DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION

Årsmøderne i Den internationale Valutafond (IMF) og Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD). – Rapport om udviklingshjælpen fra OECD-landene. – FN-konferencen om handel og udvikling i 1964.

ÅRSMØDERNE I DEN INTERNATIONALE VALUTAFOND (IMF) OG DEN INTERNATIONALE BANK FOR GENOPBYGNING OG UDVIKLING (IBRD)

Årsmøderne i IMF og IRBD var i år imødeset med særlig spænding. Kritikken af det internationale betalingssystem var taget til i styrke siden det seneste møde i Washington i september 1962, og udviklingslandenes betalingsbalanceproblemer tegnede sig så alvorligt som nogensinde. I denne vanskelige situation havde begge institutioner skiftet ledelse; IMF som følge af Per Jacobsson's død og IBRD ved Eugene Black's overgang til anden virksomhed. Deres efterfølgere, Pierre-Paul Schweitzer (Frankrig) og George Woods (US), førte sig frem med en vis forsigtighed, men fik dog begge vist initiativ.

IMF's årsrapport omfattende perioden op til 30. april 1963 offentliggjordes kort før mødet. Den er som sædvanlig stærk i argumentationen, men ret forsigtig i konklusionerne. Det bestående betalingssystems relative stabilitet og sandsynlige modstandsevne fremhæves, samtidig med at de endnu uudnyttede samarbejdsmuligheder inden for rammerne af IMF antydes. Gennemgangen konkluderer:

> "Although it is by no means certain that policies now being pursued (i industrilandene, NT), or those that might become necessary in the future, would lead to large balance payments disequilibria, most countries already have sufficient reserves or access to credit arrangements, particularly in the Fund, to finance the kind of disequilibria that might occur. If improvement or enlargement of the credit facilities is needed, it may be more important and feasible to concentrate on the adaption or enlargement of the existing multilateral arrangements through the Fund than to seek to establish supplementary or alternative arrangements outside. In this connection, it should be evident that the Fund, in its further evolution, would be capable of accomodating itself to the emerging needs for such enlarged facilities."

Hvis det internationale betalingssystems opgave udelukkende var at skabe en smidigt fungerende mekanisme til udligning af midlertidige skævheder på industrilandenes indbyrdes vare- og tjenestebalancer, ville det være svært at være uenig i denne vurdering. Årsagen til, at den interna-

tionale valutariske likviditet forekommer utilstrækkelig, er imidlertid snarere at finde i kapitalbevægelsernes voldsomme og skiftende omfang end i den stadige vækst i samhandelen. Og et hovedpunkt i kritikken mod det nuværende system med den meget heterogene likviditetsbasis – guld og IMF-tilgodehavender på den ene side, nøglevalutaer på den anden side – er netop, at selve systemet befordrer såvel kapitalbevægelsernes omfang som deres mangel på stabilitet. Der er således ikke i IMF-rapporten givet noget effektivt svar på den af Triffin og mange andre rejste kritik[1]).

Hvis der på IMF-årsmødet var nogen fundamental uenighed i rapportens konklusioner, kom de ikke åbent frem. Den franske finansminister, hvis indlæg altid påhøres med særlig interesse, da det antages at repræsentere den højeste grad af ortodoksi i synspunkterne på monetære reformer, advarede mod en vis »nomadisme de la pensée«, en overdreven reformiver, der ikke tog hensyn til de store fremskridt, som det nuværende system trods alt også indebar. Han var dog kritisk over for systemet af tre grunde: 1) det indeholder ikke tilstrækkeligt stærke selvregulerende kræfter til en nogenlunde hurtig elimination af over- og underskud, 2) det er ikke virkelig gensidigt, idet nøglevalutalandene har en fortrinsstilling, og 3) der er for stor afstand mellem guldandelene i de enkelte landes valutareserver. Der var således tydeligvis også fra konservativt hold en vis reformvilje, eller dog i al fald en vilje til at tage problemerne op i lidt mere langsigtet perspektiv end hidtil.

Der blev under mødet givet meddelelse om nedsættelse af to arbejdsgrupper, hvis opgave det er at rapportere til næste IMF-møde i Tokyo i september 1964 om betalingssystemets funktionsduelighed og det fremtidige internationale likviditetsbehov. Mandaterne er nogenlunde enslydende og uigennemskuelige; det eneste, der står fast, er, at reformer indeholdende forslag om variable valutakurser eller om ændringer i guldprisen ikke vil indgå i overvejelserne.

Den ene arbejdsgruppe arbejder helt inden for IMF. Fondens vedtægter forudser en gennemgang af medlemslandenes kvoter hvert femte år, og da den seneste gennemgang fandt sted i 1958–59, står denne opgave i al fald for. IMF-arbejdsgruppen vil dog ikke begrænse sit arbejde til denne form for forbedring af den internationale likviditet; en forlængelse af trækningsperioden vil måske også indgå i overvejelserne.

