økonomiske værdi set fra modtagerlandets synspunkt. Man ledes da til den konklusion at den næste væsentlige forbedring af vilkårene for den finansielle bistand passende kunne bestå i en forvandling af låneordningen til en kombineret låne- og tilskudsordning, medens leveringsbindingen indtil videre bibeholdes[21]).

Overgangen til en blanding af lån og tilskud kan ske under forskellige former som ikke behøver at udelukke hinanden. For det første kan man til et givet land i stedet for et leveringsbundet statslån give et tilskud, som da kan være leveringsbundet, projektbundet eller begge dele. En anden mulighed er det at sammenknytte ydelsen af et lån med ydelsen af et tilskud[22]). Dette adskiller sig kun formelt fra en ordning hvor det fastsættes at kun en vis procentdel af et lån skal tilbagebetales. Denne sidste fremgangsmåde ville måske være den mest hensigtsmæssige når det gælder en yderligere forbedring af den danske låneordning. Man kunne f. eks. tænke sig at det fra et vist tidspunkt blev normen for de danske statslån at tilbagebetalingen, efter en *grace period* på de sædvanlige fem år, sker med fem pct. af hovedstolen årligt i 15 år, således at den samlede tilbagebetaling altså kun ville udgøre 75 pct. af lånebeløbet. Et særligt argument for en sådan løsning er

[20]) Man kunne her indvende at der består en tredje mulighed for lempelse, nemlig at forlænge løbetiden for de rentefri lån udover den periode på 20 år som nu er normen. Ved en passende dosering af lån og tilskud kan man imidlertid opnå samme fordele for modtagerlandene, på en måde som er administrativt lettere fra de ydende landes synspunkt.

[21]) Man kan også anføre et snævrere handelspolitisk argument for at bibeholde leveringsbindingen: Denne form for binding praktiseres af næsten alle donorlande, og spørgsmålet om dens ophævelse står til debat indenfor OECD. En ensidig dansk ophævelse af leveringsbindingen ville betyde en opgivelse af en position uden den modydelse som normalt ventes ved sådanne forhandlinger for et multilateralt forum.

[22]) Som eksempel kan nævnes et i juli 1966 afsluttet svensk-indisk aftalekompleks hvorved der ydes dels et lån og dels et til import af svenske papirprodukter bundet tilskud. (Der synes i Sverige at herske den forestilling, at leveringsbinding er umoralsk når det gælder lån, men tilladelig når det gælder tilskud).

at den kan gennemføres ensartet for alle låntagende lande således at man undgår forhandlingsmæssigt vanskelige afgørelser om hvilke lande der skal have lån og hvilke der skal have tilskud.

Hvis man ikke desto mindre kommer ind på sommetider at give lån og sommetider tilskud kan man spørge om der kan siges noget generelt om hvornår bistandslån, resp. tilskud er på sin plads. Man kan her sondre efter to kriterier: (a) om det er staten eller en virksomhed der i første hånd modtager den finansielle bistand, og (b) om bistanden er bestemt for en såkaldt »produktiv« (forretningsmæssigt drevet) virksomhed eller for en såkaldt »social investering«. Man får da fire tilfælde som vist nedenfor. Skemaet tager kun sigte på finansielle bistandsydelser, ikke på privat kapitaleksport på forretningsmæssige vilkår.

Når den finansielle bistand i første instans ydes til modtagerlandets stat (tilfælde 1 og 2) kan både lån og tilskud komme på tale, idet det som allerede nævnt bliver den modtagende stats sag at lede midlerne videre til investerende virksomheder uden at indføre irrationel forskelsbehandling m. h. t. rente m. v. For donorlandets stat vil det vel være nærliggende – hvis man opererer med begge former for bistand – at give lån hvor pengene tænkes at gå videre til egentlige erhvervsvirksomheder (tilfælde 1) og at forbeholde tilskuddene for de tilfælde hvor den endelige modtager er en virksomhed som ikke har forretningsmæssig karakter – f. eks. et hospital eller et universitet (tilfælde 2).

Hvis låntageren i første hånd er selve den investerende virksomhed i modtagerlandet ligger sagen anderledes. Efter den opfattelse der er gjort gældende i det foregående er det slet ikke ønskeligt at giverlandets *stat* kommer ind som bistandsyder – være sig ved lån eller ved tilskud – til en erhvervsvirksomhed i modtagerlandet (tilfælde 3). Sådan bistand er da heller ikke hidtil ydet inden for den danske hjælp til udviklingslandene. Begrundelsen er naturligvis at sådanne ydelser – f. eks. rentefri eller meget bløde lån – til bestemte virksomheder fortegner rentabilitetskalkulerne.

Den finansielle bistand skal endeligt anvendes i:	Den finansielle bistand modtages i første hånd af:	
	Modtagerlandets stat	Den investerende virksomhed i modtagerlandet
Forretningsmæssig virksomhed	1. Normalt lån (men tilskud også muligt)	3. Hverken lån eller tilskud
»Ikke-forretningsmæssig« virksomhed (sociale investeringer)	2. Normalt tilskud (men lån også muligt)	4. Alene tilskud

Resultatet bliver da let at man hjælper med at igangsætte eller fortsætte en virksomhed som ikke kan klare sig uden betydelige subsidier, og dette er i de fleste tilfælde at gøre modtagerlandet en bjørnetjeneste, idet projektet på længere sigt bliver en belastning på dets økonomi.