Den anden arbejdsgruppe har en snævrere medlemskreds. Dens nedsættelse blev meddelt af den amerikanske finansminister Dillon på vegne af de ti industrilande, der sidste år indgik en aftale – kaldet General Arrangements to Borrow – i hvilken de forpligtede sig til at låne IMF beløb op til 6 mia. $. De ti lande er Belgien, Canada, Frankrig, Italien, Japan,

[1]) omtalt i DEN INTERNATIONALE ØKONOMISKE SITUATION i Økonomi og Politik 1963, nr. 2.

Nederlandene, Sverige, UK, US og Vesttyskland; Schweiz vil formentlig i nær fremtid tilslutte sig aftalen. Disse ti landes samtykke er naturligvis en forudsætning for, at reformer overhovedet kan gennemføres. De ti lande vil mødes på viceminister- eller departementchefplan med korte mellemrum i det kommende år; det første møde har allerede fundet sted i Paris i begyndelsen af november under forsæde af den amerikanske vicefinansminister Roosa, men resultaterne af arbejdet må foreløbig forventes omgivet af mere end almindelig hemmelighedsfuldhed.

Det giver en bedre baggrund for arbejdsgruppernes til dels overlappende undersøgelser, at den krisestemning, der omgav USA's betalingsbalancesituation i sommer, er lettet noget, efter at det har vist sig, at underskuddet i tredje kvartal faldt kraftigt. Medens USA's valutatab i andet kvartal androg godt 5 mia. $ i sæsonudjævnet årsrate, faldt dette tal i månederne juli–september efter den foreløbige opgørelse til knap 2 mia. $. Det er især den private kapitaleksport, der har bidraget hertil; stigningen i den korte rente i USA og ikke mindst renteudligningsafgiften har haft virkning. Afgiften er endnu ikke vedtaget af kongressen, det er endda tvivlsomt, om den bliver det i noget nær den foreslåede skikkelse. Usikkerheden omkring lovforslaget – kombineret naturligvis med vished om, at en eventuel lov vil få tilbagevirkende kraft til sommeren 1963 – har imidlertid været tilstrækkelig til at opnå den ønskede dæmpning af den udenlandske låntagning i New York.

Selv om USA's problemer således ikke har en helt så akut karakter som for få måneder siden, er det endnu alt for tidligt at sige, at de er nær en løsning. Selv med en velvillig bedømmelse af de forholdsregler, som de amerikanske myndigheder hidtil har truffet, er det svært at tro på opnåelsen af ligevægt i løbet af 1964–65. Dette er måske mere beklageligt af taktiske end af økonomiske grunde, idet fortsat betydelige underskud på USA's betalingsbalance kan stille sig hindrende i vejen for en frugtbar meningsudveksling i arbejdsgrupperne om de mere langsigtede problemer. Det er således også af denne grund vanskeligt at spå om udfaldet af de overvejelser, som nu er igangsat.

Det var atter i år i overvejende grad industrilandenes indbyrdes betalingsproblemer, der dominerede diskussionen på IMF-mødet. IMF kan ikke inden for sine nuværende rammer yde noget væsentligt bidrag til finansieringen af den økonomiske udvikling i resten af verden; hertil kræves større og mere langfristede kreditter. Alligevel har IMF i 1963 taget et skridt til forbedrede finansieringsvilkår for udviklingslandene, der vel tåler sammenligning med, hvad man har kunnet gøre for industrilandene. I en erklæring af 27. februar afgav IMF tilsagn om en mere liberal politik ved finansieringen af kortsigtede svingninger i de råvareproducerende landes eksportindtægter. Disse lande havde ønsket automatiske trækningsret-

tigheder i IMF, når udviklingen i eksportindtægterne afveg fra den langsigtede stigende tendens. IMF kunne ikke tiltræde en sådan automatisk ordning; man ønskede ikke at fraskrive sig muligheden for i hvert enkelt tilfælde at skønne over, hvorvidt situationen motiverede særlige trækningsrettigheder. Man gav tilsagn om, at råvareproducenterne i fremtiden vil kunne trække normalt ikke over 25 pct. af deres kvote til finansiering af fald i eksportindtægterne, såfremt IMF kan overbevises om: 1) at faldet i indtægterne er forbigående og skyldes omstændigheder uden for modtagerlandets kontrol, og 2) at det pågældende land er villigt til at samarbejde med IMF om andre forholdsregler til en styrkelse af betalingsbalancen. Samtidig gav man tilsagn om i undtagelsestilfælde at dispensere fra den maksimumsgrænse på 200 pct. af kvoten, ved hvilken IMF nægter at modtage yderligere tilgodehavender i et medlemslands valuta. Endelig erklærede man at ville overveje en forhøjelse af de råvareproducerende landes kvoter, såfremt enkelte lande skulle rejse ønske herom[2]).

Den nye finansieringsordning er – sin begrænsede rækkevidde til trods – blevet hilst med tilfredshed af en række udviklingslande. I hvilken grad den vil blive udnyttet, afhænger især af villigheden til at acceptere IMF's økonomisk-politiske medicin. IMF-rapporten kritiserer stærkt den overambitiøse politik, der føres i en række udviklingslande; den fører til inflation, som man derefter søger at holde nede ved en række uortodokse og til dels uhensigtsmæssige midler: priskontrol, importrestriktioner og bilateralisering af handelen, multiple valutakurser. Man sigter hermed næppe blot til de latinamerikanske lande, hvor IMF's råd hidtil har haft mere end vanskeligt ved at trænge ind, men også til flere asiatiske lande, bl. a. Ceylon og Indonesien, hvor en omlægning af den økonomiske politik synes påtrængende.

IMF lægger ikke skjul på, at et afgørende bidrag til strukturproblemerne i udviklingslandenes eksport må komme fra industrilandene i form af en mere liberal importpolitik, lavere told- og afgiftssatser for de importerede forbrugsvarer og eventuelt særlige markedsarrangementer. Disse spørgsmål rejses således år efter år i konsultationerne med de vesteuropæiske og nordamerikanske medlemslande.

Samtidig med mødet i IMF foregik årsmødet i Den internationale Bank for Genopbygning og Udvikling (IBRD) og de to mindre institutioner, som i de senere år er blevet udskilt af IBRD, Den internationale Finansieringsinstitution (IFC) og Den internationale Sammenslutning for økonomisk Udvikling (IDA).

På mødet i 1962 hævdede IBRD's afgående direktør, at man var ved at nærme sig grænsen for udlånsmulighederne. Visse lande var blevet i

[2]) IMF Annual Report 1963, Appendix III C: Compensatory Financing of Export Fluctuations.

stand til at dække deres lånebehov på det private kapitalmarked, medens andre (og flere) ikke kunne påtage sig forrentningen af yderligere lån. En række opgaver var gledet ind i den bilaterale udviklingshjælp, der har et langt større omfang end IRBD's eller andre internationale institutioners programmer.

Ser man på årsrapporten for perioden 1. juli 1962–30. juni 1963, synes denne vurdering af udviklingen at holde stik. Bruttostigningen i IBRD's udlån androg 449 mill. $ mod 882 mill. året før; samtidig er IBRD's langfristede obligationsgæld for første gang faldet, selv om man har optaget enkelte lån på vesteuropæiske kapitalmarkeder.

Rapporten og den tale, hvormed George Woods fremlagde den i Washington, understreger imidlertid kraftigt, at der ikke er grund til at forudse noget fald i IBRD's aktivitet. Udsving i långivningen fra år til år påvirkes kraftigt af administrative forsinkelser, især i modtagerlandene, og der var ved årets udgang et betydeligt antal lån på vej. Woods indrømmer imidlertid, at en vis nyorientering i långivningen synes påkrævet; man kan ikke fortsat udelukkende lægge vægt på store infrastrukturprojekter inden for kraftforsyning og transport. Derimod er der i en overskuelig fremtid enormt behov for lån til landbrug, industri og undervisning.

TABEL 1

Udlån pr. 30. juni 1963 fra IBRD fordelt på formål og områder.

Mill. US $	Afrika	Asien og Mellemøsten	Australien	Europa	Nord- og Sydamerika	Total
Genopbygning	–	–	–	497	–	497
Udviklingsformål:						
Kraftforsyning	252	516	129	464	975	2336
Transportvæsen	443	1023	132	103	560	2261
Kommunikation	5	–	–	–	22	27
Land- og skovbrug ..	59	179	103	88	100	529
Industri, minedrift, pengeinstitutter ...	120	562	53	312	82	1129
Andre udviklingsformål	40	75	–	90	–	205
Ialt	918	2355	418	1057	1739	6486
Samlede udlån	918	2355	418	1554	1739	6983

Afvigelser mellem totaltal og summen af enkeltposter skyldes afrundingsfejl.
Kilde: International Bank for Reconstruction and Development 1962–1963, Eighteenth Annual Report, p. 18.