Dette skal ikke forstås sådan at der ikke bør ydes lån til erhvervsvirksomheder i udviklingslandene, men blot at disse lån bør ydes på normale betingelser for finansiering af erhvervsvirksomhed i vedkommende land. Hvis sådan finansiering kommer fra udlandet bør den *enten* komme som led i udviklingsbistand fra stat til stat – og modtagerlandets stat kan da sørge for at rentebegunstigelser og andre fordele ikke ledes videre til virksomheden – *eller* finansieringen kan komme som privat kapitalimport på normale markedsbetingelser[23]).

Endelig har vi som tilfælde 4 i ovenstående skema den bistand der gives direkte til de investerende enheder, hvor disse ikke er forretningsmæssigt drevne. Man kan f. eks. tænke på det pengebidrag den danske stat nylig har lovet til udbygning af Tanzanias nye universitet eller bidrag til skoler og hospitaler drevet af et dansk missionsforetagende. I sådanne tilfælde kommer modtagerlandets stat ikke ind i billedet, undtagen måske med et godkendende nik. Her vil tilskudsformen være det mest nærliggende da vedkommende foretagende ifølge sagens natur kun vil kunne amortisere et lån ved at skaffe sig ny lån eller tilskud til dette formål. Et tilbud om lån vil derfor blot friste sådanne foretagender til at påtage sig en forpligtelse til afdragsbetalinger (og eventuelt rente) som de ikke kan efterkomme, og som måske heller ikke er helt alvorligt ment. Virkningen heraf er demoraliserende, og vi kan derfor slutte denne diskussion om de naturlige områder for lån og tilskud med at sige at lån kun bør gives i de tilfælde hvor man realistisk kan regne med at tilbagebetaling vil finde sted: Rene tilskud er bedre end lån der senere må eftergives.

---

[23]) En sådan privat kapitaltilførsel på normale markedsbetingelser kan ikke med rimelighed betegnes som »hjælp«, idet der ikke foreligger noget påviseligt offer i det kapitaleksporterende land hvilket naturligvis ikke betyder at sådan långivning ikke er yderst nyttig set fra et udviklingssynspunkt.

TILLÆG

1. *Lovbestemmelsen om statslån til udviklingslandene*

Lov nr. 94 af 19. marts 1962 om teknisk samarbejde med udviklingslandene, med ændringer af 24. februar 1965 og 11. maj 1966, paragraf 7:

»Der stilles indtil 300 mill. kr.[1)] til rådighed for udenrigsministeren, således at der af beløbet

(1) efter aftale med andre stater eller internationale organisationer kan ydes statslån til gennemførelse af bistandsprojekter eller andre udviklingsprojekter med dansk indsats,

(2) ved erhvervelse af andele, ved garantier eller på anden lignende måde kan ydes finansiel støtte til finansinstitutter, der har til formål at fremme den økonomiske udvikling i udviklingslandene,

(3) i tilfælde, hvor ekstraordinær knaphed på fødevarer truer den økonomiske fremgang i et udviklingsland, kan ydes lån til finansiering af import af fødevarer og af driftsfornødenheder for landbrug og fiskeri.

Stk. 2. Aftaler i henhold til stk. 1 skal godkendes af folketingets finansudvalg.«

2. *Låneaftaler indtil 1. Februar 1967*

Dato for låneaftalen	Land	Beløb	Heraf var p. 1. jan. 1967 udbetalt	Samlet løbetid	Heri afdragsfri initialperiode	Rentesats
		mill. kr.	mill. kr.	år	år	pct. p. a.
Maj 1963	Indien[a])	15	13.9	12	2	5
Marts 1964	Tyrkiet	14	5.5	20	6	4
September –	Tunesien	10	4.1	17½	5½	4
November –	Indien	20	13.1	19½	5½	4
Februar 1966	Pakistan	15	–	20	5½	0
Maj –	Indien[b])	30	10.7	20	5½	0
Juni –	Jordan	12	–	20	5	0
Juli –	Brasilien	21	–	15	3	0
August –	Malawi[c])	15	1.5	20	5	0
September –	Asiatiske udvikl. bank[d])	17½	1.7	..	..	..

a) Lånet forrentes og tilbagebetales i indisk valuta der skal anvendes til dækning af lokale udgifter til danske bistandsprojekter i Indien.
b) Lånet skal anvendes til finansiering af indisk import af danske fødevarer og fornødenheder til landbruget, efter den indiske regerings valg.
c) Indtil en fjerdedel af lånebeløbet kan anvendes til betaling af ikke-danske leverancer i forbindelse med investeringsprojekter til hvilke der under lånet er tilvejebragt dansk kapitaludstyr.
d) En halvdel af beløbet skal indbetales til banken med fem lige store årlige rater. En anden halvdel skal være til rådighed for banken når behov opstår. Hertil kommer en ikke-indbetalt garanti for bankens forpligtelser til et beløb af andre 17½ mill. kr.

[1]) Regeringen har i januar 1967 foreslået en lovændring hvorved beløbet forhøjes til 500 mill. kr.