IBRD's lån til landbrugsformål har hidtil overvejende finansieret vandingsanlæg og oversvømmelseskontrol. Fremover vil man søge at supplere denne form for støtte med hjælp til opbygningen af finansieringsinstitutter for landbruget og direkte långivning til mindre omfattende projekter som f. eks. lagringsfaciliteter og udbygning af de lokalveje, ad hvilke landbrugsvarerne transporteres til markedet.

Et nyt træk i långivningen til industrielle formål kan blive finansiering af importen af større investeringsgoder eller reservedele til sådanne; denne form for støtte ville kunne udfylde de huller i et lands udviklingsplan, der opstår, når al disponibel valuta er øremærket til betaling af bundne hjælpeydelser fra et eller flere giverlande. Alvorlige finansieringsvanskeligheder af denne art har således hæmmet den nuværende indiske femårsplan. Også for industrien vil IBRD gerne i større omfang selv eller gennem IFC yde støtte til finansieringsinstitutter; IBRD kan ikke låne til private uden statsgaranti, og der viser sig ofte vanskeligheder ved at opnå en sådan, hvad enten dette skyldes uvillighed hos den private virksomhed over for øget statslig kontrol eller politiske vanskeligheder for regeringen i det pågældende udviklingsland ved at give garanti. En mellemvej er derfor påkrævet.

Lån til udbygning af undervisningsvæsenet fremhæves også i George Woods's tale som et felt, hvor IBRD kan spille en større rolle. IDA har i det forløbne år ydet lån til skolebyggeri i Tunesien, og man håber især at finde egnede projekter inden for den faglige videre uddannelse. Dette arbejde vil selvsagt foregå i nær kontakt med UNESCO, FAO og andre interesserede organer.

Endelig vil IBRD søge at spille en mere aktiv rolle i formidlingen af den private kapitaleksport fra industrilande til udviklingslande. På IBRD's initiativ vil FN's økonomiske regionalkommissioner i løbet af de nærmeste måneder diskutere oprettelsen af en frivillig voldgiftsinstitution til bilæggelse af stridigheder om behandlingen af private direkte investeringer. Sideløbende hermed fortsætter IBRD sin deltagelse i udformningen af en international aftale om forsikring mod investeringsrisici; en rapport fra IBRD om dette spørgsmål forelå allerede i foråret 1962, og spørgsmålet er nu, som det skal omtales nedenfor, under drøftelse i OECD.

En udvidelse af de private investeringer kan imidlertid ikke tilvejebringes alene gennem industrilandenes foranstaltninger. Det er helt i pagt med IBRD's traditioner, at George Woods's tale sluttede med en indtrængende appel til udviklingslandene om selv at medvirke:

> "For my part, however, I believe that, to a great extent the attitudes of many of the less-developed countries toward foreign private investment are based on the outdated past rather than on present facts. And I am convinced that those of our members who adopt as their national policy a welcome for international investment – and that means, to mince no words about it, giving foreign investors a fair opportunity to make attractive profits – will achieve their development objectives more rapidly than those who do not. For a country which is known to be hospitable to private investment will have access over the years to a much larger and more stable pool of capital than its neighbor which relies solely on government-to-government aid . . ."

Medens IBRD's lån ydes på normal forretningsmæssig måde – dvs. for tiden til 5 1/2 pct. med tillæg af 1 pct. i årlig kommission og afdragsperioder på cirka 15 år – er vilkårene for IDA's meget lempeligere: et administrationsbidrag på 3/4 pct. årlig og en 50-årig afdragsperiode, hvoraf de første 10 er afdragsfrie. Den store forskel i vilkårene for de to institutioners långivning medfører, at IDA aldrig savner ivrige låntagere. Udlånene steg i 1962–63 med 260 mill. $ mod 101 mill. det foregående år. Med den hast, ekspansionen har fået, har det været nødvendigt at stille forslag om en forøgelse af institutionens resourcer, og man diskuterede på mødet en bidragsskala for yderligere indbetalinger på 750 mill. $ fordelt på halvårlige rater, hvoraf den første forfalder i efteråret 1965. Det er dog langtfra sikkert, at alle lande tilslutter sig forslaget. En opfordring sidste år til medlemslandene om frivillig forøgelse af bidragene medførte kun en gunstig reaktion fra Sverige, som i løbet af 1963 indbetalte yderligere 10 mill. $. Tyskland har ventileret den tanke, at IBRD's overskud eventuelt i fremtiden kan overføres til IDA, da en yderligere konsolidering af IBRD ikke forekommer påkrævet. IDA's kapitalkrav vil under alle omstændigheder i de kommende år være særdeles betydelige; i modsætning til IBRD modtager den jo ikke løbende afdrag på sine udlån.

RAPPORT OM UDVIKLINGSHJÆLPEN FRA OECD-LANDENE

På OECD-ministermødet i november 1962 indmeldte Danmark sig blandt deltagerne i Development Assistance Committee (DAC). I denne komité har en kreds af OECD-lande i flere år diskuteret udviklingshjælpens tilrettelæggelse og kortlagt dens faktiske omfang. Deltagelsen i DAC indebærer ikke direkte økonomiske forpligtelser, men den gør det naturligvis vanskeligere at afslå deltagelse i initiativer, som man er nået til enighed om i komiteen; Danmarks deltagelse i det i 1962 oprettede konsortium for udviklingshjælp til Tyrkiet må således ses som en konsekvens af den danske deltagelse i DAC. Det bliver vanskeligt at undslå sig for at deltage i det tilsvarende konsortium for Grækenland. Deltagerlandene er nu Belgien, Canada, Danmark, Frankrig, Italien, Japan, Nederlandene, Norge, Portugal, UK, US og Vesttyskland. Man bemærker navnlig, at Sverige og Schweiz trods deres betydelige udviklingshjælp har ønsket at stå udenfor; disse lande har følt, at deltagelsen i DAC i nogen grad ville kompromittere det indtryk af neutralitet, som deres stilling uden for NATO måtte have efterladt i udviklingslandene.

For kort tid siden udkom den årlige rapport fra gruppen (Development Assistance Efforts and Policies, 1963 Review, OECD September 1963). Den indeholder en yderst læseværdig oversigt over såvel de principielle

spørgsmål, der har været til debat i komiteen, som hjælpens omfang og sammensætning.

Komiteen arbejder på den måde, at der hvert år foregår en omhyggelig gennemgang af de enkelte landes hjælpeprogrammer (Annual Aid Review). Samarbejdet om bistand tager en række former varierende fra rene kreditoraftaler om moratorieordninger (f. eks. for Argentina) til en grundig gennemgang af et modtagerlands samlede udviklingsprogram i et konsortium af bidragydere; DAC har således været initiativtager til konsortierne for Grækenland og Tyrkiet, ligesom man deltager i de af IBRD oprettede konsortier for Indien og Pakistan. På et mere forberedende stadium er undersøgelserne af behovet for hjælp i enkelte andre lande, for øjeblikket Østafrika og Thailand. Endelig diskuterer man undertiden en hel regions problemer, således som det i de seneste måneder har været tilfældet for Latinamerikas vedkommende. De mange erfaringer, som herunder indhøstes, sammenfattes i DAC's diskussioner om principspørgsmål.

Der må nødvendigvis være betydelig vilkårlighed ved enhver afgrænsning af begrebet »økonomisk bistand«. I DAC's rapport reserveres denne betegnelse for offentlige gave- og hjælpeydelser samt lån med en løbetid på mindst 5 år. En del af den private kapitaleksport til udviklingslandene har utvivlsomt også karakter af bistand, selv om de private kapitalbevægelser normalt foretages af økonomiske snarere end af filantropiske grunde.

TABEL 2

Udviklingshjælp og privat kapitaleksport til udviklingslandene fra deltagerne i dag.

Mill. US $	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962
Udviklingshjælp[1]):							
Belgien	20	20	23	79	101	92	97
Canada	29	48	92	60	75	62	50
Danmark	3	2	5	14	6	7	9
Frankrig	648	819	884	832	837	943	996
Italien	36	155	45	43	55	66	66
Japan	61	58	254	112	125	214	165
Nederlandene	48	23	39	49	47	69	86
Norge	8	8	–	4	10	9	1
Portugal	3	3	1	17	37	30	37
UK	205	234	276	377	406	441	417
USA	1996	2083	2388	2310	2817	3493	3604
Vesttyskland	149	300	278	337	324	589	427
I alt DAC-deltagere	3206	3753	4285	4232	4836	6015	5957
Privat kapitaleksport, netto	2440	3369	2669	2222	2582	2636	(2443)
Udviklingshjælp og privat nettokapitaleksport	5646	7122	6954	6454	7418	8651	(8400)

[1]) Offentlig nettokapitaleksport, dvs. alle ikke-militære gaveydelser og lån på mindst fem års løbetid.
Kilde: Development Assistance Efforts and Policies, 1963 Review, OECD, September 1963, p. 79.

Undertiden kan offentlige garanti- eller kredittilsagn give også den private kapitaleksport karakter af bistand, men det lader sig ikke opgøre. Derimod kan man give et skøn over den samlede private kapitaleksport; for OECD-landene som helhed må det antages, at de offentliggjorte tal overvurderer eksporten noget, idet der under fejl og udeladelser i betalingsbalancestatistikken skjuler sig en del kortfristede kapitalbevægelser fra udviklingslandene tilbage til OECD-landene.

Omfanget af den samlede kapitaleksport fremgår af Tabel II. Størrelsesordenen af den egentlige udviklingshjælp lå i 1961 og 1962 på 6 mia. $. Den er steget stærkt siden 1956, det første år med sammenlignelige data, hvilket ikke alene skyldes, at en række lande i disse år har opbygget en indsats næsten fra grunden, men også at de traditionelle store giverlande har udvidet deres programmer stærkt. USA har således holdt sin andel af de samlede ydelser på godt 60 pct., medens UK har øget sin.

Det er kun en meget beskeden del af de 6 mia. $, der i 1962 gik til internationale organisationer. Den samlede multilaterale hjælp på 0,7 mia. $ fordelte sig nogenlunde ligeligt på Det europæiske økonomiske Fællesskab's Udviklingsfond, FN's tekniske samarbejde og kapitaltilførsler til IBRD og IDA[3]). Af de bilaterale ydelser var halvdelen gaveydelser, knap 1 mia. $ salg af overskudsvarer fra landbruget mod betaling i lokal valuta (»soft loans«) og knap 1/2 mia. $ låneydelser mod tilbagebetaling i lokal valuta. De resterende 1,3 mia. $ blev ydet som lån med tilbagebetaling i konvertibel valuta (»hard loans«); det er således kun en mindre andel af hjælpen, der belaster modtagerlandenes betalingsbalance.

Man skal ikke tillægge det forhold, at udviklingshjælpen stagnerede fra 1961 til 1962 nogen større betydning. Tallene i Tabel II viser de overførte beløb (disbursements); en oversigt over tilsagn om udviklingshjælp ville have vist et andet billede. Et problem, som man i det forløbne år har vist megen opmærksomhed i DAC, er netop den betydelige tidsafstand mellem tilsagn og udnyttelse[4]). Også inden for EEC er man stødt på problemet; Udviklingsfonden er kommet ind på at finansiere en række såkaldte pre-investment surveys, der skulle være egnede til at nedbringe denne administrative forsinkelse.

Om binding af hjælpeydelserne, dvs. indskrænkning af modtagerlandets valgmuligheder til hvad giverlandet kan levere, har rapporten nogle besindige bemærkninger at gøre. For øjeblikket er to tredjedele af udviklingshjælpen bundet, og andelen er stigende, ikke mindst fordi USA som

[3]) Faldet i Vesttysklands ydelser fra 1961 til 1962 skyldes udelukkende, at landet i 1961 overtog IBRD obligationer for 200 mill. $.

[4]) Tidsafstanden er betydeligt større for østlandenes udviklingsbistand, idet tilsagn dér af politiske grunde ofte gives på et tidspunkt, hvor projekterne endnu ikke er på et definitivt stadium.

følge af sine betalingsbalancevanskeligheder søger at binde hele sit hjælpeprogram. En vis redressering af denne udvikling kan nok forekomme ønskelig, men det må ikke overses, at en binding i mange tilfælde reelt ikke betyder nogen indskrænkning af hjælpens effektivitet. Dette gælder ikke alene i de tilfælde, hvor hjælpen eo ipso er bundet, som f. eks. i det tekniske samarbejde eller ved leveringer fra overskudslagre, men også ved leveringer af større kapitalgoder; en betingelse for, at den ledsagende ekspertbistand kan udnyttes fuldt ud, er det ofte, at eksperterne kan komme til at arbejde med materiel, som de kender til bunds. Hvis modtagerlandets indkøbsmyndigheder er vågne, og giverlandets tilbud fremkommer under behørig indre konkurrence, skulle de væsentligste ulemper ved bindingen være elimineret. Dette gælder naturligvis i særlig grad i de tilfælde, hvor et udviklingsland får hjælp fra en række udviklede lande.

En arbejdsgruppe under DAC har beskæftiget sig med lånevilkårene med det formål at tilstræbe en bedre samordning, især i form af mere ensartede proportioner i de enkelte landes programmer mellem gaver, soft loans og hard loans. Man er herunder blevet foruroliget over omfanget af den rentebyrde, som påhviler visse modtagerlande, og man anbefaler derfor en fortsættelse af den tendens til længere afdragsperioder, som har kunnet iagttages i de seneste år. Der er grænser for, hvor langt man kan komme ad denne vej; nogle lande yder lån udelukkende til klart definerede, rentable projekter, hvor det fremtidige udbytte af investeringen tydeligvis kan dække en normal renteudgift, medens andre lande, især USA, giver lån også til formål, hvor rentabilitetsberegninger meget vanskeligt lader sig gennemføre.

Spørgsmålet er nært sammenhængende med den grad af indflydelse, som giveren tilstræber i modtagerlandet. USA har, såvel gennem Alliancen for Fremskridt i Latinamerika som i sine øvrige programmer, søgt en betydelig indflydelse, idet man har ønsket at deltage i udformningen af modtagerlandets udviklingsplan og undertiden direkte har stillet krav om gennemførelsen af økonomiske og sociale reformer som betingelse for ydelsen af bistand. Andre lande, hvoriblandt vel især Vesttyskland og Japan bør nævnes, har finansieret konkrete projekter uden at rejse krav om indflydelse på den udviklingsplan, i hvilken det støttede projekt spiller en vigtig rolle. Man kan ikke sige, at USA har haft større held med sin aktive politik, som er blevet angrebet i udviklingslandene såvel fra konservativ som venstreorienteret side. Det er interessant at bemærke, at udenrigskomiteen i USA's Senat i en rapport for nylig hævdede, at USA burde overveje at gøre en større del af sin udviklingshjælp multilateral; gennem en international organisation ville det efter komiteens opfattelse være lettere at få indseende med hjælpens indpasning i modtagerlandets økonomiske udviklingsplan, end det har vist sig at være for USA alene.

Rapportens afsnit om dette spørgsmål munder ud i en påvisning af behovet for mere omhyggelig vurdering af bistandens virkning på den økonomiske udvikling. Selv om en betydelig del af udviklingshjælpen ydes ud fra militære og politiske overvejelser og som sådan ikke udtømmende kan beskrives ved dens økonomiske konsekvenser, er der overalt behov for en sådan tilbageskuende vurdering. Man må ikke blive for optaget af nuværende og fremtidige projekter til at anvende tid på en nøje gennemgang af de indhøstede erfaringer.

Det område inden for udviklingshjælpen, der er i den hastigste ekspansion, er det tekniske samarbejde. Udgifterne hertil voksede i 1962 med godt 25 pct., og de ville formentlig være steget endnu hurtigere, såfremt mangelen på kvalificerede eksperter havde været mindre udtalt. For de lande, der ikke har en fortid som kolonimagt, er ekspertuddannelsesproblemet særlig påtrængende; der savnes fuldstændig tradition for, at beskæftigelse med udviklingslandenes forhold kan være et erhverv. Ved udgangen af 1962 opholdt ca. 60.000 eksperter fra OECD-landene sig i udviklingslandene; samtidig havde finansiel støtte bragt mere end 40.000 unge fra Asien, Afrika og Latinamerika til Vesteuropa og Nordamerika på videreuddannelse.

Ved siden af den egentlige udviklingshjælp foregår der en ikke ubetydelig privat nettokapitaleksport, især i form af direkte investeringer, til udviklingslandene. Det er tydeligt i oversigten i Tabel II, at dette bidrag til den økonomiske udvikling i modsætning til de offentlige ydelser har været stagnerende i en årrække, omkring et niveau på 2 1/2 mia. $. Selv om man tog de korte kreditter (under 5 år) med, ville billedet ikke være lysere; tallene må endda antages at overvurdere kapitalstrømmen noget på grund af den tilbagestrømning, der må skjule sig i posten fejl og udeladelser på OECD-landenes betalingsbalancer. Ser man på den geografiske fordeling af de private investeringer, har der været et klart fald i lande uden for de førende olieproducentområder Venezuela, Nordafrika og Mellemøsten; det er i det hele taget de råvareproducerende industrier, der tegner sig for den helt overvejende del af de private investeringer. DAC har indledt drøftelser med det kontaktorgan, som medlemslandenes industriforbund og arbejdsgiverforeninger har oprettet ved OECD (BIAC), om konkrete foranstaltninger til fremme af private investeringer i udviklingslandene. Et vigtigt led i disse foranstaltninger ville en international investeringsgarantiordning være, men diskussionen af en ekspertgruppes rapport i DAC i sommer tydede ikke på, at en sådan ordning lader sig gennemføre. De lande, der allerede har nationale ordninger, viser ingen interesse for at samordne deres initiativ med en fremtidig international politik, og de øvrige lande, der frygter, at en konkurrence mellem industrilandene om den bedste investeringsgarantiordning kan blive en dyr og uoverskuelig

affære, har ikke kunnet trænge igennem med nye forslag. Spørgsmålet står på dagsordenen til det forestående ministermøde i OECD, men man tør næppe knytte større forhåbninger hertil. De mindre lande, heriblandt Danmark, må herefter overveje, om de ønsker at igangsætte nationale ordninger.

Selv om der kan tages skridt til fremme af den private kapitaleksport, fx. i form af særligt liberale afskrivningsregler for investeringer i udviklingslandene og skattefrihed ved eksport af brugte maskiner, er der inden for DAC en vis utilbøjelighed til at love for meget på dette område. Ligesom IBRD mener man, at udviklingslandene selv gennem deres økonomiske politik udøver den afgørende indflydelse på omfanget af de internationale private investeringer. Med de erfaringer, der i det sidste årstid har kunnet indhøstes i Nordafrika og i flere sydøstasiatiske lande, kan det ikke undre, om de private investeringer fortsat vil vise stagnation eller fald.

FN-KONFERENCEN OM HANDEL OG UDVIKLING I 1964

Der er hidtil kun kommet få meddelelser frem om forberedelserne af den verdenskonference om handel og udvikling, som skal finde sted i det kommende år. Den forberedende komité og dens fem underkomiteer har holdt to langvarige møder og skal igen træde sammen i januar for endeligt at udforme dagsordenen. Konferencen vil foregå i Genève fra midten af marts 1964 og må antages at blive af mindst tre måneders varighed. Den vil dermed blive sideløbende med den såkaldte Kennedy-runde inden for GATT, således at Genève i ganske usædvanlig grad vil blive centrum for den handelspolitiske interesse.

Dagsordenens sammensætning anes af de opgaver, som den forberedende komités underkomiteer har fået tildelt: 1) råvareproblemer, 2) handel med færdigvarer og halvfabrikata, 3) finansieringsordninger til udvidelse af samhandelen, 4) institutionelle problemer og 5) procedurespørgsmål. Den mest intensive debat synes at kunne ventes om punkterne 1, 3 og 4.

Om råvareproblemerne er synspunkterne nogenlunde klart definerede. Frankrig er under forberedelserne fremkommet med forslag om markedsordninger for de varer, der erfaringsmæssigt svinger stærkt i pris som følge af skarp konkurrence mellem producenterne. Ordningerne skulle i første række have form af prisgarantier og måtte derfor formentlig ledsages af produktionsreguleringer. Det er heroverfor blevet hævdet, at spillerummet for at gennemføre prisforhøjelser er stærkt begrænset af mulighederne for substitution af syntetiske stoffer. En række lande samler sig om det mindre ambitiøse at lette adgangen til industrilandenes markeder mest muligt. Når man ser, hvor store vanskeligheder der har været ved at opnå tilslutning

inden for GATT til forslag om nedsættelse af told og forbrugsafgifter på forskellige tropiske produkter, må man nære alvorlig tvivl om industrilandenes politiske vilje til at give indrømmelser af denne art.

Om finansieringsproblemerne må det ventes, at det af IMF tagne initiativ, især hvis det ledsages af en forhøjelse af kvoterne, har løst de mest påtrængende problemer i forbindelse med kortfristede svingninger i råvareproducenternes eksportindtjening. I det omfang prisordninger eller lettere markedsadgang lader sig gennemføre, vil også behovet for særlige finansieringsarrangementer aftage. Tunisien har fremsat et meget omfattende forslag om en verdensomspændende aftale om forsikring mod svingninger i eksportindtægter, men det er mere end tvivlsomt, om der kan skabes tilslutning hertil.

De institutionelle problemer står i forgrunden, især p. gr. a. udviklingslandenes utilfredshed med GATT. Forslagene spænder fra mindre reformer af GATT til oprettelsen af en ny international handelsorganisation. Her er det umuligt at forudse, hvorledes man skal komme til enighed.

En faktor, der gør en vurdering af konferencens forløb endnu mere usikker, er tilstedeværelsen af USSR og de østeuropæiske lande, der ikke deltager i GATT's arbejde. De vil uden tvivl angribe især EEC for at hæmme samhandelen med udviklingslandene, men måske vil disses kritik af COMECON for det samme lægge en dæmper på sådanne indlæg. UK har samtidig fremlagt forslag, der søger at tilsikre, at handelspolitiske koncessioner fra de industrialiserede lande i GATT ledsages af tilsvarende indrømmelser fra USSR og de østeuropæiske landes side; disse forslag er sikre på at give anledning til meget vanskelige og langvarige diskussioner.

Udviklingslandene har store forventninger til verdenskonferencen. Der synes blandt OECD-landene at brede sig det indtryk, at forventningerne er ved at blive spændt lidt for højt; kontrasten til de opnåelige resultater er tydelig. Konferencen har til formål at understrege sammenhængen i verdensøkonomien og især betydningen af handelspolitiske indrømmelser og øget udviklingshjælp fra industrilandene. Disse sammenhænge er velkendte, men det massive politiske pres fra udviklingslandene under konferencen kan bidrage til at skabe et klima for gensidig forståelse og imødekommenhed, som ikke kunne nås på anden måde. Faren for, at konferencen gennem relativt magre resultater fortrinsvis kommer til at føre mere bitterhed med sig, er imidlertid ikke ubetydelig.

18/11/63.
N. Th.